

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

**RAPPORT D'OBSERVATIONS
DEFINITIVES**

ASSEMBLEE DE LA POLYNESIE FRANCAISE

Exercices 2005 à 2011

RAPPEL DE LA PROCEDURE

Dans le cadre de son programme de travail, la chambre territoriale des comptes de la Polynésie française a procédé au contrôle des comptes 2005 à 2010 de l'assemblée de la Polynésie française (APF) et à l'examen de la gestion de cette institution pour les exercices 2005 à 2011.

Le président de l'Assemblée, M. Jacqui DROLLET, en a été informé par un courrier en date du 8 novembre 2011. Les six précédents ordonnateurs ont également été avisés de l'ouverture du contrôle par une lettre du même jour.

Par la suite, une lettre a été adressée à chacun des ordonnateurs concernés en vue de fixer la date de l'entretien préalable prévu à l'article L. 272-45 du code des juridictions financières. Seuls l'ordonnateur en fonctions et deux anciens ordonnateurs ont répondu à ce courrier et proposé un entretien dans le délai prévu.

Les entretiens se sont tenus :

- le 15 mars 2012 avec M. Philip SCHYLE, président du 13 avril 2006 au 12 avril 2007 et du 9 avril 2009 au 8 avril 2010 ;*
- le 19 mars 2012 avec M. Oscar TEMARU, président du 29 février 2008 au 11 février 2009 et du 9 avril 2010 au 13 avril 2011 ;*
- le 21 mars 2012 avec M. Jacqui DROLLET, président en exercice depuis le 14 avril 2011.*

Lors de sa séance du 24 avril 2012, la chambre a formulé des observations provisoires qui ont été adressées le 7 mai 2012 à M. Jacqui DROLLET et le 9 mai 2012 à ses prédécesseurs, MM GEROS, SCHYLE, FRITCH et TEMARU, pour les extraits les concernant. Le délai imparti pour répondre à ces observations était de deux mois. Seuls MM. DROLLET, SCHYLE et FRITCH ont fait parvenir une réponse.

Après avoir examiné les réponses écrites, la chambre, lors de sa séance du 25 juillet 2012, a arrêté les observations définitives reproduites ci-après.

SYNTHESE DES OBSERVATIONS

L'examen de la gestion de l'assemblée de la Polynésie française a été ouvert en novembre 2011 et couvre la période allant de 2005 à 2011, marquée par l'entrée en vigueur des nouvelles règles issues de la loi organique n° 2007-1719 du 7 décembre 2007 tendant à renforcer la stabilité des institutions et la transparence de la vie politique en Polynésie française. Six ordonnateurs différents se sont succédé sur la période, trois d'entre eux ayant présidé l'Assemblée à deux reprises.

L'analyse quantitative des activités de l'Assemblée (partie 1.1) met en évidence une forte évolution dans l'ensemble des commissions. La durée moyenne des réunions a ainsi augmenté de 60 % entre 2006 et 2011. Pour la commission des finances, la durée moyenne des réunions dépasse six heures en 2010. En termes de répartition du temps de travail, il ressort que la commission des finances concentre à elle seule 33 % du temps de travail des commissions alors d'autres ne requièrent qu'un temps bien plus réduit (5 % du total pour l'éducation, 6 % pour la santé, 7 % pour le logement et les affaires sociales...).

En ce qui concerne le contrôle de l'action du gouvernement (partie 1.2), le rapport note que l'Assemblée n'a pas encore réellement intégré cette dimension. Ainsi, il a été constaté que le débat d'orientation budgétaire relève plus de l'exercice formel que d'un réel débat. De même, l'Assemblée n'est plus invitée à débattre des rapports de la CTC sur la gestion de la Polynésie française ou de ses SEM depuis plusieurs années. Enfin, la commission de contrôle budgétaire et financier, qui doit notamment rendre des avis sur les projets d'aides publiques depuis la loi organique de 2007, n'a pas encore pris toute sa place. Elle rend des avis favorables à 95 % et la majorité des projets sur lesquels elle devait statuer aux termes de la loi ont été écartés de ses attributions en 2010.

Dans les conditions d'exercice par les représentants de leur mandat (partie 1.3), la chambre relève notamment que le régime concernant les absences pouvant donner lieu à des retenues sur indemnités a été assoupli depuis 2008. Il est d'ailleurs observé qu'aucune retenue sur indemnité n'a été effectuée depuis 2005, alors même que les absences ont parfois été justifiées par des motifs contestables. Toujours sur l'exercice du mandat, la chambre regrette que les représentants participent peu (moins d'une fois sur deux en moyenne) aux commissions extérieures où ils siègent pourtant *es qualité*.

L'analyse des moyens budgétaires de l'Assemblée (partie 2) fait ressortir une stabilité des recettes jusqu'en 2010 puis, en 2011 et surtout en 2012, un maintien prévisionnel de l'équilibre grâce à la diminution des indemnités versées aux élus, découlant de l'application de la loi organique de 2011. Les réserves (fonds de roulement) diminuent sur la période examinée sous le double effet de résultats de fonctionnement rendus négatifs par les subventions exceptionnelles accordées au budget général de la collectivité d'outre-mer et de l'augmentation des actifs immobilisés (nouveau bâtiment de l'Assemblée). Corrélativement, le compte au Trésor diminue de plus de 70 % entre 2007 et 2011.

La chambre relève toujours des montants importants inscrits chaque année aux comptes 826 puis 672 (charges sur exercices antérieurs) qui viennent altérer la fiabilité des comptes. Elle invite l'assemblée de la Polynésie française à poursuivre ses efforts visant à respecter au plus près les règles comptables applicables et notamment celles relatives à l'annualité budgétaire (rattachement des charges à l'exercice qu'elles concernent). Sur ce dernier point, la forte diminution des sommes inscrites au compte 672 en 2011 peut être notée comme une évolution positive.

La chambre a analysé les principales dépenses de l'Institution (partie 3) : personnel, élus, collaborateurs et groupes politiques, charges à caractère général, construction du nouveau bâtiment de l'Assemblée.

En ce qui concerne les fonctionnaires de l'Assemblée (partie 3.1), l'analyse de leurs effectifs, de même que celle des rémunérations versées n'ont pas fait ressortir d'évolution appelant des commentaires particuliers, mise à part la proximité des sujétions prises en charge, d'une part, par l'indemnité de législature, d'autre part, par le paiement des heures supplémentaires.

En ce qui concerne le régime de retraite des élus (partie 3.2), celui-ci apparaît à la fois coûteux pour les finances de l'Assemblée et avantageux pour les élus. La chambre regrette que la proposition de loi du pays devant réformer ce régime, présentée à l'automne 2010 au CESC, n'ait pas abouti. L'application du régime de droit commun, sans remettre en cause les droits déjà acquis par les représentants, devrait permettre en effet à la fois de diminuer la dépense publique et d'augmenter les recettes de la CPS.

En ce qui concerne les emplois et crédits de collaborateurs des représentants (partie 3.3), qui ont, à partir de 2005, remplacé les emplois cabinet, la chambre relève une série d'assouplissements du dispositif (possibilité de rémunérer des prestataires et augmentation du montant du crédit en 2007, possibilité de cession des crédits en 2008, statut de droit public en 2010) qui, associés à l'absence de contrôle interne sur ces dépenses, laissent la porte ouverte à d'éventuels abus. La chambre a identifié un nombre conséquent de dérives possibles. La définition des missions confiées aux collaborateurs est parfois trop floue et ne permet pas de connaître leur activité réelle. Certaines rémunérations semblent en décalage avec le marché « normal » de l'emploi. La chambre a encore relevé des risques caractérisés par le manque de cohérence entre l'objet social des prestataires et les missions que le représentant devrait attendre d'eux (aide à l'exercice de son mandat). Dans d'autres cas, les prestations demandées apparaissent redondantes ou mal évaluées. Enfin, certains contrats font apparaître des rémunérations horaires très importantes, équivalentes à plus d'un million de F CFP mensuel, pour des fonctions de conseiller technique ou de près de 400 000 F CFP pour un chauffeur planton. Pour finir, le dispositif de la prime de fin d'année, permettant de distribuer les reliquats de crédit sans contrôle sur le surcroît d'activité, vient s'ajouter aux risques précédemment identifiés. Considérant l'ensemble de ces éléments, l'assemblée de la Polynésie française, garante de la bonne utilisation des deniers publics qui constituent son budget, devrait mettre en place les mesures de contrôle interne qui lui permettraient d'affirmer que les crédits « collaborateur » sont effectivement utilisés selon leur objet initial, l'aide directe à l'exercice du mandat des représentants.

Tenant compte, d'une part, de l'avis n°9-2011 du 20 juillet 2011 du tribunal administratif de la Polynésie française, selon lequel il appartient au président de l'Assemblée de s'assurer, auprès des représentants, de l'existence et de la consistance des missions des collaborateurs, et, d'autre part, de la réalité de la situation décrite ci-avant, la chambre recommande instamment au président de l'Assemblée de mettre en place un dispositif lui permettant de s'assurer de l'exercice des contrôles qui lui incombent. Ce dispositif pourrait être complété par un audit externe, afin de garantir l'impartialité et l'indépendance des vérifications effectuées.

En ce qui concerne les charges à caractère général (partie 3.4), la chambre relève que les avantages en nature ont fait l'objet de réductions affectant toutes les catégories de personnes (véhicules) ou principalement les fonctionnaires de l'Assemblée (crédits de télécommunications, congés administratifs). La facture de carburant a pour sa part été stabilisée, notamment grâce à la diminution du parc automobile. La chambre note la rationalisation du parc de véhicules ainsi que la mise en œuvre d'outils de suivi de leur utilisation. Il conviendra de veiller au respect, par tous, des procédures prévues afin de pouvoir suivre efficacement la bonne gestion du parc. En matière de frais de déplacement, la mesure la plus emblématique réside, en 2011, dans la quasi-suppression des congés administratifs, dorénavant limités aux îles de la Polynésie française. Cette mesure doit toutefois être relativisée puisque les dépenses liées aux congés administratifs ne représentent que 15 à 20 % du budget transport de l'Assemblée, qui correspond principalement aux frais de déplacements des élus.

La chambre relève enfin la forte augmentation de la facture d'électricité (+ 20 millions par an entre 2007 et 2010) postérieurement à la livraison du nouveau bâtiment qui devait être pourtant équipé, en tout ou partie, par des panneaux photovoltaïques.

En ce qui concerne les marchés publics liés à la construction du nouveau bâtiment (partie 3.5), la chambre a noté que la commission consultative des marchés, qui s'est penchée sur l'analyse des offres, avait relevé le manque d'utilisation de critères objectifs. Si le coût total de la construction est finalement inférieur à l'estimation initiale, il peut être regretté que ce résultat soit le fait de la disparition de prestations, telles qu'un parking souterrain, et qu'un nombre non négligeable d'avenants soient venus modifier, voire bouleverser, l'économie de certains lots. La chambre recommande donc à l'Assemblée la plus grande rigueur dans le cadre de la passation (choix des prestataires) et de l'exécution (avenants) de ses marchés publics.

Les principales recommandations formulées par la chambre sont reprises dans la partie 4 du présent rapport.

SOMMAIRE

1. ANALYSE DE L'ACTIVITE DE L'APF	8
1.1. L'analyse quantitative de l'activité de l'APF.....	8
1.1.1. Projets et propositions de lois du pays	8
1.1.2. Amendements.....	9
1.1.3. Activités des commissions	10
1.1.3.1. La durée des réunions est variable et en croissance constante	10
1.1.3.2. La durée de préparation des textes est très variable et tend à s'accroître	11
1.1.3.3. La répartition du temps de travail des commissions est très hétérogène	11
1.2. Le contrôle de l'action du gouvernement.....	12
1.2.1. Le Débat d'Orientation Budgétaire (D.O.B) relève plus d'un exercice formel que d'un réel débat	13
1.2.1.1. Le débat d'orientation budgétaire (DOB) peut paraître tardif.....	13
1.2.1.2. L'instabilité politique peut aussi perturber le processus du débat.....	14
1.2.2. La CCBF, une commission aux moyens accrus, mais aux compétences limitées ...	15
1.2.2.1. Un rôle limité dès l'origine	15
1.2.2.2. Des compétences pas toujours respectées ni mises en œuvre	15
1.2.2.3. Certaines attributions de la CCBF ont été réduites alors que ses moyens se sont accrus	16
1.2.3. Les possibilités de saisine de la CTC n'ont pas été mises en œuvre et ses rapports d'examen de la gestion n'ont pas donné lieu à débat depuis 2009.	20
1.3. L'exercice du mandat de représentant de l'APF.....	21
1.3.1. Le régime applicable aux absences a été assoupli.....	21
1.3.2. Les absences ne sont pas toujours suffisamment justifiées.....	22
1.3.3. La participation des représentants dans les commissions extérieures n'est pas assurée dans près d'un cas sur deux	23
2. ANALYSE DES MOYENS BUDGETAIRES DE L'ASSEMBLEE	24
2.1. La section de fonctionnement.....	24
2.2. Le résultat global de clôture et le bilan	25
2.3. Le rattachement des charges à l'exercice.....	27
3. VERIFICATION DE CERTAINES CATEGORIES DE DEPENSES	28
3.1. Les dépenses de personnel relatives aux fonctionnaires de l'Assemblée.....	28
3.1.1. La création d'un statut du personnel spécifique à l'APF	28
3.1.2. Les effectifs théoriques diminuent mais les effectifs réels augmentent.....	29
3.1.3. Les rémunérations versées	29
3.1.3.1. La mise en place d'un dispositif d'incitation au départ volontaire.....	30
3.1.3.2. La signature de l'accord Te Autaeaeraa.	30
3.1.3.3. Certaines augmentations de la masse salariale découlent de la hausse du SMIG	31
3.1.3.4. L'indemnité de législature reste coûteuse	32
3.1.3.5. Les heures supplémentaires rémunèrent certaines contraintes déjà prises en considération par l'indemnité de législature.....	33
3.2. Les élus bénéficient d'un régime de retraite spécifique et coûteux.....	34

3.2.1. Coûteux pour l'Assemblée, le contrat relatif au régime de retraite des représentants est avantageux pour ces élus	34
3.2.2. La proposition de loi du pays devant réformer ce dispositif n'a pas été votée	35
3.3. Les emplois et crédits de collaborateurs des représentants.....	36
3.3.1. Le cadre juridique a fortement évolué sur la période.....	36
3.3.1.1. La fin des emplois de cabinet	36
3.3.1.2. La création du « crédit collaborateur ».....	37
3.3.1.3. L'assouplissement du dispositif en 2007.....	37
3.3.1.4. La situation au moment du contrôle (début 2012).....	37
3.3.1.5. La charge budgétaire des crédits « collaborateur » n'est pas négligeable.....	38
3.3.2. Les conditions relatives à la cession du « crédit collaborateur » pourraient être revues	39
3.3.2.1. Une disposition récente	39
3.3.2.2. Des montants importants qui s'ajoutent aux dotations.....	39
3.3.2.3. Un dispositif légal qui pourrait être complété	40
3.3.3. Le contrôle interne sur l'utilisation des crédits « collaborateur » est inexistant alors même que le dispositif fait apparaître des risques importants	41
3.3.3.1. L'Assemblée n'a pas mis en place de dispositif de contrôle de l'utilisation des crédits « collaborateur ».....	41
3.3.3.2. Les embauches familiales.....	41
3.3.3.3. Les missions confiées aux collaborateurs sont parfois définies de façon trop imprécise.....	42
3.3.3.4. Certains contrats présentent des rémunérations élevées par rapport aux missions confiées ou aux temps de travail prévus.....	43
3.3.3.5. L'objet social de certains prestataires est assez éloigné des missions qui leur sont confiées.....	44
3.3.3.6. Certaines prestations demandées aux collaborateurs peuvent sembler redondantes ou très mal évaluées	45
3.3.3.7. Certaines prestations sont prévues au domicile du représentant ou ne semblent pas présenter de lien direct avec son mandat.....	45
3.3.3.8. La « prime » de fin d'année, facteur possible d'opacité.....	46
3.3.4. La réalité de certaines prestations est difficile à établir	49
3.3.4.1. Sur la méthode utilisée pour cette partie du contrôle	49
3.3.4.2. Les réponses des prestataires sont peu nombreuses et pas toujours convaincantes	49
3.3.4.3. Sur la nécessité d'effectuer un contrôle.....	50
3.4. Les charges à caractère général	51
3.4.1. Certaines dépenses, liées aux avantages en nature, ont globalement été réduites, notamment en fin de période	51
3.4.1.1. L'assouplissement puis la restriction des règles relatives aux congés administratifs	52
3.4.1.2. La prise en charge des frais de télécommunications	52
3.4.2. Les frais d'utilisation des véhicules de fonction et de service	54
3.4.2.1. Le parc de véhicules a été rationalisé.....	54
3.4.2.2. Bien qu'amélioré, le suivi des véhicules présente encore certaines carences	55
3.4.3. Une consommation électrique en forte augmentation.....	57
3.4.4. Les dépenses d'entretien et de réparation devraient être fiabilisées	57
3.5. Dépenses d'investissement : la construction du nouveau bâtiment administratif de l'APF.....	58
3.5.1. La dépense est globalement conforme aux estimations de départ	59
3.5.2. La commission consultative des marchés de décembre 2006	60
3.5.2.1. Sur l'utilisation de critères objectifs.....	60
3.5.2.2. Sur les argumentaires peu développés.....	60
3.5.3. La modification de certaines conditions contractuelles	61

