



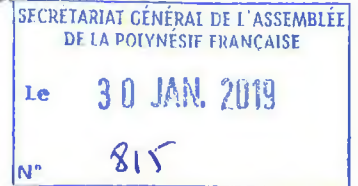
POLYNÉSIE FRANÇAISE

Le Président

N° 0626 / PR

Papeete, le

30 JAN. 2019



à

Monsieur le Président de l'Assemblée de la Polynésie française

- Objet :** Rapport d'observations définitives de la CTC – Examen relatif à la collectivité de la Polynésie française au titre de la mission «Pouvoirs publics» concernant les exercices 2013 à 2018.
- Réf. :** Lettre n° 2019-024 du 24 janvier 2019 de la chambre territoriale des comptes de Polynésie française.
- P.J. :** Rapport sus-cité.

Monsieur le Président,

En application des dispositions de l'article L. 272-48 du code des juridictions financières, j'ai l'honneur de vous transmettre ci-joint aux fins de donner lieu à débat en séance plénière de votre institution, le rapport d'observations définitives de la chambre territoriale des comptes relatif à l'examen de la gestion de la collectivité de la Polynésie française au titre de la mission «Pouvoirs publics» concernant les exercices 2013 à 2018.

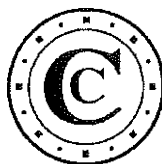
J'attire votre attention sur le fait que ce dossier doit faire l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de la plus proche réunion de votre assemblée à compter de la date de réception de la présente lettre.

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



Edouard FRITCH ✓

Chambre territoriale
des comptes
Polynésie française



SECRETARIAT GÉNÉRAL	
Arrivée le :	
25 JAN. 2019	
N° Chrono	0608
N° Série	SGC
EXÉCUTION	
INFORMATION	

Papeete, le

24 JAN. 2019

Le président

à

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

n° 2019-024

Par porteur avec accusé de réception

Objet : notification des observations définitives
relatives au contrôle des comptes et de la gestion
de la collectivité de la Polynésie française au titre
de la mission « Pouvoirs publics ».

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 la collectivité de la Polynésie française au titre de la mission « Pouvoirs publics » concernant les exercices 2013 à 2018, pour lequel, à l'expiration du délai d'un mois prévu par l'article L. 272-66 du code des juridictions financières, la Chambre n'a reçu aucune réponse écrite destinée à y être jointe.

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

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

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

Jean LACHKAR
Conseiller maître
à la Cour des comptes



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

COLLECTIVITE DE LA POLYNESIE FRANÇAISE : MISSION POUVOIRS PUBLICS

Exercices 2013 à 2018

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 21 novembre 2018

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	3
RECOMMANDATIONS.....	5
INTRODUCTION.....	6
1 LA STRUCTURE DE L'ADMINISTRATION DE LA POLYNESIE	8
1.1 Le périmètre de l'administration.....	8
1.1.1 Les révisions inachevées du périmètre de l'administration	8
1.1.2 La situation contestable des instances dédiées au Président.....	11
1.2 Les effectifs de l'administration de la Polynésie	15
1.2.1 La nécessaire distinction entre « effectifs » et « employabilité »	15
1.2.2 Présentation statutaire des agents de l'administration	16
2 UNE MASSE SALARIALE MAITRISEE MAIS UN REGIME INDEMNITAIRE INSUFFISAMMENT PILOTE	20
2.1 La masse salariale des agents au service de l'administration de la Polynésie française : une évolution contenue.....	20
2.1.1 La masse salariale des agents de l'administration	21
2.1.2 Le caractère discrétionnaire de la rémunération des emplois fonctionnels perdue malgré une tentative d'encadrement.....	22
2.1.3 Les charges afférentes au gouvernement de la Polynésie.....	24
2.2 Un régime indemnitaire complexe aux effets de gestion négatifs	29
2.2.1 La réforme du régime indemnitaire : une demande récurrente.....	30
2.2.2 La hausse non maîtrisée de l'indemnité pour sujétions spéciales.....	32
2.2.3 Les primes et indemnités statutaires	36
2.2.4 Les effets pervers des indemnités liées à l'affectation dans un service	39
3 LE BESOIN DE COORDINATION DES MOYENS DE LA MISSION POUVOIRS PUBLICS.....	43
3.1 Les faiblesses de la tutelle du pays sur ses opérateurs.....	43
3.1.1 Les opérateurs des politiques publiques de la Polynésie	44
3.1.2 La structuration de la tutelle du Pays : une organisation en tuyaux d'orgue	44
3.2 Le soutien logistique de la Présidence et des ministères : un agrégat de missions disparates.....	55
3.2.1 La croissance anarchique du Service des Moyens Généraux	55
3.2.2 Les effectifs du service des moyens généraux.....	56
3.2.3 Les prémices de structuration du service.....	57
3.3 La gestion du contentieux : une structuration à enjeux.....	58
3.3.1 Présentation de l'activité contentieuse et de son traitement juridique	58
3.3.2 L'exécution financière des contentieux : des enjeux majeurs	60
4 LE CHANTIER DE LA MODERNISATION DE L'ADMINISTRATION	64
4.1 La mise en place des outils de coordination et de contrôle de l'administration	65
4.1.1 La création d'une Direction de la modernisation et des réformes de l'administration ...	65
4.1.2 Une démarche d'audit interne et d'enquêtes structurée	66

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

4.1.3 La modernisation de l'accès au droit	66
4.2 Les axes de la modernisation de l'administration	67
4.2.1 Le chantier « procédures », première étape de la démarche de contrôle interne	67
4.2.2 Le « périmètre du service public » : un chantier qui peine à aboutir	68
4.2.3 Le chantier « Evaluation des risques professionnels »	70
ANNEXES	72

SYNTHÈSE

Le contrôle de la mission « Pouvoirs Publics » a été mené sur la période 2012-2018, et a porté sur le fonctionnement de l'administration, mise à disposition du gouvernement et dirigée par le Président de la Polynésie. En 2017, cette mission représentait un peu plus de 30 Mds de F CFP, soit 24% des dépenses de fonctionnement de la Collectivité, ce montant correspondant aux dépenses de fonctionnement courant de la Présidence et du gouvernement, ainsi qu'aux charges du personnel afférent à l'administration de la Polynésie.

Une masse salariale maîtrisée malgré la hausse des charges patronales

La masse salariale de la Polynésie, constituée du traitement de base, des indemnités et primes et des charges patronales, apparaît constante entre 2012 et 2017 et s'élevait en 2017 à 28,3 Mds F CFP. Toutefois, si les indemnités et primes restent stables, autour de 2 Mds F CFP, le traitement de base a baissé de 1 Mds de F CFP, grâce à la réduction des effectifs. Toutefois, la hausse des charges patronales a annulé les effets positifs de cette baisse.

Par ailleurs, la maîtrise de la masse salariale a généré des effets pervers en matière de ressources humaines puisqu'elle a pris le pas sur la définition d'une stratégie de recrutement, élément pourtant essentiel de toute gestion prévisionnelle. Ainsi, les retards dans l'organisation des concours de la fonction publique territoriale ont généré un doublement des effectifs d'agents non titulaires, dont le nombre a dépassé 750 en 2017. Si le recours aux agents non titulaires peut être admis dans les seuls conditions, prévue par la réglementation, il doit demeurer ponctuel, ce qui est loin d'être le cas désormais.

Un régime indemnitaire complexe et insuffisamment piloté

Annoncée maintes fois, la réforme du régime indemnitaire de la Collectivité n'a jamais abouti. Constitué de 66 primes et indemnités, ce régime est fonction du niveau de responsabilité, du statut ou de l'affectation. Il constitue un maquis inextricable, axé vers le seul développement de la rémunération des agents puisqu'il comporte peu d'éléments incitatifs ou de modulation.

Relancée au cours de l'année 2017, la réforme du régime indemnitaire se doit désormais de poser les bases d'un dispositif équitable, lisible et efficient, garant de l'investissement complet du personnel.

La maîtrise des effectifs des cabinets ministériels : les efforts sont à poursuivre

Thématique consubstantielle de la mission « Pouvoirs Publics », la gestion des collaborateurs de cabinet s'est assainie et des efforts notables ont été consentis pour rapporter leurs effectifs à 50 en fin d'année 2017. Toutefois, il convient de noter que ces efforts ont été oblitérés par le recours croissant à des prestataires de service, pour des études relevant traditionnellement de la compétence des collaborateurs de cabinet. La charge financière des études a doublé sur la période, dépassant 240 MF CFP en 2016, et rend désormais indispensable la coordination du recours aux prestataires de service. In fine, si le coût des collaborateurs de cabinet a effectivement baissé de 10%, le coût total des cabinets ministériels s'est maintenu à un niveau supérieur à 1 MF CFP depuis 2012.

Les carences dans la coordination de l'action administrative

De 2012 à 2017, le nombre de services administratifs a oscillé entre 46 et 52 services, en raison notamment des restructurations engagées à partir de 2011 dans le cadre du plan de redressement des comptes de la Polynésie. Engagées trop rapidement et sans coordination d'ensemble, ces restructurations n'ont pas produit tous les effets escomptés et ont pu créer des confusions préjudiciables à l'efficacité de l'action publique.

Au demeurant, la coordination fait souvent défaut au sein de l'administration polynésienne. Organisée en tuyaux d'orgue, cette administration peine à développer des synergies entre les services afin de garantir l'efficacité des moyens mis en œuvre. Il en est ainsi de l'organisation de la tutelle du Pays sur les établissements publics auxquels est confiée l'exécution des politiques publiques. Cette tutelle fait intervenir une suite d'instances de la collectivité, dont les actions non coordonnées, au mieux, se superposent, voire pourraient se contredire, sans toutefois garantir tant le bon emploi des moyens mis à disposition que l'exécution des missions de service public.

Le manque de coordination apparaît au sein même des services ; le service des moyens généraux (SMG) constitue à ce titre un paragon d'agrégat de missions disparates, issu d'une croissance anarchique, au gré des fermetures de services. Entre 2004 et 2017, le SMG est d'ailleurs passé de 15 à plus de 230 agents sans renforcement de l'encadrement intermédiaire et sans structuration en dépit des recommandations formulées en 2013 par la Chambre.

A contrario, la structuration récente de la gestion et du suivi du contentieux a permis de corriger des dysfonctionnements et de garantir à la Collectivité la maîtrise d'enjeux majeurs en lui permettant de faire valoir ses droits en cas de préjudice subi par elle. Cette structuration récente de l'activité contentieuse doit évidemment s'accompagner aussi de la définition d'une politique de provisionnement et de dépréciation des créances afin de préserver la fiabilité des comptes de la Polynésie des conséquences de l'éventuelle insolvabilité des contrevenants.

L'ambitieux projet de la modernisation de l'administration

Annoncée dès 2014, la modernisation de l'administration constitue un axe essentiel de la mission « Pouvoirs Publics ». Elle a d'abord été initiée par la création d'un service dédié, la Direction de la Modernisation et des réformes de l'administration, par ailleurs en charge de l'audit interne de la Collectivité.

Les actions de fond de modernisation de l'administration n'ont été concrètement engagées qu'à partir de 2017, avec le lancement de trois chantiers d'envergure permettant de dresser un état des lieux : le recensement des procédures, l'identification du périmètre de l'administration et la prise en compte des risques professionnels. La démarche engagée ne saurait toutefois aboutir sans une réforme d'envergure des modalités de gestion des ressources humaines.

En effet, l'absence de système d'information des ressources humaines constitue un obstacle rédhibitoire qui doit impérativement être surmonté, pour dépasser le pilotage à vue qui caractérise aujourd'hui la gestion du personnel.

La modernisation de l'administration impose un engagement résolu et concret dans une démarche prospective qui a fait défaut jusqu'à présent.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : Soumettre la création de tout nouveau service administratif à la production préalable d'une analyse détaillée et circonstanciée des motivations de cette création.

Recommandation n° 2 : Définir de façon concrète les moyens permettant d'améliorer les relations des usagers et de l'administration.

Recommandation n° 3 : Engager la suppression des instances de concertation dont l'utilité n'est plus établie.

Recommandation n° 4 : Engager les opérations de dissolution du conseil des réformes stratégiques (CRS).

Recommandation n° 5 : Définir une politique pluriannuelle de recrutement et planifier l'organisation régulière de concours de recrutement.

Recommandation n° 6 : Etendre la mission de centralisation et de coordination de la DMRA à l'ensemble des études et audits diligentés par les ministères et les services.

Recommandation n° 7 : Régler la situation administrative du personnel maritime et des PNNIM exerçant à terre et définir un régime indemnitaire en conséquence.

Recommandation n° 8 : Réviser les dispositions de la délibération relative au régime applicable aux fonctionnaires civils et militaires en position de détachement.

Recommandation n° 9 : Définir une politique de gestion budgétaire et comptable des risques issus des contentieux afin de garantir la fiabilité des comptes de la Polynésie française.

Recommandation n° 10 : Mettre en place au sein de la DMRA un suivi des préconisations formulées dans le cadre des audits internes

Recommandation n° 11 : Doter sans délai la Collectivité d'un système d'information des ressources humaines

INTRODUCTION

Avec le contrôle de la mission « Pouvoirs Publics », la chambre territoriale des comptes examine deux des quatre institutions de la Polynésie française, le Président de la Polynésie et le gouvernement. Les deux autres institutions, Assemblée de la Polynésie française (APF) et Conseil économique social et culturel (CESC), font l'objet d'un examen de gestion qui leur est propre. La chambre territoriale des comptes de Polynésie Française est compétente pour cet examen, en vertu des dispositions des articles L.272-4 et L. 272-12 du code des juridictions financières.

L'ouverture de l'examen de gestion a été notifiée, par lettre du 5 février, au président de la Polynésie, M. Edouard Fritch. Ses prédécesseurs ont également été informés de l'ouverture du contrôle par courrier du même jour.

L'entretien préalable prévu par l'article L. 272-61 du code des juridictions financières s'est tenu le 31 juillet 2018 avec M. Edouard FRITCH, le 8 août 2018 avec M. Gaston FLOSSE et le 10 août avec M. Oscar TEMARU.

Ce contrôle porte sur les exercices 2013 à la période la plus récente.

Trois présidents et ordonnateurs se sont succédé sur la période sous revue :

Période	Président de la Polynésie française	Ordonnateur du budget
Du 1 ^{er} janvier 2013 au 16 mai 2013	M. Oscar TEMARU	M. Oscar TEMARU
Du 17 mai 2013 au 11 septembre 2014	M. Gaston FLOSSE	M. Nuihau LAUREY
Du 12 septembre 2014 au 27 février 2017	M. Edouard FRITCH	
Du 28 février 2017 au 8 octobre 2018		M. Teva ROHFRITSCH
Depuis le 9 octobre 2018*		M. Edouard FRITCH

* : Ordonnance 2018-0013 du 9 octobre 2018 donnant quitus et libérant M. Edouard FRITCH de la « gestion de fait », objet de l'arrêt CC n° S 2016-2889 du 22 septembre 2016. La réception par M. FRITCH du quitus de sa gestion lui permet, en tant que Président de la Polynésie française actuellement en fonctions, de retrouver sa qualité d'ordonnateur du budget de la Polynésie française (article 64-1 de la loi statutaire).

A l'occasion du contrôle mené sur la période 2005-2012, la Chambre a formulé huit recommandations, qui ont fait l'objet d'un suivi dans la mesure où les actions/entités concernées demeurent d'actualité. Elles portaient sur trois thématiques :

1 – La gestion du personnel (collaborateurs et agents contractuels) : réduire le nombre de collaborateurs des ministres au profit de l'encadrement des administrations centrales, abandonner la politique de reclassement systématique dans la fonction publique territoriale des agents contractuels de services démantelés ;

2 – La rationalisation des moyens: recentrer le rôle des cabinets sur leurs missions essentielles (notamment l'assistance du président et du ministre), achever la refonte du service public en vue de l'adoption d'un format de l'administration mieux adapté aux moyens budgétaires et aux besoins de la collectivité et de la population, poursuivre la restructuration et la rationalisation des services logistiques (SMG et SAS).

3 – La coordination de l'action publique : renforcer le rôle des organismes chargés de la coordination et du contrôle interne et financier, par un positionnement hors hiérarchie, auprès du président.

Le présent contrôle a porté sur la situation et la portée des travaux des instances rattachées au Président de la Polynésie, le service de soutien logistique et trois thématiques :

- L'administration de la Polynésie et l'évaluation du poids financier des ressources humaines qui l'animent, sa modernisation constituant un axe essentiel de la nouvelle mandature ;
- Le traitement des contentieux dans lesquels la Polynésie française est impliquée et l'exécution financière afférente ;
- L'exercice de la tutelle du Pays sur ses opérateurs.

A l'issue du délibéré qui s'est tenu le 7 août 2018, la Chambre a arrêté ses observations provisoires. Elles ont été notifiées le 13 août 2018 à MM. Edouard FRITCH (AR du 13/08/18), Oscar TEMARU (AR du 22/08/18) et Gaston FLOSSE (AR du 16/08/18).

En application des dispositions de l'article L.272-47 du code des juridictions financières, le délai imparti pour les réponses aux observations provisoires est de deux mois. Aucune réponse n'est parvenue au greffe de la chambre.

Transmises aux Présidents successifs de la Polynésie française par lettre du 26 novembre 2018, les observations définitives délibérées le 21 novembre 2018, reproduites ci-après, n'ont pas donné lieu à réponse de leur part, au terme du délai d'un mois prévu par l'article L. 272-66 du Code des juridictions financières.

1 LA STRUCTURE DE L'ADMINISTRATION DE LA POLYNESIE

Par mission « Pouvoirs Publics », le présent rapport entend le gouvernement et l'administration de la Polynésie mais exclut l'Assemblée de Polynésie et le CESC. En effet, conformément aux termes de la loi organique, le gouvernement de la Polynésie française dispose d'une administration, dirigée par le Président du Pays. Ce dernier nomme à tous les emplois publics de la Polynésie.

Cette mission représentait, en 2017, 31 Mds F CFP, soit 24% des dépenses de fonctionnement de la Collectivité qui s'élevaient à 125 Mds F CFP. Ce montant correspond aux dépenses de fonctionnement courant de la Présidence et du gouvernement et aux charges afférentes aux ressources humaines de l'administration.

1.1 Le périmètre de l'administration

1.1.1 Les révisions inachevées du périmètre de l'administration

L'administration de la Polynésie était composée à la fin de l'année 2017 de 49 services administratifs : 14 services proprement dit, 20 directions, 4 circonscriptions, 2 secrétariats généraux, mais également 9 délégations. Les différentes appellations n'emportent pas de conséquences particulières mais répondent à des typologies de missions.

Tableau n° 1 : Bilan des créations/suppressions de services administratifs

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Créations de services	1	6	3	1	2	4
Suppressions de services	0	6	3	2	3	2
Bilan	1	0	0	-1	-1	2
Total	49	52	49	49	46	49

Source : CTC d'après la liste des modifications de services établie par la PF

De 2012 à 2017, le nombre de services administratifs a oscillé entre 46 et 52 services. Des restructurations ont été initiées en 2011, dans le cadre du plan de redressement des comptes de la Polynésie¹.

En 2013, l'évaluation des principales restructurations a été engagée par l'Inspection Générale de l'Administration² (IGA), qui avait alors relevé que la trop grande rapidité avec laquelle ces réorganisations de services avaient été lancées, n'avait pas permis de préparer correctement le changement afin d'en tirer le meilleur profit.

¹ Délibération n°2011-43/APF du 18 août 2011 – Préconisation V.

² Remplacée par la DMRA en 2014.

En effet, force est de constater que certaines restructurations de services, analysées par la Chambre dans le présent rapport, confirment tant le manque de préparation dans les opérations de 2011 que le bien-fondé de la modernisation de l'administration engagée en 2017 (cf. *infra*).

1.1.1.1 Les lacunes récurrentes dans la restructuration de la promotion des investissements

Jusqu'en 2011, la promotion des investissements relevait de la délégation pour la promotion des investissements en Polynésie, dont les attributions ont été transférées à cette date à la direction générale des affaires économiques (DGAE)³.

Or, l'arrêté n°207 CM du 2 mars 2017 a créé la délégation polynésienne aux investissements (DPI), chargée notamment de la promotion des investissements et des exportations.

Les rapports de présentation en conseil des ministres ne motivent pas les raisons de ce retour à la situation antérieure. Si la note de cadrage indique que l'organisation de la DGAE ne lui permettait pas d'atteindre les objectifs en matière de promotion des investissements, la Chambre s'étonne cependant que la Collectivité se soit engagée dans la création d'un nouveau service sans même analyser plus avant les raisons des difficultés rencontrées par la DGAE dans la promotion des investissements.

En outre, alors même que les rapports de présentation justifiaient la création de la DPI par l'impérieuse nécessité d'aboutir rapidement sur certains projets d'investissement, la délégation n'a commencé à exécuter ses missions qu'à compter de février 2018, soit 11 mois plus tard, avec la nomination de sa directrice⁴.

A ce jour, les missions de la DGAE n'ont d'ailleurs pas été modifiées.

En outre, la promotion des investissements internationaux relevait également de la délégation aux affaires internationales, européennes et du Pacifique (DAIEP), sans que les modalités d'articulation de cette mission de la DAIEP avec les interventions de la DGAE puis de la DPI aient été définies.

Ce dernier point toutefois a été modifié en 2018 avec le retrait de la promotion des investissements du périmètre de la DAIEP.

Recommandation n° 1 : Soumettre la création de tout nouveau service administratif à la production préalable d'une analyse détaillée et circonstanciée des motivations de cette création.

³ Arrêté n°1036 CM du 21 juillet 2011 portant création, organisation et fonctionnement du service administratif dénommé « direction générale des affaires économiques ».

⁴ Arrêté n° 189 CM du 15 février 2018 portant nomination de Mme Hinano Teanotoga en qualité de directrice à la délégation polynésienne aux investissements.

1.1.1.2 La coordination récente du suivi des affaires européennes

Les affaires européennes relèvent aujourd'hui de plusieurs services :

La DAIEP dispose d'un bureau des affaires européennes, chargé d'assister le président et de coordonner les actions dans le cadre des programmes européens.

La délégation de la Polynésie à Paris est également en charge de suivre les relations avec les autorités européennes et d'être le relais de l'administration avec ces autorités.

Les ministères et leurs services sont également parties prenantes pour ce qui les concerne.

La coordination des missions de ces différents services n'est intervenue que très récemment, en cours du présent contrôle, via l'établissement de lettres de mission relatives aux affaires européennes en date du 24 avril 2018.

1.1.1.3 Les relations entre l'administration et les usagers : des besoins avérés non pris en compte

La loi du Pays n°2014-6 du 3 avril 2014 a instauré un médiateur de la Polynésie, chargé de faire des recommandations à l'occasion des réclamations concernant le fonctionnement des administrations de la Polynésie et de ses établissements dans leurs relations avec les usagers. Nommé pour deux ans, le mandat du médiateur a pris fin le 23 avril 2016. A ce jour, le poste n'a toujours pas été honoré, tandis que la loi du Pays précitée n'a pas été abrogée.

Pour autant, la question de l'amélioration de la relation entre l'administration et les usagers s'avère toujours pendante puisque la Chambre a pu constater, à l'occasion de ses contrôles, que des agents assument des tâches d'assistance à la population dans ses relations avec l'administration, alors que cette tâche ne fait aucunement partie de leur mission. Cette situation révèle un besoin réel d'assistance de la population dans ses relations avec l'administration.

La chambre invite donc la Polynésie à engager une réflexion sur les moyens d'amélioration des relations des usagers et de l'administration : si la fonction de médiateur ne constitue pas la solution idoine, au regard de la vacance du poste depuis 2016, d'autres méthodes peuvent en effet être explorées.

Recommandation n° 2 : Définir de façon concrète les moyens permettant d'améliorer les relations des usagers et de l'administration.
--

Le dialogue avec les partenaires et les usagers des services de l'administration est formalisé au sein de comités et de commissions administratives. Il s'agit par exemple du haut-conseil de la planification familiale, du comité polynésien des personnes âgées et des retraités. Au nombre de 317 au 31 décembre 2017, seules 180 instances se sont réunies en 2017. 46% n'ont pas eu d'activité (Rapport 2017 du Président de la Polynésie à l'Assemblée, tome 2).

La chambre invite la Collectivité à revoir la liste des instances de concertation, dans le cadre de la modernisation de l'administration.

Recommandation n° 3 : Engager la suppression des instances de concertation dont l'utilité n'est plus établie.

1.1.2 La situation contestable des instances dédiées au Président

Au cours de la période de contrôle, deux instances consultatives ont été créées, le haut-conseil de la Polynésie française et le conseil des réformes stratégiques, exclusivement réservées à l'information du Président.

1.1.2.1 Le haut-conseil de la Polynésie française et ses avatars

Le haut-conseil de la Polynésie française a connu des péripéties, entre sa première création en 2004 et sa suppression définitive en 2015.

1.1.2.1.1 La première version du haut-conseil de la Polynésie : rappels

Instauré par les articles 163, 164 et 165 de la loi organique du 27 février 2004, le haut-conseil était chargé de conseiller le Président et le gouvernement dans la rédaction des projets et des propositions d'actes dénommés « lois du Pays », pour lesquelles il était obligatoirement consulté. Il pouvait être consulté par le Président de la Polynésie sur tout sujet relevant du domaine administratif.

Le Haut-conseil issu de cette loi organique a été supprimé par les dispositions de la loi organique n°2011-918 du 1^{er} août 2011 relative au fonctionnement des institutions de la Polynésie, à la suite des conclusions du rapport de l'inspection générale des finances de 2010 qui prônait une décision définitive par rapport à cette institution.

Dans ce rapport, l'inspection générale des finances relevait en effet le positionnement instable de cette institution, au regard du caractère réglementaire des actes dénommés « lois du Pays » et du maintien de la compétence du Conseil d'Etat sur le Territoire. Elle pointait par ailleurs un niveau d'activité en décalage par rapport au coût de fonctionnement de l'institution, qui s'élevait environ à 98 MF CFP, en raison de rémunérations « *parmi les plus élevées de Polynésie française* ».

1.1.2.1.2 La deuxième version du haut-conseil de la Polynésie française (2013-2014)

Le haut-conseil a été de nouveau institué, non plus en tant qu'institution mais en tant qu'autorité consultative indépendante, par une loi du Pays n°2013-17 LP/APF du 11 juillet 2013, complétée par une délibération du même jour. Déclarée illégale par décision du Conseil d'Etat du 19 février 2014 au motif que « *la création du haut-conseil constitue (...) un acte relatif au fonctionnement des institutions de la Polynésie française, qui relève de la compétence du seul législateur organique* », la loi du Pays n°2013-17 a été annulée. La délibération du 11 juillet 2013 a également été annulée par le tribunal administratif de Papeete le 22 avril 2014, pour des motifs identiques.

