



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

AUDIENCE SOLENNELLE

DU 14 DECEMBRE 2010

Allocution prononcée par

Monsieur Jacques BASSET

Conseiller référendaire à la Cour des comptes

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

OUVERTURE DE LA SEANCE SOLENNELLE

Mesdames et Messieurs,

La séance est ouverte.

Monsieur le Premier Président de la Cour des comptes,

Monsieur le Secrétaire général du haut-commissariat de la République en Polynésie française, représentant le Haut-commissaire ;

Monsieur le Président de la Polynésie française ;

Monsieur le vice-président de l'Assemblée de la Polynésie française ;

Messieurs les Députés ;

Mesdames et messieurs les ministres de la Polynésie française,

Monsieur l'amiral, commandant supérieur des forces armées de la Polynésie française,

Mesdames et messieurs les présidents de commissions et représentants de l'assemblée de la Polynésie française ;

Madame la Vice-Présidente du conseil économique, social et culturel de la Polynésie française,

Monsieur le Président de Chambre, faisant fonction de Premier Président de la Cour d'appel de Papeete et Monsieur l'avocat général faisant fonction de Procureur général près ladite Cour ;

(Qu'il me soit permis à cette occasion de vous remercier bien vivement, avec l'ensemble des magistrats de l'ordre judiciaire, de l'hospitalité que vous nous réservez en ces lieux pour tenir notre audience solennelle).

Monsieur le Président du tribunal administratif,

Monsieur le Vice-Président, faisant fonction de Président du Tribunal de première instance de Papeete ;

Madame le Vice-Procureur faisant fonction de Procureur de la République près le Tribunal de première instance de Papeete ;

Monsieur le Trésorier payeur général,

Mesdames et Messieurs les membres du corps préfectoral,

Monsieur le chargé d'affaires de la commission européenne,

Monsieur le secrétaire général du gouvernement de la Polynésie française ;

Monsieur le directeur de cabinet du Président de la Polynésie française ;

Monsieur le Vice-Recteur d'académie de la Polynésie française

Messieurs les Officiers supérieurs, Présidents, Directeurs et chefs de service,

Mesdames et Messieurs les maires des communes de Polynésie française;

Mesdames et Messieurs,

Permettez moi tout d'abord de dire que la Chambre territoriale des comptes de la Polynésie française est particulièrement sensible à la présence des nombreuses et hautes personnalités du monde politique, administratif et judiciaire qui lui font aujourd'hui l'honneur d'assister à son audience publique solennelle.

Votre présence constitue une fois de plus une marque d'intérêt pour notre Juridiction, pour ses travaux, et pour la place qu'elle occupe parmi les institutions présentes en Polynésie française. Que chacun d'entre vous en soit chaleureusement remercié.

Notre audience solennelle, qui permet de célébrer le XXe anniversaire de notre juridiction revêt cette année une importance singulière. La Chambre est honorée de la présence de M. Didier MIGAUD, Premier Président de la Cour des comptes et, à ce titre, Président du Conseil supérieur des chambres régionales et territoriales des comptes, qui a bien voulu, presque dès sa prise de fonction, et malgré les contraintes de son emploi du temps, répondre à notre invitation et accepter de s'exprimer dans le cadre de la présente audience. Je tiens à lui adresser mes remerciements les plus sincères, que j'adresse aussi aux membres de la Cour des comptes qui l'accompagnent dans cette mission, Marie-Laure BERBACH et Thibault DORNON.

J'invite maintenant Mme la Greffière à donner lecture des décrets et arrêtés intéressant la juridiction intervenus depuis la dernière audience solennelle.

La greffière donne lecture des textes :

- ❖ *Par décret n° 2009-568 du 20 mai 2009 relatif à la chambre territoriale des comptes de la Polynésie française a été codifiée la partie réglementaire des procédures applicables par notre juridiction,*
- ❖ *Par arrêté du premier ministre en date du 4 août 2009, M. Jean Pierre Combes, premier conseiller de chambre régionale des comptes est admis à faire valoir ses droits à la retraite, par limite d'âge, à compter du 10 novembre 2009,*
- ❖ *Par décret du Président de la République du 28 octobre 2009, M. Michel Cormier, premier conseiller de chambre régionale des comptes et procureur financier près la chambre régionale des comptes de Bretagne, a été muté à la chambre territoriale des comptes de Polynésie française à compter du 19 octobre 2009,*

Il est mis fin, à cette même date, à la délégation de M. Michel Cormier dans les fonctions de procureur financier près la chambre régionale des comptes de Bretagne

M. Michel Cormier a été délégué dans les fonctions de procureur financier près la chambre territoriale des comptes de Polynésie française à compter du 10 novembre 2009,.