4. RAPPEL DES RECOMMANDATIONS	62
ANNEXE 1 : DETAIL DES SECTIONS DE FONCTIONNEMENT DES COMPTES ADMINISTRATIFS (07-10), DU PROJET DE CA (11) ET DU BUDGET PRIMITIF (12)	64
ANNEXE 2 : EVOLUTION DU COUT DE LA CONSTRUCTION DU NOUVEAU BATIMENT.....	66

1. Analyse de l'activité de l'APF

En application de l'article 102 de la loi organique statutaire, l'assemblée de la Polynésie française :

- règle par ses délibérations les affaires de la Polynésie française ;
- exerce les compétences de la collectivité relevant du domaine de la loi ;
- vote le budget et les comptes de la Polynésie française ;
- dispose de toutes les matières qui sont de la compétence de la Polynésie française, à l'exception de celles attribuées par la loi organique au conseil des ministres ou au Président de la Polynésie française ;
- contrôle l'action du président et du gouvernement de la Polynésie française.

Outre l'exercice de son pouvoir budgétaire, l'Assemblée dispose ainsi de compétences élargies qui peuvent être classées en deux catégories : une activité de production normative (délibérations et lois du pays) et une activité de contrôle.

Ces deux aspects, suivis d'une analyse relative à l'exercice du mandat de représentant, font l'objet de la première partie du présent rapport.

1.1. L'analyse quantitative de l'activité de l'APF

Divers indicateurs d'activité de l'Assemblée permettent de porter une appréciation sur les conditions d'exercice d'une partie de ses missions. La nature ou l'importance des projets ou propositions de loi du pays ou des amendements discutés par l'Assemblée n'ont toutefois pas été examinés par la chambre.

Il peut être noté, d'un point de vue strictement quantitatif, que la majorité de l'activité normative de l'assemblée de la Polynésie française est constituée de délibérations (près d'une centaine chaque année entre 2005 et 2011). La chambre s'est toutefois focalisée sur l'activité relative aux lois du pays, dont le principe n'a été introduit que par la loi statutaire de 2004, et sur le travail préparatoire des commissions.

1.1.1. Projets et propositions de lois du pays

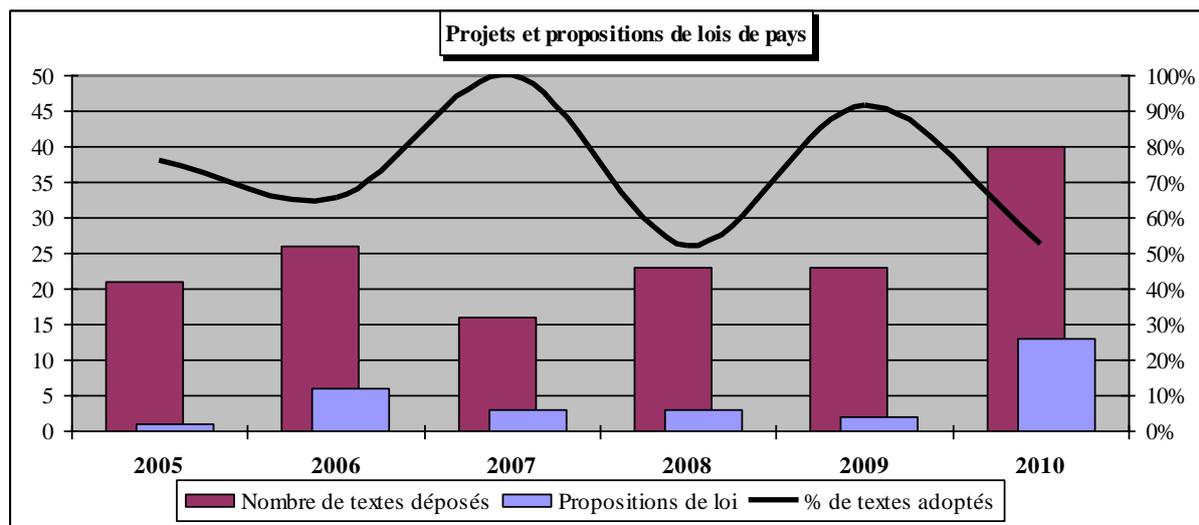
L'activité de l'assemblée de la Polynésie française, comptée en nombre de projets et de propositions de loi du pays déposés et votés, est stable sur la période étudiée, avec une exception pour l'année 2010 qui est marquée par une assez forte augmentation en volume.

L'initiative des textes revient en grande majorité au gouvernement puisque les propositions de loi (textes à l'initiative de l'Assemblée) ne représentent en moyenne qu'un peu moins de 19 % des textes déposés (28 sur 149).

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Projets de loi du Pays	20	20	13	20	21	27
Propositions de loi du Pays	1	6	3	3	2	13
Nombre de textes déposés	21	26	16	23	23	40
% textes d'origine APF	5%	23%	19%	13%	9%	33%
LP votées	16	17	16	12	21	21
% de textes adoptés	76%	65%	100%	52%	91%	53%

Source : assemblée de la Polynésie française

Comme l'illustre le graphique suivant, le taux de textes adoptés (projets et propositions de loi du pays) est assez irrégulier, variant de 50 à 100 % selon les années.



1.1.2. Amendements

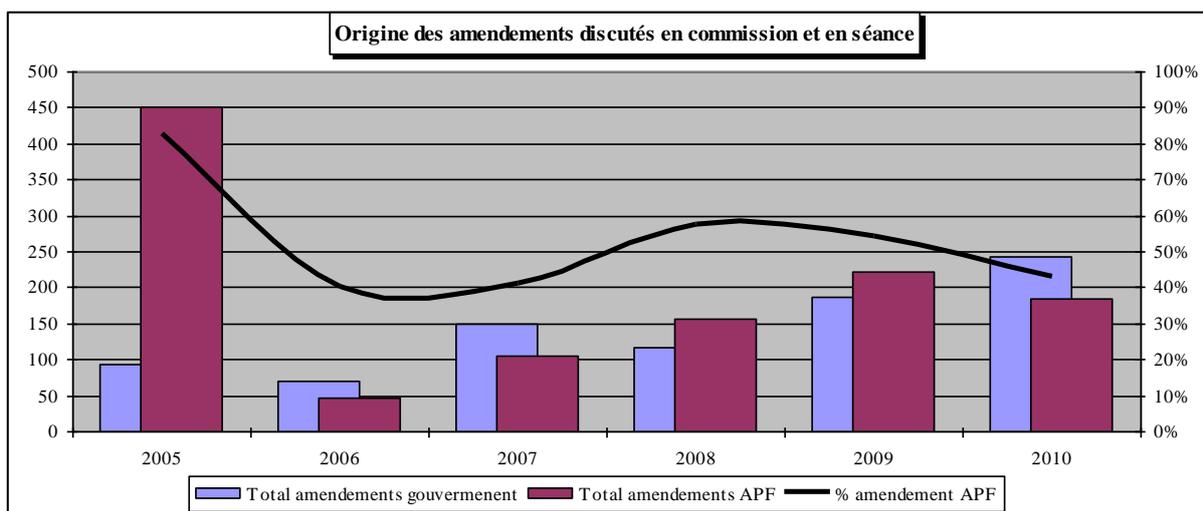
L'initiative des représentants ne se limite pas aux propositions de loi du pays. Le pouvoir d'amender les textes proposés, en commission ou en séance, fait aussi partie des attributions des élus de l'Assemblée.

S'il on excepte l'année 2005, atypique, l'activité de l'Assemblée en termes d'amendements apparaît en croissance régulière de 2006 à 2010.

Années	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Amendements gouvernement en commission	72	57	72	50	90	119
Amendements gouvernement en séance	21	12	77	66	97	124
Total amendements gouvernement	93	69	149	116	187	243
Amendements APF en commission	2	1	62	77	108	121
Amendements APF en séance	448	45	43	80	113	63
Total amendements APF	450	46	105	157	221	184
% amendement APF	83%	40%	41%	58%	54%	43%

Source : assemblée de la Polynésie française

Contrairement au constat effectué sur l'origine des textes de loi du pays déposés à l'APF, les amendements sont majoritairement issus de l'Assemblée (près de 60 %).



1.1.3. Activités des commissions

Le tableau suivant retrace l'activité des différentes commissions depuis 2006. L'activité est ici quantitativement mesurée en nombre de réunions, en nombre de textes discutés et en nombre d'heures de réunion.

	2006			2007			2008			2009			2010			2011			TOTAL		
	Réunions	Textes	temps	Réunions	Textes	temps	Réunions	Textes	temps	Réunions	Textes	temps									
Finances	14	29	36	12	28	31	14	46	52	13	28	63,0	11	32	66,7	19	51	95,5	83	214	344,3
logement, famille, protection sociale	4	5	7	8	10	11	4	13	9	5	8	13,5	7	10	14,0	7	10	17,1	35	56	72,5
santé	3	5	7	2	3	2	3	11	12	3	10	14,0	6	8	12,5	5	8	14,25	22	45	61,5
emploi et fonction publique	11	20	15	6	12	6	4	11	11	7	23	21,0	7	12	20,8	9	20	19,9	44	98	93,4
Aménagement, environnement, qualité de la vie...	7	9	15	3	10	7	5	9	12	6	9	13,8	3	7	10,5	7	9	18,5	31	53	77,0
Education et recherche	4	13	8	2	18	4	2	7	6	4	9	8,0	1	4	3,0	4	6	22	17	57	50,9
Communication, culture, jeunesse	7	22	12	4	14	14	4	10	10	4	13	9,2	3	10	9,8	8	16	14,85	30	85	70,0
Economie, tourisme, agriculture, mer	10	21	28	6	21	18	8	21	19	7	24	18,6	14	29	35,0	9	26	40,1	54	142	158,4
institution et relations internationales	7	15	6	14	27	27	9	26	20	10	19	22,5	10	18	23,7	7	8	11,1	57	113	110,6
TOTAL	67	139	134	57	143	121	53	154	150	59	143	183,5	62	130	195,9	75	95,5	253,3	373	863	1038,6

Source : assemblée de la Polynésie française

1.1.3.1. La durée des réunions est variable et en croissance constante

durée moyenne des réunions	2006	2007	2008	2009	2010	2011	moy.
Finances	2,6	2,6	3,7	4,8	6,1	5,0	4,1
logement, famille, protection sociale	1,8	1,4	2,3	2,7	2,0	2,4	2,1
santé	2,3	1,0	3,9	4,7	2,1	2,9	2,8
emploi et fonction publique	1,4	1,0	2,6	3,0	3,0	2,2	2,1
Aménagement, environnement, qualité de la vie...	2,1	2,3	2,5	2,3	3,5	2,6	2,5
Education et recherche	2,0	2,1	2,8	2,0	3,0	5,5	3,0
Communication, culture, jeunesse	1,6	3,6	2,6	2,3	3,3	1,9	2,3
Economie, tourisme, agriculture, mer	2,8	3,0	2,4	2,7	2,5	4,5	2,9
institution et relations internationales	0,9	2,0	2,2	2,3	2,4	1,6	1,9
MOYENNE	2,0	2,1	2,8	3,0	3,1	3,2	

La durée moyenne annuelle des réunions de commissions, qui a globalement augmenté de 60 % entre 2006 et 2011, apparaît très variable dans le temps d'une commission à l'autre : de moins d'une heure à plus de six heures. La commission des finances est celle qui enregistre les durées les plus longues au cours des dernières années (5 à 6 heures de réunion).

1.1.3.2. La durée de préparation des textes est très variable et tend à s'accroître

Alors que la durée des réunions varie d'une à six heures, le temps passé en commission pour un texte varie, en moyenne annuelle, d'une à deux heures. Le temps passé pour chaque texte a été en moyenne de 30 à 35 minutes pour les commissions « communication, culture et jeunesse » et « éducation et recherche » en 2006 alors qu'il a été en moyenne plus de deux heures en 2009 et 2010 pour la commission des finances.

Nb d'heures pour un texte	2006	2007	2008	2009	2010	2011	moy.
Finances	1,2	1,1	1,1	2,3	2,1	1,9	1,6
logement, famille, protection sociale	1,5	1,1	0,7	1,7	1,4	1,7	1,3
santé	1,4	0,7	1,1	1,4	1,6	1,8	1,4
emploi et fonction publique	0,8	0,5	1,0	0,9	1,7	1,0	1,0
Aménagement, environnement, qualité de la vie...	1,7	0,7	1,4	1,5	1,5	2,1	1,5
Education et recherche	0,6	0,2	0,8	0,9	0,8	3,7	0,9
Communication, culture, jeunesse	0,5	1,0	1,0	0,7	1,0	0,9	0,8
Economie, tourisme, agriculture, mer	1,3	0,8	0,9	0,8	1,2	1,5	1,1
institution et relations internationales	0,4	1,0	0,8	1,2	1,3	1,4	1,0
MOYENNE	1,0	0,8	1,0	1,3	1,4	1,8	

A l'instar de ce qui a aussi été constaté quant à la durée des réunions, on observe une augmentation tendancielle du temps passé en commission sur les projets de textes depuis 2006.