1.1.2.1.3 La troisième version du haut-conseil de la Polynésie française (2014-2015)

Par délibération n°2014-27 APF du 14 mars 2014, complétée par un arrêté CM du 3 avril 2014, le haut-conseil a de nouveau été refondé. D'institution en 2004, il devient en 2014 « *autorité consultative collégiale dotée de l'autonomie fonctionnelle* » saisie par le seul Président de la Polynésie sur toute question administrative ou de nature juridique notamment.

Alors que sa consultation était obligatoire en 2004 sur tout projet ou proposition de loi du Pays, elle devient facultative, ce qui rapproche l'action du haut-conseil de celle du secrétariat général du gouvernement, qui comporte une cellule juridique.

1.1.2.1.4 Une instance à l'intérêt discutable

Indépendamment de la qualité des travaux produits, les refondations successives du haut-Conseil suscitent des interrogations.

En effet, sa suppression avait été décidée en 2012 en raison d'un rapport coût/utilité défavorable sans que son renouvellement en 2013 ne modifie sensiblement cet état de fait.

Par ailleurs, le recours croissant à des prestataires pour des missions de conseil juridique ou légistique révèle un besoin des services administratifs en la matière. La collectivité étant compétente pour créer des organes administratifs de conseils et d'expertise, le haut-conseil aurait pu combler ce besoin. Toutefois, dans sa formule de l'année 2014, le Haut-conseil n'était pas destiné à apporter son concours aux services puisque sa saisine était réservée au seul président de la Polynésie.

Dans l'avis rendu le 23 juin 2015 sur la suppression du haut-conseil, la DMRA avait relevé que « *le projet visant à supprimer le haut-conseil et à confier ses missions d'expertise juridiques au secrétaire général du gouvernement n'appelle aucune observation particulière, pour autant qu'elle puisse correspondre aux ressources disponibles du service* ». Lors des débats, il avait d'ailleurs été évoqué un renforcement des effectifs du secrétariat général du gouvernement (SGG). Néanmoins, aucun moyen supplémentaire n'a été alloué au SGG à la suite de la dissolution du Haut-conseil intervenue par délibération n°2015-68 APF du 3 septembre 2015.

Le coût total de fonctionnement du Haut-conseil s'est établi à plus de 180 MF CFP dont 168,5 MF CFP au titre des rémunérations. Avec sa dissolution, la Polynésie a été impliquée dans quinze contentieux liés à ses agents, dont un est toujours pendant. Nonobstant les honoraires des conseils, ces contentieux ont généré, à ce jour, une charge de 6,5 MF CFP pour la Polynésie française.

1.1.2.2 Le conseil des réformes stratégiques pour la Polynésie française

Le conseil des réformes stratégiques pour la Polynésie française (CRS) a été créé par délibération n°2014-89 du 25 août 2014, afin « *d'éclairer par son expertise le Président et le gouvernement de la Polynésie dans la définition et la conduite des réformes nécessaires au développement économique, social et culturelle, à la valorisation de son environnement ainsi qu'à la modernisation de son secteur public* ». Pour mener ses travaux, le conseil a accès à tous éléments d'informations et études, qu'il recueille auprès des administrations et établissements publics.

Les champs de compétence du CRS s'apparentent à ceux du conseil économique, social et culturel de la Polynésie ; ses modalités de fonctionnement en diffèrent toutefois nettement.

Si les travaux du CRS sont, d'après l'article 1 de la délibération n°2014-89, destinés tant au Président qu'au gouvernement, son positionnement et ses modalités de saisine en font une instance réservée au Président de la Polynésie : le CRS n'est saisi que par le Président, auquel il restitue ses travaux. Leur diffusion relève de la décision du Président.

Enfin, les membres du CRS sont nommés par le Président, de manière discrétionnaire « *parmi les personnes que leur compétence, leur expertise ou leurs expériences reconnues qualifient pour assurer cette mission* ».

Depuis 2015, le conseil a produit deux rapports par an. Aucun n'a donné lieu à publication. Si le premier sujet traité, relatif à la réforme du code du travail, correspond à une demande de l'ordonnateur alors en fonctions, il convient de préciser que les sept suivants ont été déterminés par le CRS lui-même et engagés de sa propre initiative⁵, après information du Président de la Polynésie.

⁵ Comme en attestent toutes les lettres du président du CRS relatives aux sujets des saisines et adressées au Président de la Polynésie française. Exemples : « *le conseil des réformes stratégiques (...) a délibéré sur les sujets qui lui paraissent intéressants à traiter...* » (n°0014/2017/CRSPF/mp du 14 mars 2017), « *le conseil des réformes stratégiques a choisi de se saisir du sujet des plantes médicinales et aromatiques* » (n°0031/2016/CRSPF/mp du 3 octobre 2016), « *le conseil des réformes stratégiques a souhaité, en l'absence de saisine de votre part sur un sujet en particulier, s'intéresser à l'un des moteurs d'une source essentielle de revenus du pays qu'est le tourisme...* » (n°0008/2016/CRSPF/mp du 11 mars 2016).

Tableau n° 2 : Listes des rapports produits par le CRS

	Rapports du conseil des réformes stratégiques	Propositions d'action
2014	SO	SO
2015	Réforme du code du travail	30
	Les difficultés des entreprises et les entreprises en difficulté	49
2016	Rapport sur la desserte internationale de la Polynésie française	18
	Rapport relatif à l'exploitation des ressources minérales, terrestres et maritimes	15
2017	Le potentiel des plantes et algues en Polynésie	21
	Le droit et l'économie de l'immobilier	23
2018	Le message culturel de la Polynésie	en cours
	La formation professionnelle	en cours

Source : Conseil des réformes stratégiques

Les membres du CRS sont nommés pour un mandat de quatre ans renouvelable sans limitation. Ils sont indemnisés de leur participation par une vacation fixée à 13 000 F CFP par heure de présence. Le président du CRS perçoit une indemnité forfaitaire mensuelle de 50 000 F CFP.

L'organisation du CRS prévoit en outre qu'un membre chargé de la conduite des travaux et de la rédaction d'un rapport peut bénéficier d'une indemnité supplémentaire, « *au regard de la complexité du sujet traité, de la technicité requise, des recherches documentaires à effectuer, du temps nécessaire...* », le montant de l'indemnité étant librement déterminé par le président du CRS dans la limite du budget annuel du CRS. Mise en œuvre à compter de 2017 seulement, cette indemnisation, établie forfaitairement à 200 000 F CFP, a concerné, à ce jour, trois membres du CRS.

A sa création, le coût de fonctionnement du CRS a été évalué à 4 MF CFP par an. Son coût complet s'élève toutefois à 13 MF CFP par an, avec le coût du secrétariat qui est composé d'un agent mis à disposition par le secrétariat général du gouvernement.

Tableau n° 3 : Coût du Conseil des Réformes stratégiques

	2014	2015	2016	2017
Montant annuel des indemnités de vacation	726 500	3 447 000	3 215 000	3 269 500
Coût salarial du secrétaire		7 860 000	9 763 000	9 868 000
Coût complet du CRS	726 500	11 307 000	12 978 000	13 137 500

Sources : rapports d'activité et comptes financiers de la Polynésie

Créé sous la mandature du président de la Polynésie en fonctions entre le 17 mai 2013 et le 11 septembre 2014, le conseil des réformes stratégiques répondait à un besoin qui ne s'est, semble-t-il, plus manifesté avec son successeur. Force est de constater qu'indépendamment de leur qualité, qui n'a pas fait l'objet d'une analyse critique dans le cadre du présent contrôle, les travaux du CRS ne répondent pas à un besoin avéré du Président et du gouvernement.

Au cours de l'année 2017, le Président de la Polynésie a fait connaître son intention de mettre un terme aux activités du Conseil des réformes stratégiques, justifiant cette décision par le fait qu'il n'a lui-même pas « *ressenti le besoin de saisir [cet] organe* ». Pourtant, la procédure de suppression n'a pas été menée à son terme et le gouvernement a choisi de laisser le CRS en place jusqu'à la date normale d'expiration du mandat de ses membres.

La Chambre ne peut dès lors que s'interroger sur les raisons qui ont néanmoins motivé, depuis 2015, l'attribution d'un budget annuel de 4 MF CFP et la mise à disposition d'un agent prélevé sur l'effectif du secrétariat général du gouvernement.

La réflexion sur l'utilité du Conseil des réformes stratégiques a, semble-t-il, d'ores et déjà été menée au cours de l'année 2017 ; par conséquent, la Chambre invite la Collectivité à engager les opérations de dissolution de l'instance.

Recommandation n° 4 : Engager les opérations de dissolution du conseil des réformes stratégiques (CRS).

1.2 Les effectifs de l'administration de la Polynésie

1.2.1 La nécessaire distinction entre « effectifs » et « employabilité »

On recense, à la fin de l'année 2017, un total de 5 121 agents, dont 17% d'agents de catégorie A et CC1, 29% d'agents de catégorie B et CC2, soit un taux d'encadrement supérieur et intermédiaire moyen de 49%.

Ce taux masque toutefois de grandes différences entre services : le taux d'encadrement de la direction de l'équipement est de 11%, celui du service des parcs et jardins de 7%, ce qui s'avère particulièrement faible, même s'agissant de services « logistiques ». A contrario, dans d'autres services, le taux d'encadrement peut atteindre 61%.

La Chambre avait recommandé en 2013 de renforcer l'encadrement de l'administration. Avec un taux d'encadrement seulement supérieur de 17% en 2017, cet objectif n'a pas encore été atteint.

Tableau n° 4 : Taux d'encadrement dans l'administration de la Polynésie en 2017

	A	B	C	D	CC1	CC2	CC3	CC4	CC5	2017
Effectif	809	1233	983	1349	39	270	79	20	339	5121
Proportion	16%	24%	19%	26%	1%	5%	2%	0%	7%	100%
dont Dir.Equipement	37	53	125	380	1	144	11	2	102	855
dont Serv. Parcs, jardins, propreté	1	3	5	48						57
dont DICP	31	27	20	6	1	5	3		2	95

Source : CTC d'après le tableau récapitulatif établi par la DGRH (effectifs suivis DGRH)

L'effectif total de l'administration enregistre une diminution de 4% entre 2012 et 2017, passant de 5 345 agents à 5 121 agents (annexe 1). Si certains services ont connu une baisse marquée de leurs effectifs (le service de la culture et du patrimoine : -57%, la direction de l'équipement : -24%), d'autres services ont connu une hausse notable (la direction de l'aviation civile : +31%, le service des moyens généraux : +29%).

L'origine de ces variations n'a pas été analysée dans le cadre du présent contrôle. En revanche, à l'occasion de ses examens de gestion et évaluations de politiques publiques, la Chambre a pu constater que, si certaines diminutions correspondent à des départs effectifs, d'autres proviennent simplement de transferts d'activités des services vers des établissements publics. Ainsi, s'agissant du service de la culture par exemple, la baisse des effectifs s'explique notamment par le transfert d'une partie des activités à l'établissement « TFTN-La Maison de la culture ».

Le DUOG 2018 a défini un effectif « cible » qui montre un écart négatif de 577 agents (annexe 2), ce qui tendrait donc à montrer, à tort, que l'administration de la Polynésie serait en sous-effectif.

En effet, les données du DUOG doivent être traitées avec précaution, en l'absence de gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC). Si la GPEEC a été évoquée au sein de l'administration de la Polynésie depuis 2003 dans différentes directives, sa mise en œuvre est loin d'être effective.

Par ailleurs, la DGRH ne dispose d'aucun outil de gestion moderne des ressources humaines, tel qu'un système d'information RH. De ce fait, il n'existe aucun système de pilotage permettant de mettre en œuvre une GPEEC.

En outre, la réforme du périmètre du service public a été engagée en 2017 et n'a pas encore permis de définir les missions et les objectifs qui seront assignés aux services de la Polynésie, à court, moyen et long terme. De facto, l'effectif qualifié de « cible » dans le DUOG 2018 ne correspond donc pas au besoin à venir.

Enfin, l'étude sur les besoins RH de l'administration de la Polynésie (hors établissements) menée par l'IGA en 2011 a montré le besoin impérieux d'une GPEEC ; en effet, alors que l'objectif clairement et justement affiché en 2011 était de diminuer sensiblement les effectifs de l'administration, dont le sureffectif semble évident, il s'est avéré que la balance entre les emplois « indispensables » et les emplois « non indispensables » tendait vers une augmentation des effectifs employables de l'administration.

Cette conclusion de l'étude de 2011 témoigne de l'indispensable distinction à opérer entre « effectifs » et « employabilité⁶ » et de la nécessité de mettre en œuvre des moyens, notamment en matière de formation et de recrutement.

1.2.2 Présentation statutaire des agents de l'administration

Le périmètre d'analyse des agents de l'administration prend en compte, dans le présent rapport, les agents titulaires, non titulaires et stagiaires de la fonction publique territoriale, les agents relevant de la convention collective des ANFA ainsi que les agents relevant des statuts du personnel maritime et des dockers itinérants. Il exclut en revanche les volontaires au développement (CVD) et les agents retraités relevant d'un ancien corps (dits « Territoriaux »).

Les effectifs rémunérés, dans le cadre de ce périmètre, s'établissent à plus de 4 900 agents en 2017.

⁶ Aptitude de chacun à trouver et conserver un emploi, à progresser au travail et à s'adapter au changement tout au long de la vie professionnelle (définition de l'organisation internationale du travail – OIT).

1.2.2.1 Les effets pervers d'une stratégie de recrutement dysfonctionnelle dans la FPT

Les agents ANFA (Agents non fonctionnaires de l'Administration) et les agents de la fonction publique territoriale qu'ils soient stagiaires, titulaires ou agents non titulaires (ANT) représentent 95% des agents de l'administration de la Polynésie, soit 4 645 agents en 2017.

Tableau n° 5 : Evolution des effectifs ANFA et FPT

Libellé statut	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Δ 2017/2012	Proportion 2012	Proportion 2017
ANFA	1 107	887	853	810	763	715	-35%	23%	15%
Agents Non Titulaires - FPT	357	400	465	558	669	759	113%	8%	16%
Stagiaires	47	124	71	77	87	122	160%	1%	3%
Titulaires	3 227	3 201	3 169	3 151	3 106	3 049	-6%	68%	66%
	4 738	4 612	4 558	4 596	4 625	4 645	-2%	100%	100%

Source : CTC d'après extraits SEDIT

Les agents ANFA tout comme les agents titulaires de la fonction publique ont vu leurs effectifs diminuer en raison notamment des plans de départ volontaire de 2013 et de 2014. Les effectifs des agents titulaires enregistrent une baisse de 6% entre 2012 et 2017.

Ainsi, sur 174 départs volontaires en 2013, 171 départs concernent des ANFA (dont 96 agents CC5), répartis dans l'ensemble des services de la Polynésie. La baisse des effectifs des agents ANFA de 35% est par ailleurs liée à la dénonciation de leur convention collective. Ce statut est appelé à disparaître à terme, sa part dans les effectifs de l'administration est passée de 21% à 15% sur la période.

Toutefois, la baisse conjuguée des effectifs ANFA et titulaires est compensée par l'augmentation massive des effectifs d'agents non titulaires (ANT de la FPT) dont le nombre a plus que doublé entre 2012 et 2017, passant de 357 à 759 agents.

Si le recours à des agents non titulaires de la FPT peut être admis dans les seules conditions prévues par les règlements, la croissance de leur effectif est révélatrice d'un dysfonctionnement dans la gestion des ressources humaines et plus particulièrement dans la stratégie de recrutement au sein de la fonction publique territoriale.

En effet, le statut d'ANT constitue une situation intermédiaire et permet une certaine souplesse dans la gestion, en permettant d'honorer ponctuellement un poste, pour faire face à des besoins de l'administration en cas d'arrêt maladie ou pour armer des postes dans les îles éloignées notamment, dans l'attente de l'organisation de concours.

Or, l'organisation de concours accuse d'importants retards⁷, préjudiciables au fonctionnement des services et incompatibles avec la notion même de gestion prévisionnelle.

La volonté de maîtriser l'évolution de la masse salariale a, semble-t-il pris le pas sur les impératifs de gestion des ressources humaines et notamment la mise en œuvre d'une stratégie de recrutement garantissant un flux constant d'arrivées. Les concours récemment organisés n'ont pas permis de résorber le retard enregistré.

Bien que la fonction publique territoriale ait été créée notamment afin de donner un cadre unique de recrutement et de gestion des agents employés au sein de l'administration de la Polynésie, la part des agents titulaires de l'administration est passée de 68% à 66% entre 2012 et 2017 alors que la part des ANT de la FPT a doublé sur la même période. Dans l'attente des recrutements sur concours, des agents ANT de la FPT sont librement recrutés sur deux ans, voire trois exceptionnellement, et représentent 16% de l'effectif global.

Cette situation est génératrice de conséquences néfastes pour l'administration : démotivation des agents en poste, nécessité de former des agents ANT pour une durée limitée, taux de renouvellement important des effectifs.

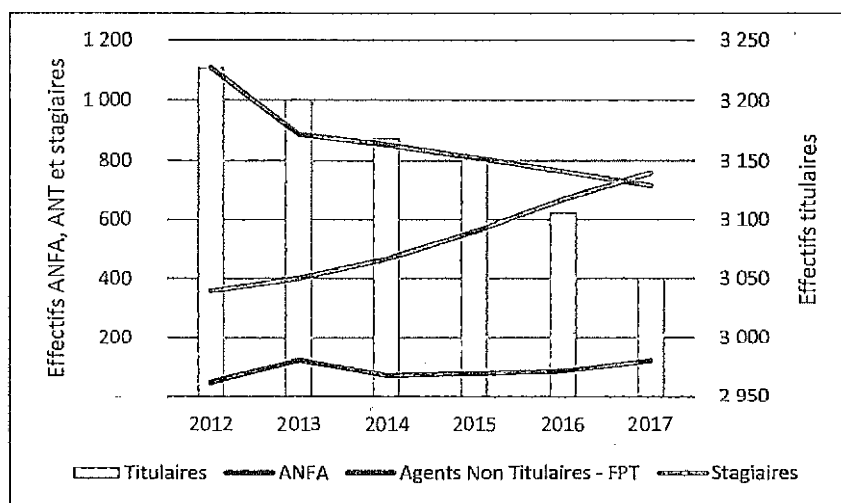
Une amorce d'encadrement et de limitation du recours aux agents non titulaires a été engagée en début d'année 2018 avec l'adoption de la loi du Pays n°2018-4 du 1^{er} février 2018 relative aux motifs et aux durées de recrutement des ANT de la FPT. En son article 2, la loi du Pays modifie l'article 34 de la délibération 95-215 AT en prévoyant à l'alinéa 3 que le recours aux ANT dans le cadre d'un besoin occasionnel doit s'inscrire « *dans un projet précisément défini et non durable* ». Elle prévoit par ailleurs des limites à la durée des contrats, « *de sorte que cela reste l'exception et ne devienne pas une règle*⁸ ».

Si la Chambre ne peut qu'encourager ces démarches d'encadrement du recours aux ANT, elle se doit toutefois d'appeler l'attention sur le fait que cet encadrement ne sera opérant que dans le cadre d'un plan de recrutement pluriannuel associé à l'organisation régulière de concours.

En effet, à défaut d'organiser régulièrement des concours de recrutement, la Polynésie fige une situation dérogatoire pour assurer le fonctionnement de son administration. Ce constat a également été fait par des représentants de l'Assemblée de Polynésie lors des débats en février 2018 : « *On déroge tout simplement au principe même de la fonction publique. 8 ans, 5 ans, sans concours... N'oublions pas que le concours est le rempart contre le clientélisme mais aussi contre la cooptation dans la fonction publique* ».

⁷ La Polynésie n'a pas organisé de concours de catégorie A pendant 9 ans, avant le concours organisé en 2017 au titre de l'année 2016, pour une affectation effective des lauréats en mai 2018.

⁸ PV des débats à l'APF du 1^{er} février 2018.

Graphique n° 1 : Evolution des effectifs ANFA, stagiaires, titulaires et ANT de la FPT

Source : CTC d'après extraits SEDIT

Recommandation n° 5 : Définir une politique pluriannuelle de recrutement et planifier l'organisation régulière de concours de recrutement.

1.2.2.2 Le cas particulier des agents de la flottille administrative : l'inadéquation avec la réalité des missions

Au sein des agents de l'administration, on note l'existence de deux corps techniques liés à l'insularité : le personnel maritime et les dockers itinérants. Ces deux catégories d'agents sont dédiées au fonctionnement de la flottille administrative, qui assure des missions de service public spécifiques telles que le transport scolaire ou de matériel de travaux publics.

L'effectif total du personnel maritime et des dockers itinérants a diminué de moitié depuis 2012, notamment du fait du plan de départ volontaire s'agissant en particulier du personnel maritime. Toutefois, son adéquation avec l'activité réelle de la flottille reste encore à établir au regard du nombre de bateaux en activité et de leurs rotations ; ainsi dans une communication en conseil des ministres en juin 2014, le ministre de l'équipement a indiqué que la flottille disposait pour remplir ses missions d'un effectif de 272 agents et de 7 bateaux dont seulement 5 étaient opérationnels.

Dans son rapport sur la flottille administrative, sur la période 2008-2012, la Chambre avait d'ailleurs relevé que la très forte diminution de l'activité devait inciter la Collectivité à redéfinir le périmètre des missions de la flottille afin d'en déterminer un dimensionnement optimal en termes de moyens humains et matériels. Cette recommandation demeure d'actualité en 2018.

Tableau n° 6 : Evolution des effectifs et de la masse salariale du personnel maritime et des dockers itinérants

	2012		2013		2014		2015		2016		2017	
	Eff.	Coût	Eff.	Coût	Eff.	Coût	Eff.	Coût	Eff.	Coût	Eff.	Coût
Personnel Maritime	144	775 233 601	146	823 773 318	93	1 090 914 900	81	497 652 738	80	483 781 009	80	457 537 941
Docker Itinérant	111	379 016 825	59	265 030 554	61	219 943 325	60	222 294 871	57	219 298 727	56	215 907 142
Total	255	1 154 250 426	205	1 088 803 872	154	1 310 858 225	141	719 947 609	137	703 079 736	136	673 445 083

Source : CTC d'après SEDIT

2 UNE MASSE SALARIALE MAITRISEE MAIS UN REGIME INDEMNITAIRE INSUFFISAMMENT PILOTE

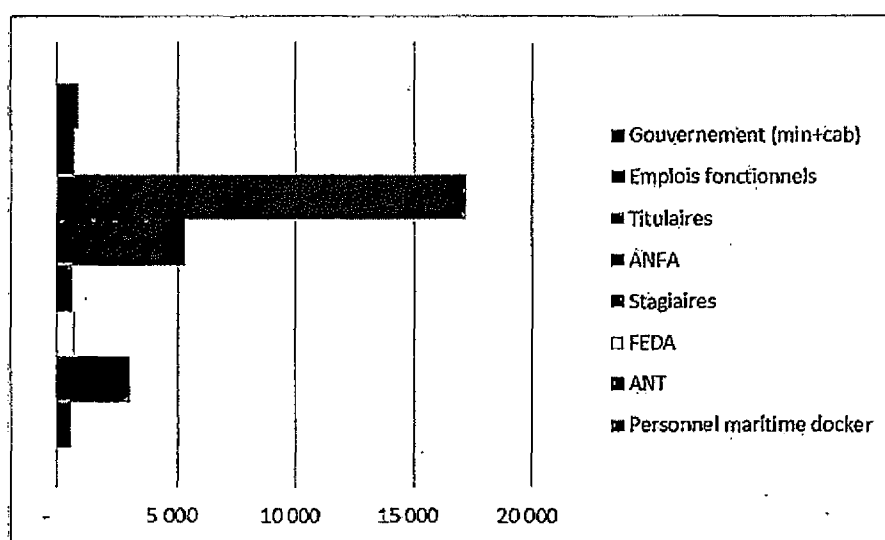
2.1 La masse salariale des agents au service de l'administration de la Polynésie française : une évolution contenue

Le périmètre d'analyse de la masse salariale des agents au service de l'administration de la Polynésie française étudié ici prend en compte les rémunérations des agents de l'administration et les indemnités des membres du gouvernement.

En revanche, il exclut le coût du corps des volontaires au développement (CVD), qui s'élève à 520 MF CFP en 2017 et relève exclusivement de la politique d'accès à l'emploi, et celui des « Territoriaux », qui ne représentait plus, en 2017, que 43 MF CFP.

Il exclut de facto les agents employés dans les établissements publics administratifs.

Graphique n° 2 : Structure de la masse salariale de l'administration de la Polynésie (en MF CFP)



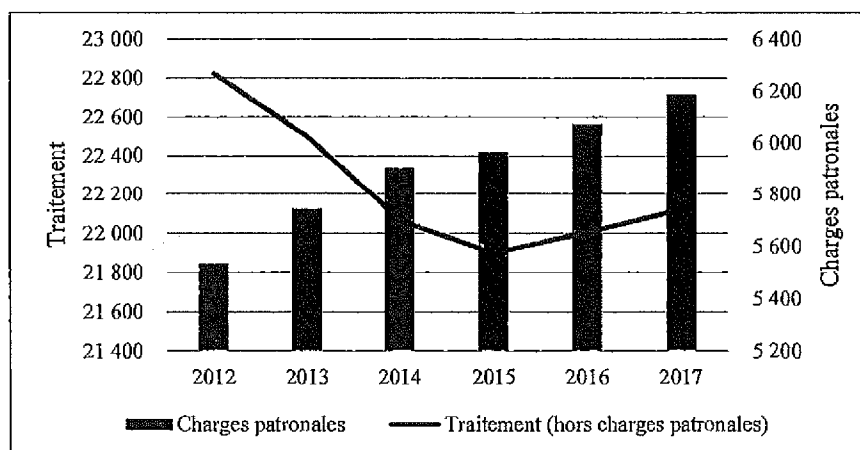
Source : CTC d'après extraits SEDIT

La masse salariale est constituée du traitement de base, des indemnités et primes et des charges patronales. Elle s'élève en 2017 à 28,3 Mds F CFP (annexe 3). Elle apparaît constante entre 2012 et 2017.

Toutefois, si les indemnités et primes restent stables, autour de 2 Mds F CFP (hors heures supplémentaires et astreintes médicales), le traitement de base a baissé de 1 Mds de F CFP, passant de 21 Mds F CFP à 20 Mds F CFP.

La stabilité de la masse salariale provient de la hausse des charges patronales, qui a oblitéré les effets positifs de la baisse des effectifs sur la diminution du poids financier du traitement de base des agents de l'administration.