M. Michel Cormier a été délégué dans les fonctions de procureur financier près la chambre territoriale des comptes de Nouvelle-Calédonie à compter du 10 novembre 2009 »

Merci Madame la Greffière

Monsieur le Procureur financier, vous avez la parole.

[Allocution du Procureur financier]

Merci Monsieur le Procureur financier.

Mesdames et Messieurs,

Voici bientôt deux ans que la chambre accueillait en ces mêmes lieux, le 7 janvier 2009, à l'occasion de sa dernière audience solennelle, le Premier Président Philippe SEGUIN. C'est donc avec émotion que nous aurons aujourd'hui une pensée pour celui qui, après être venu nous témoigner son soutien lors de cette visite, devait nous quitter, exactement un an plus tard, le 7 janvier 2010.

Les deux années qui nous séparent de notre précédente audience solennelle, ont permis à la chambre territoriale des comptes de poursuivre sa mission de jugement des comptes, d'examen de la gestion et de participation au contrôle budgétaire, comme vient de le rappeler notre procureur financier.

Pour reprendre les mots du Premier Président SEGUIN, la chambre n'a pas ménagé ses efforts pour « aider », puisque c'est là sa mission première, les responsables polynésiens à améliorer la gestion des collectivités et des organismes dont ils ont la charge. Elle l'a fait dans le cadre de nombreuses réunions auxquelles elle est conviée, ou auxquelles participent ses membres, notamment dans le cadre de la réforme des communes, ou encore à l'occasion de la mise en œuvre du contrôle budgétaire des collectivités. Mais c'est surtout à travers ses rapports d'examen de la gestion que la chambre territoriale des comptes a pris part à cette mission fondamentale visant à améliorer la gestion publique.

A l'heure où notre juridiction célèbre son XXe anniversaire, et le Xe anniversaire de son installation à Tahiti, il m'est apparu naturel d'évoquer la manière dont la chambre territoriale des comptes s'est acquittée, au cours des deux dernières décennies, de sa mission d'examen de la gestion. Cette analyse rétrospective, doit nous permettre de nous interroger aujourd'hui sur la manière de faire évoluer cette mission en vue d'une meilleure évaluation des politiques publiques et d'une utilisation plus efficace et plus efficiente des prélèvements obligatoires, dans une période où les difficultés économiques et budgétaires ne laissent plus le choix que de faire mieux avec moins de moyens financiers.

I – L'exercice de la mission d'examen de la gestion par la chambre territoriale des comptes a considérablement évolué au cours de ces vingt dernières années

Je rappelle que c'est la loi du 12 juillet 1990 qui a créé la chambre territoriale des comptes de la Polynésie française. Pendant presque 10 ans, elle a fonctionné avec les moyens de celle de Nouvelle-Calédonie, avec le même président (successivement les présidents Pierre Lafaye, Marcel Viltard et Jean Muguet), et les mêmes assesseurs, en vertu d'une disposition législative qui a été abrogée en 1999.

Si la chambre est désormais présente physiquement à Tahiti, ce n'est donc que depuis le début de l'année 2000, date à laquelle un président (mon prédécesseur Jean Vacheron) et des magistrats, distincts de ceux de la CTC de Nouvelle-Calédonie, ont été nommés dans ces fonctions.

Entre 1990 et 2010, la CTC a donc connu, en vingt ans, deux périodes bien distinctes de son histoire qui ont nettement marqué les conditions d'exercice de la mission d'examen de la gestion, notamment quant à ses résultats. Je tenterais, après avoir exposé les principales différences observées au cours de ces deux périodes, d'en donner quelques une des raisons objectives.

A – Les rapports d'examen de la gestion de la CTC ont profondément changé dans leur forme et leur contenu au cours des deux dernières décennies

La CTC a produit en vingt ans quelques 130 lettres ou rapports d'observations définitives, adressés aux dirigeants et aux assemblées délibérantes avant de devenir communicables à tous. Ces rapports ont ainsi concouru à l'information de tous les citoyens sur la gestion des collectivités et organismes qu'ils financent, permettant d'induire également un changement dans les pratiques existantes qui méritent d'être améliorées.