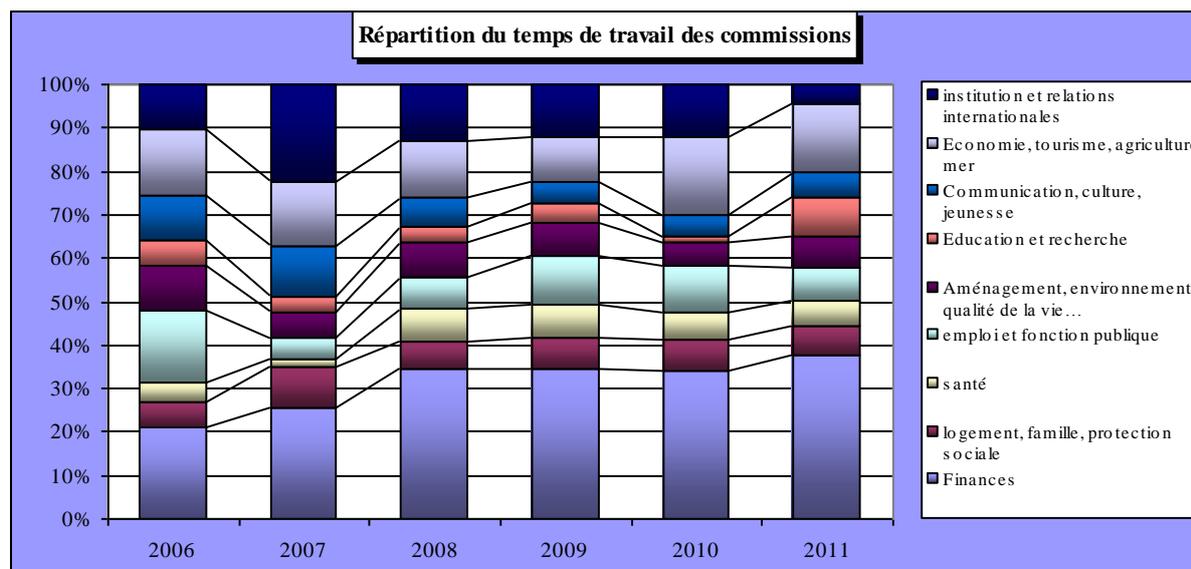
1.1.3.3. La répartition du temps de travail des commissions est très hétérogène

% du temps des commissions	2006	2007	2008	2009	2010	2011	moy.
Finances	21%	26%	34%	34%	34%	38%	33%
logement, famille, protection sociale	6%	9%	6%	7%	7%	7%	7%
santé	4%	2%	8%	8%	6%	6%	6%
emploi et fonction publique	16%	5%	7%	11%	11%	8%	9%
Aménagement, environnement, qualité de la vie...	10%	6%	8%	7%	5%	7%	7%
Education et recherche	6%	4%	4%	4%	2%	9%	5%
Communication, culture, jeunesse	10%	12%	7%	5%	5%	6%	7%
Economie, tourisme, agriculture, mer	15%	15%	13%	10%	18%	16%	15%
institution et relations internationales	10%	23%	13%	12%	12%	4%	11%
TOTAL	100%	100%	100%	100%	100%	100%	

Comme l'indique le tableau ci-dessus, la répartition de la quantité de travail des neuf commissions de l'Assemblée est très centrée autour de la commission des finances. La part du temps total consacré à cette commission (33 % en moyenne) progresse d'ailleurs sur la période en passant de 21 à 38 %.

Les difficultés budgétaires que rencontre la Polynésie française expliquent sans aucun doute l'importance du temps consacré aux problématiques financières.

En revanche, certaines commissions telles que celles se consacrant à l'éducation, à la santé ou aux affaires sociales (logement, famille, protection sociale) ne représentent qu'une faible partie du temps de travail en commission (respectivement 5 %, 6 % et 7 % du total).



1.2. Le contrôle de l'action du gouvernement

Dans son rapport public annuel de février 2007, la Cour des comptes avait expressément recommandé le développement du contrôle de l'Assemblée sur la gestion des finances de la Polynésie française.

Les moyens de contrôle mis à la disposition des représentants au sein de l'Assemblée, considérablement renforcés par la loi organique de 2007, peuvent être classés en trois catégories qui font l'objet des sous-parties suivantes :

- le débat d'orientation budgétaire ;
- les attributions confiées à la commission de contrôle budgétaire et financier ;
- les possibilités de saisine de la CTC et de débat sur ses rapports d'observations définitives.

Mais ces dispositifs n'ont pas totalement atteint leurs objectifs.

Au préalable, il peut être rappelé que malgré la volonté du législateur d'apporter des mécanismes stabilisateurs, comme l'obligation de présenter le nom du candidat appelé à exercer les fonctions de président lors du dépôt d'une motion de défiance ou de renvoi, les moyens « durs » de contrôle de l'action du gouvernement restent autant utilisés depuis la réforme de décembre 2007 que la motion de censure antérieurement à cette date.

Ainsi, quatre motions de défiance ont été déposées entre avril 2008 et avril 2011 (soit 36 mois) alors que quatre motions de censure avaient précédemment été déposées sur la période de même durée qui s'était écoulée entre août 2004 et août 2007.

La chambre ne peut donc qu'encourager l'Assemblée à renforcer son action en matière de contrôle permanent de l'action du gouvernement en mettant en œuvre tous les moyens dont elle dispose.

1.2.1. Le Débat d'Orientation Budgétaire (D.O.B) relève plus d'un exercice formel que d'un réel débat

L'article 144-1 de la loi statutaire (introduit par l'article 31 de la loi organique n°2007-1719 du 7 décembre 2007) prévoit que, « *dans un délai de deux mois précédant l'examen du budget primitif, un débat a lieu à l'assemblée de la Polynésie française sur les orientations budgétaires de l'exercice ainsi que sur les engagements pluriannuels envisagés.*

Le projet de budget de la Polynésie française est préparé et présenté par le président de la Polynésie française qui est tenu de le communiquer aux membres de l'assemblée de la Polynésie française avec les rapports correspondants, douze jours au moins avant l'ouverture de la première réunion consacrée à l'examen dudit projet. [...] ».

La loi organique, qui institutionnalise le débat d'orientation budgétaire pour la collectivité d'outre-mer¹, ne formalise cependant pas son contenu. Il n'y a ainsi aucune obligation de durée ou de forme particulière : le débat peut se tenir dans un délai très court avant le vote du budget et ne tient dès lors pas compte des observations formulées par les représentants, au risque de n'être qu'une simple formalité administrative.

La pratique polynésienne peut, à certains égards, paraître relativement éloignée de l'esprit du texte.

1.2.1.1. Le débat d'orientation budgétaire (DOB) peut paraître tardif

Les DOB ont chaque année eu lieu bien après le début de la session budgétaire et quelques jours seulement avant le dépôt du projet de budget, au point qu'ils peuvent s'apparenter à des figures imposées auxquelles doivent se soumettre les présidents de la Polynésie française.

En réponse aux observations provisoires, le président de l'Assemblée a d'ailleurs indiqué que « *cette formalité substantielle (...) [était] organisée dans les conditions fixées à l'article 34-1 du règlement intérieur de l'Assemblée* », ce que ne conteste pas la chambre.

Le règlement intérieur ne prévoit toutefois la remise d'un rapport que quatre jours au moins avant la tenue d'un débat, ce qui peut paraître faible en ce qui concerne la discussion des orientations budgétaires².

¹ Auparavant, le débat d'orientation budgétaire n'était paradoxalement obligatoire que pour les communes de 3500 habitants et plus, comme le relevait la Cour des comptes (rapport public annuel 2007 p. 604).

² Dans sa réponse, le président de l'APF a précisé : « Le rapport transmis à l'Assemblée au moins quatre jours avant la tenue du débat comporte notamment des données sur le contexte budgétaire, le bilan sur l'exécution budgétaire, une synthèse sur la dette, les orientations budgétaires, la liste des engagements pluriannuels, le recours à l'emprunt et l'évolution de la fiscalité. Une discussion générale, à l'instar de tout texte, est proposée par la conférence des présidents et validée en début de séance. Chaque groupe politique se voit attribuer un temps de parole de dix minutes minimum. Les représentants non-inscrits, quant à eux, disposent chacun d'un temps de parole de trois minutes ».

	2008	2009	2010	2011
Début de la session budgétaire (1 ^{ère} séance)	18 septembre	17 septembre	16 septembre	15 septembre
Date du Débat d'Orientation Budgétaire	10 novembre	12 novembre	2 novembre	25 octobre
Numéro de la séance de la session budgétaire consacrée au DOB	5 ^{ème} séance	7 ^{ème} séance	5 ^{ème} séance	5 ^{ème} séance

M. Philippe SCHYLE, ancien président de l'APF, regrette pour sa part que les dispositions des articles L. 2121-12, L. 3121-19 et L. 4132-18 du code général des collectivités territoriales, qui visent à ce que les membres de l'organe délibérant soient destinataires d'un rapport 12 jours au moins avant la séance au cours de laquelle se tiendra le débat d'orientation budgétaire, ne soient pas applicables en Polynésie française. M. Schyle ajoute que « *ce rapport est d'autant plus nécessaire que le discours de politique générale du président de la Polynésie française, prononcé lors de la séance inaugurale de la session budgétaire de l'assemblée est bien souvent très pauvre en informations voire complètement déconnecté des contraintes révélées plus tard dans le projet de budget* ». Il ajoute enfin que « *l'usage a donc toujours été d'attendre un rapport du gouvernement pour procéder au DOB ... ce rapport a toujours été déposé quelques jours avant ceux relatifs au projet de budget, rendant ainsi le DOB inefficace* ».

1.2.1.2. L'instabilité politique peut aussi perturber le processus du débat

En 2009, le président de la Polynésie française qui a été amené à présenter ses orientations budgétaires pour 2010, M. Oscar TEMARU, n'est pas celui qui a déposé le projet de budget quelques semaines plus tard, M. Gaston TONG SANG³.

En 2010, le président ayant présenté ses orientations budgétaires pour l'exercice 2011 (M. Gaston TONG SANG le 2 novembre 2010) n'a pas eu à les mettre en œuvre, le budget n'ayant été voté qu'en février 2011, peu de temps avant le vote de la motion de défiance qui devait conduire à l'élection de M. Oscar TEMARU.

Dans ce contexte, le DOB ne s'est jamais vraiment présenté comme un outil à la disposition des représentants de la majorité et de l'opposition et n'a jamais tenu ses fonctions essentielles à savoir :

- renforcer la démocratie participative en instaurant une discussion au sein de l'APF sur les priorités et les évolutions de la situation financière de la collectivité ;
- améliorer l'information transmise à l'assemblée délibérante ;
- donner aux élus la possibilité de s'exprimer sur la situation financière de leur collectivité.

³ Motion de défiance n° 2009-1 MD/APF déposée le 19 novembre 2009 et adoptée le 24 novembre 2009.

1.2.2. La CCBF, une commission aux moyens accrus, mais aux compétences limitées

La commission de contrôle budgétaire et financier (CCBF) a été instituée par la loi organique de décembre 2007 pour « *développer les fonctions de contrôle de l'Assemblée et améliorer le suivi de l'exécution budgétaire*⁴ ».

1.2.2.1. Un rôle limité dès l'origine

Le rôle de la CCBF consiste principalement à émettre des avis sur les décisions d'attributions d'aides publiques. Ces aides publiques peuvent être notamment des aides financières, des garanties d'emprunts, des participations à des sociétés d'économie mixte. Ces avis sont uniquement consultatifs et ne lient pas le Gouvernement ou l'Assemblée.

Le bilan de l'activité de la CCBF est retracé dans un rapport annuel devant donner lieu à débat devant l'Assemblée (art. 144-2 de la loi organique statutaire). La chambre relève que les avis rendu par la CCBF, entre août 2008 et fin 2010, étaient favorables à plus de 95 %.

	2008 d'août 2008 à avril 2009	2009 de mai 2009 à décembre 2009	2010
Nb de projets d'arrêtés examinés	345	744	724
<i>Dont transmis avec urgence</i>		466	
Nb d'avis favorables	297	725	707
Nb d'avis défavorables	35	17	7
Autres avis (réservé, abstention, ...)	13	2	10

Source : rapports CCBF

De plus, la grande majorité des avis défavorables (13 sur 17 en 2009 et 6 sur 7 en 2010) n'ont pas fait obstacle à l'entrée en vigueur des arrêtés concernés.

1.2.2.2. Des compétences pas toujours respectées ni mises en œuvre

- La communication de certains actes relatifs aux SEM n'est pas effectuée

La CCBF doit recevoir communication des actes prévus à l'article 186-2 de la loi statutaire, concernant les concessions d'aménagement, les comptes annuels et les rapports des commissaires aux comptes des sociétés d'économie mixte, mais aussi les actes des organes compétents de ces sociétés pouvant avoir une incidence sur l'exécution des conventions signée entre la Polynésie française et les SEM.

Dans son rapport 2010, publié en juin 2011, la CCBF notait pourtant qu'elle « *n'a jamais reçu de tels documents alors qu'elle se prononce régulièrement sur l'attribution de subventions et de garanties d'emprunts aux SEM du Pays* ».

⁴ Rapport Cointat n° 69 (Sénat/novembre 2007) p. 40.

- L'absence de proposition de saisine de la CTC

Dans ces conditions, il ne faut pas s'étonner que la CCBF n'ait jamais proposé, dans l'un de ses rapports au titre de l'article 186-2 de la loi organique statutaire, la saisine de la chambre territoriale des comptes.

Elle n'a pas non plus formulé de telles propositions dans le cadre de l'article 157-2 (projets de décisions de la Polynésie française de nature à accroître gravement la charge financière de la collectivité d'outre-mer).

1.2.2.3. Certaines attributions de la CCBF ont été réduites alors que ses moyens se sont accrus

- La restriction, légalement discutable, du champ de compétences de la CCBF

La loi organique n°2007-1719 du 7 décembre 2007 avait intégré au statut de la Polynésie française l'article 157-2 disposant que « *le président de la Polynésie française transmet à l'assemblée de la Polynésie française tout projet de décision relatif :*

1° A l'attribution d'une aide financière ou d'une garantie d'emprunt à une personne morale; [...] ». La référence à une quelconque limitation du champ de compétence était absente et la rédaction insistait au contraire sur le caractère exhaustif du contrôle (« *tout projet de décision relatif à l'attribution d'une aide financière* »).

La délibération n° 2008-30-APF du 24 juin 2008 portant modification du règlement intérieur de l'assemblée de la Polynésie française a inscrit dans ce dernier les modalités de fonctionnement de la CCBF, en intégrant une section 2 bis au chapitre 5. A sa création, les attributions de la commission reprenaient *in extenso* le contenu de la loi statutaire. L'article du règlement intérieur de l'APF était alors rédigé ainsi :

« *Article 67-3.- Attributions de la commission*

La commission de contrôle budgétaire et financier donne un avis sur les projets de décision transmis en application des dispositions de l'article 157-2 de la loi statutaire et relatifs :

- *à l'attribution par la Polynésie française d'une aide financière ou d'une garantie d'emprunt à une personne morale ;*
- *aux participations de la Polynésie française au capital des sociétés mentionnées à l'article 30 de la loi statutaire et au capital des sociétés d'économie mixte ;*
- *aux opérations d'acquisition, de cession ou de transfert de biens immobiliers réalisées par la Polynésie française. »*

Toutefois, la loi du pays n° 2009-15 du 24 août 2009 est venue restreindre le champ d'application de ces dispositions. Elle précise en effet dans son article LP. 2 que certaines aides financières ne sont pas soumises au dispositif de transmission à l'assemblée de la Polynésie française, ni à l'avis de la commission de contrôle budgétaire et financier, à compter du 1^{er} janvier 2010.

Il s'agit des catégories d'aides suivantes :

- «les aides financières ou contributions résultant d'un droit créé par accord international ou tout texte ayant valeur supérieure à la présente « loi du pays », et notamment les contributions attribuées aux établissements d'enseignement ;
- les subventions accordées aux établissements publics et autres organismes parapublics de la Polynésie française dans les conditions prévues à l'article LP 12, attribuées sans condition ;
- les aides financières versées aux personnes morales en application d'un dispositif d'aide à l'emploi adopté par l'assemblée de la Polynésie française ;
- les contributions de la Polynésie française à la protection sociale visées aux articles LP 35 à 37. »

La chambre relève qu'en l'espèce, une loi du pays est venue modifier les dispositions prévues dans une loi organique, pourtant bien supérieure dans la hiérarchie des normes. En cas de recours, la légalité de ces dispositions pourrait s'avérer fragile.

Dans son avis, rendu en séance du 7 mai 2009, le Haut conseil de Polynésie française avait mis en avant l'irrégularité de ces articles en indiquant qu'« une 'Loi du pays' n'est pas en mesure de déroger à l'obligation de transmission pour avis résultant de l'article 157-2 de la loi statutaire. En effet, une telle dérogation ne saurait résulter que de l'application d'une loi organique ou bien d'une norme de rang supérieur à la loi organique dans la hiérarchie des normes ».

La possibilité pour l'assemblée de la Polynésie française de définir un seuil au-delà duquel la CCBF ne serait pas saisie des projets d'aide financière ou de garantie d'emprunt à une personne morale n'a pour sa part été introduite dans le statut d'autonomie que par la loi organique n° 2011-918 du 1^{er} août 2011 (art. 37 modifiant l'article 157-2).