Graphique n° 3 : Evolution comparées du traitement* et des charges patronales (MF CFP)



Source : CTC d'après extrait SEDIT (effectifs rémunérés au 31/12/N)

*Hors contrats CVD et indemnités de départ volontaires

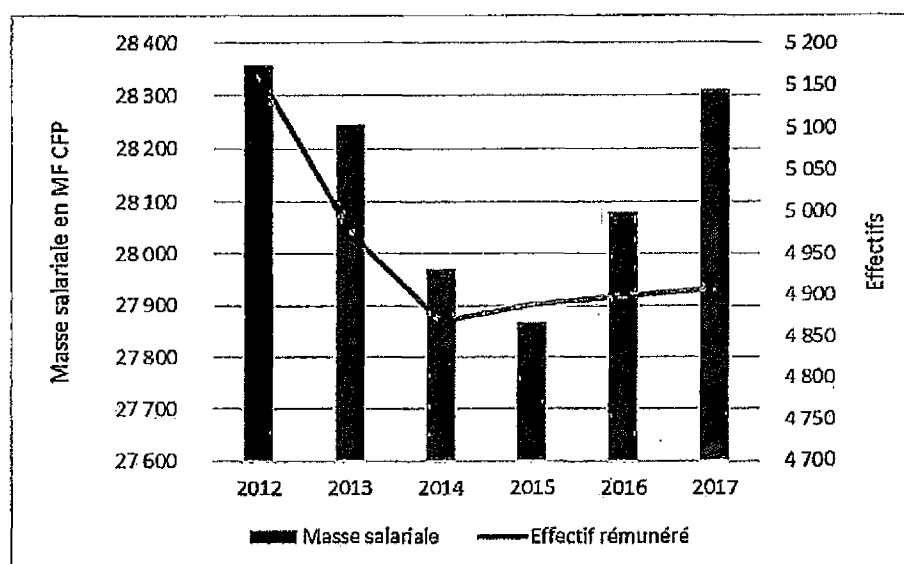
2.1.1 La masse salariale des agents de l'administration

Les effectifs rémunérés, dans le cadre du périmètre précédemment défini, s'établissent en 2017 à plus de 4 900 agents. Les départs volontaires engagés en 2013 ont généré un surcoût de plus de 1,5 Mds de F CFP sur la période sous revue ; ils ont contribué à réduire les effectifs rémunérés de 5%.

Les agents ANFA (Agents non fonctionnaires de l'Administration) et les agents de la fonction publique territoriale qu'ils soient stagiaires, titulaires ou agents non titulaires (ANT) représentent 93% de la masse salariale, soit un peu plus de 26 Mds F CFP.

Toutefois l'évolution comparée de la masse salariale des agents de l'administration et de leur effectif illustre l'effet négatif de la hausse des charges patronales sur l'évolution de la masse salariale.

Graphique n° 4 : Evolution comparée des effectifs des agents de l'administration et de la masse salariale correspondante (hors indemnités de départ volontaire)



Source : CTC d'après extraits SEDIT

2.1.2 Le caractère discrétionnaire de la rémunération des emplois fonctionnels perdure malgré une tentative d'encadrement

Echelon intermédiaire entre le gouvernement et les services de l'administration, les emplois fonctionnels offrent des conditions de rémunération avantageuses en contrepartie de la précarité qu'ils doivent imposer à leur bénéficiaire.

En application de la délibération n°2016-38 APF du 26 mai 2016⁹ relative aux agents publics occupant des emplois fonctionnels, la Polynésie française rémunère deux catégories d'agents conformément à la grille des emplois fonctionnels :

- Les agents détachés ou recrutés sur emplois fonctionnels, pour diriger les services administratifs et mettre en œuvre la politique définie par le gouvernement.
- Des agents non affectés sur emplois fonctionnels mais dont les compétences spécifiques ou l'emploi doivent faire l'objet d'une prise en compte spéciale (article 22)¹⁰.

⁹ La délibération n°2016-38 APF du 26 mai 2016 annule et remplace la délibération n°96-177 APF du 19 décembre 1996.

¹⁰ Emplois nécessitant des connaissances techniques spécialisées, en application du statut de la fonction publique de la Polynésie, emplois conduisant à une participation directe aux travaux du conseil des ministres, emploi de contrôleur des dépenses engagées.

Les agents détachés ou recrutés sur emplois fonctionnels sont limitativement énumérés dans la délibération précitée : le secrétaire général du gouvernement, les secrétaires généraux adjoints, les chefs de service ou de circonscription administrative, les directeurs d'offices ou d'établissements publics de la Polynésie française. Ces emplois peuvent être occupés par des fonctionnaires de la Polynésie, des fonctionnaires relevant d'une autre fonction publique, des agents relevant de la convention collective des ANFA, en position de détachement, et des agents issus du secteur privé.

La rémunération des agents sur emploi fonctionnel est arrêtée par le conseil des ministres. Jusqu'en 2016, cette rémunération était librement déterminée par ce dernier, sans encadrement.

La délibération n°2016-38 APF du 26 mai 2016 conserve cette liberté mais prévoit, notamment à l'article 17, un dispositif de critères très précis reposant entre autres sur les sujétions, l'expérience professionnelle, les diplômes, les budgets exécutés par le service, les effectifs et l'importance des missions.

Si ce dispositif permet d'afficher un encadrement objectif et rigoureux de la rémunération des emplois fonctionnels, force est de constater que ses modalités d'application, et en particulier le lien entre ces critères et le positionnement dans la grille indiciaire des emplois fonctionnels, sont inexistantes. En d'autres termes, alors que l'APF a voté un encadrement du système de rémunération des emplois fonctionnels, le ministère en charge de la fonction publique n'a prévu aucune modalité de mise en œuvre de cet encadrement.

Les services du Pays ont indiqué au cours de l'instruction qu'il est envisagé de soumettre un arrêté d'application de l'article 17 de la délibération n°2016-38 APF au conseil des ministres.

Tableau n° 7 : Grille indiciaire des emplois fonctionnels

Article 36 de la D.2016-38 APF du 26/05/2016	Plancher		Plafond	
Groupe 1	Chevron 1	506	Chevron 7	686
Groupe 2	Chevron 1	716	Chevron 7	896
Groupe 3	Chevron 1	926	Chevron 7	1 106
Groupe 4	Chevron 1	1 156	Chevron 5	1 356
Groupe 5	Chevron 1	1 406	Chevron 5	1 606
Groupe 6	Chevron 1	1 656	Chevron 4	1 806

Source : Délibération n°2016-38 APF du 26 mai 2016

Par ailleurs, l'examen détaillé du niveau de rémunération des agents sur emplois fonctionnels au cours de la période sous revue confirme que les critères de l'article 17 n'entrent absolument pas en ligne de compte dans la détermination des indices de rémunération. Plus que tout autre considération, le niveau de rémunération antérieurement détenu par l'agent continue de déterminer le classement dans la grille indiciaire des emplois fonctionnels.

Le niveau de rémunération des agents sur emplois fonctionnels relève donc toujours et uniquement du conseil des ministres sur proposition du ministre de tutelle, ce qui vide de toute portée la réforme introduite en 2016 par l'Assemblée de Polynésie française qui ambitionnait pourtant « *d'éviter de voir des dérapages comme on a pu le voir dans le passé où on a entendu parler de rémunérations exorbitantes* ¹¹ ».

La masse salariale des agents sur emplois fonctionnels ou assimilés a connu, depuis 2012, une augmentation de 31%, constante sur la période, pour s'établir à 768MF CFP en 2017.

En l'absence de système d'information des ressources humaines (SIRH), seul le coût global de ces agents a pu être déterminé, à partir des données financières extraites du logiciel de la paye. La part respective des agents recrutés ou détachés sur emplois fonctionnels et celle des agents rémunérés par référence à leur grille requièrent actuellement un comptage manuel ou la consultation du dossier des agents et n'ont pu être appréciées dans le présent rapport.

Selon les services en charge de la rémunération, les agents recrutés ou détachés sur emplois fonctionnels représentent 75% du montant total.

Tableau n° 8 : Masse salariale totale des emplois fonctionnels ou assimilés

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Δ 2017/2012
Coût emplois fonctionnel	585 128 221	596 519 155	576 962 667	648 928 622	672 708 163	768 461 519	31%

Source : CTC d'après extraits SEDIT

2.1.3 Les charges afférentes au gouvernement de la Polynésie

Le Président, le vice-Président, les ministres et les collaborateurs de cabinet sont considérés ici comme constitutifs de l'entité « gouvernement ».

Certains agents du Service des Moyens Généraux sont placés auprès des différents cabinets pour exercer des fonctions de secrétaires, comptables, plantons, chauffeurs (ils sont dits « Mis en Service – SMG ») ; n'étant pas considérés comme des « collaborateurs », les charges correspondantes sont analysées *infra* (§.2.2.2.3).

La présente analyse exclut par ailleurs le coût de la retraite des anciens élus, qui avoisinait, en 2017, 75 MF CFP et dont la charge est toujours supportée par le Pays. En effet, le dispositif par capitalisation via la souscription d'un contrat d'assurance n'a été mis en place qu'à partir de 1996.

¹¹ Extrait du procès-verbal de l'Assemblée de Polynésie.

Tableau n° 9 : Evolution de l'effectif et de la rémunération du gouvernement (hors anciens élus)

	2012		2013		2014		2015		2016		2017		
	Nbre	Montant	Nbre	Montant	Nbre	Montant	Nbre	Montant	Nbre	Montant	Nbre	Montant	Δ 17/12
Président- VP- Ministres	12	160 286 556	11	135 094 932	9	117 531 351	10	134 673 231	10	121 761 584	9	121 201 857	-24%
Personnel Cabinet	61	985 555 299	58	937 094 830	47	937 437 569	40	840 728 944	41	777 086 752	50	801 378 304	-19%

Source : CTC d'après extraits SÉDIT (effectifs rémunérés)

2.1.3.1 Les membres du gouvernement (Président, vice-président et ministres)

La rémunération allouée aux membres du gouvernement est composée de trois éléments :

- L'indemnité mensuelle, dont le montant est déterminé par l'Assemblée de la Polynésie,
- L'indemnité de représentation, dont le montant est déterminé par le conseil des ministres,
- La prise en charge des repas et de nuitées à l'occasion des déplacements.

Outre la contribution de solidarité territoriale, l'indemnité mensuelle allouée aux membres du gouvernement est assujettie aux cotisations CPS (branche maladie, accident du travail et prestations familiales). L'indemnité de représentation n'y est plus assujettie depuis le 1^{er} mai 2016.

La charge financière supportée pour les membres du gouvernement a diminué de 20% pendant la période sous revue, sous l'effet combiné des réformes statutaires et de décisions de la Collectivité.

Dans sa version initiale de 2004, la loi statutaire ne prévoyait pas la limitation du nombre de ministres. Par ailleurs, le montant de l'indemnité mensuelle versée était plafonné à l'indice 844 et le montant annuel de l'indemnité de représentation représentait entre 2 885 et 3 847 fois la valeur du point d'indice selon les fonctions occupées (ministres ou Président).

La loi statutaire modifiée en 2011 a posé une triple limite aux charges afférentes aux membres du gouvernement, applicable à compter de 2013 :

- Le gouvernement de la Polynésie ne peut comprendre qu'un maximum de 10 ministres. Pour mémoire, le Président mais également le vice-président¹² ne sont pas considérés comme des ministres ;
- Le montant de l'indemnité mensuelle est plafonné par la loi à l'indice 760 ;
- A la cessation de leurs fonctions, les membres du gouvernement ont droit au versement d'un mois d'indemnité mensuelle (contre trois mois précédemment), s'ils n'ont pas repris une activité rémunérée.

¹² Avis du Conseil d'Etat n°382646 du 24 mars 2009.

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

Par ailleurs, l'arrêté du conseil des ministres du 2 février 2011 a modifié à la baisse les modalités de détermination du montant annuel de l'indemnité de représentation qui s'établit désormais entre 1 443 et 1 942 fois la valeur du point d'indice.

Enfin, une nouvelle diminution de l'indemnité mensuelle est intervenue en 2013, dans le cadre de la démarche de maîtrise des dépenses publiques, avec un abattement de 10% appliqué à l'indice qui s'établit désormais à 684.

Tableau n° 10 : Evolution des charges afférentes aux différents membres du gouvernement

	Indemnité mensuelle	Indemnité mensuelle de représentation	Cotisations patronales (CPS maladie)	Cotisations retraite AXA	Total	PM CST
Président (PR)						
1er janvier 2005	801 800	304 554	106 383	112 252	1 324 989	24 090
1er juillet 2012	756 200	159 532	130 685	105 868	1 152 285	21 810
1er janvier 2018	687 420	161 135	107 719	96 239	1 052 513	31 369
Δ 2018/2005	-14%	-47%	1%	-14%	-21%	30%
Vice-Président (VP)						
1er janvier 2005	801 800	253 808	106 383	112 252	1 274 243	24 090
1er juillet 2012	756 200	132 915	127 885	105 868	1 122 868	21 810
1er janvier 2018	687 420	134 251	107 719	96 239	1 025 629	31 369
Δ 2018/2005	-14%	-47%	1%	-14%	-20%	30%
Ministres (MN)						
1er janvier 2005	801 800	228 396	106 383	112 252	1 248 831	24 090
1er juillet 2012	756 200	119 649	126 489	105 868	1 108 206	21 810
1er janvier 2018	687 420	120 851	107 719	96 239	1 012 229	31 369
Δ 2018/2005	-14%	-47%	1%	-14%	-19%	30%

Source : CTC d'après SEDIT et tableaux DBF

2.1.3.2 Les collaborateurs de cabinet

Une double limitation a également été imposée aux charges afférentes aux collaborateurs de cabinet.

Première limitation : Un nombre maximum de collaborateurs

La fixation d'un nombre maximum de 150 collaborateurs de cabinet a été déterminée par délibération 2012-9 APF du 29 mars 2012. Cette limite n'a jamais été dépassée. Après une baisse de 34% entre 2012 et 2016, le nombre de collaborateurs de cabinet a atteint 50 agents en fin d'année 2017. Les collaborateurs de cabinet représentent environ la moitié des effectifs des agents employés dans les cabinets, les agents du SMG « mis en service » constituant peu ou prou l'autre moitié pour assurer les fonctions permanentes ou logistiques des ministères.

L'effectif actuel des collaborateurs de cabinet (50 agents environ), réduit, pour l'heure, singulièrement la portée de la limitation à 150 collaborateurs de cabinet, qui apparaît sans rapport avec les capacités financières de la Collectivité (sauf à diviser par trois le traitement de ces derniers). En revanche, si l'on considère la notion d'agents employés au sein des cabinets (collaborateurs et autres), ce plafonnement prend tout son sens puisque leur nombre atteint 123 en fin d'année 2017.

Tableau n° 11 : Evolution des agents employés au sein des cabinets ministériels

	31/12/2012	31/12/2013	31/12/2014	31/12/2015	31/12/2016	31/12/2017
Collaborateurs de cabinet	61	58	47	40	41	50
Agents SMG mis en service auprès des cabinets	54	61	39	56	59	57
Fonctionnaires détachés auprès du cabinet	NC	13	26	15	15	13
ANFA	NC	0	0	1	0	0
Fonctionnaire d'Etat détachés	NC	0	0	5	5	2
Agents de l'administration mis à disposition	NC	10	0	0	0	0
Agents CEAPF	NC	0	4	1	1	1
TOTAL	115	142	116	118	121	123

Source : CTC d'après extraits SEDIT (effectifs rémunérés) et tableau de suivi SMG (2012)

NC = Non communiqué

Seconde limitation : Les crédits budgétaires

Une limite des crédits budgétaires pour les charges de collaborateurs de cabinet (sous-chapitre 960 07) a été fixée à 5% en 2012, 4% en 2013 puis à 3% à partir de 2014 des rémunérations et charges du personnel (sous-chapitre 962 02)¹³ lors de la modification de la loi statutaire en 2011.

Cette limite n'a été respectée à partir de 2015, que sous l'effet combiné d'une part, de la baisse des effectifs des collaborateurs (passant de 47 à 40 agents) et, d'autre part, du changement d'imputation des indemnités de sujétions spéciales versées aux agents du SMG « mis en service » au sein des cabinets (du sous-chapitre 960 07 au sous-chapitre 962 02).

En d'autres termes, la baisse du dividende a contribué à la baisse du quotient et a abondé à due concurrence le diviseur. Cette baisse est intervenue suite à un avis du tribunal administratif de Papeete en mai 2015,¹⁴ puisque le montant prévu au budget primitif 2015, s'agissant du sous-chapitre 960 07, s'établissait à 3,70% du sous-chapitre 962 02.

Tableau n° 12 : Evolution des charges afférentes aux collaborateurs de cabinet par rapport aux charges totales de personnel

SCHAP	ETAPE (*)	2012	2013	2014	2015	2016	2017 (**)
96007	BP	1 250 000 000	1 100 000 000	1 100 000 000	1 100 000 000	892 093 000	888 900 000
	CA	1 022 778 881	1 062 892 687	1 082 473 911	811 838 036	781 962 919	812 894 046
96202	BP	29 466 211 506	30 501 721 730	29 872 378 050	29 753 310 690	29 727 104 871	29 629 804 516
	CA	29 302 537 250	30 710 680 928	29 722 964 300	29 040 661 394	29 032 701 036	29 546 944 149
% 96007 / 96202	BP	4,24%	3,61%	3,68%	3,70%	3,00%	3,00%
	CA	3,49%	3,46%	3,64%	2,80%	2,69%	2,75%
Taux réglementaire		5,00%	4,00%	3,00%	3,00%	3,00%	3,00%

Sources : DBF d'après les budgets primitifs et les comptes administratifs de la PF (Poly-GF)

¹³ Art. 86 de la loi organique modifiée.

¹⁴ Avis TAPF n°1/2015 du 12 mai 2015.

2.1.3.3 Le recours croissant aux prestataires d'études

L'analyse du coût total réel des cabinets ministériels ne saurait être exhaustive sans un examen de la charge financière générée par le recours aux prestataires de service. En effet, les ministères sollicitent des prestataires pour des missions dont la nature relève traditionnellement des fonctions des collaborateurs de cabinet puisqu'il s'agit principalement d'études, d'assistance et de conseil juridique.

Entre 2012 et 2016, le coût des prestations commandées directement par les ministères (c'est-à-dire sans prendre en compte celles commandées par leurs services administratifs) a plus que doublé, passant de 68,4 MF CFP à 242 MF CFP.

Les prestations d'ordre juridique ou logistique représentent, de 2012 à 2017, entre 5% et 10% de leur coût total. Le recours croissant à ce type de prestations révèle un besoin de réorganisation de cette fonction dans les services administratifs de la Polynésie et justifie pleinement l'engagement d'une étude associant la Direction de la Modernisation et des Réformes de l'Administration (ex-IGA) et le SGG sur cette thématique à horizon 2019.

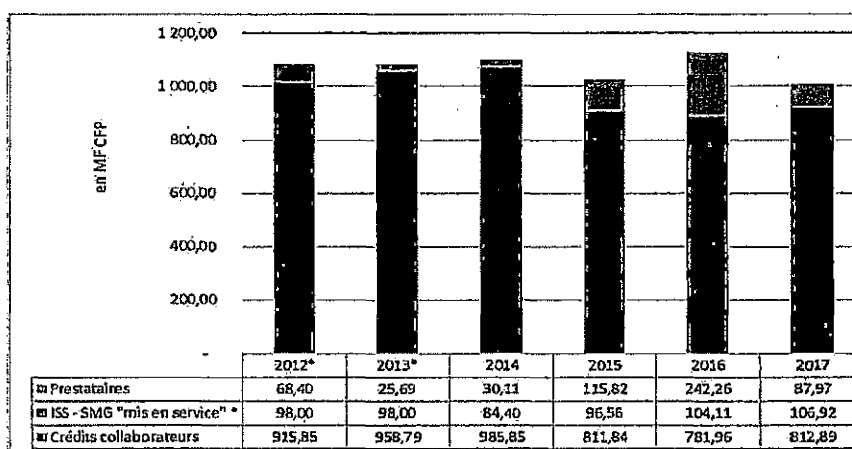
La Chambre appelle l'attention de la Collectivité sur la nécessité de coordonner ces études, en constituant une base de données, afin d'éviter des doublons.

A ce titre, il convient de rappeler que l'arrêté de création de la DMRA prévoit que cette dernière doit être systématiquement informée par les ministères des études et audits relatifs à l'organisation et au fonctionnement, préalablement à leur déroulement. Elle doit par ailleurs recevoir un exemplaire du rapport final.

Nonobstant le fait que ces termes de l'arrêté ne sont pas systématiquement respectés par les ministères, la DMRA pourrait étendre son action à l'ensemble des études et audits diligentés par la Collectivité (ministères et services), sous réserve d'une modification de son arrêté de création permettant d'étendre son périmètre s'agissant des études et audits.

In fine, si le coût des collaborateurs est effectivement en baisse de 10% sur la période, le coût total des cabinets ministériels, loin d'avoir baissé, s'est maintenu à un niveau supérieur à 1 Mds de F CFP.

Graphique n° 5 : Coût total de fonctionnement des cabinets ministériels



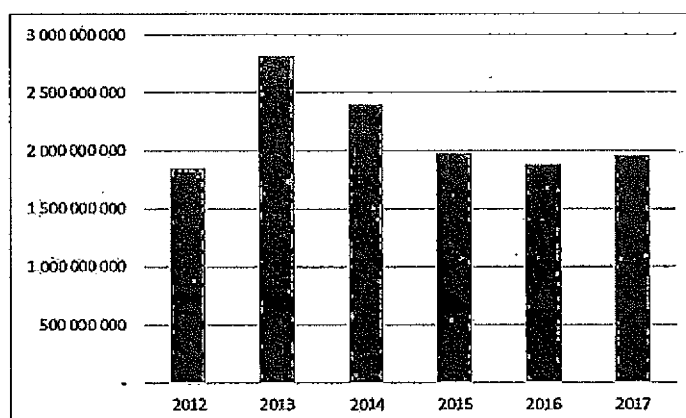
Source : CTC d'après extraits Poly-GF et SEDIT * pour les exercices 2012 et 2013, le coût de l'ISS des agents SMG « MES » a été estimé par rapport au montant moyen de la période, puisque ces indemnités spécifiques d'une activité en cabinet n'étaient pas distinguées dans une rubrique dédiée jusqu'à mi-2013.

Recommandation n° 6 : Etendre la mission de centralisation et de coordination de la DMRA à l'ensemble des études et audits diligentés par les ministères et les services.

2.2 Un régime indemnitaire complexe aux effets de gestion négatifs

Le volume financier des primes et indemnités servies au cours de la période sous revue aux agents de l'administration de la Polynésie représente en totalité 2 Mds de F CFP en moyenne par an, soit 7% de la masse salariale. Le régime indemnitaire est constitué de 66 primes et indemnités de tous ordres. L'augmentation relevée en 2013 et 2014 provient notamment des indemnités de départ versées lors des changements de gouvernement.

Graphique n° 6 : Evolution des primes et indemnités (F CFP)

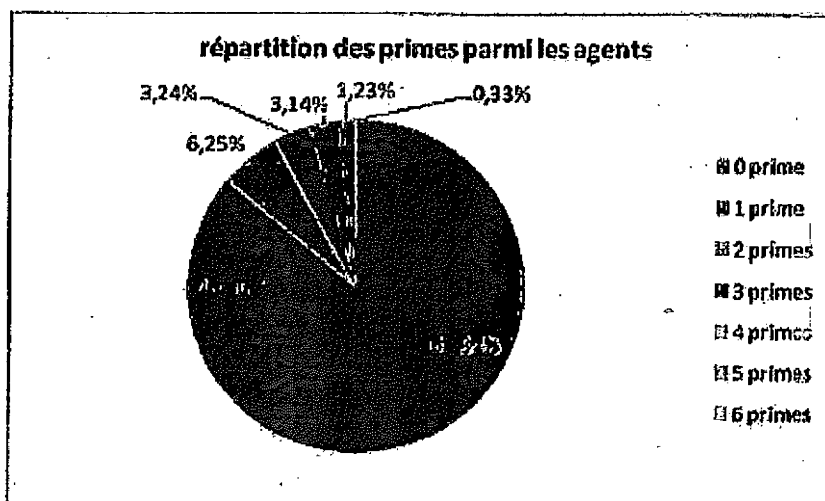


Source : CTC d'après SEDIT

Une étude engagée par le président du Pays au cours de l'année 2017¹⁵ a montré que 1 919 agents, soit environ un tiers de l'effectif rémunéré, sont attributaires de primes et indemnités et peuvent cumuler jusqu'à 6 accessoires différents. A contrario, près de 66% des agents de l'administration de la Polynésie ne bénéficient d'aucune prime. En 2017, des primes et indemnités ont été versées à des agents affectés dans 43 services sur les 49 services administratifs que compte la Polynésie.

¹⁵ Etude sur les primes et le régime indemnitaire – Etat des lieux dans les services administratifs – 25/04/2018.

Graphique n° 7 : Répartition des primes



Source : Etude sur les primes et le régime indemnitaire – avril 2018 - DMRA

N'entrent pas dans le cadre de la présente analyse les indemnités liées aux astreintes médicales, qui représentent un peu plus de 230 MF CFP en 2017, ni les heures supplémentaires et autres majorations pour travaux horaires qui s'élèvent à près de 300MF CFP en 2017.

2.2.1 La réforme du régime indemnitaire : une demande récurrente

Le régime indemnitaire des agents de la Polynésie française est un sujet récurrent dans les débats de l'Assemblée de Polynésie. Qualifié en 2017 lors des débats à l'Assemblée d'« héritage de privilèges surannées susceptibles d'alimenter un vent de fronde de tout bord », le régime indemnitaire a vocation à être réformé.

En effet, l'analyse comparative du volume financier des primes et indemnités versées en 2017 fait apparaître des différences considérables entre les différents services de la Polynésie, le régime indemnitaire moyen annuel par agent bénéficiaire pour aller jusqu'à 2 000 000 F CFP.