J'observe néanmoins que le volume de ces communications n'a cessé de croître. Alors qu'au cours de ses premières années d'existence les lettres d'observations de la CTC ne dépassaient pas 3 à 4 pages, les rapports actuels de la juridiction font désormais presque toujours plus de 20 pages. Le plus bref rapport de l'année 2010 est de 30 pages, le plus volumineux dépassant 110 pages. La mutation sémantique intervenue, aux termes de la loi organique de 2004, pour qualifier désormais nos productions de rapports d'observations et non plus de lettres d'observation a donc pris tout son sens en Polynésie française.

Ces considérations purement matérielles n'auraient pas grand intérêt si elles ne révélaient aussi le changement de nature des observations. Le contenu des observations de gestion faites par la chambre lorsqu'elle était installée à Nouméa portait principalement sur certains aspects ponctuels de la gestion et sur la régularité des procédures (plus d'une fois sur deux). Plus rarement, la situation financière des organismes contrôlés était examinée (une fois sur quatre).

Depuis son installation à Tahiti, la chambre examine presque systématiquement la situation financière des organismes contrôlés, allant jusqu'à analyser la fiabilité des comptes produits. Mais au-delà de cet aspect budgétaire et financier, sans délaisser le thème de la régularité, la juridiction financière a développé d'année en année des observations concernant la gestion et l'organisation interne des collectivités et institutions contrôlées mais aussi, dans une période plus récente, l'évaluation de la performance desdits organismes ou des politiques publiques qu'ils conduisent ou mettent en œuvre. Existe-t-il une politique clairement affichée fixant des objectifs ? Ces objectifs ont-ils été atteints dans les meilleures conditions d'efficacité et d'efficience ? Quelles sont les conséquences de la politique menée ? Comment peut-elle être améliorée ?

Les premiers rapports de la CTC ayant une approche évaluative datent de l'année 2004. La politique du tourisme de la collectivité d'outre-mer, celle du logement social ou celle de la santé ont donné lieu à des rapports évaluatifs soulignant les faiblesses du pilotage des actions dans ces différents domaines.

Par la suite, d'autres politiques ont donné lieu à une évaluation de leurs résultats et à de véritables audits de performance, soulignant les points forts et les points faibles des collectivités et organismes publics ou parapublics : la politique de l'emploi et la continuité territoriale en 2007, les télécommunications, l'agriculture, la pêche et l'aquaculture en 2008, les transports terrestres en 2009, la santé et l'environnement en 2010.

L'examen de la gestion que pratique la CTC comporte ainsi le plus souvent un audit financier et des éléments apparentés à « *l'audit de performance, c'est-à-dire la vérification des résultats, et l'évaluation des politiques* ». Comme je l'avais déjà souligné en 2009, ce type de contrôle recouvre dans les grandes lignes celui exercé par les organes supérieurs ou régionaux de contrôle dans toutes les démocraties, qu'il s'agisse des services d'un auditeur général ou bien de cours des comptes.

C'est à ce titre qu'au-delà de ses observations, la chambre formule désormais presque systématiquement, comme le fait la Cour des comptes au niveau national, des recommandations dont elle suivra l'effet à l'occasion de ses prochains contrôles.

B – Comment expliquer une telle évolution de l'examen de la gestion pratiqué par la chambre territoriale des comptes, au cours des deux dernières décennies ?

Je dirais tout d'abord que cette évolution a été celle de toutes les chambres régionales des comptes. A leur création, en 1982, ces nouvelles juridictions ont eu à prendre en charge l'examen de la gestion des collectivités territoriales, dont elles héritaient de la Cour des comptes. Les méthodes de contrôle ont été dans un premier temps directement inspirées de celles de la Cour des comptes, qui procédait essentiellement à un contrôle sur pièces, du fait de son éloignement des organismes contrôlés. L'examen de la gestion a donc été opéré, dans le secteur local, au vu des justifications produites à l'appui des comptes et des réponses apportées par les services dans des questionnaires écrits. Ce n'est que peu à peu que les chambres régionales des comptes ont développé dans les années 1990 des méthodes de vérification imposant le contrôle sur place, dans le cadre d'une démarche évaluative qui s'est développée grâce aux enquêtes interjuridictionnelles.