- Le contrôle de la CCBF porte donc sur des sommes en forte diminution

En 2010, le montant des aides soumises à l'avis de la commission a atteint 22,6 milliards de F CFP, ce qui correspondait à une diminution d'environ 27 % par rapport à 2009.

	2009			2010		
	Nb saisines	Montant	%	Nb saisines	Montant	%
Entreprises	156	4 402 102 896 F CFP	14,18 %	224	11 880 586 257 F CFP	52,50 %
Établissements publics / Organismes parapublics	158	20 387 817 651 F CFP	65,67 %	87	4 580 687 292 F CFP	20,24 %
SEM	11	3 403 500 000 F CFP	10,96 %	8	2 529 815 677 F CFP	11,18 %
Communes / groupements de communes	126	2 011 561 115 F CFP	6,48 %	138	2 555 427 059 F CFP	11,29 %
Associations	337	840 167 180 F CFP	2,71 %	336	1 082 870 368 F CFP	4,79 %
TOTAL	788	31 045 148 822 F CFP	100 %	793	22 628 986 653 F CFP	100 %

La diminution portant sur la deuxième catégorie d'organismes est la plus importante. Entre 2009 et 2010, les subventions versées ayant échappé au contrôle de la CCBF ont représenté un montant de 15,3 milliards de F CFP. L'évolution de cette catégorie est présentée dans le tableau ci-après :

B) LES SUBVENTIONS AUX ETABLISSEMENTS PUBLICS ET ORGANISMES PARAPUBLICS

Secteurs d'activité	2009			2010		
	Nb de projets d'arrêtés	Urgence signalée	Montant	Nb de projets d'arrêtés	Urgence signalée	Montant
Fonctionnement courant	18	12	15 295 368 864 F CFP	-	-	-
Développement des archipels	3	3	2 815 000 000 F CFP	4	4	1 681 700 000 F CFP
Social	4	2	655 023 367 F CFP	17	11	1 066 984 548 F CFP
Tourisme	1	1	334 500 000 F CFP	3	3	884 495 201 F CFP
Culture / Communication	5	4	97 686 925 F CFP	9	2	344 149 956 F CFP
Jeunesse et Sport	5	5	252 430 804 F CFP	9	9	200 400 000 F CFP
Agriculture, pêche	7	4	162 862 804 F CFP	7	4	180 005 566 F CFP
Éducation	110	97	644 620 587 F CFP	33	30	130 103 029 F CFP
Aménagement	5	0	130 324 300 F CFP	4	4	67 848 992 F CFP
Santé	-	-	-	1	1	25 000 000 F CFP
TOTAL	158	128	20 387 817 651 F CFP	87	68	4 580 687 292 F CFP

Le rapport de la CCBF sur l'exercice concerné a bien entendu identifié cette évolution et même légitimé la démarche. La CCBF indique ainsi :

« En liminaire, on relève que la consultation de la commission de contrôle budgétaire et financier sur des projets de subvention en faveur des établissements publics et organismes parapublics du Pays connaît une évolution à la baisse importante, notamment au niveau du volume financier concerné.

Cette décroissance résulte principalement de l'entrée en vigueur, depuis le 1er janvier 2010, des dispositions de la loi du pays n° 2009-15 du 24 août 2009 définissant les conditions et critères d'attribution des aides financières et d'octroi des garanties d'emprunt aux personnes morales autres que les communes.

Plus précisément, les articles L P 2 et L P 12 de cette loi du pays excluent désormais expressément du dispositif d'avis de la CCBF, les subventions accordées aux établissements publics et organismes parapublics de la Polynésie française pour financer leur fonctionnement courant, dès lors que ces subventions sont identifiées en annexe du budget de la Polynésie française.

Ces dispositions sont venues en quelque sorte rectifier une « anomalie » puisqu'avant l'intervention de cette loi du pays, les membres de la CCBF étaient amenés à émettre un avis sur des subventions d'exploitation alors même que l'assemblée de la Polynésie française les avait déjà avalisées et individualisées au sein du budget du Pays. Cette procédure retardait donc d'autant plus le versement des subventions nécessaires au fonctionnement courant des établissements concernés.

Au-delà de ces aides individualisées au budget du Pays, toutes les autres subventions aux établissements publics et organismes parapublics continuent à être soumises à l'avis de la CCBF. »

En réponse aux observations provisoires, le président de l'APF a souhaité souligner que si les subventions accordées aux établissements publics et organismes parapublics de la Polynésie française pour financer leur fonctionnement courant sont exclues du dispositif d'avis de la CCBF, la mission de contrôle n'est toutefois pas remise en cause puisqu'elle est dévolue à l'assemblée réunie en formation plénière et se déroule au cours de l'examen du budget.

- Les moyens de la CCBF sont pour leur part en hausse

Il peut apparaître difficile d'analyser l'activité de la commission du fait de sa récente mise en place qui ne permet pas de comparer des exercices pleins, d'autant que les rapports d'activité couvrent des périodes inégales. Le rapport 2008 couvre la période allant d'août 2008 à avril 2009 (9 mois) et le rapport 2009 couvre celle allant de mai 2009 à décembre 2009 (8 mois).

Le fonctionnement de la CCBF a fait l'objet d'une modification importante en 2010, année où les moyens humains mis à disposition de son président se sont accrus de façon conséquente. Dans le rapport d'activité 2010 de la commission, il est en effet inscrit que « *l'Assemblée a décidé, par le biais d'une modification de son règlement intérieur intervenue le 7 octobre 2010⁵, d'allouer au président de la CCBF un crédit collaborateur double (...) afin qu'il puisse s'entourer de collaborateurs pouvant l'assister dans ses missions d'animation et de coordination de la commission (...)* ».

Par ailleurs sur le modèle du dispositif déjà existant pour les commissions législatives, la partie administrative des tâches incombant à cette commission (organisation logistique des travaux délibératifs de la commission, formalisation des avis, établissement des comptes rendus et du rapport d'activité, rédaction des courriers, etc.) a été confiée, depuis le 1^{er} novembre 2010, au service des commissions de l'Assemblée. Pour ce faire, ce service a été renforcé par l'affectation de trois postes initialement réservés à la CCBF (un poste de catégorie A et deux de catégorie B).

L'augmentation des crédits de collaborateurs du président de la CCBF, ainsi que « l'externalisation » de la partie administrative, constituent une augmentation des moyens de la commission qui peut être mise en regard de la réduction du champ de contrôle intervenue la même année en 2010.

- La CCBF semble plus focaliser son travail sur les avis relatifs aux projets de nomination qu'aux dossiers de subventionnement

En vertu de l'article 157-3 du statut de la collectivité d'outre-mer, « *le président de la Polynésie française transmet à l'assemblée de la Polynésie française tout projet de décision relatif à la nomination des directeurs d'établissements publics de la Polynésie française, du directeur de la Caisse de prévoyance sociale et des représentants de la Polynésie française aux conseils d'administration et conseils de surveillance des sociétés d'économie mixte ou des sociétés mentionnées à l'article 30⁶* ».

⁵ Extrait de l'article 75 du règlement intérieur : « *Par dérogation à l'alinéa 1er du présent article, les vice-présidents de l'assemblée et le président de la commission permanente ont droit à un crédit équivalent au triple de celui alloué à chaque représentant. Les présidents de commissions législatives (Mots rajoutés, délibération n° 2010-56 APF du 6 octobre 2010, article 10 II) "et le président de la commission de contrôle budgétaire et financier" ont droit à un crédit équivalent au double de celui alloué à chaque représentant* ».

⁶ La Polynésie française et ses établissements publics peuvent participer au capital des sociétés privées gérant un service public ou d'intérêt général ; ils peuvent aussi, pour des motifs d'intérêt général, participer au capital de sociétés commerciales.

La nomination de ces directeurs d'établissements publics ou la désignation de ces représentants au sein des organes des SEM a fait l'objet d'une attention particulière de la CCBF qui a émis un grand nombre de ses avis défavorables sur ces seuls projets de décisions.

Ainsi, en 2008 et 2009, le taux d'avis défavorables prononcés par la CCBF est particulièrement significatif pour les projets de nomination. Dans son rapport 2009 (période de mai à décembre 2009), la CCBF indique avoir donné 17 avis défavorables sur 744 projets de décisions examinés, soit un taux de 2,3%. Sur les seuls projets de nomination (19), les avis défavorables sont au nombre de 4, soit un ratio de 21%⁷. Ces avis défavorables sont quasi-systématiquement motivés par l'absence ou l'insuffisance de la représentation de l'opposition au sein des instances concernées.

1.2.3. Les possibilités de saisine de la CTC n'ont pas été mises en œuvre et ses rapports d'examen de la gestion n'ont pas donné lieu à débat depuis 2009.

La loi organique n° 2007-1917 du 7 décembre 2007 a permis à l'assemblée de la Polynésie française de saisir pour avis la CTC, par délibération, lorsqu'elle estime qu'un projet de décision est de nature à accroître gravement la charge financière de la collectivité d'outre-mer ou le risque financier qu'elle encourt (article 157-2 de la loi organique statutaire). Ces projets de décisions peuvent avoir trait :

- à l'attribution d'une aide financière ou à l'attribution d'une garantie d'emprunt à une personne morale ;
- aux participations de la Polynésie française au capital de sociétés (SEM ou sociétés mentionnées à l'article 30 de la loi statutaire) ;
- aux opérations d'acquisition, de cession ou de transfert de biens immobiliers réalisées par la Polynésie française.

Par ailleurs, l'assemblée de la Polynésie française peut également saisir la CTC pour avis au titre de l'article 186-2 de la loi organique statutaire lorsqu'elle estime que les actes spécifiques des sociétés d'économie mixte sont de nature à augmenter gravement la charge financière ou le risque de la Polynésie française ou de l'un de ses établissements publics.

Ces possibilités de saisine n'ont jamais été utilisées par l'Assemblée alors même que certaines décisions (subventions d'équilibre ou prises de capital) ont affecté et affectent substantiellement et durablement les finances de la collectivité d'outre-mer.

Par ailleurs, la chambre regrette que, d'une façon assez constante depuis la fin de l'année 2009, ses rapports concernant la Polynésie française, ses sociétés d'économie mixte et associations subventionnées ne fassent plus l'objet de débat à l'Assemblée comme le prévoit la loi organique.

Le tableau suivant récapitule les derniers rapports transmis au président de la Polynésie française en exercice qui n'ont jamais fait l'objet de débat à l'APF.

⁷ En d'autres termes, les projets de nomination représentent 2,5% des décisions examinées mais 23,5% des avis défavorables.

COLLECTIVITES	Date de réception du rapport par le président de la PF	Date d'information du président de l'APF de la transmission du rapport au président de la PF
SAGEP	9-nov.-09	30-nov.-09
Association Radio Maohi	30-nov.-09	30-nov.-09
SEM Tahiti nui télévision	19-janv.-10	21-janv.-10
SEM Société environnement polynésien (SEP)	25-août-10	26-août-10
Etablissement pour la prévention (EPAP)	12-oct.-10	13-janv.-11
P.F. : santé	13-janv.-11	13-janv.-11
Société assainissement des eaux de Tahiti (SAET)	4-févr.-11	7-févr.-11
P.F. : environnement et développement durable	5-août-11	8-août-11
Délégation PF à Paris	16-août-11	16-août-11
P.F. : affaires sociales solidarité	6-oct.-11	6-oct.-11
P.F. : finances	13-févr.-12	13-févr.-12

La chambre rappelle que l'inscription à l'ordre du jour de l'Assemblée de ces rapports et l'organisation d'un débat sont une obligation légale. En effet, l'article L. 272-48 du code des juridictions financières prévoit : « *Le rapport d'observations est communiqué par l'exécutif de la collectivité territoriale ou de l'établissement public à son organe délibérant dès sa plus proche réunion. Il fait l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de l'organe délibérant ; il est joint à la convocation adressée à chacun des membres de celui-ci et donne lieu à un débat* ».

En réponse aux observations provisoires, M. Philippe Schyle a précisé que l'ordre du jour des séances est fixé par l'assemblée de la Polynésie française en conférence des présidents (article 8 du règlement intérieur), au sein de laquelle le président de l'Institution ne dispose d'aucune voix. M. Schyle ajoute que le « *projet d'ordre du jour est préparé grâce à une liste des affaires en instance sur laquelle ont toujours figuré tous les rapports* » de la CTC qui restaient à débattre.

Le président en exercice, M. Jacqui Drollet, a pour sa part indiqué que l'absence de débat ne procède pas d'une volonté de se soustraire à cette procédure mais résulterait de hasards de calendriers (période d'intersession) ou de défaut de transmission des rapports par l'exécutif. La chambre rappelle que la loi ne fixe aucun délai pour l'examen des rapports de la CTC et demande donc à l'Assemblée de se conformer aux dispositions législatives, en organisant le débat qu'elles prévoient, même lorsque les rapports sont déjà devenus communicables à toute personne qui en fait la demande et accessibles sur le site internet de la Cour des comptes.

1.3. L'exercice du mandat de représentant de l'APF

1.3.1. Le régime applicable aux absences a été assoupli

L'article 126 alinéa 4 de la loi statutaire dispose que « *l'assemblée de la Polynésie française prévoit, par son règlement intérieur, les conditions dans lesquelles tout ou partie de l'indemnité mentionnée au premier alinéa sera retenue lorsqu'un représentant à l'assemblée de la Polynésie française aura été absent sans excuses valables à un nombre déterminé de séances de l'Assemblée ou de ses commissions* ».

L'Assemblée a donc voté, le 13 mai 2005, dans le cadre de la délibération n°2005-59 APF portant règlement intérieur de l'assemblée de la Polynésie française, des dispositions précises afin de délimiter le périmètre des absences injustifiées. L'article 79 de cette délibération était ainsi rédigé :

« Article 79.- Des absences

Les travaux de l'Assemblée s'entendent de ceux qui se déroulent en séances plénières, en commission permanente et en commissions intérieures.

Les représentants peuvent s'excuser de ne pouvoir assister à une séance ou une réunion déterminée.

Les demandes doivent faire l'objet d'une déclaration écrite, motivée et adressée au président de l'Assemblée, y compris lorsqu'il a été établi une procuration. Si ces absences dûment justifiées ont pour motifs des raisons de santé ou familiales ou la participation à des commissions extérieures, à des réunions liées à un mandat électif ou à des missions officielles, elles ne donnent pas lieu à réduction de l'indemnité.

Le bureau est chargé de préparer les décisions de réduction d'indemnité après que le représentant ait été amené à présenter ses observations.

Lorsque, durant un semestre, un représentant a été absent, sans justifications, à cinq séances ou réunions auxquelles il doit participer, son indemnité mensuelle est réduite d'un dixième pour une durée de trois mois. »

De facto, plusieurs demandes d'explication ont été envoyées à divers représentants en 2006 et encore plus en 2007.

Toutefois, en 2008, sans que le rapport de présentation de la délibération n° 2008-30 APF du 24 juin 2008, venant modifier le règlement intérieur de l'APF, ne vienne en expliquer les raisons, le champ d'application de ces dispositions a été fortement réduit à compter de 2008.

En effet, à l'occasion de la refonte du règlement intérieur, l'Assemblée a fait le choix de réduire le nombre de commissions pour lesquelles les absences doivent être justifiées. Ainsi, à compter de 2008, la commission du budget ainsi que la nouvelle commission de contrôle budgétaire et financier (CCBF) ne font pas partie du dispositif de suivi des absences.

Dans une réponse à un questionnaire de la chambre, l'Assemblée justifie ce choix, d'une part, par la fréquence des réunions quasi hebdomadaires de la CCBF, et d'autre, part par le rythme uniquement annuel de la commission du budget. La chambre remarque que ces deux justifications d'une même décision sont diamétralement opposées.

Au final, aucune retenue sur indemnité n'a été effectuée depuis 2005.

1.3.2. Les absences ne sont pas toujours suffisamment justifiées

Malgré l'assouplissement du dispositif introduit en 2008, toutes les absences n'ont pas été justifiées, comme prévu par le règlement intérieur de l'APF, par « *des raisons de santé ou familiales ou la participation à des commissions extérieures, à des réunions liées à un mandat électif ou à des missions officielles* ».