Tableau n° 13 : Volume financier total du régime indemnitaire par service en 2017

Service	Montant 2017 des indemnités	Effectifs 2017	Niveau moyen par agent	Observations
DICP	192 441 896	95	2 025 704	
Équipement - personnel maritime	214 627 753	136	1 578 145	
DBF	111 846 694	109	1 026 116	
Service de la communication	7 902 590	9	878 066	
DAC Sécurité aéroportuaire	170 276 421	218	781 085	
Service des moyens généraux	157 943 448	233	677 869	dont 107 MF CFP d'ISS SMG-CAB
Service informatique	35 211 602	54	652 067	
DP affaires maritimes	20 410 300	32	637 822	
Direction du travail	15 475 682	28	552 703	
DAF - Affaires foncières	51 719 374	133	388 867	
DGEN	2 778 664	9	308 740	
Circ. Des Australes	2 448 305	10	244 831	
ARASS	5 220 024	22	237 274	
Urbanisme	13 234 709	64	206 792	
SGG	8 435 982	41	205 756	
Service des parcs et jardins	9 756 589	57	171 168	
Santé (hors astreinte)	163 318 080	998	163 645	
Jeunesse et sports	8 761 716	64	136 902	
Circ. Marquises	2 167 580	16	135 474	
SDR + Dir. Biosécurité+Dir. Agriculture	39 500 412	293	134 814	Scission du SDR en 2017
Transports terrestres	7 748 379	64	121 068	
Circ. ISLV	1 449 690	13	111 515	
Équipement - hors personnel maritime	77 521 502	719	107 819	
CESC	1 500 312	17	88 254	
DGEE	59 725 214	692	86 308	
Culture et patrimoine	2 297 178	30	76 573	
Circ. TG	853 956	12	71 163	
Service d'accueil et de sécurité	14 268 936	202	70 638	
Direction ressources marines	6 379 184	92	69 339	
Energies	888 361	13	68 335	
DSCEN	168 000	3	56 000	
Imprimerie officielle	777 285	17	45 723	
Affaires sociales	7 217 470	217	33 260	
Artisanat	432 000	13	33 231	
DGAE	1 437 173	61	23 560	
DMRA	278 789	12	23 232	
Environnement	585 732	26	22 528	
Serv. Patrimoine et archives	428 934	20	21 447	
Emploi, formation professionnelle	1 462 223	87	16 807	
DGRH	398 660	85	4 690	
Développement des communes	28 289	9	3 143	
Condition féminine	5 400	4	1 350	

Source : Etude sur les primes et le régime indemnitaire – DMRA – 25 avril 2018

Annoncé maintes fois, la réforme du régime indemnitaire de la Collectivité n'a pourtant jamais abouti. Une tentative de recensement a permis en 2014 d'en dresser un panorama d'ensemble, la démarche n'a pas prospéré faute de désignation d'un chef de file pour ce chantier, consubstantiel à la gestion des emplois, des effectifs et des compétences.

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

Le processus a été relancé au cours de l'année 2017¹⁶ par le président de la Polynésie qui a alors constaté que le régime indemnitaire apparaît « *complexe, coûteux et peu efficace* ». L'objectif est de dresser un état des lieux des indemnités et primes de toutes nature et de formuler des propositions en vue de leur modernisation pour les rendre plus « *lisibles, plus équitables et plus efficaces* ». La première phase a abouti le 25 avril 2018 avec la restitution d'un état des lieux des primes et indemnités dans les services de l'administration.

D'après l'état des primes et indemnités, extrait du logiciel de traitement de la paye (SEDIT Marianne), ces dernières peuvent être classées en trois grandes catégories : les primes et indemnités apparaissent servies soit en fonction de l'affectation des agents, soit selon leur niveau de responsabilité, soit en vertu de leur statut.

Pour procéder à leur analyse, une sélection a été opérée selon les critères suivants : leur importance dans le total des primes et indemnités annuelles, leur dénomination (s'agissant plus particulièrement de l'ISS), le nombre d'agents bénéficiaires et enfin les débats de l'APF relatifs à la démarche de maîtrise des dépenses publiques lancée en 2011.

Trente-deux primes et indemnités ont ainsi été sélectionnées pour examen, elles représentent un montant total annuel de l'ordre de 1,3 Mds de F CFP¹⁷, soit plus de 80% de la charge financière supportée par la Polynésie française.

2.2.2 La hausse non maîtrisée de l'indemnité pour sujétions spéciales

Au cours de la période sous revue, la charge financière afférente à l'indemnité pour sujétions spéciales (ISS) a plus que doublé, passant de 206 MF CFP en 2012 à 424 MF CFP en 2017, au bénéfice de plus de 300 agents.

Cette évolution est révélatrice d'un dérapage dans l'octroi de cette indemnité. Par nature accessoire distinctif d'un niveau de responsabilité, de compétence ou de conditions de travail particulières, l'ISS tend à devenir, par les évolutions successives de ses modalités d'attribution, un accessoire systématique pour certains services.

Tableau n° 14 : Evolution de la charge financière afférente à l'ISS

		2012*	2013*	2014	2015	2016	2017	Montant mensuel moyen par agent en 2017
2299	Indemnité de sujétions spéciale (NP)	23 481 400	21 328 100	13 453 000	9 855 000	5 526 000	16 975 800	29 472
2300	Indemnité de sujétions spéciale	183 229 683	148 411 883	170 389 065	191 962 934	169 622 957	136 197 946	34 815
2306	Indré sujétion spéciale SSLIA	-	-	-	-	-	105 691 452	64 762
2307	Indré sujétion spéciale SPPA	-	-	-	-	-	22 186 391	30 814
2308	Indré sujétion spéciale AFIS	-	-	-	-	-	15 885 485	24 977
2309	Indré sujétion spéciale RESP	-	-	-	-	-	20 611 088	36 544
2310	Indré sujétion spéciale SMG-CAB	-	47 511 600	84 399 300	96 561 300	104 107 350	106 923 900	132 990
	TOTAL	206 711 083	217 251 583	268 241 365	298 379 234	279 256 307	424 472 062	

Source : CTC d'après SEDIT (*sans retraitement de la rubrique 2310 – cf. §2.1.3.2)

¹⁶ Lettre de mission n°8843/PR du 30 novembre 2017.

¹⁷ Les heures supplémentaires et les astreintes sont exclues du champ des primes et indemnités.

On distingue trois grandes familles d'indemnités pour sujétions spéciales : l'ISS « originelle » (rubrique 2300), l'ISS des agents de la direction de l'aviation civile (rubriques 2306 à 2309) et enfin l'ISS des agents du SMG mis en service dans les cabinets ministériels (rubrique 2310).

On note en outre le versement d'une ISS non permanente attribuée dans le cadre de missions ponctuelles (rubrique 2299), qui ne sera pas analysée ici et représentée, en 2017, 17MF CFP.

2.2.2.1 L'ISS originelle, une indemnité distinctive d'un niveau de responsabilité ou de compétence

L'indemnité pour sujétions spéciales (ISS) a été instaurée par délibération n°97-153 APF du 3 août 1997 modifiée, pour tenir compte de « situations particulières ». En 2017, cette indemnité (rubrique 2300 – SEDIT) s'est élevée à un montant total de 136 MF CFP, au bénéfice de 326 agents, soit un montant moyen mensuel par agent de 34 815 F CFP.

L'APF a laissé à la diligence du conseil des ministres le soin de déterminer les modalités d'attribution, la liste des emplois et les bénéficiaires pouvant y prétendre. La délibération prévoit en son article 3 que l'attribution de l'indemnité est accordée in fine par le président de la Polynésie. Elle instaure par ailleurs une grille composée de 37 groupes différents ouvrant droit au versement d'une indemnité mensuelle pouvant aller de 18 000 F CFP à 180 000 F CFP¹⁸.

Par arrêté n°395 CM du 1^{er} avril 1998 modifié, le conseil des ministres a défini une liste de fonctions ouvrant droit au bénéfice de l'ISS « *en raison des compétences et aptitudes particulières qu'elles exigent ou du surcoût de travail qu'elles imposent* ».

Modifié 28 fois depuis 1998, soit plus d'une fois par an, cet arrêté a vu le périmètre de ses bénéficiaires et l'enveloppe financière correspondante fluctuer, sans qu'il soit possible d'identifier au sein de ces modifications une ligne directrice en rapport avec l'esprit de la délibération du 3 août 1997.

Ainsi, en dépit d'un formalisme administratif accompli, ces textes constituent un ersatz d'encadrement et laissent in fine une liberté d'appréciation totale au président de la Polynésie pour accorder le bénéfice de l'ISS et en définir le montant versé.

L'ISS peut donc être versée à l'agent affecté sur un poste déterminé en vertu de compétences ou d'aptitudes particulières dont les modalités d'objectivation ne sont pas définies.

En effet, aucun document ne prévoit de concordance entre les fonctions ouvrant droit au versement de l'ISS et le classement dans un des 37 groupes prévus à la délibération de 1997, hormis la définition systématique d'un groupe plancher et d'un groupe plafond dont l'étendue est telle qu'elle obère de facto tout encadrement.

¹⁸ En application des dispositions de la délibération 2011-66 APF du 22/09/2011, les montants des ISS ont été minorés de 10% ; Ainsi, depuis cette date le montant plafond est de 180.000 F CFP.

Tableau n° 15 : Exemples d'intervalles ISS

Fonction	Plancher		Plafond	
	Groupe	Montant	Groupe	Montant
Secrétaire SMG	7	50 000	37	200 000
Secrétaire service communication	7	50 000	37	200 000
Receveur conservateur des hypothèques	17	100 000	37	200 000
Agents service parcs et jardins	3	30 000	37	200 000

Source : CTC d'après les textes en vigueur

Outre l'étendue de ces minima/maxima, qui vide de sens l'idée même de limitation, d'autres arrêtés sont non seulement venus étendre la liste des bénéficiaires de l'ISS mais également modifier les modalités de son versement. Il en est ainsi des arrêtés d'attribution de l'ISS aux agents de la Direction de l'Aviation Civile de la Polynésie française notamment.

2.2.2.2 L'ISS des agents de la DAC : la systématisation du versement

Par arrêté n°1293 CM du 30 décembre 2005, le bénéfice de l'ISS a été ouvert aux agents de la DAC. En 2017, cette indemnité s'est élevée à un montant total de 164 MF CFP.

Conformément aux dispositions de la délibération n°97-153 APF du 13 août 1997 à laquelle il se réfère expressément, l'arrêté n°1293 identifie les agents « susceptibles » de bénéficier de l'ISS « *en raison des compétences et des responsabilités particulières qu'elles exigent* ».

A l'instar de la règle ordinaire d'attribution de l'ISS décrite supra, l'arrêté prévoit que l'attribution, la période de versement et le montant de l'ISS font l'objet d'un arrêté individuel librement pris par le Président de la Polynésie. Jusqu'en 2016, l'ISS des agents de la DAC était imputée à la rubrique 2300, à l'instar de l'ISS originelle.

Les modalités d'attribution de l'ISS des agents de la DAC ont été revues en 2016 (en distinguant les rubriques 2306 à 2309). L'arrêté susmentionné a été abrogé et remplacé par l'arrêté n°610 CM du 12 mai 2016 dont les dispositions bouleversent l'esprit même de cette indemnité.

En effet, en son article 1^{er}, l'arrêté n°610 prévoit que « *les agents de l'aviation civile de la Polynésie française perçoivent une indemnité de sujétion spéciale* » pour les fonctions sauvetage et lutte contre l'incendie, d'information de vol, la prévention du péril animalier et les responsables d'aérodrome. Ces fonctions concernent exclusivement les pompiers d'aérodrome et concerne une centaine d'agents environ.

Si le versement des ISS « DAC » reste conditionné par l'établissement d'un arrêté du Président de la Polynésie, ce dernier perd son pouvoir décisionnaire puisque cette attribution est désormais de droit.

La règle ordinaire d'attribution de l'ISS pour tenir compte des compétences et des fonctions des agents disparaît donc du nouveau dispositif et se trouve généralisée à l'instar d'une prime « métier ».

Par conséquent, l'ISS ne constitue pas le support idoine pour reconnaître les spécificités du métier de pompier d'aérodrome.

Au surplus, un agent exerçant toutes les fonctions susmentionnées pourrait se voir attribuer une ISS calculée au niveau maximum (6,36) dans chacune des fonctions, au risque de se trouver en contradiction avec le montant maximum de la grille de référence de la délibération n°97-153 APF du 13 août 1997 précitée.

2.2.2.3 L'ISS des agents mis à la disposition des cabinets ministériels

Comme précédemment décrit, une cinquantaine d'agents du Service des Moyens Généraux (dits « Mis en Service – SMG »), sont mis à la disposition des cabinets pour exercer des fonctions administratives permanentes : secrétaires, comptables, plantons, chauffeurs (§.2.1.3.2).

L'arrêté n°133 CM du 2 février 2011 leur a ouvert le bénéfice de l'indemnité de sujétion spéciale afin de compenser les spécificités d'une mise à disposition en ministère et notamment ses impacts sur le temps de travail. Les modalités d'attribution de cette ISS sont conformes aux dispositions de la délibération n°97-153 APF du 3 août 1997 modifiée.

En 2017, cette indemnité s'est élevée à un montant total de 106 MF CFP, au profit de 67 agents, soit un montant moyen mensuel par bénéficiaire de 132 990 F CFP.

Comme indiqué précédemment, leur totale distinction dans l'applicatif de la paie n'est intervenue qu'à partir de 2015 et l'avis du tribunal administratif de Papeete. L'ISS de ces agents mis à disposition représente un total annuel de l'ordre 100 MF CFP.

2.2.2.4 La situation paradoxale du Président de la Polynésie, de mai 2013 à octobre 2018

L'ISS, mais également d'autres primes et indemnités, est accordée par arrêté, signé par le président de la Polynésie, conformément aux termes de l'article 3 de la délibération n°97-153 APF du 3 août 1997 modifiée.

Or, depuis mai 2013, le président de la Polynésie est gestionnaire de fait. A ce titre, en application de l'article 64-1 de la loi statutaire, l'ordonnateur du budget de la Polynésie est le vice-président.

Ainsi, depuis mai 2013, le président dirige l'administration, nomme à tous les emplois et signe légitimement des arrêtés d'attribution d'indemnités et de primes, sans être responsable de l'ordonnancement des dépenses afférentes.

L'ultime décision dans la procédure contentieuse relative à la gestion de fait est intervenue en avril 2017. Le reversement de la ligne de compte, intervenue en octobre 2018, a permis de mettre un terme à cette situation paradoxale : le Président en fonctions a obtenu quitus de sa gestion et ainsi pu recouvrer l'exercice plein et entier de l'ensemble de ses responsabilités.

2.2.3 Les primes et indemnités statutaires

2.2.3.1 La situation des primes et indemnités du personnel maritime et des dockers itinérants n'a toujours pas été clarifiée

Comme précédemment indiqué, l'administration de la Polynésie compte dans ses effectifs du personnel maritime et des dockers itinérants (PNNIM), qui arment la flottille administrative.

Leur régime indemnitaire représente, en 2017, un montant total de 221 MF CFP, soit un montant moyen annuel par agent de l'ordre de 1,5 MF CFP, ce qui positionne ce régime à la deuxième place en termes de volume financier en 2017 (hors analyse du traitement de base des agents).

Tableau n° 16 : Régime indemnitaire des dockers itinérants et du personnel maritime

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Δ 17/12	Mensuel moyen /agent 2017
Docker itinérant (DI) = Personnel navigant non inscrit maritime (PNNIM)								
Prime d'ancienneté	25 637 207	12 277 356	16 594 968	17 614 454	18 448 650	19 245 346	-25%	27 183
Effectif DI	111	59	61	60	57	56	-50%	
Personnel maritime (PM)								
Prime d'ancienneté	30 086 393	27 233 446	23 884 770	23 816 187	23 883 314	16 168 071	-46%	44 911
Prime de stabilité	86 858 569	95 248 088	87 229 090	52 643 361	51 752 101	52 195 899	-40%	53 699
Prime opérateur radio	4 459 011	5 137 009	3 986 677	3 084 065	3 361 074	2 976 371	-33%	20 669
Indemnité de fonction	60 738 849	63 838 615	59 870 608	40 110 673	38 931 676	38 485 033	-37%	80 177
Effectif PM	144	146	95	81	80	80	-44%	
Personnel maritime & Docker itinérant								
Frais de table	157 117 864	119 351 537	120 465 341	89 538 342	87 230 471	84 772 536	-46%	51 191
Dimanches compensés	2 797 773	19 619 864	16 550 911	10 567 554	4 491 311	8 074 272	189%	8 626
Effectif DI + PM	255	205	154	141	137	136	-47%	
Charges financières	367 695 921	342 706 120	328 582 519	237 374 777	228 098 734	221 917 664	-40%	

Sources : CTC d'après SEDIT et l'étude de la DMRA sur les primes et régimes indemnitaires

Le statut de ces agents relève d'un dispositif juridique complexe. Outre le code du travail, deux conventions collectives de 1959 permettent de déterminer leurs conditions de rémunération. Plusieurs protocoles d'accord complètent cet ensemble, dont le protocole du 7 février 1992 qui concerne plus particulièrement les PNNIM. Ces textes permettent de servir à ces agents, outre leur rémunération, plusieurs primes et indemnités.

Le rapport de la Chambre sur la flottille administrative avait relevé, en 2013, que la diminution notable de l'activité de cette dernière avait engendré un bouleversement de l'employabilité de ces agents. Les conditions d'emploi des agents à terre n'ont pas été analysées dans le cadre du présent contrôle.

Le plan de départ volontaire et le dispositif d'intégration de ces agents au sein de la fonction publique territoriale de la Polynésie n'ont pas permis d'ajuster les effectifs aux besoins de la flottille.

D'après les conventions collectives et protocoles d'accord précités, la prime d'ancienneté et l'indemnité de compensation des dimanches travaillés constituent des droits statutaires des marins et dockers itinérants. En revanche, les autres primes sont de nature fonctionnelles, elles sont donc consubstantielles d'un service à la mer. En 2013, puis en 2016, cette question a été soulevée par la direction du budget et des finances, sur la base notamment des conclusions du rapport de la Chambre Territoriale des comptes.

A ce jour, aucune analyse n'a été conduite par la Collectivité afin, d'une part, de régler la situation administrative des agents à terre, et, d'autre part, de clarifier les modalités de perception de leurs primes et indemnités.

Tableau n° 17 : Liste des primes et indemnités services aux PNNIM et personnel maritime

Prime/indemnité		Nature de la prime ou de l'indemnité
Prime d'ancienneté	Pour les officiers : Elles sont calculées en prenant pour base le nombre d'années pendant lesquelles l'Officier a exercé les fonctions de Second ou de Commandant, de second ou Chef mécanicien pour les diplômés et de Subrécargue (annexe II de la CC des officiers) Pour les subalternes : est instituée une prime d'ancienneté en faveur des travailleurs salariés, régis par le code du travail d'outre-mer, qui n'en bénéficie pas au titre des conventions collectives ou des accords collectifs de travail. On entend par ancienneté le temps pendant lequel le travailleur a été occupé de façon continue, pour le compte de l'entreprise ou de l'établissement, quel ait été le lieu de son emploi (arrêté n° 6917LS du 16 février 1977)	statutaire
Prime de stabilité	La prime de stabilité est attribuée à tout officier ayant servi sans interruption dans une entreprise (annexe III de la CC des officiers)	fonctionnelle
Prime opérateur radio	La prime d'opérateur radio de 5% est accordée aux capitaines de la flottille administrative pour palier au manque d'opérateur radio qualifié (Certificat administratif n° 816/DEQ/FA du 04/11/2008)	fonctionnelle
Frais de table	Pour les subalternes (1^{ère} et 9^{ème} catégorie) les frais de nourriture sont fixés à 1 408 francs et les frais de boisson sont fixés à 210 francs Pour les officiers (10^{ème} à 20^{ème} catégorie), les frais de nourriture sont fixés à 1692 francs et les frais de boisson sont fixés à 225 francs, soit un totale de 1897 francs par jour (protocole d'accord du 07/02/1991)	fonctionnelle
Indemnité de fonction	Les indemnités de fonctions (...) égalent à 20% du salaire (Chapitre V de la CC des officiers)	fonctionnelle
Frais de mission	Lorsqu'un officier sera appelé à effectuer un voyage en dehors de la Polynésie française (en dehors des îlots Flint et Caroline) pour le compte d'une entreprise, sa solde sera abondée de 40 %	fonctionnelle
Dimanche	La présence à bord, le dimanche suspend l'effet du repos hebdomadaire. Les heures de travail effectuées le dimanche donnent lieu à la majoration [...]	statutaire

Source : Direction du budget et des finances

La chambre invite la Collectivité à engager le règlement de la situation administrative des agents à terre et de clarifier la définition de leur régime indemnitaire.

Recommandation n° 7 : Régler la situation administrative du personnel maritime et des PNNIM exerçant à terre et définir un régime indemnitaire en conséquence.

2.2.3.2 Le régime indemnitaire des fonctionnaires de l'Etat en détachement : une situation préjudiciable à la Collectivité

L'administration de la Polynésie compte parmi ses effectifs des fonctionnaires d'Etat détachés (FEDA). Le régime indemnitaire qui leur est servi à ce titre a été défini par la délibération n° 98-145 APF du 10 septembre 1998 relative au régime applicable aux fonctionnaires civils et militaires en position de détachement auprès du territoire de la Polynésie française et de ses établissements publics.

Ce régime indemnitaire prévoit trois catégories de primes et indemnités :

- Des indemnités « métiers » très spécifiques, comme l'indemnité de feu.
- De prises en charges d'ordre social (supplément/allocations familiales).
- Des indemnités statutaires (majoration, éloignement, résidence et loyer).

Si l'effectif des FEDA a fluctué entre 2012 et 2017, la tendance est à la baisse sur cette période et leur nombre s'établissait à 68 au 31 décembre 2017 et représentait une charge financière de 227,6MF CFP. Seule l'indemnité afférente à la majoration, qui représentait, en 2017, 62% du montant total, soit 140,6MF CFP, a été examinée dans ce contrôle.

Conformément aux termes de l'article 3 de la délibération précitée, la majoration correspond à l'affectation d'un coefficient à la rémunération des fonctionnaires d'Etat telle que déterminée par leur administration d'origine : *« l'administration d'accueil fixe la rémunération servie aux fonctionnaires détachés auprès d'elle d'après les seuls éléments figurant dans la fiche financière fournie par l'administration d'origine retraçant les émoluments de ce fonctionnaire s'il servait en métropole. Ces éléments sont affectés du coefficient de majoration en vigueur pour les fonctionnaires de l'Etat »*.

Ces dispositions incluent donc la totalité des éléments figurant dans la fiche financière fournie par l'administration d'origine, y compris les accessoires liés à l'exercice effectif d'une fonction, puisque la rédaction de l'article 3 de la délibération n° 98-145 APF n'établit aucune distinction entre les différentes indemnités, statutaires ou liées à l'exercice des fonctions (Conseil d'Etat, n°310749, 7 avril 2010).

Dans ces conditions, le versement de ces accessoires de rémunération, majorés d'un coefficient, est acquis pendant toute la durée du détachement des fonctionnaires d'Etat, qui n'a pas de limitation.

L'examen de la répartition de la charge financière afférente à cette majoration des indemnités statutaires des fonctionnaires d'Etat montre son importance dans trois secteurs en particulier : les contributions, la santé publique et l'équipement (pour un montant cumulé de 90 MF CFP).

La délibération du 10 décembre 1998 répondait à des besoins de la Collectivité en matière d'encadrement et de compétences. Pour tenir compte tant de l'évolution de ces besoins que de la décision du Conseil d'Etat, la Collectivité se doit de revoir la rédaction de la délibération n° 98-145 APF du 10 septembre 1998.

Recommandation n° 8 : Réviser les dispositions de la délibération relative au régime applicable aux fonctionnaires civils et militaires en position de détachement.

2.2.4 Les effets pervers des indemnités liées à l'affectation dans un service

Les agents de trois services administratifs de la Polynésie bénéficient du versement de primes et indemnités liées à leur affectation dans ces services, qualifiés communément de « services à primes » : la Direction du budget et des finances (DBF), la Direction des affaires foncières (DAF), la Direction des impôts et des contributions publiques (DICP). Dans le cadre de la démarche de maîtrise des dépenses publiques, ces indemnités ont subi un abattement de 10% à l'instar de l'ensemble des régimes indemnitaires.

Ces indemnités s'établissent à environ 275MF CFP en 2017. A l'échelle du montant total des indemnités des agents de l'administration de la Polynésie, ce montant n'apparaît pas particulièrement élevé. Ce régime indemnitaire présente la caractéristique d'être versé à l'ensemble des agents affectés dans ces services, sans considération des fonctions ou des spécificités du poste occupé. Il convient de noter que les chefs de service sont exclus du bénéfice de ces indemnités.

Ces régimes indemnitaires particuliers pourraient générer des freins à la mobilité des agents et à la mise en œuvre d'une gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences efficientes.

2.2.4.1 Le régime indemnitaire spécifique des agents du service des contributions

Par délibération n°97-93 APF du 29 mai 1997, tous les agents, sans exception, affectés au service des contributions et y exerçant effectivement leurs fonctions se sont vus octroyer un régime indemnitaire spécifique. Instauré en raison de contraintes spécifiques et de qualifications professionnelles particulières, il est composé de trois indemnités ou primes :

- L'indemnité d'assiette : versée mensuellement à tous les agents du service sans distinction de fonction ou de grade, elle est équivalente à un 13^{ème} mois (brut). Elle représente annuellement 32MF CFP en moyenne sur la période sous revue ;
- La prime de technicité : elle est attribuée mensuellement selon un barème en fonction du grade et de statut, elle correspond à 1/12^{ème} de la masse salariale brute de l'année (soit un 14^{ème} mois avec d'autres critères de répartition par comparaison à l'indemnité d'assiette). Annuellement elle représente également 32MF CFP en moyenne sur la période sous revue ;
- La prime de rendement : elle est versée à tous les agents en deux acomptes ; le deuxième acompte étant pondéré par une évaluation de la manière de servir. Au global, elle correspond à 1/12^{ème} de la masse salariale brute de l'année¹⁹.

A ce régime indemnitaire s'ajoute un quatrième élément relatif à l'action en recouvrement dont le montant moyen annuel s'élève à 30 MF CFP.

Ce régime indemnitaire spécifique n'est pas exclusif d'autres émoluments liés à la situation familiale ou statutaire des agents. Il n'est incitatif qu'à la marge puisque seul la dernière moitié de la prime de rendement, qui représente 1/3 du total est versée sous conditions.

¹⁹ Les modalités de calcul et de pondération n'ont pas été analysées dans le cadre du présent contrôle.

Il représente un montant total moyenne annuel de 126 MF CFP. Rapporté arbitrairement à l'effectif hors FEDA, il correspond à 1,5MF CFP moyen par an et par agent. Entre 2012 et 2017, les indemnités propres à la DICP ont connu une augmentation de 20%, en raison notamment de l'augmentation de 10% de l'effectif.

Tableau n° 18 : Evolution du régime indemnitaire spécifique aux agents de la DICP

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Δ2017/2012
Prime de Technicité	29 163 273	30 472 541	31 259 355	32 275 786	33 768 127	33 196 105	14%
Prime de rendement	29 700 643	31 000 456	31 988 702	32 687 538	32 574 114	32 893 459	11%
Prime assiette	27 391 019	28 411 380	29 453 251	31 010 757	30 546 117	30 938 848	13%
Prime assiette contrib	2 034 283	2 396 722	2 469 408	2 207 745	2 094 250	2 135 631	5%
SAR contributions	1 524 969	2 396 722	2 469 408	2 207 745	2 094 250	2 135 631	40%
Prime SAR	20 646 302	28 411 380	29 453 251	31 010 757	30 546 117	30 938 848	50%
Total	110 460 489	123 089 201	127 093 375	131 400 328	131 622 975	132 238 522	20%

Source : CTC d'après SEDIT

2.2.4.2 Le régime indemnitaire spécifique des agents de la direction du budget et des finances

Les agents de la direction du budget et des finances (DBF) bénéficient de l'indemnité de sujétions financières instituée par délibération 2003-65 APF du 15 mai 2003 au profit des agents de la direction du budget et de la réglementation fiscale, conformément aux termes de l'article 12 de l'arrêté n°1840 CM du 12 décembre 2013 portant création et organisation de la DBF, qui en est l'avatar.