Du fait de son éloignement de Tahiti, la chambre territoriale des comptes de la Polynésie française a sans doute été l'une des dernières à continuer d'examiner la gestion comme on le faisait dans les années 1980. Le député René Dosière, dans un rapport à l'Assemblée nationale de novembre 2004, soulignait les inconvénients qu'avait eu cette situation d'éloignement de la CTC : « *Le contrôle des comptes et de la gestion des collectivités de Polynésie a été pour le moins ponctuel. Les missions de contrôle étaient courtes – une ou deux semaines au plus – et les magistrats, faute d'être immergés dans le contexte local, étaient privés de sources d'information indispensables et de la connaissance du terrain* ». Le parlementaire rappelait aussi que les contrôles engagés en 1999 avaient dû être interrompus brutalement à défaut de dispositions transitoires contenues dans la loi du 19 mars 1999 pour permettre aux magistrats en poste en Nouvelle-Calédonie de poursuivre leurs travaux sur la Polynésie française.

Ce n'est qu'en 2002, après 3 années d'interruption, que la nouvelle CTC pourra à nouveau produire des rapports d'observations définitives. Elle le fera sur la base de nouvelles méthodes de vérification, permettant un approfondissement plus grand des contrôles, en étant plus proche du terrain, cette dernière condition ayant été essentielle à sa réussite. Elle le fera aussi avec un effectif renforcé, un troisième rapporteur ayant été nommé. Cette rénovation des conditions du contrôle s'est accompagnée en 2004 d'une remise à niveau en Polynésie française des textes procéduraux concernant l'examen de la gestion. Ce n'est en effet qu'en 2004 que la nouvelle définition de l'examen de la gestion faisant explicitement référence au contrôle de « *l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés* » a été rendue applicable dans ce territoire.

Enfin, il est permis de penser que les progrès accomplis par la chambre en matière de programmation des contrôles ont fortement contribué à l'enrichissement des observations de gestion. En effet, grâce à un meilleur ciblage des contrôles à programmer, tenant compte des moyens humains limités dont dispose la juridiction, et grâce à une meilleure définition des thèmes de contrôle, tant au stade de la programmation qu'à celui de la préparation proprement dite du contrôle, au moyen notamment de notes d'orientation ou de faisabilité, la chambre est parvenue à engager au bon moment, dans le cadre d'une périodicité de contrôle quinquennale, les vérifications les plus pertinentes et les plus utiles. Je ne prendrai pour exemple que le programme de l'année 2010 qui s'achève, pour souligner qu'il a permis de mener de front des contrôles sur les compétences environnementales de la Polynésie française et des communes, alors que des réflexions s'engagent pour permettre à ces collectivités de mieux assumer leurs responsabilités respectives dans ce domaine, des contrôles sur le système de santé, au moment où s'ouvre le nouvel hôpital du Taaone, et enfin un contrôle sur les finances de la collectivité d'outre-mer, à l'heure où les difficultés s'accroissent pour conserver l'équilibre de son budget.

II – A la veille de sa XXI^e année d'existence, la chambre territoriale des comptes doit maintenant se poser la question de l'évolution future de sa mission d'examen de la gestion

Sans remettre en cause les éléments qui constituent déjà et depuis toujours le fondement de l'examen de la gestion, à savoir le contrôle de la régularité et celui de l'économie des moyens, que l'on peut assimiler au contrôle du bon usage des fonds publics qui guide depuis longtemps la Cour des comptes dans l'accomplissement de cette mission, la question se pose de savoir jusqu'où la chambre territoriale des comptes peut évaluer les politiques publiques. En d'autres termes, quelle place doit tenir l'évaluation des politiques publiques dans la démarche d'examen de la gestion qui incombe à la juridiction financière ? Et comment associer les collectivités à cette démarche nécessaire pour améliorer l'efficacité et l'efficience de leurs actions ?

Vous n'êtes pas sans ignorer que la réforme des juridictions financières, actuellement soumise à l'examen du Parlement comporte un volet essentiel tendant à confier à la Cour des comptes la mission d'évaluer les politiques publiques.