En effet, parmi les raisons jugées recevables et ayant permis aux élus de conserver l'intégralité de leurs indemnités, plusieurs ne correspondent pas strictement aux motifs rappelés ci-dessus. On trouve notamment des surcharges d'activités extérieures à l'APF, des interviews, une inauguration de station service, l'enregistrement d'une déclaration de candidature, un repas de fin d'année, un déplacement dans les îles, l'accompagnement d'un enfant à la banque pour la discussion d'un prêt d'étude.

Ces exemples, non exhaustifs, montrent que l'Assemblée fait preuve d'une réelle bienveillance, voire d'un certain laxisme, envers ses représentants pour la justification des absences.

1.3.3. La participation des représentants dans les commissions extérieures n'est pas assurée dans près d'un cas sur deux

En Polynésie française, environ 140 commissions et organismes extérieurs à l'assemblée de la Polynésie française font l'objet d'une désignation de représentants. Un arrêté du président de l'APF prend acte de l'élection de ces représentants au sein des différentes commissions.

Par un courrier du 12 mai 2010, le président de l'APF avait sollicité les organismes concernés pour « *établir des statistiques sur les travaux des élus siégeant au sein des organismes et commissions extérieurs* ». Il y était demandé de fournir le nombre de réunions tenues au cours des années 2008 et 2009 « *en y indiquant pour chacune d'elle la présence effective ou non [des] représentants* ». Le même travail a été initié fin 2011 pour les années 2010 et 2011.

Si seulement 27 organismes sur 140 ont répondu à la demande du président de l'APF de mai 2010, il est toutefois possible de déterminer un « *taux moyen de présence* » des représentants dans les commissions extérieures auxquelles ils appartiennent⁸.

Pour l'année 2008, le taux de présence est de 43 % (63 présences sur 145 théoriques). En 2009, ce taux augmente sensiblement à 50 % (72 présences sur 151 théoriques).

Ce taux moyen cache quelques cas particuliers. Toujours sur les années 2008 et 2009, la présence des représentants désignés au sein des conseils d'établissements des collèges et lycées est en effet très faible (13 % avec seulement 5 présences sur 39 théoriques). A contrario, certains conseils d'administration mobilisent plus les élus. Le conseil d'administration du Fonds de développement des Archipels (FDA) a ainsi enregistré un taux de présence de 62 % sur ces deux mêmes années ; celui du Port autonome de Papeete était de 69 %, celui de l'Huilerie de Tahiti de 80% et celui de la CPS de 95 %.

D'une façon générale, la participation moyenne des représentants à moins d'une commission extérieure sur deux traduit un taux d'implication relativement faible au regard des responsabilités inhérentes au mandat électif et à la rémunération des représentants à l'assemblée de la Polynésie française.

Dans le cadre de la défense du statut de l'élu et dans une optique d'exemplarité, la chambre recommande à l'Assemblée la plus grande rigueur dans la mise en œuvre des règles relatives aux conditions d'exercice du mandat des représentants (suivi des absences, participation effective aux commissions extérieures).

⁸ Sont comptées toutes les absences, même excusées. Plusieurs cas de présence de représentants, siégeant alors qu'ils n'ont été ni élus, ni désignés pour siéger dans les organes concernés, n'ont par ailleurs pas été pris en compte.

En réponse aux observations provisoires, le président de l'Assemblée a informé la chambre que « le règlement intérieur de l'institution a été modifié cette année pour insérer un chapitre nouveau relatif à la représentation de l'assemblée au sein des commissions et organismes extérieurs (articles 68-2 à 68-5 nouveaux). Celui-ci (...) introduit une disposition relative à l'information de l'assemblée sur les travaux de ces organes et la participation du représentant membre aux travaux de la commission législative lorsque celle-ci est amenée à examiner le compte financier d'un établissement. Une disposition nouvelle permet également à l'assemblée de remplacer le représentant membre d'une de ces entités en cas d'absence aux réunions de ces organes ». La chambre prend acte de ces modifications.

2. Analyse des moyens budgétaires de l'Assemblée

2.1. La section de fonctionnement

Afin de présenter des données à périmètre constant, et tenant compte du changement de nomenclature comptable intervenu à la fin de l'exercice 2006, la synthèse budgétaire présentée ci-après ne concerne que les exercices 2007 à 2012 (voir le détail en annexe 1).

Les données de l'exercice 2011 sont issues du projet de compte de gestion, non encore voté au moment du contrôle. Celles (prévisionnelles) de l'exercice 2012 sont, pour leur part, issues du budget primitif.

En F CFP						
Recettes	2007	2008	2009	2010	2011	2012
DGF de la Polynésie française	2 474 015 000	2 474 015 000	2 534 015 000	2 534 015 000	2 281 000 000	2 281 000 000
Autres	43 139 146	33 264 463	37 658 042	20 973 367	30 506 903	0
TOTAL recettes	2 517 154 146	2 507 279 463	2 571 673 042	2 554 988 367	2 311 506 903	2 281 000 000
Dépenses	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Frais de personnel (charges sociales incluses)	795 871 639	813 283 789	836 872 169	854 527 872	856 948 972	842 498 000
Indemnités et frais des élus	715 737 846	729 213 027	734 777 363	727 300 953	704 491 959	661 000 000
frais de collaborateurs et indemnités aux groupes d'élus	515 672 269	529 070 008	567 634 202	553 180 015	509 542 908	518 150 000
Charges à caractère général	259 347 267	255 926 838	272 465 195	284 272 284	253 390 362	259 352 000
subvention exceptionnelle			400 000 000	380 102 250		
Autres charges	12 629 312	15 119 750	20 841 885	10 905 695	977 470	0
TOTAL dépenses	2 299 258 333	2 342 613 412	2 832 590 814	2 810 289 069	2 325 351 671	2 281 000 000
resultat annuel	217 895 813	164 666 051	-260 917 772	-255 300 702	-13 844 768	-
résultat hors subvention exceptionnelle	217 895 813	164 666 051	139 082 228	124 801 548	-13 844 768	-

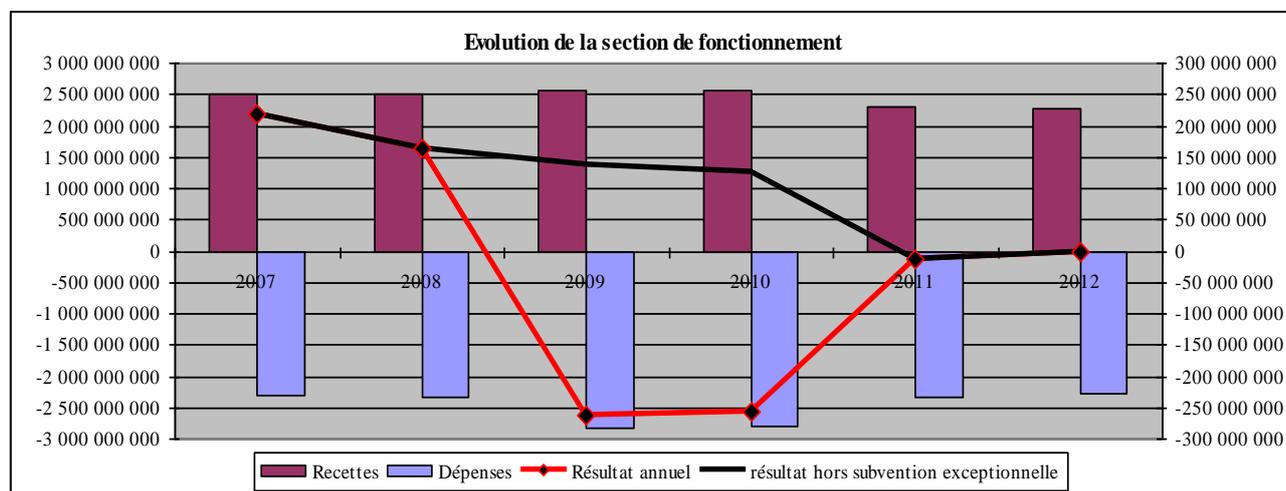
Source : compte de gestion, sauf 2011 (projet de CG) et 2012 (budget prévisionnel)

Des analyses budgétaires détaillées, portant sur certaines lignes de dépenses, sont présentées dans la troisième partie du rapport.

Quelques tendances générales peuvent toutefois déjà être dégagées de ce tableau de synthèse :

- les variations budgétaires apparaissent mesurées sur la période étudiée ;
- la dotation globale de fonctionnement de la Polynésie française (DGF) apparaît stable jusqu'en 2010, puis en diminution en 2011 et au budget primitif de 2012 ;

- les recettes globales sont toutefois maintenues à leur niveau initial, en 2011, grâce aux autres recettes ; cela signifie que, n'étant pas en mesure d'accompagner la diminution de la dotation globale, l'APF a fait le choix, non reconductible sur plusieurs exercices, d'utiliser ses réserves (en l'espèce son résultat de fonctionnement cumulé) ;
- sur les exercices 2007 à 2010, hormis les subventions exceptionnelles accordées au budget général de la collectivité d'outre-mer, le budget de l'APF apparaît structurellement excédentaire d'environ 150 millions de F CFP par an ;
- en 2011, l'exécution budgétaire de l'Assemblée apparaît pour la première fois en déficit « structurel », c'est-à-dire sans l'effet des subventions accordées au budget général en 2009 et 2010 ;
- au budget primitif de 2012, l'équilibre budgétaire est maintenu, malgré la disparition des autres recettes, grâce à la diminution légale des indemnités des élus, entraînant en chaîne une diminution des crédits de collaborateurs et des crédits alloués au fonctionnement des groupes politiques.



2.2. Le résultat global de clôture et le bilan

Le résultat global de clôture (ou fonds de roulement) prend en compte le cumul des sections de fonctionnement et d'investissement. Il donne une image de l'évolution de « la valeur comptable » de la structure étudiée.

Dans le cas de l'assemblée de la Polynésie française, les données se présentent comme suit.

Evolution des résultats cumulés à fin de chaque exercice					
Section de fonctionnement	2007	2008	2009	2010	2011
cumulé à la fin de l'exercice précédent	1 137 432 179	1 355 327 992	1 129 212 310	834 634 780	579 334 078
partie affectée à l'investissement		390 781 733	33 659 758		
résultat de l'exercice	217 895 813	164 666 051	- 260 917 772	- 255 300 702	- 13 844 768
résultat cumulé à fin d'exercice SF	1 355 327 992	1 129 212 310	834 634 780	579 334 078	565 489 310
Section d'investissement	2007	2008	2009	2010	2011
cumulé à la fin de l'exercice précédent	989 866 746	614 800 695	794 849 421	601 295 773	593 340 495
résultat de l'exercice	- 375 066 051	180 048 726	- 193 553 648	- 7 955 278	- 9 081 223
résultat cumulé à fin d'exercice SI	614 800 695	794 849 421	601 295 773	593 340 495	584 259 272
Résultat global de clôture (FdR)	1 970 128 687	1 924 061 731	1 435 930 553	1 172 674 573	1 149 748 582

Source : comptes de gestion de l'APF (projet pour 2011)

Ces premiers résultats peuvent être complétés par des éléments de bilan qui retracent l'évolution du patrimoine de l'Assemblée.

Evolution des principaux éléments de bilan					
Actif	2007	2008	2009	2010	2011
Actif immobilisé	1 094 072 082	1 458 081 989	1 685 295 395	1 695 162 666	1 703 784 361
Actif circulant (compte au trésor)	2 037 264 602	2 067 451 542	1 511 304 921	1 015 857 420	561 108 053
Actif circulant (créance à court terme)	55 916 693	48 910 087	45 433 812	255 145 774	615 891 352
Actif total	3 187 253 377	3 574 443 618	3 242 034 128	2 966 165 860	2 880 783 766
Passif	2007	2008	2009	2010	2011
Capitaux propres	3 064 200 769	3 382 143 720	3 121 225 948	2 867 837 239	2 853 532 943
Provisions	-	-	-	-	-
Dettes	122 811 223	192 135 781	120 296 399	98 326 070	27 158 272
Autre passif	241 385	164 117	511 781	2 551	92 551
Passif total	3 187 253 377	3 574 443 618	3 242 034 128	2 966 165 860	2 880 783 766

Source : comptes de gestion de l'APF (projet pour 2011)

D'une façon générale, peut être remarquée une baisse tendancielle du fonds de roulement (FdR), sous le double effet de trois déficits de fonctionnement consécutifs (résultant en 2009 et 2010 des subventions exceptionnelles accordées au budget général de la collectivité) et de l'augmentation des actifs immobilisés (bâtiments).

Dans le cadre de sa politique volontariste de subvention de la collectivité (780 millions de francs CFP sur 2 ans), initiée sous la présidence de M. Philippe SCHYLE, l'assemblée de la Polynésie française a ainsi participé activement à l'effort de redressement budgétaire des finances de la Polynésie française.

Au final, les réserves financières, matérialisées en termes de trésorerie par le compte au Trésor, diminuent fortement, de plus de 70 % sur la période 2007-2011, et arrivent à un niveau particulièrement bas en fin de période.

La situation n'est toutefois pas alarmante pour deux raisons principales. La première est que les disponibilités représentaient encore, à la fin de l'exercice 2011, près de trois mois de fonctionnement de l'Institution. La seconde raison est que la dotation de fonctionnement de l'APF est une dépense obligatoire pour la Polynésie française.

2.3. Le rattachement des charges à l'exercice

Lors des précédents contrôles de l'APF, la chambre avait relevé le niveau élevé de report de charges d'un exercice sur l'autre. Ainsi, en 1999, il avait déjà été rappelé que cette pratique enfreignait «*les principes comptables fondamentaux de l'annualité budgétaire et de l'image fidèle*»⁹.

Le rapport suivant (30 décembre 2005) indiquait à ce propos : «*Pour ce qui concerne les reports de charges enregistrés au compte 826 « charges sur exercices antérieurs », [...], des progrès avaient été accomplis, mais [...] la gestion de ces reports reste perfectible dans la mesure où, si une diminution des reports de charges peut être constatée à partir de 1999, il a encore pu être relevé que le visa du contrôleur des dépenses engagées était, sur la période 1997 à 2001, parfois postérieur à la dépense alors qu'il devrait être antérieur selon les dispositions de la délibération de l'Assemblée n° 95-205 AT du 23 novembre 1995. Cette absence de visa préalable n'est toutefois plus constatée en 2002. En réponse aux observations de la chambre, Mme TAERO a fait état, à sa prise de fonction, de l'apurement des situations pendantes de factures demeurées impayées. Il est cependant étonnant que des charges aient dû être reportées alors que les crédits nécessaires étaient disponibles sur l'exercice*».

Depuis, cette pratique n'a guère évolué. Entre 2007 et 2010, les articles 826 puis, dans la nouvelle nomenclature comptable, 672 « Charges sur exercices antérieurs » ont été mouvementés pour des montants élevés, supérieurs à ceux constatés entre 1998 et 2002 (compris alors entre 3 MF et 9,4 MF).

En F CFP

Evolution des charges sur exercices antérieurs entre 2005 et 2010		
Année	Article	Montants
2005	826	56 486 185
2006	826	12 387 658
2007	672	15 406 704
2008	672	14 783 115
2009	672	21 542 239
2010	672	12 128 536
2011	672	1 338 099

2011 : projet (non voté de compte de gestion)

L'instruction comptable, parue au JOPF du 2 janvier 2007, précise bien, concernant l'article 672, que «*tout service fait pendant un exercice N doit donner lieu à enregistrement dans le compte administratif de cet exercice N à l'article de charge par nature, y compris lorsque la facture correspondante n'a pas pu être produite en paiement à la clôture de l'exercice [...]*» et que «*l'usage de ce compte doit donc rester exceptionnel*».

Les charges inscrites entre 2007 et 2010 concernent les trois chapitres 96002, 96101 et 96202 et correspondent ainsi à plusieurs types de dépenses. En 2005, elles représentaient 2,68 % des dépenses de fonctionnement de l'Institution. Même si ce taux est tombé à 0,76 % en 2009, le niveau de ces charges reste important.