Cette indemnité est versée à tous les agents de la direction, à l'exception du chef de service, dont la rémunération est par ailleurs exclue de l'assiette de calcul. Son montant global à répartir entre les agents est égal à 2 fois et demi la rémunération mensuelle brute de ces agents.

L'indemnité est proportionnelle à la rémunération de chaque agent, elle comporte une dimension incitative marquée, puisqu'elle est pondérée pour moitié afin de tenir compte de la manière de servir et des sujétions spécifiques.

Le régime indemnitaire des agents de la direction du budget et des finances représente en moyenne annuel un montant de l'ordre 95MF CFP. Rapporté arbitrairement à l'effectif total, ce montant représente par agent en moyenne 880 KF CFP par an. Entre 2012 et 2017, les indemnités propres à la DBF ont augmenté de 46%.

Tableau n° 19 : Evolution du régime indemnitaire spécifique aux agents de la DBF

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Δ2017/2012
Indemnité de sujétions financière	72 306 161	79 838 538	98 278 108	105 469 889	106 661 648	105 617 536	46%
Total	72 306 161	79 838 538	98 278 108	105 469 889	106 661 648	105 617 536	46%

Source : CTC d'après SEDIT

2.2.4.3 Le régime indemnitaire spécifique des agents de la direction des affaires foncières

Tous les agents de la direction des affaires foncières (DAF), à l'exception des agents sur emplois fonctionnels, bénéficient, depuis 2017, d'un régime indemnitaire spécifique constitué de deux éléments :

1 - Une indemnité de sujétions financières instituée par délibération n°2017-48 APF du 22 juin 2017, modifiant la décision 972 DOM/ENR du 27 décembre 1978. Le montant global à répartir est égal à 0,62% du montant total des recettes encaissées par la recette particulière de l'enregistrement, des domaines et de la conservation des hypothèques. Annuellement elle représente 21 MF CFP en moyenne sur la période sous revue.

L'indemnité est proportionnelle à la rémunération de chaque agent, elle comporte une dimension incitative, puisqu'elle est pondérée pour moitié afin de tenir compte de la manière de servir et des sujétions spécifiques.

2 - La part du produit des pénalités : instituée par la délibération 2017-49 APF du 22 juin 2017 modifiant la délibération 79-35 du 13 mars 1979, elle détermine les modalités de répartition du montant issu d'un prélèvement de 30 % sur le produit d'amendes, de confiscation et de pénalités de toute nature. A l'instar de la précédente indemnité, elle contient une dimension incitative calculée dans les mêmes conditions et représente annuellement 7,6 MF CFP en moyenne depuis 2012.

Entre 2012 et 2017, les indemnités propres à la DAF ont connu une augmentation de 35%, en raison notamment de l'augmentation du montant du produit des pénalités.

Tableau n° 20 : Evolution du régime indemnitaire spécifique aux agents de la DAF

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Δ2017/2012
Pénalités	3 154 892	7 524 200	6 461 671	9 602 520	9 391 587	10 033 663	218%
Indemnité de sujétions financières	23 115 192	19 461 648	18 539 919	19 706 480	22 735 237	25 535 187	10%
Total	26 270 084	26 985 848	25 001 590	29 309 000	32 126 824	35 568 850	35%

Source : CTC d'après SEDIT

Les délibérations de 2017 portant sur le régime indemnitaire des agents de la DAF font suite au constat et aux recommandations de la Chambre territoriale des comptes, qui avait constaté en avril 2016, que le régime indemnitaire de cette direction conduisait à des disparités de traitement *« de plus en plus difficiles à justifier et qu'il [générât] des difficultés de gestion au sein de la direction »*.

A cette occasion, l'assemblée de Polynésie, dans son rapport de présentation du 15 juin 2017, avait soulevé que *« l'octroi d'un régime indemnitaire à une seule partie du personnel est une source importante de démotivation voire de dévalorisation, il est source de conflits et de revendication récurrentes. Il freine toute mobilité du personnel (...) »*. Par conséquent, devant ce constat l'APF a étendu le versement de l'indemnité à l'ensemble des agents de la DAF, à volume financier constant, en ouvrant *« un schéma de gratification qui prenne en compte les fonctions occupées, le niveau de responsabilité, la performance, (...) et la manière de servir »*.

CONCLUSION INTERMEDIAIRE

Le régime indemnitaire est constitutif de toute politique de rémunération. Il permet de poursuivre plusieurs objectifs, en général cumulatifs : développement de la rémunération, mais également reconnaissance de l'engagement et intéressement à la performance. La détermination de critères d'attribution des primes et indemnités est révélatrice des objectifs prioritaires poursuivis.

En Polynésie, le régime indemnitaire constitue un maquis inextricable axé vers le seul développement de la rémunération des agents. Les primes et indemnités qui le composent ne prévoient pas systématiquement d'élément incitatif ni de pondération, liée à l'absentéisme par exemple. De facto, la Polynésie se prive d'un important levier de gestion des ressources humaines.

L'instauration d'un régime indemnitaire spécifique pour des agents soumis à des sujétions particulières ou requérant un investissement important et une technicité reconnue n'est pas une démarche contestable. En revanche, le fait de servir ces indemnités de manière systématique, à l'ensemble des agents d'un service, sans distinction de poste, de grade ou de sujétions, l'est beaucoup plus et génère des effets pervers, préjudiciables à l'ensemble des services de l'administration de la Polynésie.

Ce constat a d'ores et déjà été dressé par les élus de l'APF eux-mêmes, lors des travaux de commission relatifs à la modification du régime spécifique des agents de la DAF précédemment décrite. A cette occasion, les élus avaient abordé *« la question plus générale des régimes indemnitaires existant uniquement au sein de certains services ou établissements publics du Pays, et des effets discutables que ceux-ci produisent, notamment le frein à la mobilité, qui peut priver les services (...) de ressources humaines expérimentées »*. La Chambre ne peut qu'inviter la Polynésie à poursuivre cette réflexion.

De manière générale, et au-delà du cas des services « à primes », l'étude initiée par le président de la Polynésie en novembre 2017, dans le cadre du mandat confié à la DMRA, doit permettre de réformer ce régime indemnitaire inopérant et de poser les bases d'un dispositif équitable, lisible et efficient, garant de l'investissement complet des agents au service du public et de la répartition équitable des compétences dans toutes les composantes de l'administration de la Polynésie.

3 LE BESOIN DE COORDINATION DES MOYENS DE LA MISSION POUVOIRS PUBLICS

Dans le cadre de ce contrôle, la Chambre Territoriale des comptes a examiné trois actions afférentes à la mission Pouvoirs Publics :

- La tutelle du Pays sur les opérateurs en charge de la mise en œuvre de ses politiques publiques.
- Le soutien logistique de la Présidence et des ministères.
- La gestion du contentieux.

Les lacunes voire les dysfonctionnements relevés dans le soutien logistique et la tutelle du Pays sur ses opérateurs trouvent leur origine dans les carences de la coordination des moyens.

A contrario, la structuration récente de la gestion et du suivi du contentieux a permis de corriger les dysfonctionnements garantissant à la Collectivité la maîtrise d'enjeux majeurs.

3.1 Les faiblesses de la tutelle du pays sur ses opérateurs

Pour mettre en œuvre et animer ses politiques publiques, la collectivité de Polynésie s'appuie sur des opérateurs auxquels elle confie une mission de service public. Il s'agit soit d'établissements publics, à caractère administratif, à caractère industriel et commercial ou d'enseignement, soit d'organismes de droit privé assurant une mission de service public.

La Polynésie s'investit à différents niveaux dans l'organisation et le fonctionnement de ces opérateurs, par une prise de participation, le versement de subventions voire l'affectation d'agents de la fonction publique.

En contrepartie, elle dispose d'un droit de regard sur les activités de ces entités, afin de préserver ses intérêts et veiller au bon emploi des fonds publics. En fonction des opérateurs et de leur statut, cette tutelle s'exerce de plusieurs manières et à plusieurs niveaux.

A l'occasion de ses différents travaux, la Chambre territoriale des comptes est amenée à examiner les conditions dans lesquelles la Collectivité contrôle ses opérateurs et constate, de manière récurrente, des manquements dans la mise en œuvre de ce contrôle.

L'examen des conditions d'exercice et de l'organisation de la tutelle, mené dans le cadre du présent contrôle, montre que cette dernière est exercée par un mille-feuilles d'acteurs, pour un résultat qui n'est à la hauteur ni des moyens financiers et humains consacrés à cette mission, ni des ambitions affichées de la Collectivité.

3.1.1 Les opérateurs des politiques publiques de la Polynésie

3.1.1.1 Présentation des établissements publics territoriaux

La Polynésie a créé 23 établissements publics (hors enseignement du second degré), dont 14 établissements à caractère administratif et 9 établissements à caractère industriel et commercial. Ils interviennent dans des domaines variés de l'action publique : culture, formation, construction, aménagement, recherche, santé, action sociale, sport, ressources marines et terrestres, transports, télécommunication et poste, habitat, ... (annexe 4)

Ils sont d'importance variable, tant au niveau de leur effectif que du montant de la subvention du Pays. Treize établissements sur vingt-trois ont moins de 50 agents. Hors OPT et CHPF, le niveau moyen de subventionnement du Pays s'établit à 400 MF CFP (annexe 5)

Au nombre de 36, les établissements publics d'enseignement du second degré perçoivent un montant total annuel de subventions de 150 MF CFP en moyenne.

Certains établissements publics à caractère industriel et commercial, comme l'établissement de gestion et d'aménagement de Teva, l'établissement Vanille de Tahiti et, dans une moindre mesure, l'Institut Louis Mallardé, voient leur autonomie singulièrement limitée par leur mode de financement. En effet, leur équilibre financier est dépendant des subventions du Pays, alors qu'il devrait être exclusivement assuré par le résultat de leur activité (annexe 6).

3.1.1.2 Les organismes de droit privé

Une mission de service public a été confiée à 23 personnes morales de droit privé, dans lesquelles la Polynésie détient des participations, dont le montant total s'élève à 18,2 milliards de francs. Ces participations peuvent aller de 99,95% dans la SA Huilerie de Tahiti, à moins de 1%, à l'instar des parts dans la société EDT.

Il apparaît cependant que huit organismes de droit privé, représentant 710 MF CFP de participations du Pays, sont en situation de cessation d'activité, depuis une période plus ou moins longue, sans avoir donné lieu à la finalisation des opérations de dissolution qui s'imposent. De facto, même sans activité, ces entités de droit privé génèrent des frais, liés par exemple à la production des comptes annuels, couverts par le Pays.

Un audit sur les sociétés et GIE, dont la fermeture a été actée, a été diligenté en 2018, à la demande du Président de la Polynésie (annexe 7).

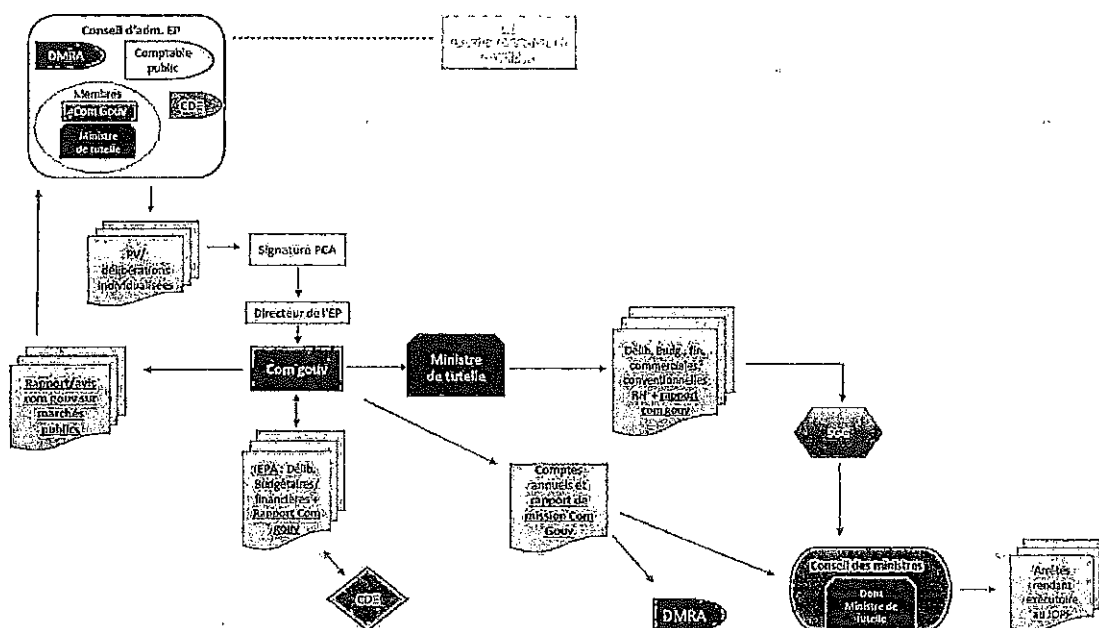
3.1.2 La structuration de la tutelle du Pays : une organisation en tuyaux d'orgue

Si la tutelle de l'action des établissements constitue un objectif affiché du Pays, l'organisation de la gouvernance des établissements et la structuration de la tutelle complexifient à l'envie les relations entre le Collectivité et ses opérateurs sans apporter de garantie sur le bon emploi des moyens humains, matériels et financiers qui leurs sont alloués.

En l'absence de coordination des intervenants, la tutelle du Pays s'apparente à un mille-feuilles d'acteurs aux interventions redondantes. A cette superposition s'ajoute une confusion des rôles entre l'organe de décision des établissements et la tutelle.

Le processus de décision des établissements publics illustre cet état de fait et montre que les autorités du Pays ont une position prépondérante à toutes les étapes du processus de décision des établissements publics (schéma agrandi en annexe 8).

Schéma n° 1 : Organisation du processus décisionnel dans les établissements publics : du conseil d'administration à la publication de l'arrêté d'exécution au JOPF



Source : CTC

3.1.2.1 L'omniprésence de la tutelle dans le processus décisionnel

3.1.2.1.1 La prépondérance des ministres dans les conseils d'administration

Les établissements publics territoriaux sont par principe rattachés au ministre qui détient, dans ses attributions, le service public dont la gestion est confiée à l'établissement public. A ce titre, le ministre est chargé d'exercer sur eux une tutelle. Il lui revient donc de définir les orientations stratégiques de l'établissement, en concordance avec la politique publique décidée par le Pays, et d'en contrôler périodiquement les résultats.

Or le ministre de tutelle est par ailleurs présent à toutes les étapes du processus décisionnel des établissements publics territoriaux. La présidence de tous les conseils d'administration des établissements publics territoriaux est confiée statutairement au ministre de tutelle (à l'exception de la CAPL et de l'OPT). Ce mode de gouvernance est également appliqué à des sociétés publiques.

Cette situation conduit de facto le ministre à mettre en œuvre les moyens d'atteindre les orientations stratégiques qu'il a lui-même définies et qu'il lui revient d'évaluer in fine. Ce système est incompatible avec le principe même de tutelle et réduit singulièrement l'autonomie des établissements publics territoriaux.

Par la suite, le ministre de tutelle intervient dans la procédure d'approbation des délibérations issues du conseil d'administration qu'il a lui-même présidé. En effet, les délibérations, autres que celles à caractère budgétaire, financier, commercial, conventionnelle ou relatives aux ressources humaines, sont exécutoires de plein droit dès leur réception par le ministre de tutelle.

En ce qui concerne les délibérations à caractère budgétaire, financier, commercial, conventionnelle ou relatives aux ressources humaines, elles sont soumises à l'approbation du conseil des ministres par le ministre de tutelle, ce dernier siégeant de toute façon au sein dudit conseil.

Au-delà du ministre de tutelle, des ministres siègent également dans les conseils d'administration avec voix délibérative. On recense en moyenne trois ministres au sein des conseils d'administration des établissements, leur nombre pouvant aller jusqu'à 7, à l'instar du CA du Port autonome de Papeete. Dans trois EPA (CMA, IJSPF et CFPA) et quatre EPIC (PAP, EGAT, OPT et TNAD), les ministres représentent plus de 50% des membres délibérants du conseil d'administration.

3.1.2.1.2 L'absence de démarche évaluative

Eu égard à cette prédominance de la tutelle dans le processus décisionnel des établissements et sociétés publics, peu d'organes exécutifs d'établissements se sont vus formellement notifier leurs objectifs stratégiques. Les contrats d'objectifs et les lettres de mission sont en nombre limité. Il n'est jamais procédé à une évaluation des résultats obtenus par les établissements.

La Chambre rappelle qu'en théorie le conseil d'administration doit être l'organe central de pilotage de l'établissement, il dialogue avec la tutelle des termes du projet d'établissement et lui en rend compte. La tutelle doit, pour sa part, exercer un contrôle rigoureux des moyens qu'elle accorde et de l'exécution du projet d'établissement qu'elle a défini.

L'omniprésence des ministres dans le processus décisionnel des établissements leur confère un rôle prépondérant, qui biaise les rapports entre les établissements et le Pays.

3.1.2.2 Le mille-feuille d'instances de la Collectivité impliquées dans la tutelle

Outre le ministre de tutelle, d'autres instances du Pays interviennent dans le processus décisionnel des établissements, à différentes étapes.

3.1.2.2.1 Le service du contrôle des dépenses engagées

Le service du contrôle des dépenses engagées intervient à deux étapes dans les décisions à caractère budgétaire et financier des établissements publics à caractère administratif.

D'une part, un représentant du CDE est membre de droit du conseil d'administration des établissements publics soumis à son contrôle.

D'autre part, le CDE émet un avis sur toutes les délibérations à caractère budgétaire et financier qui lui sont transmises par le commissaire du gouvernement.

3.1.2.2.2 La Direction de la modernisation et des réformes de l'administration

La DMRA a vocation à intervenir sur l'ensemble des établissements publics et organismes investis d'une mission de service public en matière de modernisation, d'amélioration de la qualité et d'optimisation de la gestion.

En outre, la DMRA conduit des missions de contrôle, d'audit ou d'enquête sur l'ensemble des établissements publics²⁰.

En ce qui concerne le processus décisionnel des établissements publics, le directeur de la DMRA est membre de droit de certains conseils d'administration. Par ailleurs, la DMRA est destinataire de tous les rapports de mission annuels des commissaires de gouvernement.

3.1.2.2.3 Le secrétariat Général du gouvernement,

Au titre de sa mission de contrôle juridique sur les textes présentés au conseil des ministres, le secrétariat général du gouvernement est en charge de la vérification de la validité des actes des établissements soumis à l'approbation du gouvernement.

3.1.2.2.4 La direction du budget et des finances

Depuis sa création en décembre 2013, la direction du budget et des finances (DBF), est chargée d'exercer notamment le suivi de la situation financière des établissements publics, sociétés de droit privé et organismes liés au pays²¹. Cette mission relève du pôle « Satellites » du bureau Expertise budgétaire et comptable (EBC), devenu bureau Performance et Risques Budgétaires (PRB) à compter de janvier 2017.

Ce pôle instruit les demandes de prêts et avances et en suit le remboursement. Il est également en charge de l'établissement des fiches de présentation financières des satellites, jointes au compte administratif. Il a pour objectif de constituer une base de données financières relative à l'ensemble des satellites et d'établir un rapport annuel sur les sociétés (SA et SEM) dans lesquelles le Pays détient des participations.

Les études du pôle Satellite de la DBF ont jusqu'à présent principalement servi de support pour le traitement de saisines ponctuelles dans le cadre de demandes de soutien financier. Elles ne permettent pas, pour l'heure, d'alimenter la réflexion de l'ensemble des acteurs en charge de la tutelle sur les établissements.

²⁰ Arrêté n°2210 CM du 30 décembre 2014 portant création d'un service dénommé direction de la modernisation et des réformes de l'administration.

²¹ Arrêté n°1840 CM Du 12 décembre 2013 portant création et organisation de la direction du budget et des finances.

3.1.2.3 L'échec de l'infocentre des satellites : une tentative avortée de suivi des opérateurs des politiques publiques.

Par arrêté n°706 CM du 21 mai 2010, la Polynésie a créé l'Infocentre des satellites, répertoire des organismes publics et parapublics. Initié en décembre 2008, ce répertoire devait rassembler toutes les données relatives aux établissements publics, aux groupements d'interventions économiques et aux sociétés d'économie mixte.

Sur le long terme, ce répertoire devait également intégrer les sociétés privées gérant un service public au capital desquelles participent la Polynésie ou des établissements publics, les sociétés jouissant d'avantages assurés par la Polynésie ou ses établissements, de garanties d'intérêts, les organismes exerçant une action de service public pour le compte de la Polynésie et les organismes au sein desquels la Polynésie désigne des représentants.

La gestion et le collationnement des données ont été confiées au secrétariat général du gouvernement, à la DMRA (IGAT) et à la direction du budget, chacun pour ce qui le concerne. Le cahier des charges a été rédigé conjointement par ces trois services en collaboration avec le service informatique de la Polynésie à partir de 2009. L'outil a été développé par le secteur privé de 2010 à septembre 2012, pour un montant total de 26,6 MF CFP.

Depuis septembre 2012, l'application est pleinement opérationnelle. Toutefois, depuis cette date, il n'a pas été utilisé en raison de difficultés d'ordre technique opposées par le service de l'informatique sur la sécurisation des réseaux. Or, le service informatique ayant été, d'une part, associé à la rédaction du cahier des charges, la sécurité des réseaux aurait dû être prise en compte en amont. D'autre part, si des difficultés de cet ordre sont apparues en cours de projet, il lui revenait d'y remédier.

Dans le cadre du plan d'actions n°1 du plan stratégique de réforme du système de gestion des finances publiques (2018-2019), l'action n°4 porte sur le développement d'un système d'information sur les satellites afin d'aider à la décision. A ce titre, il est prévu de réactiver l'Infocentre au cours du 2^{ème} semestre 2018 et d'en définir le plan de développement.

La Chambre ne peut que déplorer que ce répertoire n'ait pas fait l'objet d'une mobilisation suffisante, afin de faciliter et de coordonner les travaux des différents services. L'absence de coordination annihile en effet l'efficacité globale de la tutelle du Pays sur ses satellites.

3.1.2.4 Les commissaires de gouvernement : un système de tutelle inopérant

Les commissaires de gouvernement constituent un corps de contrôle particulier, créé par la collectivité, pour veiller à la préservation de ses intérêts et à l'efficacité du service public.

Un commissaire de gouvernement est nommé auprès de chacun des établissements publics territoriaux²². Le Pays peut également désigner un commissaire de gouvernement auprès du conseil d'administration d'une société, d'une société d'économie mixte ou d'un groupement d'intérêt économique²³.

²² Arrêté n°580 CM du 5 juillet 1993 relatif aux commissaires de gouvernement.

²³ Arrêté n°622 CM du 20 juillet 1993 relatif aux commissaires de gouvernement nommés auprès des sociétés, SEM et GIE.

Jusqu'au 31 décembre 2016, des commissaires de gouvernement étaient également nommés dans les 36 établissements publics d'enseignement du second degré²⁴.

Les commissaires de gouvernement sont désignés parmi les agents de la fonction publique de la Polynésie en activité, sur proposition du ministre de tutelle de l'établissement concerné. Ils exercent concomitamment leurs fonctions de commissaire de gouvernement et leurs fonctions dans l'administration de la Polynésie. Conformément aux termes de l'article 93 de la loi organique du 27 février 2004, ils sont nommés par arrêté pris en conseil des ministres. La Direction de la modernisation et des réformes de l'administration (ex-IGAT) émet préalablement un avis. Leur fin de fonction n'est prévue que pour les établissements publics, à l'occasion de la cessation d'activité de ces établissements.

Leur action est coordonnée par la direction de la modernisation et des réformes de l'administration. La mission des commissaires de gouvernement s'articule autour de trois axes :

- Un axe de contrôle : il contrôle les actes relevant des domaines juridique, administratif, budgétaire, comptable et financier, il vérifie la conformité des programmes avec les missions confiées à l'établissement ou avec le contrat s'agissant des sociétés ;
- Un axe délibératif : il assiste de droit aux séances des conseils d'administration et participe aux débats ;
- Un axe consultatif : il peut être saisi pour avis par le président du conseil d'administration.

A la fin de l'année 2017, on recense 22 agents nommés auprès des 9 établissements publics à caractère industriel et commercial, de 14 établissements publics administratifs sur les 16 recensés et de 6 sociétés ou groupements seulement : le GIE Tahiti Tourisme, la SAEM Abattage de Tahiti, la SA Huilerie de Tahiti, l'ordre des géomètres, le groupement interprofessionnel du monoï de Tahiti, le GIE Perle de Tahiti. Plusieurs agents ont exercé ces fonctions simultanément dans deux voire trois établissements.

L'indemnisation des commissaires de gouvernement a représenté jusqu'en 2015 environ 17 MF CFP. La suppression des commissaires des établissements publics d'enseignement en 2016 a fortement fait baisser la charge financière des commissaires de gouvernement qui ne s'élève plus qu'à 7 MF CFP environ.

Tableau n° 21 : Evolution de l'effectif des commissaires de gouvernement et du coût total des indemnités afférentes

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Coût total des indemnités versées	13 968 333	13 805 625	14 538 541	17 215 208	13 605 624	7 379 999
Nombre de commissaires de gouv.	38	35	35	36	37	22

Source : *SEDIT Marianne*

²⁴ Arrêté n°732 CM du 17 juin 1987 portant organisation administrative et financière des établissements publics territoriaux d'enseignement.

Cette fonction mobilise des moyens humains et financiers conséquents, pour autant, le rapport d'évaluation PEFA d'octobre 2015 a relevé que « *le système de vérification interne, basé (...) sur le réseau des Commissaires du Gouvernement, est inopérant et non conforme aux normes et bonnes pratiques* ».

3.1.2.4.1 Des prérogatives importantes pour une mission de contrôle et d'information

Les commissaires de gouvernement doivent rendre compte au conseil des ministres des résultats de leur mission, dans un rapport exposant la situation administrative, économique et financière des établissements auprès desquels ils sont désignés. Une copie de ce rapport est communiquée à la direction de la modernisation et de la réforme de l'administration. Par ailleurs, ils établissent pour chaque marché ou convention passé au nom de l'établissement, un rapport sur les conditions de mise en concurrence et de conclusion du contrat.

Dans les établissements soumis au contrôle des dépenses engagées (CDE), le commissaire de gouvernement adresse à ce service un exemplaire des délibérations à caractère budgétaire ou financier appuyé d'un rapport circonstancié, conformément aux dispositions de l'article 11 de l'arrêté n°580 CM du 5 juillet 1993.