Le projet soumis à la représentation nationale prévoit de confier cette mission à la seule Cour des comptes pour permettre d'organiser efficacement et de façon homogène l'évaluation des politiques conduites tant au niveau national que local, en évitant le cloisonnement qui existe entre la haute-juridiction et les chambres régionales des comptes.

La chambre territoriale des comptes de la Polynésie française est placée à cet égard, comme celle de Nouvelle-Calédonie, dans une situation très particulière par rapport à la Cour des comptes puisque la plupart des politiques publiques conduites en Polynésie française, le sont non par l'Etat mais par la collectivité d'outre-mer, dans le cadre de l'autonomie très large dont elle dispose. Dès lors, l'évaluation de ces politiques devrait relever davantage de la chambre territoriale des comptes que de la Cour des comptes dans sa mission future, puisque le principe d'autonomie ne permet pas un partage des rôles entre l'Etat et la collectivité d'outre-mer, dans le cadre des compétences reconnues à cette dernière.

Or, les compétences reconnues à la chambre territoriale des comptes en matière d'évaluation sont limitées à la définition qu'en donne la loi organique, à savoir « *l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés par l'assemblée délibérante* ». Si cette définition englobe bien les missions d'analyse de l'efficacité et de l'efficience propres à toute évaluation, elle ne permet pas d'y inclure de manière évidente celle d'analyse de la pertinence de la politique conduite, d'autant moins que le législateur a exclu expressément du champ du contrôle des CRTC « *l'opportunité des objectifs fixés* ».

Dès lors, la chambre territoriale des comptes doit compter, en l'état du droit, pour effectuer l'évaluation des résultats obtenus dans le cadre de la mise en œuvre des politiques publiques, sur l'aptitude de la collectivité d'outre-mer à se doter elle-même d'un appareil d'évaluation qui pour l'heure fait défaut.

Nombre d'observations de la CTC font d'ailleurs le constat que la collectivité ne s'est toujours pas donné les moyens d'avoir une véritable évaluation de ses politiques publiques. Ne disposant pas d'informations suffisamment précises sur les secteurs concernés, la collectivité d'outre-mer tend à négliger, en amont de la définition de ses politiques publiques, l'établissement d'un diagnostic de la situation. Elle néglige par la suite d'établir les indicateurs précis qui lui permettraient de suivre les progrès engendrés par les politiques mises en œuvre. Dès lors, elle n'est pas à même de procéder à la mesure des résultats des politiques menées et reconduit bien souvent, les dispositifs antérieurement mis en œuvre, sans savoir s'ils sont pertinents, efficaces et efficients.

La juridiction financière en est réduite, la plupart du temps, à constater que les éléments font défaut pour apprécier les résultats obtenus.

La démarche d'évaluation reste donc encore à définir au sein même de la collectivité de la Polynésie française. La Chambre formule le vœu que la collectivité d'outre-mer engage une réflexion en vue de la mise en place d'un dispositif d'évaluation des politiques publiques.

La chambre territoriale des comptes ne pourra que soutenir toute initiative de nature à permettre la généralisation de cette démarche. En effet, les examens de la gestion de la juridiction financière ne pourront que s'enrichir des travaux d'évaluation qu'aura conduits la collectivité d'outre-mer.

C'est en définitive le citoyen-contribuable, auquel s'adresse la chambre territoriale des comptes à travers ses rapports d'examen de la gestion, qui bénéficiera des progrès induits par cette démarche, propres à éclairer les décisions qu'auront ensuite à prendre les élus.

Rappelons s'il en était besoin que le concept de bonne gouvernance suppose que le citoyen puisse contrôler effectivement par lui-même et ses représentants que la performance économique et sociale de l'administration et des entreprises publiques est optimale. Par ses travaux d'examen de la gestion rendus publics, la chambre territoriale des comptes ne fait que satisfaire à ce principe rappelé dans l'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen selon lequel « *la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration* ».

C'est ce que s'appliquera à faire respecter la CTC de la Polynésie française chaque fois qu'elle décidera d'engager l'examen de la gestion d'une collectivité ou d'un organisme de son ressort.

Mesdames et messieurs, je vous remercie de votre attention.

Je vais dans un instant donner la parole à Monsieur le Premier Président de la Cour des comptes. Je vous prie donc de bien vouloir rester assis.

Monsieur le Premier Président, vous avez la parole.

[Allocution du Premier Président de la Cour des comptes]

La séance est levée.