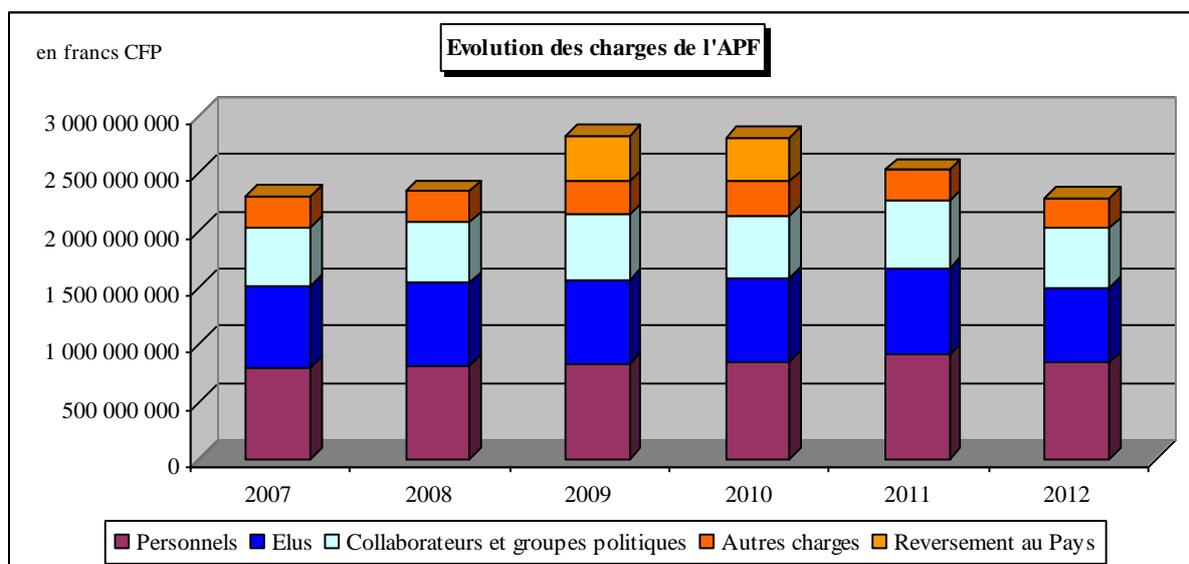
⁹ Lettre d'observations définitives du 4 mars 1999.

La forte diminution des charges sur exercices antérieurs peut toutefois être constatée au projet de comptes établi pour 2011 qui est à ce titre exemplaire.

La chambre recommande à l'Assemblée de poursuivre son effort d'amélioration du respect des règles comptables en vigueur, et notamment du principe d'annualité budgétaire en procédant au rattachement des charges à l'exercice qu'elles concernent.

3. Vérification de certaines catégories de dépenses

Les dépenses de fonctionnement de l'Assemblée peuvent être classées en quatre catégories. Trois sont d'importance assez proche (personnels, élus et collaborateurs). Les autres dépenses apparaissent stables, hormis en 2009 et 2010, lorsque furent décidées des subventions exceptionnelles à destination du budget général de la collectivité d'outre-mer.



A l'exception des "versements au pays", qui ont déjà été commentés, chacune de ces catégories fait l'objet d'une analyse spécifique dans cette partie relative aux dépenses de l'Assemblée (parties 3.1 à 3.4). Les dépenses d'investissement, notamment celles concernant la construction du nouveau bâtiment administratif de l'assemblée de la Polynésie française, sont examinées in fine (partie 3.5).

3.1. Les dépenses de personnel relatives aux fonctionnaires de l'Assemblée

3.1.1. La création d'un statut du personnel spécifique à l'APF

L'assemblée de la Polynésie française s'est dotée de son propre statut du personnel par délibération n° 2004-111 APF du 29 décembre 2004. Cette délibération a fixé les indices de chacun des échelons des différents grades de chaque corps d'emplois. La valeur du point d'indice est, pour sa part, identique à celle retenue pour les fonctionnaires de la Polynésie française (995 F CFP depuis le 1er janvier 2008).

3.1.2. Les effectifs théoriques diminuent mais les effectifs réels augmentent

Sur la période contrôlée, le nombre de postes budgétaires ouverts (hors cabinet) est en légère diminution, passant de 146 à 142 (- 3 %).

A l'inverse, et notamment sous l'effet de la forte diminution des postes non pourvus, qui passent de 60 à 9 sur la période (soit - 85 %), le nombre d'emplois réels est en accroissement notable sur la période, passant de 86 à 133 (+55 %). Il convient toutefois de nuancer l'appréciation portée sur cette augmentation, qui est avant tout concentrée sur 2006, en faisant mention de la disparition des emplois cabinet et de la mise en place du statut du personnel de l'APF. A partir de 2006, et jusqu'en 2010, les effectifs peuvent être considérés comme stabilisés.

Les postes de catégorie D et B représentent chacun un tiers des effectifs.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Postes budgétaires	146	139	140	138	142	142
Postes pourvus	86	127	122	124	124	133
Titulaires	ND	86	77	92	86	91
Non titulaires	ND	41	45	32	38	42
Postes vacants	60	12	18	14	18	9

Données au 1^{er} octobre de l'année (sauf 2006 au 1^{er} septembre) – source : annexe aux BP

En réponse aux observations provisoires, M. Schyle a indiqué avoir « *veillé à pourvoir à autant de postes que possible, tant au bénéfice de l'institution que pour soutenir l'emploi, dans un marché malheureusement très tendu* ».

3.1.3. Les rémunérations versées

Le montant global brut des rémunérations versées a augmenté de 14,25 % sur la période 2005-2010, passant de 553 millions de F CFP en 2005 à un peu plus de 630 millions de F CFP en fin de période. La rémunération moyenne brute, toutes catégories confondues, s'établit autour de 400 000 F CFP par mois mais fait apparaître des écarts importants.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Evolution
202 - Dépenses							
Libellé	712 014 111	722 269 907	716 383 008	756 910 383	769 434 789	793 599 865	11,46%
Rémunération	553 652 512	583 566 667	578 321 508	605 404 513	612 144 566	632 526 540	14,25%
Charges sociales	121 740 020	129 973 653	130 569 740	142 812 050	145 872 126	153 774 795	26,31%
Autres charges*	36 621 579	8 729 587	7 491 760	8 693 820	11 418 097	7 298 530	-80,07%

*Médecine du travail, charges exceptionnelles...

La hausse constatée en matière de rémunération peut se décomposer en plusieurs périodes et s'expliquer de plusieurs manières. L'augmentation de près de 30 MF CFP entre 2005 et 2006 est notable. Il s'ensuit une diminution en 2007 puis une hausse régulière et modérée jusqu'en 2010. Au final, sur la période 2005-2010, la charge budgétaire liée aux rémunérations a augmenté de près de 80 MF CFP, soit une variation de 2,7 % en moyenne annuelle.

3.1.3.1. La mise en place d'un dispositif d'incitation au départ volontaire

Le dispositif d'incitations financières au départ volontaire de certains agents de l'assemblée de la Polynésie française a été mis en place en application de la délibération n°2005-125 APF du 20 décembre 2005.

Cette mesure avait une double finalité :

1. Faire diminuer la moyenne d'âge du personnel administratif de l'Assemblée en favorisant le départ des plus anciens¹⁰ et en les remplaçant par voie de concours, pour offrir, selon les termes des discussions du moment, des perspectives de carrière à des jeunes gens en quête d'emploi.
2. Réaliser des économies sur le budget de fonctionnement de l'Assemblée. Ces économies étaient alors qualifiées de « *considérables puisqu'elles [pouvaient] être évaluées à près de 145 millions de Francs CFP compte tenu d'une évaluation faite sur la base des déclarations des agents ayant indiqué être intéressés* ».

Le détail des économies attendues n'était pas explicité au-delà de la somme précitée de 145 millions. Il doit aujourd'hui être constaté qu'il n'y a finalement pas eu d'inflexion, ni à court, ni à long terme, des charges de personnel. Si en 2007 les charges de personnel ont bien diminué, cette baisse s'établissait à seulement 5 millions (-0,9 %) et les dépenses restaient à un niveau supérieur à celui constaté en 2005, soit avant la mise en place du dispositif de départ volontaire.

En définitive, ce dispositif a représenté un coût pour l'assemblée de la Polynésie française de 17 317 168 F CFP dont 16 937 272 F CFP sur l'exercice 2006. Il est donc avéré que la deuxième finalité du dispositif, au moins, n'a pas été atteinte.

Quant au premier objectif poursuivi, il est difficile de le considérer comme significativement atteint puisque la moyenne d'âge de l'effectif de l'Assemblée est passée de 41,3 à 40,8 ans entre 2005 et 2006, soit un rajeunissement inférieur à six mois.

3.1.3.2. La signature de l'accord Te Autaeaeraa.

L'accord Te Autaeaeraa, signé le 14 novembre 2005, a été validé par la délibération n°2005-126 APF du 20 décembre 2005 pour l'ensemble des corps de fonctionnaires de l'Assemblée ainsi que pour les agents non titulaires. Il a conduit à « *majorer les traitements et salaires mensuels des fonctionnaires et agents non titulaires de l'assemblée de la Polynésie française en procédant à une augmentation de 7 points d'indice* » sous la forme d'une prime à l'emploi à compter du 1^{er} janvier 2006.

Le rapport de présentation de la délibération à l'Assemblée précisait : « *Le chapitre 2 de l'accord tripartite signé le 14 novembre 2005 stipule que l'augmentation salariale prévue dans le cadre du projet Te Autaeaeraa, à savoir 6 000 F CFP pour 169 heures de travail, sera étendue à tous les agents publics du pays. Cette majoration concerne également les personnels de l'Assemblée puisqu'il paraît difficile de leur refuser le bénéfice de cette mesure de portée générale* ». Les agents de l'Assemblée relevant de la convention collective des ANFA sont également bénéficiaires de la mesure.

¹⁰ 15 % des agents en fonction remplissaient les conditions requises pour bénéficier du dispositif.

Depuis 2006, l'impact annuel de cette majoration, sur le budget de l'Assemblée, peut être évalué à environ 14 à 15 MF.

3.1.3.3. Certaines augmentations de la masse salariale découlent de la hausse du SMIG

A partir de 2008, de nouvelles décisions ont impacté à la hausse les charges de personnel mais en ne jouant que sur une partie d'entre elles.

En effet, la délibération n° 2009-8 APF du 12 mars 2009 a modifié de la grille indiciaire du premier grade du corps d'emplois de catégorie D du statut du personnel de l'assemblée de la Polynésie française¹¹. Ce texte procédait, à compter du 1^{er} septembre 2008, à une majoration des indices applicables aux différents échelons du grade d'agent de bureau ou aide technique : 15 points pour le 1^{er} échelon, 9 points pour le 2^{ème} échelon et de 3 points pour le 3^{ème} échelon de ces grades.

Cette augmentation des plus faibles grilles indiciaires était rendue nécessaire par le fait que « *le salaire minimum interprofessionnel garanti (S.M.I.G.) [avait] subi plusieurs augmentations, et [...] le traitement afférent au 1^{er} échelon du premier grade du corps d'emplois de catégorie D [était] inférieur au dernier S.M.I.G. fixé à 145 306 F CFP à compter du 1^{er} septembre 2008 (arrêté n° 1125 CM du 14 août 2008) ».*

En complément de l'ajustement de l'indice applicable au premier échelon, de façon à ce que le traitement correspondant atteigne celui du S.M.I.G., l'Assemblée a aussi « *modifié l'indice de traitement applicable au 2^{ème} échelon et au 3^{ème} afin de conserver une progressivité entre les échelons des grades de catégorie D ».*

En conséquence, l'augmentation du traitement brut a ainsi été de près de 10% pour le premier échelon, et un peu inférieure pour les échelons suivants. En valeur absolue, cela représentait :

- 14 925 F CFP pour le 1^{er} échelon ;
- 8 955 F CFP pour le 2^{ème} échelon ;
- 2 985 F CFP pour le 3^{ème} échelon.

Le coût de l'ajustement du traitement des intéressés était estimé alors à 1,4 MF CFP pour la période du 1^{er} septembre au 31 décembre 2008 et à 4,4 MF CFP pour l'année 2009 (charges patronales comprises).

La même « mécanique » a été reproduite fin 2011 après la signature de l'arrêté n° 1280 CM du 23 août 2011 portant relèvement du SMIG pour compter du 1^{er} septembre 2011. Par la délibération n°2011-72 APF du 30 septembre 2011, il a été acté qu'à compter du 1^{er} septembre 2011, « *les indices applicables aux 1^{er} échelon, 2^{ème} échelon et 3^{ème} échelon du grade d'agent de bureau ou d'aide technique relevant de la catégorie D du statut du personnel de l'assemblée de la Polynésie française, sont majorés de 4 points ».*

De ce fait, alors que les quatre premiers échelons de la grille indiciaire concernée étaient chacun espacés de 11 points lors de la création du statut en 2004, l'écart n'était plus que de 4 à 5 points après ces nivellements. Alors que l'écart salarial entre le 1^{er} et le 4^{ème} échelon était de 32 835 F CFP en 2004, il n'était plus que de 13 930 F CFP en 2011 pour un avancement entre ces deux échelons compris entre 4 et 5 ans.

¹¹ Cette catégorie est la plus représentée au sein de l'effectif des agents de l'Assemblée (46 sur 133 au 1^{er} octobre 2010).

Ainsi, comme l'illustre le tableau suivant, la prochaine augmentation du S.M.I.G obligera très certainement l'Assemblée, dans le même souci de conservation d'une certaine progressivité entre les échelons, à reporter la majoration sur le 4^{ème} échelon, mais aussi sans aucun doute sur le 5^{ème} et le 6^{ème}.

GRILLE INDICIAIRE		
<i>Agent de bureau ou aide technique</i>		
ECHELON	Grille indiciaire initiale délibération n°2004-111	Indices en vigueur au 1^{er} septembre 2011
11ème échelon	235	242
10ème échelon	223	230
9ème échelon	212	219
8ème échelon	200	207
7ème échelon	189	196
6ème échelon	178	185
5ème échelon	168	175
4ème échelon	158	165
3ème échelon	147	161
2ème échelon	136	156
1^{er} échelon	125	151

NB : Les indices en vigueur au 1^{er} septembre 2011 intègrent, en plus des augmentations présentées ci-avant, l'augmentation de 7 points, non liée à la revalorisation du SMIG et applicable à tous les échelons, consécutive aux « accords Te Autaaeraa » évoqués supra.

La gestion de l'Assemblée n'est pas mise en cause dans cette évolution qui était rendue obligatoire par le simple fait que les agents concernés ne pouvaient être rémunérés à un niveau inférieur au SMIG. Toutefois, la chambre attire son attention sur le fait que les futures augmentations du SMIG auront des conséquences sur les échelons de plus en plus élevés dans la grille, affectant la progressivité des carrières. L'Assemblée pourrait donc engager une réflexion sur cette question en intégrant les problématiques relatives au SMIG, aux grilles indiciaires mais aussi au « pyramidage » de ses emplois.

3.1.3.4. L'indemnité de législature reste coûteuse

L'attribution à tous les agents de l'assemblée de la Polynésie française d'une indemnité spécifique liée au fonctionnement contraignant de l'Institution, notamment en termes d'horaires et d'urgence, a été décidée par la délibération n°2004-112 APF du 29 décembre 2004.

Cette instauration a été justifiée par le fait que « *les agents affectés dans les services administratifs de l'assemblée de la Polynésie française assurent quotidiennement des tâches d'assistance intellectuelle, administrative ou matérielle, nécessaires à l'accomplissement du mandat de tous les représentants à l'Assemblée* » et qu' « *ils sont soumis à des exigences spécifiques liées au fonctionnement de l'institution au sein de laquelle ils œuvrent* ». Le rapport de présentation relevait le « *caractère aléatoire du calendrier des travaux de l'Assemblée et de ses commissions* » ainsi que « *l'urgence des dossiers à traiter* », impliquant, pour les personnels de l'APF, « *une totale disponibilité [...], assortie d'une grande rapidité de réaction et d'une obligation de résultat* ». Ces personnels « *doivent parvenir à faire face, avec efficacité et réserve, dans des délais réduits, aux problèmes les plus divers dans des domaines variés* ».