Dans les sociétés et groupements, les commissaires doivent analyser tous les rapports et communications en conseil des ministres ou les projets de délibération et transmettre l'ensemble au ministre chargé du secteur concerné dans les huit jours. Les rapports d'activités des sociétés ou groupement leur sont transmis pour avis avant d'être soumis à l'assemblée générale. En outre, ils doivent produire un avis sur tous les projets de marché d'un montant supérieur à 15 000 000 F CFP. Les textes constitutifs des sociétés ou groupement peuvent par ailleurs prévoir spécifiquement des missions complémentaires.

Pour exercer ces missions, les commissaires de gouvernement disposent de pouvoirs d'investigation particulièrement étendus. Ils peuvent mener des contrôles sur pièce et sur place ; ils assistent de plein droit, avec voix consultative, aux conseils d'administration, comités et commissions. Ils peuvent s'appuyer sur les services administratifs et financiers de l'établissement ou de la société ou encore du groupement. Ils peuvent également solliciter l'appui des services compétents du Pays.

Les commissaires de gouvernement des établissements publics disposent de pouvoirs plus étendus que leurs homologues des sociétés ou groupements. En effet, dans les établissements publics, les commissaires de gouvernement sont obligatoirement convoqués aux séances du conseil d'administration et autres instances de l'établissement. Ils peuvent y intervenir sur toutes questions, qu'elles soient ou non inscrites à l'ordre du jour.

Ils ont communication de tous les documents relatifs à l'établissement ; ils reçoivent notamment copie des procès-verbaux des séances et des délibérations des CA, qu'ils peuvent rejeter par décision motivée, en cas d'erreur ou d'omission. Ils ont un droit de visite des locaux de l'établissement.

Enfin, conformément à l'article 6 de l'arrêté n°580 du 5 juillet 1993, ils peuvent, à titre exceptionnel, provoquer une réunion du CA. Ils peuvent demander, dans les huit jours qui suivent toute délibération, demander un nouvel examen de la question débattue après saisine du ministre de tutelle, ce qui suspend les délais d'approbation et de rendu exécutoire.

3.1.2.4.2 Des obligations imparfaitement remplies et des prérogatives peu mises en œuvre

A la fin de l'année 2017, le président de la Polynésie a dressé le bilan, via une communication en conseil des ministres, de l'action des commissaires de gouvernement. Si les commissaires de gouvernement font montre d'assiduité aux séances de conseil d'administration (avec un taux de présence de 87%), ils s'acquittent plus difficilement de leurs obligations d'information du conseil des ministres puisque seule la moitié environ des commissaires ont transmis, dans des délais très variables, leur rapport annuel d'activité en 2014 et 2015.

A ce titre, le Président de la Polynésie a relevé, tant en 2016 et qu'en 2017, des *« manquements graves dans cette obligation »* et a noté que *« la légèreté et la désinvolture avec laquelle ont été rédigés certains comptes rendus [le] laisse perplexe quant au niveau d'engagement réel de leurs auteurs dans leurs fonctions de commissaire de gouvernement »*.

La diffusion d'un modèle de rapport de contrôle annuel en 2017 n'a pas apporté d'amélioration sensible sur la production des rapports d'activité au titre de l'année 2016.

Le contrôle des conditions de mise en concurrence et de conclusion des contrats est quasi-inexistant.

Enfin, il s'avère que les commissaires de gouvernement usent peu de leurs prérogatives afin de mener leur mission.

Si l'exercice de la fonction de commissaire de gouvernement souffre de lacunes indéniables, la mise en perspective de ces fonctions atténue toutefois légèrement la portée des critiques : en effet, la Chambre s'interroge de toute façon sur la portée de l'action d'un commissaire de gouvernement, nommé sur proposition du ministre de tutelle, au sein de conseils d'administration présidés par le ministre de tutelle lui-même et comptant en moyenne trois ministres membres à voix délibérative.

3.1.2.4.3 Le défaut de prise en compte par la tutelle des observations des commissaires de gouvernement

Dans le cadre des examens de gestion qu'elle conduit sur les établissements publics, la Chambre territoriale des comptes a noté que les travaux des commissaires de gouvernement sont d'inégale facture. Si un parcours de formation a été prévu au plan de la direction générale des ressources humaines, il n'a toutefois pas été mis en œuvre à ce jour.

La Chambre a pu constater que certains travaux des commissaires de gouvernement, de grande qualité, étaient trop rarement pris en compte par les établissements, sociétés ou groupements, et par la tutelle.

Au surplus, la Chambre a relevé que des prestataires extérieurs rémunérés sont intervenus à la demande de conseils d'administration, présidés par le ministre de tutelle, pour des travaux alors que le commissaire de gouvernement aurait pu utilement éclairer l'instance de décision, puisqu'il *« peut être saisi pour avis par le président du conseil d'administration... »*.

3.1.2.4.4 Une mission « à géométrie variable »

Si les commissaires de gouvernement assurent la préservation des intérêts du Pays, ils devraient être nommés auprès de chaque entité où le Pays détient des intérêts, ce qui n'est pas le cas.

Un EPA, l'Institut de la statistique de la Polynésie française (ISPF), n'a plus de commissaire de gouvernement depuis le 31 janvier 2018. Un EPIC, le Groupement des établissements de Polynésie pour la formation continue (GrEPFoC), en est dépourvu depuis octobre 2016.

Or la procédure d'approbation des procès-verbaux et des délibérations individualisées des établissements publics territoriaux prévoit expressément l'intervention du commissaire de gouvernement. Si l'instruction n°580 CM du 5 juillet 1993 relative aux commissaires de gouvernement et à la force exécutoire des délibérations des établissements publics prévoit, en son article 14, une procédure « *en cas d'absence ou d'empêchement dûment justifiée du commissaire de gouvernement* », cette situation devrait constituer cependant une exception.

S'agissant des établissements publics territoriaux d'enseignement, deux postes de contrôle des établissements ont été créés au sein de la direction générale de l'éducation et des enseignements (DGEE) afin d'assurer les missions de contrôle précédemment dévolues aux commissaires de gouvernement, mais les agents n'ont pas encore été nommés.

Les dispositions de l'arrêté n°580 ne s'appliquent pas à la Chambre de commerce et d'industrie, des services et des métiers (CCISM), alors même qu'il s'agit d'un établissement public de statut particulier placé sous la tutelle du ministre en charge de l'économie et financé notamment par la perception des centimes additionnels aux contributions des patentes et des licences.

Enfin, la Polynésie participe notamment au capital de sociétés d'économie mixte sans avoir désigné de commissaire de gouvernement dans l'ensemble de ces entités. A contrario, un commissaire de gouvernement a été nommé auprès de l'ordre des géomètres.

Nonobstant la question de la qualité des travaux des commissaires de gouvernement précédemment abordée, ces différences de traitement réduisent singulièrement l'utilité des commissaires de gouvernement dans la préservation des intérêts du Pays.

3.1.2.4.5 L'absence de coordination et de suivi des commissaires de gouvernement

Aucun service du Pays n'est formellement chargé de la coordination des travaux ni du suivi des commissaires de gouvernement. Si les arrêtés relatifs aux commissaires de gouvernement prévoient que la DMRA (et précédemment l'IGA) est destinataire de leur rapport annuel, ces transmissions ne sont toutefois pas systématiques.

Les textes constitutifs de la DMRA (et avant elle de l'IGA) ne prévoient aucune mission de coordination ou d'encadrement des travaux des commissaires de gouvernement. Cette mission n'apparaît que dans la feuille de route que le président de la Polynésie a adressée au directeur de la modernisation et des réformes de l'administration en 2015 en le chargeant de « *coordonner l'action des commissaires de gouvernement et à ce titre vous me soumettrez des propositions de dynamisation de leur activité et de leur rôle de contrôleur interne, en veillant à une harmonisation des pratiques* ».

En ce qui concerne plus spécifiquement le suivi des agents faisant fonction de commissaire de gouvernement, si leur nomination est soumise à un avis de la DMRA (et précédemment de l'IGA), cette dernière n'est pas été systématiquement informée de leur détachement hors de la fonction publique territoriale. Par conséquent, la correcte application des règles d'incompatibilité ne fait pas l'objet d'un contrôle systématique.

En effet, conformément aux dispositions de l'article 7 de l'instruction n°580 CM du 5 juillet 1993, les commissaires de gouvernement des établissements public territoriaux sont choisis parmi les agents publics exerçant dans l'administration territoriale. Si un agent se trouve en position de détachement, de mise à disposition ou de suspension de contrat, il peut conserver sa fonction de commissaire de gouvernement dans la limite d'un an après son départ de l'administration de la Polynésie française.

En l'occurrence, il apparaît qu'un agent territorial a exercé des fonctions de commissaire du gouvernement auprès d'un EPA et d'un EPIC, alors qu'il avait été détaché au sein de l'Assemblée de la Polynésie française au 1^{er} juillet 2011. S'il a été mis un terme au versement des indemnités correspondantes dès le 1^{er} juillet 2012, il n'a pas été mis fin, dans les règles, aux fonctions par abrogation des arrêtés de nomination.

En ce qui concerne l'établissement public administratif, l'intéressé n'a pas démissionné et a continué à assister aux conseils d'administration. La Polynésie n'a pas nommé de commissaire de gouvernement en remplacement.

En ce qui concerne l'établissement public à caractère industriel et commercial, l'intéressé a poursuivi sa mission du 1^{er} juillet 2012 au 7 août 2013 avant d'être relevé de ses fonctions, soit 13 mois d'exercice en contradiction avec le règlement en vigueur. Contre toute attente, il a été renommé en remplacement de son successeur par arrêté du 10 décembre 2014 alors qu'il était toujours en situation de détachement.

Cette situation témoigne d'un grave dysfonctionnement dans l'application, par le Pays, de ses propres règles concernant les incompatibilités.

Le détachement auprès de l'Assemblée de Polynésie ayant pris fin le 4 juillet 2015, l'intéressé a réintégré l'administration territoriale. Il a de facto poursuivi ses fonctions de commissaire de gouvernement et retrouvé le bénéfice des droits financiers afférents.

Toutefois, l'application informatique a généré un mandat avec effet rétroactif pour les fonctions de commissaire de gouvernement du 1^{er} juillet 2012 au 4 juillet 2015²⁵, révélant une défaillance dans les procédures de contrôle interne.

Une attestation du service fait a été produite par voie de certificats administratifs établis par les établissements publics concernés, ce qui est sans effet puisque seul l'ordonnateur peut procéder à la certification du service fait.

La question du « service fait » se pose toutefois, dès lors que la mission d'un commissaire de gouvernement ne se limite pas à sa présence aux conseils d'administration, comme précédemment indiqué. En ce qui concerne tant l'EPA que l'EPIC, aucun rapport annuel n'avait été établi par l'intéressé au cours de la période concernée.

²⁵ Hors la période courant du 8 août 2013 au 10 décembre 2014 pour l'EPIC.

Au surplus, on peut s'interroger sur le caractère exécutoire des délibérations à caractère budgétaire et financier de l'EPA, soumis au contrôle des dépenses engagées. En effet, conformément aux termes de l'article 11 de l'arrêté n° 580 du 5 juillet 1993, dans les établissements publics soumis au contrôle des dépenses engagées, le commissaire de gouvernement adresse un exemplaire des délibérations concernées accompagné d'un rapport circonstancié au contrôle des dépenses engagées qui formule sur cette base ses observations sous huit jours. En l'occurrence, du 1^{er} juillet 2012 au 4 juillet 2015, le commissaire de gouvernement n'intervenait plus légitimement auprès de l'EPA.

En mai 2018, la DBF a procédé à l'émission d'un titre de recette de 412 KF CFP à l'encontre de l'agent, en récupération des indemnités de commissaire de gouvernement versées à tort, sur la période de juillet 2012 à janvier 2015. L'intéressé a contesté le titre et sollicité son annulation.

La Chambre a relevé un deuxième dysfonctionnement dans la gestion des commissaires de gouvernement : un commissaire nommé auprès d'un GIE a bénéficié du versement de son indemnité de fonctions alors que le groupement est sans activité depuis 2008.

Si l'article 8 bis de l'arrêté 580 CM du 5 juillet 1993 prévoit la fin de fonction des commissaires de gouvernement des établissements publics territoriaux, aucune disposition ne prévoit la fin de fonction « automatique » des commissaires des sociétés et groupements.

En l'absence d'abrogation de l'arrêté de nomination du commissaire de gouvernement concerné, ce dernier a continué à percevoir son indemnité de fonction alors qu'il n'exerçait aucune activité en rapport avec le groupement.

A l'occasion du contrôle de la chambre, soit 10 ans après la cessation de l'activité du groupement, l'arrêté de nomination a finalement été abrogé et le versement de l'indemnité correspondante a été suspendu.

CONCLUSION INTERMEDIAIRE

L'organisation de la tutelle pose la question plus large de la nature des relations entre le Pays et les établissements chargés de la mise en œuvre de ses politiques publiques et de l'autonomie de ces établissements.

En l'état, l'exercice de la présidence des conseils d'administration par les ministres de tutelle confère à ces derniers un rôle prépondérant au sein des instances, privant tant ces établissements de leur autonomie et que les ministres de tutelle de leur pouvoir d'orientation stratégique. Cette situation a d'ores et déjà à plusieurs occasions été relevée par la Chambre territoriale des comptes mais également par les autorités du Pays, sans toutefois y apporter que les corrections idoines²⁶.

La structuration actuelle de la tutelle ne permet pas de garantir l'efficacité des moyens consentis pour veiller à la préservation des intérêts du Pays et à la satisfaction des missions de service public confiées aux opérateurs.

²⁶ Rapport du Président de la Polynésie française à l'Assemblée de Polynésie pour l'année civile 2016 - ROD CHPF, ROD Port autonome, ROD TFTN, ROD politique culturelle.

Il apparaît indispensable de réformer l'organisation de la tutelle dans son ensemble. Si une étude exhaustive sur les fonctions de commissaire de gouvernement a été produite en 2018, il convient d'élargir la réflexion aux modalités de gouvernance des établissements. La distinction des fonctions de président du conseil d'administration et de ministre de tutelle permettrait au Pays de fixer à ses établissements des orientations stratégiques, dans le cadre d'un projet d'établissement pluriannuel qui pourrait être décliné en contrats d'objectifs annuels.

La Chambre rappelle que la nomination des présidents de CA requiert une démarche sélective, et répondre à un objectif de préservation de l'intérêt général.

En s'appuyant sur une analyse des risques, le Pays pourrait efficacement mobiliser ses moyens humains et financiers, par nature limités, sur les structures à enjeux. Enfin, il serait fondé à imposer à ses établissements une formalisation de leurs procédures, via un dispositif de contrôle interne, ainsi que la mise en œuvre d'une analyse des risques de gestion.

Conformément au principe de subsidiarité, l'efficacité de ces établissements ne sera garantie qu'à la condition de leur confier la responsabilité des actions qu'ils sont le plus à même de mener avec succès.

3.2 Le soutien logistique de la Présidence et des ministères : un agrégat de missions disparates

Le soutien logistique de la présidence et des ministères est assumé par le service des moyens généraux (SMG), qui relève directement du président de la Polynésie. Le soutien logistique fait partie des fonctions spécifiquement concernées par les objectifs de rationalisation et de mise en cohérence du Projet annuel de Performance 2017 : *« la performance du service public passe par une mise en cohérence des organisations et par une action particulière sur les fonctions support et notamment les ressources humaines, l'immobilier, la communication... »*.

Cet objectif rejoignait d'ailleurs la recommandation formulée en 2013 par la Chambre qui invitait le Pays à poursuivre la restructuration et la rationalisation des services logistiques, notamment le SMG.

3.2.1 La croissance anarchique du Service des Moyens Généraux

Créé par l'arrêté n°273 CM du 20 décembre 2004, le service des moyens généraux avait pour seule mission initiale d'assurer le soutien logistique de la présidence de la Polynésie, de la vice-présidence et des ministères, « à l'exception des tâches de même nature assumées par des personnels relevant de leur cabinet respectif ou confiées à des services spécifiques ».

De 2004 à 2014, le service a vu ses missions s'accroître de manière anarchique, au gré des fermetures de services d'une part, et de la succession des gouvernements d'autre part. Le SMG est aujourd'hui en charge d'un agrégat de missions disparates.

Tableau n° 22 : Evolution des missions du SMG

Année	Mission	Impact sur l'effectif
2004	Soutien logistique de la présidence de la Polynésie, de la vice-présidence et des ministères	
2005	Equiper en matériels logistique de la Présidence, de la vice-présidence et des ministères	+ 60 agents issus du groupement d'intervention de la Polynésie (GIP)
2011	Maintenance des mobiliers et des bâtiments ainsi que des installations et équipements techniques associés	
	Tâches administratives et techniques de base	
	Mise à disposition temporaire du matériel logistique (gratuits ou payant) pour des manifestations publiques ou privées	
2014	Entretien et embellissements des places et jardins publics	+ Equipe en charge de la place Vaïete (anciens GIP)

Sources : CTC d'après les textes d'organisation du SMG

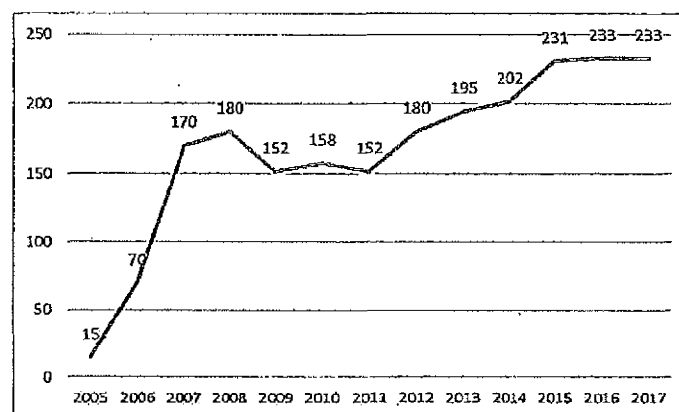
Le SMG se trouve être aussi bien le service support des agents préposés à l'entretien de places et de jardins ou à l'installation des chapiteaux, que celui des agents mis à disposition des cabinets. Cette agrégation de missions s'est faite sans modification de l'arrêté de création du SMG, mais par empilement de notes de service.

Cette évolution a pourtant eu plusieurs conséquences, qui auraient mérité un accompagnement administratif adéquat, dont l'absence a été particulièrement préjudiciable au bon fonctionnement de ce service :

- L'accroissement des effectifs aurait dû générer un renforcement de l'encadrement intermédiaire ; à défaut, le service a subi une désorganisation globale.
- La juxtaposition de missions de nature différente aurait dû être compensée par une meilleure structuration du service : à titre d'exemple, la prise en charge des acquisitions de matériels aurait dû s'accompagner de la création d'une unité financière doublée d'un bureau dédié à l'achat public.

3.2.2 Les effectifs du service des moyens généraux

Comme l'avait relevé la Chambre en 2013, le SMG comptait, en 2005, à sa création, 15 agents. En 2017, on en recense 233, après une inexorable augmentation des effectifs, subie plus que maîtrisée, puisque le SMG n'a eu aucune maîtrise sur le recrutement des agents qui lui ont été affectés au gré des suppressions de services et des redéploiements.

Tableau n° 23 : Evolution de l'effectif du service des moyens généraux

Sources : CTC d'après le tableau récapitulatif établi par la DGRH (effectifs suivis DGRH) et le ROD 2013

Outre cette augmentation spectaculaire des effectifs, le SMG souffre d'un déficit d'encadrement important. Si la répartition 2017 des effectifs par grade fait apparaître un taux d'encadrement de 12%, ce chiffre est un effet d'optique puisque la grande majorité des agents de catégorie A et B sont mis à disposition des cabinets ministériels (SMG - Mis en service).

Ce sous-encadrement est illustré par l'organigramme du service, en râteau, dans lequel les différentes sections sont directement rattachées au chef de service et à son adjoint. L'organisation du SMG n'est pas stable et n'a cessé de fluctuer sur la période.

Des conflits internes ont donné lieu depuis 2016 à plusieurs analyses des risques psychosociaux, dont une enquête menée en interne, qui dresse un constat accablant sur les conditions dans lesquelles le SMG évolue : « le service s'est retrouvé en sureffectif avec des agents dont l'employabilité est restreinte et avec des missions supplémentaires différentes et parfois partagées avec d'autres services. Certains agents ont atterri dans des cellules sans charge réelle de travail ».

3.2.3 Les prémices de structuration du service

Cet état de déshérence ne permet pas au service des moyens généraux de s'acquitter correctement des nombreuses missions qui lui incombent.

Service de soutien logistique, il devrait établir et suivre l'inventaire des biens meubles et immeubles dont il a la responsabilité. Or il n'existe pas d'inventaire de la présidence, de la vice-présidence et des ministères. Une application informatique serait en cours de développement et il est prévu d'acquérir un dispositif par code-barres pour compléter le suivi des matériels.

Le matériel non utilisé est remisé, sans procédure, en fonction de la place disponible ; la construction d'une zone de stockage appropriée serait à l'étude. En l'absence d'inventaire et de bonnes conditions de stockage des matériels, la gestion logistique est soumise à des risques de détournement importants.

En outre, le SMG se trouve dans l'incapacité d'optimiser la gestion de ses stocks et de répondre aux besoins des entités qu'il soutient en puisant dans les matériels dont il dispose.

Ce mode de fonctionnement est incompatible avec toute bonne gestion des deniers publics. Si des prémices de structuration apparaissent, la Chambre regrette toutefois que la recommandation qu'elle a formulée en 2013 n'ait pas été plus rapidement suivie.

Trois recrutements de cadres ont été opérés entre 2016 et 2018, pour rédiger des guides de procédure de travail et d'évaluation des risques professionnels, pour renforcer le département administratif et financier et engager la rédaction de procédures d'achat. A cette fin, le SMG fait l'objet depuis octobre 2017 d'un accompagnement global de la DMRA, sur l'ensemble des chantiers relatifs à la modernisation de l'administration.

3.3 La gestion du contentieux : une structuration à enjeux

3.3.1 Présentation de l'activité contentieuse et de son traitement juridique

3.3.1.1 La pluralité des intervenants

L'application croisée des dispositions des articles 91-25° et 92-3° de la loi statutaire et de l'article 3 de l'arrêté 750/CM du 23 mai 2013 modifié portant délégation de pouvoir du conseil des ministres, a abouti à une répartition du pouvoir d'intenter des actions ou de défendre au nom de la Polynésie :

- Le Président de la Polynésie, s'agissant des juridictions de l'ordre administratif et judiciaire et du tribunal des conflits ; le service compétent est le secrétariat général du gouvernement.
- Le ministre en charge de la fonction publique, s'agissant des litiges avec les agents de l'administration, via la direction générale des ressources humaines.
- Le ministre en charge du domaine pour toute action relative aux litiges fonciers intéressant le domaine de la Polynésie, via la direction des affaires foncières.
- Le vice-président, dès lors que le Président est lui-même impliqué dans un litige.

Le secrétariat général du gouvernement est chargé de coordonner et de contrôler la défense des intérêts de la Polynésie devant les juridictions, conformément à l'article 2 de l'arrêté n°381/CM du 23 juin 2005.

Le traitement de l'action relève de différents services selon la nature des litiges. Ainsi, le bureau contentieux du secrétariat général du gouvernement assure le traitement du contentieux devant les juridictions de l'ordre administratif et judiciaire. Les litiges impliquant un agent de l'administration relèvent de la direction générale des ressources humaines.

L'exécution financière du contentieux relève de la direction du budget et des finances majoritairement (§.3.1.2).

Tableau n° 24 : Répartition du traitement du contentieux et de l'exécution des décisions

	SGG	DGRH	DAF	DICP	DDI	DBF
Traitement CTX "domaniale" hors redevance (judiciaire)			X			
Exécution						X
Traitement CTX "RH" (judiciaire + adf)		X				
Exécution						X
Traitement CTX "fiscal" (judiciaire + adf)	X					
Exécution				X		
Traitement CTX "amendes douanières" (pénale)					X	
Exécution						X
Traitement CTX TOUT LE RESTE (judiciaire + adf + pénal)	X					
Exécution						X

Source : CTC

3.3.1.2 La structure de l'activité contentieuse

La structure de l'activité contentieuse montre une relative stabilité du contentieux administratif, une légère hausse des requêtes judiciaires ainsi que l'augmentation notable du contentieux pénal en 2016.

Tableau n° 25 : Evolution de l'activité contentieuse par ordres de juridiction

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Evolution
Contentieux administratif	395	517	531	520	427	418	482	474	
Requêtes judiciaires	77	102	96	82	120	66	115	135	
Pénal	12	10	47	23	19	58	106	84	
Ecrits entrants	3 289	4 023	4 645	4 439	4 077	4 160	5 204	5 533	
Ecrits sortants	1 182	1 312	1 676	1 745	1 344	1 342	1 103	926	

Source : CTC d'après les rapports d'activité du SGG

3.3.1.3 Le suivi de l'activité contentieuse : les prémices d'une structuration

L'activité contentieuse est soutenue par un logiciel de suivi et de traitement de la défense de la collectivité, COBALT, qui s'inscrit dans la démarche de modernisation et de développement de l'administration numérique. Développé à compter de 2014 selon un cahier des charges établi par le bureau du contentieux du SGG, cet outil est entré en service en 2015. Il permet d'optimiser les travaux de ce bureau, grâce à une présentation par dossier et un suivi des délais. Il prend en compte les éléments financiers et permet de connaître à tout moment l'état et les enjeux financiers de chaque dossier.

A ce jour, COBALT constitue un outil fiable. Il n'est toutefois mis en œuvre et utilisé que par le SGG. A moyen terme, il est envisagé de le déployer au sein de la DGRH et de la DAF, dont les applications non dédiées (« file maker pro » et Excel) n'offrent pas toutes les garanties apportées par l'outil COBALT.

Il est souhaitable, qu'à terme, COBAL T soit généralisé auprès de l'ensemble des services juridiques de la Polynésie.

3.3.1.4 Le volume financier du contentieux

Le volet financier du contentieux est correctement suivi depuis 2015 grâce à l'utilisation de COBAL T et au développement de synergies entre le SGG et la DBF pour la fiabilisation des procédures.

La Polynésie privilégie la postulation par avocat, chaque fois que s'offre cette possibilité ; elle génère un coût annuel de 20 à 25 MF CFP entre 2012 et 2017.

L'évolution du volume financier du contentieux montre que la Polynésie est confrontée depuis 2017 à un risque financier inédit de l'ordre de 9 Mds de F CFP dans le cadre d'un contentieux lié à l'inexécution d'un protocole.

Par ailleurs, elle a obtenu en 2016 la condamnation de l'exploitant d'une décharge non homologuée à Moorea pour 4 Mds de F CFP, ce qui explique l'importance des condamnations au profit de la Polynésie au cours de cet exercice.