Le rapport de présentation de la délibération concernée mentionne, dans une liste non exhaustive, ces contraintes particulières, qui sont principalement orientées vers les travaux de nuit et de week-end¹². Cette indemnité ne s'applique pas toutefois aux agents titulaires d'un contrat de cabinet pour lesquels ces contraintes semblent induites.

Adoptée le 29 décembre 2004, cette indemnité a eu une application plus qu'immédiate puisque, « à titre transitoire, et afin de tenir compte des sujétions particulières auxquelles les agents de l'Assemblée ont été soumis du fait des nombreux événements survenus durant l'année 2004, une indemnité équivalant à 0,084 fois le traitement ou salaire brut annuel de l'agent [leur a été] octroyée ». A deux jours de la fin d'année 2004, l'octroi de cette indemnité a donc été rétroactif.

L'instauration de cette indemnité n'a pas été sans incidence financière puisqu'elle représentait plus de 55 MF CFP en 2011 et qu'elle était encore prévue pour un montant supérieur à 50 MF CFP au budget 2012.

La délibération n°2011-71 APF du 30 septembre 2011 a prévu une réduction du montant consacré à l'indemnité de législature en modifiant la délibération n° 2004-112 APF. Cette révision de l'indemnité de législature a été justifiée par « la situation budgétaire et financière », en complément de la suspension partielle des droits à congés administratifs, « dans le cadre des mesures tendant à la réduction des dépenses de fonctionnement en matière de personnel, ... tout en garantissant aux fonctionnaires le maintien de leur traitement ».

Il a donc été proposé de réduire de 10 % le montant des indemnités de législature servies à 142 agents en 2010 pour un montant total de 55 952 000 F CFP (montant arrondi). L'économie attendue était donc évaluée 5 595 200 F CFP.

La délibération n° 2011-71 APF a prévu une minoration de l'indemnité de législature dans des proportions variables, augmentant avec la tranche de rémunération. L'évolution de l'indemnité s'établit ainsi à - 5 % pour les traitements bruts mensuels compris entre 150 001 et 350 000 F CFP, - 10 % pour les traitements bruts mensuels compris entre 350 001 et 700 000 F CFP et - 18 % pour les traitements bruts mensuels supérieurs à 700 000 F CFP.

Sans que l'opportunité de la mise en œuvre de cette indemnité ne soit remise en cause, la chambre remarque son coût relativement élevé (50 MF CFP annuels) pour une efficacité économique incertaine au regard de ce qui a motivé son institution, alors même qu'était simultanément prévu un dispositif de rémunération forfaitaire des heures supplémentaires.

3.1.3.5. Les heures supplémentaires rémunèrent certaines contraintes déjà prises en considération par l'indemnité de législature

En dehors de l'indemnité de législature, versée à tous les agents, le budget de l'APF fait état du versement d'heures supplémentaires pour des montants compris, chaque année, entre 9,5 et 13,7 MF.

¹² Séances de nuit, séances houleuses ou parsemées d'incidents comme on a pu y assister lors du vote de la motion de censure, réunions de commissions le week-end ou jusqu'à des heures avancées de la nuit, réquisitions et bons de commande à préparer en urgence, « personnel sollicité à toute heure, très tôt le matin ou tard le soir », dossiers reçus en dernière heure et à préparer en urgence afin que les élus puissent délibérer dans les délais, agents de service devant travailler même le week-end pour veiller au bon déroulement des expositions, conférences ou autres manifestations ayant lieu dans l'enceinte de l'assemblée, permanences à assurer jusqu'à minuit ou le week-end pour respecter les procédures fixées par le statut ou le règlement intérieur, etc.

Article 64112	2006	2007	2008	2009	2010
IPTS	12 543 882	10 426 798	10 865 063	13 750 047	9 596 297

La base légale de cette indemnité repose sur la délibération n° 2004-111 APF du 29 décembre 2004 fixant le statut du personnel de l'APF. Ce dernier prévoit, dans son article 353, que « *la durée hebdomadaire de travail effectif, à l'assemblée de la Polynésie française, est fixée à 39 heures* ». Le même article précise que « *ne sont pas [...] considérés comme du temps de travail effectif les temps de suspension intervenant lors des séances de l'assemblée, de la commission permanente et de ses commissions intérieures, les absences pour raisons médicales et celles résultant d'autorisations spéciales d'absence non rémunérées* ».

L'article 354 précise quant à lui que « *la durée hebdomadaire fixée à l'article 353 ne peut dépasser 48 heures* » mais que « *toutefois, cette durée peut être dépassée dans le cas de travaux urgents exceptionnels ou justifiés soit par un surcroît extraordinaire de travail, soit par la nécessité absolue de poursuivre une séance jusqu'à épuisement de l'ordre du jour, soit par la pénurie de main-d'œuvre. Ces travaux donneront lieu à des heures supplémentaires, dans la limite maximale, de vingt (20) heures par semaine* ».

Les modalités de paiement de ces heures effectuées au-delà du temps légal recourent, pour une grande part, les motivations du versement de l'indemnité de législature qui faisaient notamment référence au suivi de « *séances de nuit, séances houleuses ou parsemées d'incidents* », de « *réunions de commissions le week-end ou jusqu'à des heures avancées de la nuit* », des « *réquisitions et bons de commande à préparer en urgence* », « *personnel sollicité à toute heure, très tôt le matin ou tard le soir* ».

Le versement de l'indemnité de législature peut apparaître comme faisant double emploi avec la rémunération des heures supplémentaires. Ainsi, à titre d'exemple, l'examen des mandats de paiement relatifs au versement de ces dernières, en décembre 2009, montre que celles-ci sont versées pour des dépassements d'horaires lors d'une session extraordinaire avec des séances s'achevant au-delà de 23 heures (22 et 23 décembre) pour le vote du budget 2010. Ceci est en théorie déjà compensé par l'indemnité de législature qui couvre les « *séances de nuit* ».

La chambre remarque que l'indemnité de législature et le paiement des heures supplémentaires semblent, dans certains cas, servir le même objectif. L'économie des moyens mis en œuvre pour rémunérer les conditions particulières de travail auxquelles peuvent être soumis les fonctionnaires de l'Assemblée (travail urgent, de nuit...) n'apparaît donc pas suffisamment encadrée et mériterait d'être revue pour l'avenir.

3.2. Les élus bénéficient d'un régime de retraite spécifique et coûteux

3.2.1. Coûteux pour l'Assemblée, le contrat relatif au régime de retraite des représentants est avantageux pour ces élus

Les dépenses relatives aux cotisations retraite des représentants élus à l'Assemblée sont inscrites au compte 6533. Il s'agit de la part patronale, versée par l'Assemblée à la société privée d'assurance AXA. En effet, la délibération n°90-95 AT du 13 septembre 1990 a modifié les règles de fonctionnement du régime de retraite des membres de l'Assemblée territoriale et a remplacé le régime par répartition, instauré dix ans plus tôt¹³, par un régime spécifique basé sur la capitalisation.

¹³ Délibération de l'Assemblée n°80-87 du 27 mai 1980.

La charge supportée par l'Assemblée au titre de ce dispositif spécifique de cotisations retraite s'élève chaque année à environ 75 millions de F CFP.

En retour, et sur une seule mandature, les représentants acquièrent chacun un capital de 9,9 millions de F CFP, dont les deux tiers ont été financés par l'APF (6,6 millions de francs CFP) et un tiers par leurs propres cotisations (3,3 millions de francs CFP). Ce dispositif est commun à l'Assemblée et aux membres de l'exécutif polynésien (gouvernement).

3.2.2. La proposition de loi du pays devant réformer ce dispositif n'a pas été votée

Une proposition de loi du pays, visant à réintégrer les bénéficiaires de ce dispositif (président de la Polynésie française, ministres, élus de l'Assemblée) dans le régime par répartition de la CPS, a été préparée, soumise pour avis au CESC en octobre 2010, mais n'a ensuite jamais abouti. Cette proposition de loi prévoyait également d'offrir aux personnes concernées la possibilité de bénéficier du capital qu'elles avaient éventuellement acquis, ainsi que de continuer, si elles le souhaitaient, à bénéficier, à leurs frais, du régime de capitalisation auquel elles étaient antérieurement assujetties.

Le CESC, dans son avis n°85-2010 du 9 novembre 2010, a émis un avis défavorable, non sans avoir précisé que « le CESC adhère à l'esprit du texte, consistant à rechercher une harmonisation du régime de retraite de ces autorités politiques avec le régime applicable au reste de la population » mais que, « cependant, les modalités proposées par l'auteur de cette proposition ne lui semblent pas forcément les plus adaptées, et ne traitent la question que de manière lacunaire, voire contestable techniquement ». « En conséquence, le CESC ne peut qu'émettre en l'état un avis défavorable à la proposition de texte telle qu'elle lui est soumise, tout en formulant le vœu que cet effort d'exemplarité aboutisse, une fois levées les réserves techniques ».

Dans le cadre de leurs travaux, les conseillers du CESC avaient procédé à différentes simulations concernant le coût des différents modèles susceptibles d'être mis en place.

L'économie potentielle, en cas d'adhésion au régime général, avait par ailleurs été estimée à un peu plus de 214 millions de F CFP sur une mandature.¹⁴ Il peut être ajouté que cette économie pour les finances publiques se traduirait aussi par des recettes supplémentaires en faveur de la CPS, pour un montant estimé à près de 239 millions de F CFP par mandature.

origine	versements/mois (en F CFP)	versements/5 ans (en F CFP)	57 versements/5 ans (en F CFP)
7 % - représentant	54 600	3 276 000	186 732 000
14 % - APF	109 200	6 552 000	373 464 000
Au terme de 5 ans, les 57 représentants ont acquis et récupéré un capital de :			560 196 000
et chaque représentant a acquis et peut récupérer un capital de :		9 828 000	

9,46 % - représentant	23 272	1 396 296	79 588 872
18,92 % - APF	46 543	2 792 592	159 177 744
Au terme de 5 ans, la CPS aura acquis des cotisations pour un montant de :			238 766 616

Source : avis n° du CESC

¹⁴ Cette économie correspond à l'écart entre la part versée par l'APF dans le système par capitalisation (soit 373,464 millions de francs CFP) et la part qui serait versée dans le système par répartition de droit commun (soit 159,177 millions de francs CFP). Voir les deux tableaux ci-dessus.

Dans son avis, le CESC concluait notamment, après avoir énoncé trois angles d'amélioration du texte, que « [...] au regard des modifications à apporter qui sont déjà en partie identifiées, il semble au CESC qu'un texte abouti pourrait être soumis à l'adoption des autorités compétentes avant la fin de l'année 2010 ».

Ce texte n'était, au début de l'année 2012, toujours pas mis à l'ordre du jour de l'Assemblée. Le ministre de l'économie, M. Pierre Frebault, y a fait référence lors de la séance budgétaire du 30 septembre 2011 mais n'avait pas alors rencontré d'écho particulier auprès des représentants.

Dans différentes optiques se rejoignant (rationalisation des dépenses de l'APF, participation à l'équilibre des comptes de la CPS, recherche de l'équité entre citoyens...) il semblerait que l'aboutissement de la proposition de loi visant à intégrer le régime de retraite des élus de l'APF dans le droit commun, sans remettre en cause les droits qu'ils ont déjà pu acquérir, doit être considéré comme une priorité.

En réponse aux observations provisoires, le président de l'APF a confirmé le 5 juillet 2012, qu'une proposition de loi du pays visant à réformer le régime de retraite des élus est toujours en instance sur le bureau de la commission législative en charge de la protection sociale. M. Drollet a ajouté que la question de la protection sociale des élus de l'Assemblée doit être intégrée dans le cadre des réflexions menées pour la réforme de la protection sociale généralisée.

La chambre note cependant que, lors de la séance du 10 juillet 2012, l'Assemblée de Polynésie française a adopté trois projets de loi du pays portant sur le régime de retraite des salariés, l'assurance vieillesse et l'aide aux personnes âgées, sans que la question du régime des élus de l'Assemblée n'ait été intégrée.

3.3. Les emplois et crédits de collaborateurs des représentants

3.3.1. Le cadre juridique a fortement évolué sur la période

3.3.1.1. La fin des emplois de cabinet

Jusqu'en 2005, le cadre réglementaire relatif aux emplois visant à assister les représentants dans leur tâche était celui découlant de la délibération n°95-130 AT du 24 août 1995 relative aux emplois de cabinets. Ces dispositions prévoyaient le recrutement des collaborateurs par le président de l'Assemblée, puis leur affectation auprès des élus. Dans son précédent rapport relatif à la gestion de l'APF, la chambre avait pu noter l'importance numérique de ces emplois et la difficulté pour l'Assemblée de connaître les fonctions exercées par ces collaborateurs et même leur nombre. Leurs emplois du temps n'avaient pu être fournis à la chambre.

Dans ses réponses au précédent rapport, le président de l'APF alors en exercice avait indiqué qu'à terme, l'effectif du cabinet ne devrait pas dépasser 15 personnes mais que chaque représentant pourrait bénéficier d'un crédit collaborateur lui permettant de recruter un ou plusieurs agents pour l'assister dans ses tâches.

Cet engagement a été tenu : le nombre d'emplois de cabinet est en effet passé de 86 au 15 avril 2005 à moins de 10 depuis 2009 (7 à la fin de l'année 2011).

En parallèle, le dispositif du « crédit collaborateur » a été mis en place avant d'être plusieurs fois modifié, suivant le modèle des assistants parlementaires de l'Assemblée nationale puis du Parlement européen. Ce dispositif permet à chaque représentant de recruter très facilement et librement un ou plusieurs collaborateurs afin de l'assister dans sa mission.

3.3.1.2. La création du « crédit collaborateur »

A partir de 2005, la délibération n°2005-59 APF du 13 mai 2005 est venue réformer le dispositif en créant la fonction de collaborateur de représentant à l'assemblée de la Polynésie française. Ces dispositions ont, selon les services de l'APF, été définies sur le modèle des assistants parlementaires de l'Assemblée nationale. Intégré à l'article 75 du règlement intérieur de l'APF, le dispositif accordait à chaque représentant un « crédit collaborateur » lui permettant de recruter directement du personnel destiné à le seconder dans le cadre de l'exercice de son mandat. Le montant du crédit, initialement fixé à 62% des indemnités du représentant, a été réévalué en 2007 à 75% de ces indemnités. Il est en outre majoré pour les représentants qui exercent des fonctions particulières (vice-président, président de la commission permanente ou président d'une commission intérieure).

Dans ce cadre, si le représentant n'utilisait pas la possibilité qui lui était offerte de déléguer la gestion de son « crédit collaborateur » au service des ressources humaines de l'Assemblée, il devenait alors employeur à part entière et devait lui-même assurer l'ensemble de la gestion contractuelle (recrutement, rémunération, licenciement...) sur la base de contrats de droit privé. Plusieurs contentieux, portant notamment sur la rupture des contrats, ont vu le jour et ont sans aucun doute participé à faire évoluer le dispositif à partir de 2007.

Dans le même temps, les emplois de cabinet ont été réduits et n'existent maintenant plus qu'au niveau du président de l'Assemblée. Leur statut est régi, depuis 2010, par les dispositions de la loi du pays n°2009-23 du 14 décembre 2009 relative au statut des personnels de cabinet du gouvernement de la Polynésie française et du président de l'assemblée de la Polynésie française.

3.3.1.3. L'assouplissement du dispositif en 2007

A partir de 2007, alors que les contentieux relatifs aux ruptures de contrats et aux indemnités afférentes existaient, la délibération n°2007-43 APF du 5 juillet 2007 est venue permettre aux représentants de rémunérer des prestataires de service avec leur « crédit collaborateur ».

Ainsi, le représentant pouvait-il toujours recruter un collaborateur (et assurer la gestion du contrat) mais aussi passer directement commande de prestations auprès d'entreprises et de personnes choisies librement.