Tableau n° 26 : Evolution du volume financier du contentieux suivi par le SGG

	2015	2016	2017	Observations
Réclamés à la Polynésie française	1 529 487 321	2 013 408 007	11 409 719 885	dont 9,5 Mds de F CFP, en 2017, au titre du seul recours de consorts Higgins, Brown, Walker (dossier suivi par la DAF)
Réclamés par la Polynésie française	6 720 639 405	625 689 231	22 495 835	
Condamnation de la Polynésie française	69 306 467	191 002 211	71 689 801	
Condamnation au profit de la Polynésie française	316 127 982	5 607 559 752	264 704 210	L'importance du montant de 2016, correspond à un recours contre l'exploitant d'une décharge sauvage à Moorea

Source : CTC d'après les rapports d'activité du SGG

3.3.2 L'exécution financière des contentieux : des enjeux majeurs

Dans le cadre du présent contrôle, seule l'exécution financière du contentieux a été étudiée et en particulier :

- L'exécution financière des contraventions de grande voirie, dont l'objectif est de réprimer les atteintes au domaine public de la Polynésie,
- L'exécution du contentieux douanier, en raison de ses implications comptables et financières majeures.

Les autres formes d'exécution n'ont pas été contrôlées (comme les remises en état consécutives aux contraventions de grande voirie).

Le volet financier des contentieux impliquant la Polynésie n'a été structuré qu'à partir de 2014, avec la création d'un service dédié au sein de la direction du budget et des finances. Cette structuration, pilotée par la DBF, a révélé certaines carences dans le suivi de l'exécution financière du contentieux.

3.3.2.1 L'action déterminante de la DBF dans l'exécution du contentieux

Les décisions exécutoires suivent un circuit différent selon la nature du contentieux et le service en charge du traitement. Conformément aux termes de la circulaire n°55/VP du 26 septembre 2014, la DBF est chargée de l'exécution financière des décisions de justice impliquant la Polynésie, à l'exception des contentieux sur les redevances domaniales et du recouvrement des créances fiscales, exécutés respectivement par la DAF et la DICP (cf. tableau 26 *supra*).

Créée en 2014, la cellule « contentieux » de la DBF a intégré par la suite le « bureau juridique » et s'est attachée à structurer et à formaliser la procédure d'exécution du contentieux. En effet, si la Polynésie suivait juridiquement, les dossiers contentieux l'impliquant, leurs suites financières ne faisaient pas l'objet des mêmes diligences, notamment en matière de recettes. Chaque service impliqué dans un contentieux faisait son affaire de l'exécution des décisions de justice qui en résultaient. Jusqu'en 2013, cette situation a généré a minima trois effets néfastes :

- La perte de recettes dans le cas des condamnations au profit de la Polynésie,
- La fragilisation de l'action répressive et dissuasive de l'administration,
- Des dépenses supplémentaires liées aux intérêts moratoires dus en raison de délais de traitement des dossiers contentieux.

L'action engagée par la DBF a permis à la Collectivité de centraliser l'exécution du contentieux et de fiabiliser les procédures afin de garantir un traitement systématique, pérenne et équitable de ce contentieux.

S'agissant toutefois des contentieux domaniaux (hors redevances domaniales), ils ne représentent que 1% des titres émis par la DBF. La faiblesse de ce montant devrait inciter le Pays à contrôler la fiabilité des procédures de transmission entre la DAF et la DBF afin de garantir le traitement exhaustif des condamnations financières au profit de la Polynésie.

3.3.2.2 Le rétablissement de la portée répressive des contraventions de grande voirie

Les contraventions de grande voirie constituent le premier chantier engagé par la cellule « contentieux » de la DBF, en collaboration avec le SGG et la Paierie. Le taux de recouvrement de ces contraventions ne s'établissait, en 2014, qu'à 12,5%, alors qu'il atteignait 20% pour les autres contentieux. Cette situation provenait notamment d'un défaut d'émission des titres de recettes par les services concernés, qui obérait toute poursuite par le comptable public, et de l'insolvabilité des contrevenants.

La campagne de recouvrement forcé, associée à des admissions en non-valeur, et le plan d'actions associant la DBF, la Paierie et le SGG ont permis de porter ce taux de recouvrement des contraventions de grande voirie à 56% en 2016. En 2015, les restes à recouvrer afférents s'établissaient à plus de 200 MF CFP pour 168 décisions de justice rendues entre 2004 et 2014.

Toutefois le relèvement, en 2016, du seuil de déclenchement de la procédure d'opposition à tiers détenteur de 30 000 F CFP à 50 000 F CFP par la DFIP pourrait générer un effet négatif sur la portée répressive de ces contraventions, consubstantielles de la préservation du domaine public de la Polynésie.

3.3.2.3 L'impact préoccupant des condamnations douanières sur la fiabilité des comptes de la Polynésie

En 2015, il est apparu qu'une infime partie des amendes consécutives à des décisions de justice rendues suite à infraction douanière donnaient lieu à paiement. En effet, seuls les paiements au comptant étaient encaissés.

Pour le reste, les condamnations étant transmises par le service des douanes exclusivement à la Trésorerie générale, puis à la Paierie à partir de 2011, elles ne donnaient lieu à aucune émission de titre et de facto à aucune poursuite, ce qui en réduisait singulièrement la portée répressive. Au surplus, ces créances n'étaient pas comptabilisées dans les comptes du Pays.

Cette situation n'a suscité aucune réaction de la part des différentes parties prenantes, avant l'intervention de la cellule « contentieux » de la DBF en 2015, en dépit des alertes lancées par la direction des douanes, en 2014 notamment.

Un chantier de suivi du recouvrement des contentieux douaniers a été mis en œuvre en 2015, associant la DBF, le SGG, la Paierie et la direction des douanes. Un état des restes à recouvrer n'a pu être reconstitué que jusqu'à l'exercice 2011 et les créances afférentes ont été constatées dans le budget général de la Polynésie²⁷.

La procédure d'exécution de ces condamnations a été formalisée et a permis d'engager la fiabilisation du traitement du contentieux douanier, avec la constatation systématique des droits en comptabilité et leur recouvrement.

Au 30 janvier 2018, le montant total des restes à recouvrer sur les créances douanières s'établissait à plus de 550 MF CFP pour 96 titres (pour la période allant de 2011 à 2017 seulement).

Les affaires récentes vont considérablement impacter ce montant (plus de 2 Mds de F CFP à minima en 2018). Or la solvabilité des condamnés doit inciter à la plus grande rigueur dans le traitement budgétaire et comptable de ces créances. Ces dernières ont connu sur la période de contrôle une hausse irrépressible, liée à la progression des décisions de justice se rapportant à des trafics de stupéfiants.

Si la Collectivité a engagé, depuis 2015, la mise en œuvre d'un suivi du recouvrement des créances issues des contentieux, elle se doit de définir formellement une politique de traitement de ces créances afin de préserver la fiabilité de ses comptes, par une politique de provisionnement et d'admission en non-valeur adaptée.

3.3.2.4 Le traitement comptable du contentieux

3.3.2.4.1 Les provisions sur litiges et contentieux

Conformément aux termes de l'arrêté n°1454 CM du 13 décembre 2006 modifié, une provision destinée à couvrir la charge probable résultant des litiges et contentieux doit être

²⁷ Art.263-1 du code des douanes de la Polynésie.

constituée avant tout jugement, dès la naissance du risque et être maintenue en l'ajustant jusqu'à ce que le jugement soit devenu définitif.

A cette fin, la DBF procède systématiquement à une évaluation du risque contentieux, en partenariat avec le SGG.

Pour autant entre 2015 et 2017, les provisions pour contentieux constituées sont très inférieures au risque évalué, alors que la Polynésie est exposée, depuis 2015, à un risque contentieux inédit de l'ordre de 9 Mds de F CFP, estimé « réel » dans l'analyse établie par le SGG.

Tableau n° 27 : Dotations des provisions sur charges de fonctionnement

Dotations aux Provisions	Exercice	Montant Budgété	Montant réalisé	dont D°P° pour Contentieux	%	Evaluation SGG du risque contentieux
Charges de fonctionnement	2012	423 043 305	148 994 973	71 283 854	48%	SO
	2013	2 536 848 053	3 421 349 677	211 647 525	6%	SO
	2014	2 724 028 868	2 320 561 939	205 000 000	9%	SO
	2015	3 225 841 519	3 655 851 633	171 800 000	5%	9 343 313 483
	2016	12 020 650 186	11 435 614 082	326 227 516	3%	2 336 173 396
	2017	8 175 582 779	8 270 547 497	107 409 611	1%	1 714 227 689
Pour mémoire	2018	10 025 263 818	SO	SO		11 000 302 023

Sources : CTC d'après les données DBF et SGG

3.3.2.4.2 La constatation de la dépréciation des créances

En ce qui concerne les condamnations au profit de la Polynésie, les risques sont de toute autre nature en raison de l'insolvabilité des contrevenants et des condamnés. A titre d'exemple, en 2016, une contravention de grande voirie a condamné le contrevenant à verser plus de 4 Mds de F CFP à la Collectivité. En raison de l'importance de cette somme et du niveau de solvabilité de l'intéressé, une provision de 4 Mds de F CFP pour dépréciation de créance a été constituée dès l'émission du titre de recettes.

Eu égard à l'augmentation des décisions de justice liées au trafic de stupéfiants et à l'importance des amendes qui en résultent, la Polynésie est confrontée à de multiples cas d'insolvabilité.

La Chambre invite la Collectivité à définir une politique de gestion budgétaire et comptable des risques issus des contentieux, afin de ne pas accroître artificiellement le niveau de ses créances et, de facto, d'ainsi entacher la fiabilité de ses comptes.

Tableau n° 28 : Montant annuel des créances issues de contentieux

Exercice	Ctx Douanes	Ctx RH	Ctx DAF	Ctx Autres (SGG)	Cumulé
2012	non précisé	non précisé	non précisé	non précisé	non précisé
2013	non précisé	non précisé	non précisé	non précisé	non précisé
2014	-	16 829 401	Intégré au Ctx "Autres" (SGG) et représente 1% de la recette escomptée	128 114 288	144 943 689
2015	217 723 139	-		326 565 979	544 289 118
2016	79 569 737	-		4 899 385 512	4 978 955 249
2017	319 208 000	-		117 779 896	436 987 896
Prévisionnel 2018	A minima 2,3 MdsF Aff. Stupéfiants				A minima 2,3 MdsF Aff. Stupéfiants

Source : CTC d'après les données de la DBF

Recommandation n° 9 : Définir une politique de gestion budgétaire et comptable des risques issus des contentieux afin de garantir la fiabilité des comptes de la Polynésie française.

4 LE CHANTIER DE LA MODERNISATION DE L'ADMINISTRATION

La modernisation de l'administration est un axe déterminant de réforme, initié dès octobre 2014. Lors de sa rencontre avec les chefs de service, le président de la Polynésie rappelait que « la seule voie pour réussir le rééquilibrage entre la dépense publique et la capacité de [la] Collectivité à produire de la richesse est celle de la réforme en profondeur de tout [le] système public ».

Le plan annuel de performance de la Présidence pour l'exercice 2018 fixe un « objectif quantitatif de la réduction du poids du service public (...) de 20% de la dépense publique en fonctionnement au budget général du Pays, 2014 étant l'année de référence ».

Sur la période de contrôle, la modernisation de l'administration a été formellement organisée avec création d'une direction dédiée et le renforcement des instruments de coordination et de contrôle.

Des réformes sectorielles ont été engagées et menées à terme, telles que des réorganisations administratives de secteurs voire de services (agriculture notamment) ou le développement de l'administration numérique. Toutefois, les projets d'envergure, sur les procédures, le périmètre et les risques professionnels, ont été lancés plus tardivement, en début d'année 2017.

4.1 La mise en place des outils de coordination et de contrôle de l'administration

4.1.1 La création d'une Direction de la modernisation et des réformes de l'administration

Créée par délibération n°85-1111 AT du 5 novembre 1985, l'Inspection Générale de l'Administration (IGA) était chargée de contrôler les établissements publics ainsi que le fonctionnement de l'administration, d'apporter une assistance technique aux services et d'analyser les modalités d'organisation et de fonctionnement des services publics.

A l'occasion de ses précédents contrôles, la Chambre avait noté que *« l'IGA a été soit confinée dans des tâches d'examen des délibérations et procès-verbaux des conseils d'administration des EPIC et SEM jusqu'en 2005, soit, marginalisée »*. Elle déplorait d'ailleurs en 2013 que l'activité et les moyens de l'IGA n'aient pas été revalorisés et, qu'à ce titre, le nombre annuel d'audits était inférieur à 3.

A compter de 2015, la Direction de la Modernisation et des réformes de l'administration a été substituée à l'IGA²⁸. Rattachée au Président de la Polynésie jusqu'au 24 mai 2018, la DMRA partage avec l'IGA certaines missions telles que le contrôle, l'amélioration du fonctionnement comme de l'organisation de l'administration ou la coordination des études et inspections. Elle est toutefois formellement en charge d'une mission de modernisation dont n'était pas chargée l'IGA avant elle.

Avec la création de la DMRA, la Polynésie a pris en compte la nécessité de moderniser son administration, elle a mis en exergue de nouveaux axes afin d'améliorer sa gouvernance en assignant à cette direction des objectifs d'amélioration de la qualité du service et de l'efficacité dans l'utilisation des deniers publics, de mobilisation des agents publics et de mise en valeur du capital humain.

A ce titre, la Collectivité avait fait sienne les recommandations formulées en 2013 par la CTC, qui l'invitait à renforcer le rôle des organismes chargés de la coordination et du contrôle interne et financier par un positionnement hors hiérarchie, auprès du président.

Depuis le 24 mai 2018, la DMRA est rattachée au ministre en charge de la modernisation de l'administration, en charge de l'énergie et du nucléaire, sauf en ce qui concerne les missions de contrôle, d'audits et d'enquêtes, pour lesquelles elle relève exclusivement du Président de la Polynésie.

Si le positionnement hors hiérarchie de cette direction de modernisation et de contrôle interne la renforçait en préservant la transversalité indispensable à l'exécution de sa mission de coordination, son rattachement récent à un ministre comporte des risques sérieux de fragilisation de son action en direction des services.

²⁸ Arrêté n°2210 CM du 30 décembre 2014.

4.1.2 Une démarche d'audit interne et d'enquêtes structurée

Conformément aux termes de son arrêté d'organisation, la DMRA est chargée, soit à la demande du Président ou des membres du gouvernement, soit à son initiative, d'entreprendre ou de coordonner des études et des travaux et d'émettre des avis sur l'organisation et le fonctionnement des services publics. A cette fin, la direction compte un pôle dédié aux audits, contrôles et enquêtes, armés de cinq agents de catégorie A.

Il apparaît que l'activité et les moyens de contrôle et d'audit ont été revalorisés à compter de 2015. Le nombre moyen d'audits et d'études s'établit à 3, et celui des enquêtes à 7.

Tableau n° 29 : Statistiques d'activité de contrôle et d'audit de l'IGA et de la DMRA

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018 (1er sem)
Audits internes	1	2	1	2	6	2	2
Etudes	2	3	0	0	2	4	4
Enquêtes	4	8	2	8	10	4	NC

Sources : CTC d'après le suivi des contrôles, audits et enquêtes IGA-DMRA

Un échantillon des rapports de l'IGA et de la DMRA a été analysé par la Chambre, qui a validé leur pertinence et peut valablement s'appuyer sur leurs conclusions.

Toutefois, la démarche d'audit interne ne saurait se limiter à l'établissement de rapports et à leur transmission aux services concernés. Elle ne portera l'ensemble de ses fruits qu'à condition qu'une procédure de suivi et d'évaluation de la mise en œuvre des préconisations soit établie.

Recommandation n° 10 : Mettre en place au sein de la DMRA un suivi des préconisations formulées dans le cadre des audits internes

4.1.3 La modernisation de l'accès au droit

L'accès au droit est assuré par le système d'information LEXPOL, créé par arrêté 345 CM du 8 juin 2005 portant création d'une banque de données juridiques au secrétariat général du gouvernement.

Constitué initialement de tous les actes publiés dans la partie officielle du Journal officiel de la Polynésie depuis 1901 et des liens hypertextes afférents, cette banque de données a été considérablement enrichie au cours de la période sous revue.

En effet, depuis 2013, LEXPOL comporte les annonces légales et les marchés publics, ainsi qu'une information élargie sur les principaux actes administratifs, qui permet aux administrations autorisées d'accéder à la base de données du SGG, dans un cadre sécurisé.

Le système a fait l'objet de modifications majeures en 2016, qui ont accru la qualité de l'information juridique, avec de nouvelles rubriques et notamment :

- Les dossiers thématiques, qui regroupent tous les dossiers thématiques constitués par la SGG,
- Les recueils de textes édités par le SGG ou d'autres services,
- L'actualité juridique, où figurent les textes récents à caractère législatifs ou réglementaires,
- Les circulaires,
- Le statut de la Polynésie française sous tous ses aspects, commenté,
- Les déclassements (conseil constitutionnel), qui regroupe les décisions de justice relatifs à des lois et décrets ayant un impact en Polynésie,
- Les avis rendus par le Conseil d'Etat ou le Tribunal administratif, regroupe tous les avis relatifs à la Polynésie et la Nouvelle-Calédonie,
- Les rapports et audits concernant la Polynésie française (CTC, DMRA, IGA, ...).

Cette base de données, constamment enrichie de nouvelles fonctionnalités, constitue un progrès indéniable dans la coordination de l'administration ; elle a permis d'optimiser la diffusion d'une information juridique fiabilisée et de sécuriser l'action administrative.

4.2 Les axes de la modernisation de l'administration

Evoquée à maintes reprises depuis 2014, la modernisation de l'administration a connu quelques concrétisations avec la généralisation des projets de service et la création du portail des services publics. Les chantiers de fond n'ont toutefois été lancés qu'en 2017 : le chantier « procédures », le chantier « périmètre du service public » ainsi que la santé et le bien-être au travail des agents de l'administration de la Polynésie.

4.2.1 Le chantier « procédures », première étape de la démarche de contrôle interne

L'objectif de ce chantier est d'identifier l'ensemble des procédures mises en œuvre dans l'administration de la Polynésie afin de les simplifier et de les harmoniser pour optimiser le service public en garantissant la maîtrise des risques et des activités²⁹. Cette démarche est une étape indispensable pour engager la mise en œuvre d'un contrôle interne et ainsi tendre vers une optimisation des moyens.

²⁹ Ce chantier s'est articulé selon deux approches :

- Une approche par service : un recensement des procédures et de leur degré de formalisation a été opéré. Les ressources humaines affectées à la formalisation des procédures ont été identifiées.
- Une approche par thème : la priorité a été donnée aux autorisations de travaux immobiliers et aux aides financières. Ces deux thèmes concernent en totalité 29 services de la Polynésie.

Le résultat du recensement des procédures est révélateur, d'une part, de la nécessité de moderniser l'administration de la Polynésie et, d'autre part, de l'existence de larges marges de productivité au sein des services.

En effet, sur les 2 232 procédures recensées initialement, les services ont estimé que 1 795 procédures étaient d'ores et déjà formalisées ou en cours de formalisation, soit 81%. Toutefois, l'analyse, par la DMRA, des procédures dites « formalisées » aboutit à un bilan beaucoup plus mitigé puisqu'elle n'en comptabilise que 440, soit 20% seulement.

Ce décalage montre, d'une part, la méconnaissance des services, des notions de formalisation, voire même de procédure et, d'autre part, la nécessité de lancer un programme de formation en la matière.

Depuis 2013, un total de 99 agents a suivi des formations relatives à l'élaboration d'un guide de procédure, organisées par la DGRH. S'ils doivent constituer la pierre angulaire de la formalisation des procédures et de la mise en place d'une démarche de contrôle interne, il est impératif toutefois que l'impulsion donnée par le Président de la Polynésie en 2017 soit relayée par les directions de services et irrigue l'administration dans son ensemble.

Ce relais est d'autant plus important qu'il reviendra aux différentes directions de contrôler la mise en œuvre des procédures et la conformité des pratiques, dans le cadre de la démarche de contrôle interne que la Polynésie aspire à généraliser.

Par ailleurs, les services contributeurs ont noté que 29% des procédures qu'ils appliquent relèvent non pas de leurs métiers ou missions à proprement parlé mais des services supports et n'ont jamais été formalisées (gestion des ressources humaines, comptabilité, archivages, courriers et production d'actes, foncier, ...). La démarche de formalisation des procédures supports a été lancée en mars 2017 avec les services concernés.

Enfin, ce recensement montre que la formalisation des procédures accuse des disparités importantes selon les services. Ainsi, alors que des services comme la direction du budget et des finances ou le secrétariat général du gouvernement ont établi des procédures fiabilisées pour la majeure partie de leurs missions, d'autres n'ont pas encore amorcé la démarche, voire n'ont pas apporté de réponse à la demande initiale de recensement.

4.2.2 Le « périmètre du service public » : un chantier qui peine à aboutir

Dès 2013, la CTC avait invité la Collectivité à achever la refonte du service public en vue de l'adoption d'un format de l'administration mieux adapté aux moyens budgétaires et aux besoins de la collectivité et de la population.

En octobre 2014, le Président de la Polynésie avait repris cette recommandation devant les chefs de service en précisant que « *l'administration doit se recentrer sur son cœur de métier et nous devons laisser tout ce qui peut l'être à l'initiative privée (...) il s'agit désormais de trancher et d'avancer* ».

Une cartographie des missions et des activités de chaque service de l'administration de la Polynésie n'a été officiellement lancée qu'en mai 2017³⁰ et confiée à la DMRA. Dans ce cadre, chaque service administratif a été invité à dresser une cartographie de ses missions et de ses activités. Cette cartographie devrait permettre, à horizon 2019, réorganiser l'administration de la Polynésie.

Les travaux d'inventaire des missions et des activités ont permis de rapprocher ces dernières des actes d'organisation et de leur pratique afin d'identifier les écarts et d'engager une réflexion sur le bien-fondé de certaines missions ou à contrario le besoin de missions nouvelles.

Les résultats de cette inventaire constituent une base de travail particulièrement éclairante. Un décalage notable est apparu entre les actes d'organisation des services et la réalité des missions.

Plus de 70 % des services ont participé à cette cartographie. La DMRA a toutefois dû se substituer à huit services, en l'absence de réponse.

631 missions de service public ont été recensées, dont 8% dépourvues de base juridique. Parmi les missions pourvues d'une base juridique, les services estiment ne pas être en mesure d'en assurer 27 %.

Enfin, les services ont identifié 23 missions existant dans d'autres services ou établissements et pouvant être intégrées dans leur patrimoine statutaire alors que 34 missions nouvelles ont été proposées par 18 services administratifs considérant qu'elles sont pour l'heure inexistantes au sein de l'administration. Ce constat confirme une situation d'ores et déjà connue puisque en 2017, à l'occasion de ses vœux aux responsables des structures publiques du Pays, le Président rappelait qu'on pouvait « *observer aujourd'hui que des activités identiques sont réalisées par plusieurs entités tandis qu'à l'opposé des missions de service public ne sont assurées par personne* ».

Sur la base de ces éléments et dans le cadre d'une démarche itérative avec les services, la DMRA a engagé des consultations afin de poser les bases d'un nouveau périmètre du service public, envisagé à horizon 2019.

A ce stade, il est utile de rappeler que l'IGA avait relevé, dès 2014, que la démarche de réforme du périmètre de l'administration requiert le « *soutien fort et déterminé de l'ensemble des ministres* », tout comme celui des chefs de service, des collaborateurs et de l'encadrement intermédiaire. A l'instar de la formalisation et de la mise en œuvre des procédures, la démarche de modernisation ne saurait relever d'un service voire d'un ministère en particulier, mais doit irriguer l'administration dans son ensemble.

³⁰ Circulaire n°3174/PR du 19 mai 2017.

4.2.3 Le chantier « Evaluation des risques professionnels »

4.2.3.1 La prise en compte des risques liés à la santé, à l'hygiène et à la sécurité

Le projet pour une administration active a été engagé au cours de l'année 2017, afin de prendre en compte la santé, la sécurité et le bien-être au travail des agents de l'administration de la Polynésie.

A l'occasion des vœux pour l'année 2017, le Président a rappelé aux responsables des structures publiques qu'il était « *important de favoriser le bien-être au travail. Toutes les études le démontrent : cela permet d'améliorer la motivation et la productivité* » et insisté sur la nécessité pour tous les services de disposer d'un document d'évaluation des risques professionnels, dont les risques psycho-sociaux.

Le management et la prévention des risques professionnels ont fait l'objet de présentations aux responsables des structures publiques du Pays à l'occasion de la Conférence annuelle du service public de l'année 2017³¹. Deux séances d'information ont par ailleurs été organisées avec le concours de la CPS et de la direction du travail.

Par ailleurs, les droits des agents de l'administration de la Polynésie s'agissant de la santé, l'hygiène et la sécurité au travail ont été uniformisés par la loi du Pays 2018-22 du 4 mai 2018. En effet, jusqu'en 2018, ces agents relevaient, de deux régimes différents, le code du travail (agents ANFA et personnels navigants non-inscrits maritimes) et le statut général de la fonction publique de la Polynésie (fonctionnaires et agents non titulaires), ce dernier ne prévoyant pas les règles techniques permettant de prévenir les risques liés à la santé, l'hygiène et la sécurité.

4.2.3.2 L'émergence des signalements de risques psycho-sociaux dans l'administration de la Polynésie

S'agissant plus particulièrement des risques psycho-sociaux, leur traitement était du ressort de la DMRA jusqu'en 2017. Depuis 2018, ces questions relèvent de la DGRH.

Sur la période 2012-2017, la DMRA a mené des enquêtes sur des risques psycho-sociaux dans deux services de la Polynésie. Cinq signalements opérés par la médecine du travail ont par ailleurs été traités dans le cadre d'un accompagnement de la DMRA.

Un recensement des signalements de conditions de travail dégradées a été effectué pour les années 2016 et 2017. Sur 35 signalements, 16 cas ont pu être qualifiés au titre de la typologie des risques psychosociaux et relèvent à 70% de la catégorie du harcèlement moral.

Toutefois, plus que d'une dégradation des relations de travail, ce surgissement de signalements pourrait relever d'une conjonction de facteurs, à commencer par la prise en compte de cette problématique au sein de l'administration de la Polynésie et la révélation de conflits latents³².

³¹ Extrait du discours du 23 mai 2017 du Président de la Polynésie : « ... l'administration doit bien traiter ses agents. Or nous avons trop tendance à négliger les aspects de la santé et de la sécurité au travail, qui représentent des risques importants portés par tous les niveaux hiérarchiques (...) ».

³² Discours du Président du 23 mai 2017 : « *Des mesures vont aussi être engagées pour notamment développer la prévention des risques professionnels dont les risques psychosociaux* ».

La difficulté réside donc dans la qualification des faits dénoncés comme risques psycho-sociaux afin de ne pas tomber dans un écueil qui permettrait la dissimulation d'insuffisances professionnelles jusqu'alors masquées par des niveaux d'exigences moindres.

CONCLUSION

La modernisation de l'administration de la Polynésie constitue un engagement majeur de la mission « Pouvoirs publics ». Evoquée depuis plusieurs années, elle a fait l'objet d'un commencement de mise en œuvre, avec l'engagement d'un état des lieux général de la situation de l'administration. La démarche engagée ne saurait aboutir sans prendre en compte le facteur humain et les obstacles techniques.

Les problématiques de mobilisation des agents autour d'un projet commun et de passage d'une logique de moyens à une dynamique de performance ont été prises en compte dans le cadre d'un accompagnement à la conduite du changement. Elles ne sauraient toutefois être dépassées sans la mobilisation de l'ensemble des leviers d'actions relatifs à la gestion du personnel, au premier rang desquels la définition d'une politique indemnitaire transparente et incitative.

Par ailleurs, l'absence de système d'information des ressources humaines constitue un obstacle rédhibitoire qui doit impérativement être surmonté. Sans SIRH, l'ambition de modernisation de l'administration restera lettre morte, car la Polynésie poursuivra un pilotage « à vue » de ses agents, sans connaître les potentiels humains dont elle dispose et de facto sans possibilité d'identifier ses besoins à moyen et long terme. La modernisation de l'administration impose un engagement résolu et concret dans une démarche prospective qui a fait défaut jusqu'à présent.

Enfin, ce projet ambitieux requiert le dépassement du fonctionnement en silos, qui caractérise l'administration de la Polynésie, afin d'engager résolument les services dans une démarche collaborative transversale qui seule pourra générer les synergies indispensables à la concrétisation de ce projet présidentiel.

Recommandation n° 11 : Doter sans délai la Collectivité d'un système d'information des ressources humaines

ANNEXES

Annexe n° 1. Evolution des effectifs de l'administration de la Polynésie	73
Annexe n° 2. Effectifs de l'administration par services en 2017 et effectif cible.....	74
Annexe n° 3. Evolution des effectifs par statut et du coût salarial correspondant.....	75
Annexe n° 4. Liste des établissements publics territoriaux (hors enseignement)	76
Annexe n° 5. Classification des établissements par effectif et niveau de subventionnement.....	77
Annexe n° 6. Part des subventions publiques dans les recettes de fonctionnement de trois EPIC	78
Annexe n° 7. Liste des organismes de droit privé assumant une mission de service public.....	79
Annexe n° 8. Organisation du processus décisionnel dans les établissements publics : du conseil d'administration à la publication de l'arrêté d'exécution au JOPF	81

Annexe n° 1. Evolution des effectifs de l'administration de la Polynésie

SERVICES	2017	2016	2015	2014	2013	2012	Evolution 2017/2012
CIRCONSCRIPTION DES AUSTRALES	10	9	9	9	9	9	11%
CIRCONSCRIPTION DES ILES SOUS-LE-VENT	13	12	12	12	13	12	8%
CIRCONSCRIPTION DES ILES MARQUISES	16	16	15	16	15	15	7%
CIRCONSCRIPTION DES TUAMOTU GAMBIE	12	12	12	12	12	12	0%
DELEGATION POLYNESIENNE AUX INVESTISSEMENTS	3						
DELEGATION DE LA POLYNESIE FRANCAISE A PARIS	32	32					
DELEGATION POLYNESIENNE POUR LE SUIVI DES CONSEQUENCES DES ESSAIS NUCLE	3	3				1	200%
DELEGATION POUR LE DEVELOPPEMENT DES COMMUNES	9	8	8	8	8	9	0%
DELEGATION AUX AFFAIRES INTERNATIONALES, EUROPEENNES ET DU PACIFIQUE	12	12	12	11	10	10	20%
DELEGATION A LA RECHERCHE	3	3	3	3	3	3	0%
DELEGATION A LA FAMILLE ET A LA CONDITION FEMININE	4	6	6	6	6	6	-33%
DELEGATION GENERALE A LA PROTECTION SOCIALE		3	2	2	2	3	
DELEGATION A L'HABITAT ET A LA VILLE	5	3					
DIRECTION DES IMPOTS ET DES CONTRIBUTIONS PUBLIQUES	95	92	90	88	87	86	10%
DIRECTION DU BUDGET ET DES FINANCES	109	108	110	108	108	103	6%
DIRECTION GENERALE DES AFFAIRES ECONOMIQUES	61	61	61	61	63	65	-6%
DIRECTION DE LA MODERNISATION ET DES REFORMES DE L'ADMINISTRATION	12	10	9	7	8	10	20%
DIRECTION DE LA JEUNESSE ET DES SPORTS	64	62	62	63	67	70	-9%
DIRECTION DU TRAVAIL	28	27	27	28	29	29	-4%
DIRECTION GENERALE DE L'EDUCATION ET DES ENSEIGNEMENTS	692	689	686	677	687	694	0%
DIRECTION GENERALE DES RESSOURCES HUMAINES	85	84	84	81	84	84	1%
DIRECTION DE LA SANTE	998	1005	1000	996	1001	1003	0%
DIRECTION DES AFFAIRES SOCIALES	217	222	230	230	232	245	-11%
DIRECTION DES AFFAIRES FONCIERES	133	132	125	126	127	132	1%
DIRECTION DES RESSOURCES MARINES ET MINIERES	92	91	99	100	100	106	-13%
DIRECTION POLYNESIENNE DES AFFAIRES MARITIMES	32	32	31	28	28	27	19%
DIRECTION DE L'AGRICULTURE	230	238	246	253	263	290	-21%
DIRECTION DE LA BIOSÉCURITÉ	63	53	54	51	51	55	15%
DIRECTION GENERALE DE L'ECONOMIE NUMERIQUE	9	9	7	6	7	7	29%
DIRECTION DE L'AVIATION CIVILE	218	208	194	187	179	166	31%
DIRECTION DE L'EQUIPEMENT	855	862	903	978	1026	1127	-24%
DIRECTION DES TRANSPORTS TERRESTRES	64	63	65	63	63	63	2%
DIRECTION DE L'ENVIRONNEMENT	26	25	25	25	25	24	8%
SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DU GOUVERNEMENT	41	38	37	34	31	36	14%
SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DU CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET CULTUREL	17	17	17	17	17	17	0%
SERVICE D'ACCUEIL ET DE SÉCURITÉ	202	206	199	203	204	209	-3%
SERVICE DU PROTOCOLE			10	10	12	6	
SERVICE DE L'IMPRIMERIE OFFICIELLE	17	15	17	17	17	19	-11%
SERVICE DES MOYENS GÉNÉRAUX	233	233	231	202	195	180	29%
SERVICE DES PARCS ET JARDINS ET DE LA PROPRIÉTÉ	57	57	59	55	53	54	6%
SERVICE DE LA COMMUNICATION	9	8	9	8	10		
SERVICE DU TOURISME	31	30	28	27	29	34	-9%
SERVICE DE L'EMPLOI, DE LA FORMATION ET DE L'INSERTION PROFESSIONNELLE	87	87	87	87	84	78	12%
SERVICE DES ÉNERGIES	13	12	9	9	9	8	63%
SERVICE DE L'INFORMATIQUE	54	54	56	56	56	60	-10%
SERVICE DE L'URBANISME	64	63	64	64	64	63	2%
SERVICE DE LA CULTURE ET DU PATRIMOINE	30	30	30	63	64	70	-57%
SERVICE DE L'ARTISANAT TRADITIONNEL	13	13	14	13	15	15	-13%
SERVICE DE LA TRADUCTION ET DE L'INTERPRÉTARIAT	6	6	6	6	6	8	-25%
SERVICE DU PATRIMOINE ARCHIVISTIQUE ET AUDIOVISUEL	20	20	22	22	23	22	-9%
AGENCE DE RÉGULATION DE L'ACTION SANITAIRE ET SOCIALE	22						
TOTAL	5121	5081	5082	5128	5202	5345	-4%

Source : CTC d'après les données DGRH

Annexe n° 2. Effectifs de l'administration par services en 2017 et effectif cible

	SERVICES	MINISTERE	CUMUL 2017		EFFECTIF CIBLE **	A
CIRCO	CIRCONSCRIPTION DES AUSTRALES	PR	10	0,2%	10	0
CIRCO	CIRCONSCRIPTION DES ILES SOUS-LE-VENT	PR	13	0,3%	14	1
CIRCO	CIRCONSCRIPTION DES ILES MARQUISES	PR	16	0,3%	17	1
CIRCO	CIRCONSCRIPTION DES TUAMOTU GAMBIE	PR	12	0,2%	14	2
DELEG	DELEGATION POLYNESIENNE AUX INVESTISSEMENTS	VP	3	0,1%	6	3
DELEG	DELEGATION DE LA POLYNESIE FRANCAISE A PARIS	PR	32	0,6%	32	0
DELEG	DELEGATION POLYNESIENNE POUR LE SUIVI DES CONSEQUENCES DES ESSAIS NUCLEAIRES	PR	3	0,1%	4	1
DELEG	DELEGATION POUR LE DEVELOPPEMENT DES COMMUNES	PR	9	0,2%	10	1
DELEG	DELEGATION AUX AFFAIRES INTERNATIONALES, EUROPEENNES ET DU PACIFIQUE	PR	12	0,2%	13	1
DELEG	DELEGATION A LA RECHERCHE	MTF	3	0,1%	12	9
DELEG	DELEGATION A LA FAMILLE ET A LA CONDITION FEMININE	MSS	4	0,1%	6	2
DELEG	DELEGATION GENERALE A LA PROTECTION SOCIALE	MTS		0,0%	5	5
DELEG	DELEGATION A L'HABITAT ET A LA VILLE	MLA	5	0,1%	13	8
DIREC	DIRECTION DES IMPOTS ET DES CONTRIBUTIONS PUBLIQUES	VP	95	1,9%	128	33
DIREC	DIRECTION DU BUDGET ET DES FINANCES	VP	109	2,1%	112	3
DIREC	DIRECTION GENERALE DES AFFAIRES ECONOMIQUES	VP	61	1,2%	64	3
DIREC	DIRECTION DE LA MODERNISATION ET DES REFORMES DE L'ADMINISTRATION	PR	12	0,2%	15	3
DIREC	DIRECTION DE LA JEUNESSE ET DES SPORTS	PR	64	1,2%	66	2
DIREC	DIRECTION DU TRAVAIL	MTF	28	0,5%	34	6
DIREC	DIRECTION GENERALE DE L'EDUCATION ET DES ENSEIGNEMENTS	MTF	692	13,5%	822	130
DIREC	DIRECTION GENERALE DES RESSOURCES HUMAINES	MTF	85	1,7%	87	2
DIREC	DIRECTION DE LA SANTE	MSS	968	19,5%	1084	86
DIREC	DIRECTION DES AFFAIRES SOCIALES	MSS	217	4,2%	254	37
DIREC	DIRECTION DES AFFAIRES FONCIERES	MPF	133	2,6%	148	15
DIREC	DIRECTION DES RESSOURCES MARINES ET MINIERES	MPF	92	1,8%	101	9
DIREC	DIRECTION POLYNESIENNE DES AFFAIRES MARITIMES	MET	32	0,6%	39	7
DIREC	DIRECTION DE L'AGRICULTURE	MPF	230	4,5%	241	11
DIREC	DIRECTION DE LA BIOSECURITE	MPF	63	1,2%	76	13
DIREC	DIRECTION GENERALE DE L'ECONOMIE NUMERIQUE	MLA	9	0,2%	13	4
DIREC	DIRECTION DE L'AVIATION CIVILE	MET	218	4,3%	258	40
DIREC	DIRECTION DE L'EQUIPEMENT	MET	855	16,7%	819	-36
DIREC	DIRECTION DES TRANSPORTS TERRESTRES	MET	64	1,2%	132	68
DIREC	DIRECTION DE L'ENVIRONNEMENT	MCE	26	0,5%	43	17
SECRE	SECRETIARIAT GENERAL DU GOUVERNEMENT	PR	41	0,8%	42	1
SECRE	SECRETIARIAT GENERAL DU CONSEIL ECONOMIQUE, SOCIAL ET CULTUREL	MIT	17	0,3%	16	-1
SERVI	SERVICE D'ACCUEIL ET DE SECURITE	PR	202	3,9%	205	3
SERVI	SERVICE DU PROTOCOLE	PR		0,0%		0
SERVI	SERVICE DE L'IMPRIMERIE OFFICIELLE	PR	17	0,3%	28	11
SERVI	SERVICE DES MOYENS GENERAUX	PR	233	4,5%	214	-19
SERVI	SERVICE DES PARCS ET JARDINS ET DE LA PROPRIETE	PR	57	1,1%	64	7
SERVI	SERVICE DE LA COMMUNICATION	PR	9	0,2%	10	1
SERVI	SERVICE DU TOURISME	MIT	31	0,6%	58	27
SERVI	SERVICE DE L'EMPLOI, DE LA FORMATION ET DE L'INSERTION PROFESSIONNELLE	MTF	87	1,7%	89	2
SERVI	SERVICE DES ENERGIES	MCE	13	0,3%	16	3
SERVI	SERVICE DE L'INFORMATIQUE	MLA	54	1,1%	70	16
SERVI	SERVICE DE L'URBANISME	MLA	64	1,2%	71	7
SERVI	SERVICE DE LA CULTURE ET DU PATRIMOINE	MCE	30	0,6%	50	20
SERVI	SERVICE DE L'ARTISANAT TRADITIONNEL	MCE	13	0,3%	13	0
SERVI	SERVICE DE LA TRADUCTION ET DE L'INTERPRETARIAT	MCE	6	0,1%	6	0
SERVI	SERVICE DU PATRIMOINE ARCHIVISTIQUE ET AUDIOVISUEL	MCE	20	0,4%	29	9
	AGENCE DE REGULATION DE L'ACTION SANITAIRE ET SOCIALE	MSS	22	0,4%	25	3
			5121	100,0%	5698	577

Source : CTC d'après les données DGRH

Annexe n° 3. Evolution des effectifs par statut et du coût salarial correspondant

Evolution 2012-2017, détaillée par statut		2012		2013		2014		2015		2016		2017	
		Effectif au 31/12	Montant co F CFP	Effectif au 30/12	Montant co F CFP	Effectif au 31/12	Montant co F CFP	Effectif au 31/12	Montant co F CFP	Effectif au 31/12	Montant co F CFP	Effectif au 30/12	Montant co F CFP
AN ANFA	962	1 187	7 169 089 528	887	7 443 179 067	853	5 942 822 884	810	5 793 924 581	763	5 645 831 871	715	5 330 502 556
ANT Agent Non Titulaire FPT	962	357	1 941 349 346	400	2 187 313 481	463	2 343 182 023	558	2 481 623 719	609	2 884 109 108	759	3 059 849 982
SR Suppléant	962	41	233 620 087	39	228 286 685	33	200 821 103	32	179 335 279	28	189 425 641	27	161 152 406
STA Stagiaire	962	47	197 333 499	124	532 017 149	71	464 448 508	77	381 013 788	87	351 854 956	122	672 436 076
TT Titulaire	962	3 227	16 295 401 089	3 261	16 413 083 646	3 169	16 922 280 925	3 151	17 084 060 530	3 106	17 160 470 170	3 049	17 218 879 658
CM Personnel Maritime	962	144	775 223 601	146	821 773 318	93	1 000 914 900	81	497 632 738	80	483 781 000	80	457 537 941
EX Docket Hors-régime	962	111	379 016 823	59	265 030 354	61	219 943 325	60	222 294 871	57	219 228 727	56	215 907 142
EP Agent de droit privé	962	16	75 397 401	17	83 686 414	15	83 223 839	16	78 893 343	16	80 090 939	15	79 948 529
FE Fonctionnaire Etat ou autres rémunérés PF	962	79	1 147 487 135	73	1 036 411 248	74	1 043 383 227	67	972 660 356	58	832 893 966	51	816 723 988
EN Corps d'Etat attaché à la Polynésie Française	962	10	69 914 360	9	62 639 407	4	51 286 166	7	43 364 539	8	46 719 317	5	50 077 892
NT Non Titulaire FPT	962	7	31 953 377	7	83 024 677	6	89 424 948	9	98 076 137	14	146 751 065	17	225 404 514
RF Forfaitaire	962	15	13 224 797	13	13 806 805	24	30 651 896	21	63 491 230	13	13 810 280	8	35 843 838
CA Personnel Cabinet	962	61	965 555 299	58	957 094 836	47	957 437 569	40	810 728 944	41	777 086 752	50	801 376 361
CA JFF - Personnel Cabinet - Four services de BF	962		3 264 383		39 659 687		81 856 714		25 984 213		1 406 643		
MN Ministre	962	12	160 286 556	11	135 094 932	9	112 531 351	10	134 673 231	10	121 761 584	9	121 201 857
RA Retraité (Territoriaux)	962	44	43 117 872	43	42 930 466	41	42 480 248	41	42 448 248	40	42 575 622	37	42 937 846
RA Retraité (Anciens Elus)	962	33	30 840 204	33	49 102 288	32	83 799 078	31	87 517 409	29	80 287 197	27	74 168 713
RV Allocation pour voyage	962	14	5 745 600	13	4 162 900	10	4 000 750	10	3 762 000	8	3 326 960	6	2 589 700
CVD Corps volontaires au développement	962	119	103 359 561	112	318 759 351	117	247 931 004	75	186 215 662	123	201 480 104	124	519 930 841
COUT CUMULE des EFFECTIFS PAYES		5 328	29 667 871 201	5 133	30 515 349 537	5 007	29 748 926 714	5 031	29 026 527 305	5 027	29 122 372 856	5 036	29 385 431 492
Services (actifs)		5 283	28 402 403 526	5 087	29 555 044 018	4 985	28 730 146 658	4 961	28 062 698 777	5 004	28 207 266 462	5 291	28 841 116 526
PM Services (actifs) hors CVD		5 164	28 379 120 165	4 975	29 216 264 144	4 868	28 432 242 054	4 869	27 496 183 151	4 899	28 093 386 751	4 907	28 374 254 372
Gouvernement (ministre et personnel cabinet)		75	1 155 611 855	69	1 002 189 782	56	1 051 908 930	50	905 402 175	51	808 818 336	59	932 580 161
Autres (non actifs)		91	139 703 626	89	136 215 654	83	129 718 006	80	128 747 659	77	116 187 719	70	119 596 239

Source : Direction du budget et des finances

Annexe n° 4. Liste des établissements publics territoriaux (hors enseignement)

Etablissements publics administratifs		Etablissement publics à caractère industriel et commercial	
CAPF	Conservatoire artistique de la Polynésie Française	EAG	Etablissement d'achats groupés
CAPL	Chambre de l'agriculture et de la pêche lagonaire	EGAT	Etablissement de gestion et d'aménagement de Teva
CFPA	Centre de formation professionnelle des adultes	EVI	Vanille de tahiti
CHPF	Centre hospitalier de la Polynésie française	GREPFOC	Groupeement des établissements de la Polynésie pour la formation continue
CMA	Centre des métiers d'art	ILM	Institut Louis Malardé
CMM-PF	Centre des métiers de la mer de Polynésie française	OPH	Office Polynésien de l'habitat
CSPC	Caisse de soutien des prix du coprah	OPT	Office des postes et télécommunications
EPIFFPA	Etablissement public d'enseignement et de formation professionnelles agricole	PAP	Port autonome de papeete
PTH	Fare Tama Hau	TNAD	Tahiti Nui Aménagement, et développement
TIME	Institut d'insertion médico-éducatif		
IJSPP	Institut de la jeunesse et des sports de la Polynésie française		
ISPF	Institut de la statistique de la Polynésie française		
MTI	Musée de Tahiti et des îles		
TFTN	Maison de la culture « Te Fare Tauhiti Nui »		

Source : CTC

Annexe n° 5. Classification des établissements par effectif et niveau de subventionnement

Nombre d'agents	Nbre d'établissements	niveau de la subvention	Nbre d'établissements
[2-49]	13	[30 MF - 277 MF]	11
[60-91]	6	[280 MF - 405MF]	3
[130-150]	2	[470 MF - 1 806 MF]	8
951	OPT		
>1 700	CHPF		

Source : DMRA - Rapport sur l'exercice de la fonction de commissaire de gouvernement (2016)

Annexe n° 6. Part des subventions publiques dans les recettes de fonctionnement de trois EPIC

	Recettes totales de fonctionnement	subventions publiques	Proportion
EGAT			
2016	282 155 175	176 610 000	63%
2015	265 470 635	128 000 000	48%
2014	434 012 774	141 000 000	32%
2013	293 600 906	176 400 000	60%
EVT			
2016	256 528 083	190 000 000	74%
2015	269 745 106	196 028 640	73%
ILM			
2016	1 141 170 650	405 977 030	36%
2015	1 073 647 131	350 000 000	33%

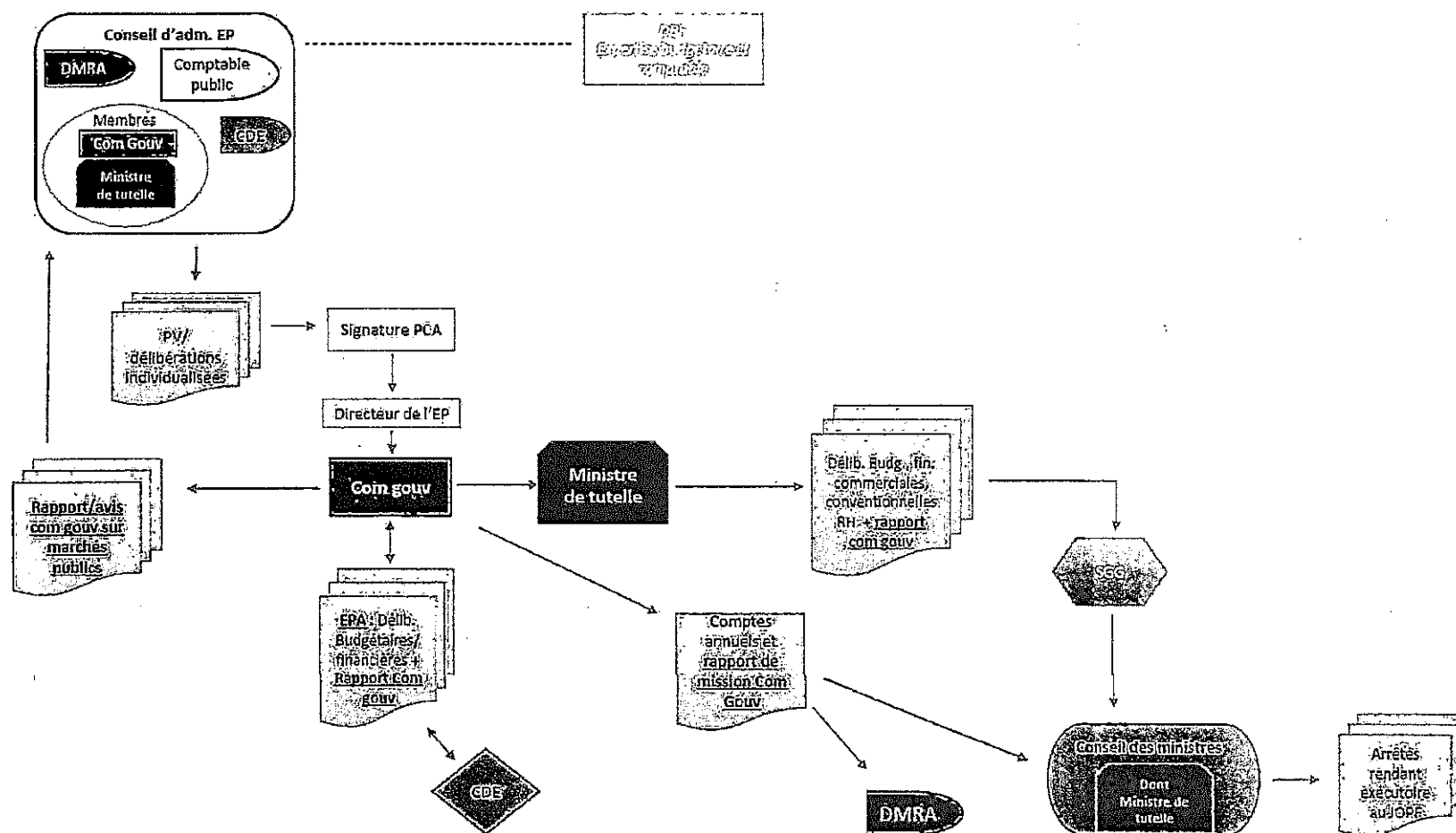
Sources : CTC d'après les comptes financiers des EPIC

Annexe n° 7. Liste des organismes de droit privé assumant une mission de service public

	Capital social	Part de la Polynésie française	Situation	commissaire de gouvernement
Abatage de Tahiti	20 MF CFP	51%	En activité	Oui
Aéroport de Tahiti	155 MF CFP	49%	En activité	
Air Tahiti	2 760 MF CFP	13,66%	En activité	Non
Air Tahiti Nui	1 623 MF CFP	84,82%	En activité	Non
Assainissement des eaux de Tahiti	178 MF CFP	71,38%	En activité	Non
Banque SOCREDO	22 000 MF CFP	50%	En activité	Non
Coder Marama-Nui	4 560 MF CFP	35,38%	En activité	Non
EDT	5 406 MF CFP	0,001%	En activité	Non
Electra	65 MF CFP	18,35%	En activité	
Kai Hotu Rau	200 MF CFP	49%	En activité	Oui
Laboratoire des travaux publics	120 MF CFP	50,83%	En activité	Non
SA Huilerie de Tahiti	77 MF CFP	99,95%	En activité	Oui
SOFIDEP	1500 MF CFP	84,50%	En activité	Non
Tahiti Nui Télévision	550 MF CFP	85%	En activité	Non
TEP	1800 MF CFP	51%	En activité	Non
Bora Bora Croisière	377 MF CFP	7,69%	en liquidation depuis 2011	Non
Centre Paofai	100 MF CFP	100%	Dissout sans liquidation - Pays actionnaire à 100% pour mener les opérations de liquidation	Non
Mueva Nui	53 MF CFP	77,61%	Mise en sommeil depuis le 15/02/2007	Non
Melherio	198 MF CFP	99,81%	dissolution sans liquidation depuis 1999	Non
Port de pêche de Papeete	12 MF CFP	23,58%	Mise en état au tribunal de commerce	Non
société d'aménagement et de gestion de Polynésie française	156 MF CFP	60,81%	Liquidation en cours depuis 2015	Non
Tahiti Nui Ratna'i	280 MF CFP	84,28%	Liquidation judiciaire depuis 2015	Non
Te Mau Ito Api	90 MF CFP	66,40%	Redressement depuis 2017	Non

Source : CTC d'après le budget primitif de la PF

**Annexe n° 8. Organisation du processus décisionnel dans les établissements publics :
du conseil d'administration à la publication de l'arrêté d'exécution au JOPF**



Source : CTC



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

<https://www.ccomptes.fr/fr/ctc-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