3.3.1.4. La situation au moment du contrôle (début 2012)

A partir de 2011, alors que les contentieux relatifs aux ruptures de contrats et aux indemnités afférentes augmentaient, l'encadrement du dispositif a encore évolué pour se rapprocher du modèle prévu pour les assistants des parlementaires européens. Le cadre a été défini par les dispositions conjuguées de la loi du pays n°2010-16 du 29 novembre 2010 et des délibérations n°2010-56 APF du 6 octobre 2010 et 2010-57 APF du 7 octobre 2010. Enfin, la loi organique n° 2011-918 du 1er août 2011, dans son article 24 III, est venue

compléter cette dernière évolution en disposant que « *les fonctions de collaborateur du président de l'assemblée de la Polynésie française ou d'un représentant à cette Assemblée prennent fin en même temps que le mandat de l'élu auprès duquel chaque collaborateur est placé. Le président de l'Assemblée ou le représentant peut librement mettre fin aux fonctions de ses collaborateurs* ».

Depuis fin 2010, les crédits « collaborateur », qu'ils soient utilisés pour recruter un collaborateur ou pour rémunérer un prestataire, sont gérés directement par les services de l'Assemblée. Les représentants conservent toutefois le pouvoir décisionnel (choix de la personne, du montant de la rémunération, du travail confié et de la vérification de celui-ci).

Selon les termes de l'Assemblée, « *afin de respecter au mieux le principe général du droit à travail égal, salaire égal* », une grille de rémunération a été prévue selon que le collaborateur exerce des fonctions de conseil et de rédaction ou des fonctions administratives et de secrétariat. Le traitement du collaborateur est donc encadré par des bornes hautes et basses différentes selon le type d'activité de ce dernier. Les vérifications effectuées par la chambre ont toutefois montré que l'amplitude laissée entre les bornes permet au représentant de rémunérer très librement chacun de ses collaborateurs, indépendamment du type de fonctions qu'il lui confie.

En termes de montants, l'article 75 « Du crédit collaborateur » du règlement intérieur de l'assemblée de la Polynésie française prévoit notamment que :

- chaque représentant dispose d'un crédit mensuel égal à 75% de son indemnité mensuelle afin de couvrir les dépenses liées à l'engagement ou à l'utilisation des services d'un ou plusieurs prestataires de services ;
- les présidents des commissions législatives et le président de la commission de contrôle budgétaire et financier ont droit à 150 % de l'indemnité attribuée aux représentants ;
- les vice-présidents de l'Assemblée et le président de la commission permanente ont droit à 225 % de l'indemnité attribuée aux représentants.

Au total, sur la période étudiée, les crédits « collaborateur » représentent entre 375 et 425 millions de F CFP de dépenses chaque année. Les vérifications effectuées lors du contrôle n'ont pas permis à la chambre de s'assurer que l'intégralité de ces dépenses a été engagée conformément à son objet initial qui doit avoir un lien direct avec l'exercice du mandat des représentants.

3.3.1.5. La charge budgétaire des crédits « collaborateur » n'est pas négligeable

Avant même d'aller plus loin dans les effets du passage du dispositif « emplois de cabinet » au dispositif « crédit collaborateur », il peut être souligné que cette modification s'est accompagnée d'une augmentation de la charge budgétaire correspondante qui est passée de 291 millions en moyenne annuelle sur la période 1997-2003 à 392 millions en moyenne sur la période 2007-2012.

En MF CFP	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Rémunération du personnel cabinet permanent (art. 610 – chapitre 933)	269,3	265,2	299,6	312,7	281,6	290,6	320,7

En MF CFP	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Collaborateurs des élus (art. 65863, chapitre 96002)	378,7	391,5	424,1	414,8	369,7	376

3.3.2. Les conditions relatives à la cession du « crédit collaborateur » pourraient être revues

3.3.2.1. Une disposition récente

Au-delà des assouplissements successifs permettant finalement à chaque représentant de disposer librement, selon les cas, d'une somme variant de 75 à 225 % du montant de ses indemnités, il doit être souligné que l'article 75 du règlement intérieur de l'Assemblée prévoit depuis la délibération n°2008-30 du 24 juin 2008 qu' *« en l'absence d'utilisation de la totalité du crédit mensuel, la part disponible demeure acquise au représentant et se cumule dans la limite de son mandat. Le représentant peut céder au maximum 50 % de son crédit collaborateur mensuel à son groupe politique. Sur demande du représentant, cette cession intervient en fin de semestre »*.

La chambre relève que jusqu'à cette dernière version du règlement intérieur (voté par l'Assemblée le 24 juin 2008), la conservation d'un mois sur l'autre des crédits « collaborateur » non utilisés n'était pas prévue (règlement intérieur adopté par la délibération n°2005-59 APF du 13 mai 2005) et était même explicitement interdite par la circulaire n°399/2007/APF/SG/SRH/hf du 3 février 2007 qui prévoyait que les crédits « collaborateur » non consommés dans le mois retombaient dans le budget de l'Assemblée. Cette circulaire encadrant l'utilisation de ces crédits, a été remplacée par une autre, plus souple, à la fin de la même année.

3.3.2.2. Des montants importants qui s'ajoutent aux dotations

En matière de transparence de la vie politique, il convient d'ajouter que des dotations aux groupes politiques sont accordées directement en application des dispositions de l'article 74 du règlement intérieur de l'APF. Elles représentent 1/10ème des indemnités versées aux représentants appartenant aux groupes politiques et sont inscrites à l'article 65862 du budget de l'Assemblée. L'article 74 du règlement intérieur prévoit le libre usage de ces fonds, avec pour seule restriction, la communication d'un *« compte rendu annuel de l'utilisation de ces crédits »* au président de l'Assemblée¹⁵.

¹⁵ *« Le groupe concerné est libre de l'utilisation des crédits ainsi alloués pour satisfaire à ses besoins. Il adresse au président de l'Assemblée un compte rendu annuel de l'utilisation de ces crédits ».*

D'un point de vue pratique et compte tenu de l'instabilité de la composition des groupes politiques au sein de l'Assemblée, la gestion des cessions de « crédit collaborateur » s'avère très complexe pour les services administratifs. Un calcul au jour le jour est parfois nécessaire pour prendre en compte les changements de groupes intervenus. A titre d'exemple, l'état liquidatif relatif à l'association TO TATOU AI'A à l'APF présente sur la période allant du 1^{er} avril 2008 au 31 mai 2008 pas moins de 9 calculs différents, les effectifs du groupe oscillant continuellement entre 18 et 27 sur cette période. Par un effet de vases communicants, des changements de même nature sont constatables sur les fiches des autres groupes politiques.

Pour un groupe politique, un élu membre représente ainsi une dotation supplémentaire de près de 1 MF CFP par an (938 484 F CFP).

Chaque semestre, les représentants qui n'ont pas dépensé la totalité de leur crédit peuvent en céder jusqu'à la moitié à leur groupe politique. Comme le montre le tableau suivant, les montants cédés de la sorte sont importants.

<i>En FCFP</i>	2009	2010
<i>Dotation de l'APF (article 74 du RI)</i>	49 366 866	49 299 086
<i>Cession de crédits collaborateur</i>	21 376 803	27 841 670
<i>crédits collaborateur cédés / dotation</i>	43%	56%

Source : APF

3.3.2.3. Un dispositif légal qui pourrait être complété

La légalité du principe de la dotation versée aux groupes politiques, de même que celui des cessions des crédits « collaborateur », ne saurait être discutée. Le haut-commissaire en Polynésie française, qui avait déposé un recours contre cette mesure, estimant que l'article 74 était contraire aux dispositions de la loi du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique et à celles de la loi du 19 janvier 1995 relative au financement de la vie politique, qui fixaient les conditions dans lesquelles les partis et les groupements politiques peuvent percevoir des financements, a été débouté.

Le Conseil d'Etat a en effet jugé que ces dispositions législatives ne sont pas applicables aux groupes d'élus constitués au sein de l'assemblée de la Polynésie française, lesquels ne sont, ni des partis, ni des groupements politiques, au sens de ces dispositions législatives. Le Conseil d'Etat a ainsi affirmé que l'assemblée de la Polynésie française a pu légalement prévoir dans son règlement intérieur, sur la base des dispositions de l'article 124 de la loi organique du 27 février 2004, que les groupes d'élus constitués en son sein bénéficient d'une dotation financière mensuelle.

Si ce dispositif est légal, il demeure toutefois incomplet, dans la mesure où le citoyen n'est pas informé de manière systématique de l'utilisation de ces crédits d'origine publique par les groupes d'élus.

3.3.3. Le contrôle interne sur l'utilisation des crédits « collaborateur » est inexistant alors même que le dispositif fait apparaître des risques importants

3.3.3.1. L'Assemblée n'a pas mis en place de dispositif de contrôle de l'utilisation des crédits « collaborateur »

Alors même que l'Assemblée dépense près de 400 millions de F CFP chaque année sur la ligne budgétaire des crédits « collaborateur », l'Institution ne procède à aucune vérification sur la qualité ou la réalité des prestations effectuées par les collaborateurs ou les prestataires des représentants. Dans une réponse à un questionnaire de la chambre, le président de l'APF indique ainsi que *« eu égard à la relation de confiance entre l'élu et son collaborateur, les travaux de la prestation ne sont pas produits aux services de l'Assemblée. (...) Le paiement de la prestation est versé sur la base d'une attestation de service fait établie par le représentant et la présentation de la facture »*. Le représentant est ainsi le seul témoin de la réalité, de la qualité et de l'adéquation entre la prestation rendue et la rémunération qui y est associée.

Si la réponse de l'Assemblée est cohérente avec le dispositif mis en place pour que chaque représentant puisse aisément avoir recours à des prestations de service dans l'exercice de son mandat, la chambre a relevé, sur pièce, un nombre significatif de « zones à risque », présentées ci-après, qui auraient pu être prise en considération afin que l'Assemblée se donne les moyens de s'assurer que les crédits versés sont utilisés conformément à leur destination officielle.

Il est précisé ici que les vérifications effectuées dans le cadre de cette partie portent, pour des raisons pratiques de disponibilité des pièces, sur des contrats signés avant 2011 alors même que l'encadrement réglementaire a sensiblement évolué justement à compter de cette année.

3.3.3.2. Les embauches familiales

- L'encadrement du dispositif est déclaratif

Le règlement intérieur précise, dans son article 75, que *« lorsque le représentant recrute son enfant, son conjoint ou son concubin, le montant de l'ensemble de leurs salaires et des charges sociales et fiscales y afférentes ne peut excéder la moitié du crédit collaborateur »*.

Par ailleurs, le contrôle interne sur le respect de ce seuil réside dans une déclaration sur l'honneur faite par le représentant, qui indique qu'il a, ou non, un lien de parenté avec le collaborateur qu'il envisage de recruter.

La chambre relève la difficulté de contrôler le respect du seuil fixé à 50 % des crédits accordés aux membres de la famille d'un représentant. Cette limitation peut d'ailleurs être contournée aux risques du représentant qui encoure alors dans ce cas des poursuites pénales.

- Les risques liés au contournement de ces dispositions sont élevés

L'article 432-12 du code pénal applicable en Polynésie française dispose que *« le fait, par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public ou par une personne investie d'un mandat électif public, de prendre, recevoir ou conserver, directement ou indirectement, un intérêt quelconque dans une entreprise ou dans une opération dont elle a, au moment de l'acte, en tout ou partie, la charge d'assurer la surveillance, l'administration, la liquidation ou le paiement, est puni de cinq ans d'emprisonnement et de 500 000 F CFP d'amende »*.

La jurisprudence administrative a eu à se prononcer à maintes reprises sur le caractère familial ou affectif de l'intérêt en question, et notamment dans le contexte polynésien. Ainsi, par arrêt du 27 juillet 2005¹⁶, le Conseil d'Etat a jugé que par deux arrêtés du 24 août 1998, le maire d'une commune de Polynésie française « a recruté par contrat en qualité d'agents communaux permanents les fils de deux de ses adjoints, sans qu'aucune publicité ait été donnée aux postes à pourvoir ni qu'aucune procédure d'examen des candidats ait été organisée ; que, par un arrêté du même jour, l'un de ces adjoints recrutait, en cette même qualité le fils du maire ; que ces actes, compte tenu des conditions de leur intervention, étaient de nature à exposer ces élus à l'application des dispositions de l'article 432-12 du code pénal et étaient de ce fait entachés d'illégalité ».

Dans une lettre circulaire n°2171 PR du 11 avril 2011 relative au recrutement de proches au sein des cabinets ministériels, le président de la Polynésie française indiquait, après un exposé de cette jurisprudence, que « les recrutements 'croisés' de proches par deux dépositaires de l'autorité publique semblent donc tout aussi répréhensibles ».

Etendue au recrutement des collaborateurs, la pratique de l'embauche « croisée », qui permet de surcroît de contourner les dispositions du règlement intérieur de l'APF relatives à la limitation des embauches familiales à 50% des crédits collaborateurs, semble donc être de nature à exposer les élus à l'application des dispositions de l'article 432-12 du code pénal.

3.3.3.3. Les missions confiées aux collaborateurs sont parfois définies de façon trop imprécise

Une autre zone de risque identifiée recouvre la détermination des prestations attendues de la part des collaborateurs. Ainsi, de manière non exhaustive, et pour les seuls contrats passés en 2009, il peut être relevé une série de prestations attendues qui ne permettent pas, en elles-mêmes, de justifier la rémunération qui y est associée. Il en est ainsi des intitulés suivants :

- apporter de l'aide à la population d'une commune (rémunération de 180 000 F CFP) ;
- traitement des tâches administratives (rémunération de 149 000 F CFP) ;
- effectuer diverses tâches administratives (rémunération de 167 000 F CFP) ;
- être chargé de travaux confiés par le représentant (rémunération de 201 960 F CFP à temps partiel) ;
- prendre contact avec la jeunesse ;
- assurer l'entretien du bureau (contrat de 30 h /semaine pour une rémunération de 117 240 F CFP) ;
- effectuer des déplacements au niveau du travail (contrat de 20 h par semaine pour une rémunération de 74 516 F CFP) ;
- assurer l'accueil, être à l'écoute des visiteurs et traduire les problèmes rencontrés (contrat de 20 h par semaine pour une rémunération de 74 516 F CFP) ;
- recevoir et traiter les doléances publiques (rémunération de 190 000 F CFP).

D'autres contrats ne font que mentionner en objet que le collaborateur devra « accompagner le/la représentant(e) lors de ses réunions et rendez-vous » ou bien encore « gérer la gestion du personnel » (contrat n°195/2008 du 1^{er} août 2008).

¹⁶ CE, 27 juillet 2005, Ministère de l'Outre-mer, arrêt n°263714.

Il peut aussi être signalé deux contrats, signés le même jour par la même représentante et pour la même prestation (« *assister la représentante et l'accompagner lors de ses déplacements* ») aux mêmes horaires de travail (du lundi au jeudi de 8 heures à 10 heures) et aux mêmes lieux d'activité (l'assemblée de la Polynésie française et une île d'un archipel éloigné) alors même que le contrat d'un des deux collaborateurs précise pourtant qu'il est domicilié dans une île très isolée de cet archipel.

Enfin, les termes d'un contrat peuvent également être contradictoires. Ainsi, un contrat signé en 2008 fixe une durée de travail de 169 h par mois, soit un temps complet, mais précise par ailleurs que le travail du salarié consistera en la réalisation de « tâches occasionnelles (*assister le représentant dans ses déplacements [dans] l'archipel des ...*) ».

3.3.3.4. Certains contrats présentent des rémunérations élevées par rapport aux missions confiées ou aux temps de travail prévus

Au-delà de la définition imprécise des missions confiées, la cohérence entre les fonctions requises du prestataire et le niveau de rémunération accordé peut parfois être mise en cause.

L'Assemblée a pourtant arrêté une règle aux termes de la délibération n°2010-57 APF du 7 octobre 2010 qui définit les modalités de rémunération des collaborateurs. Auparavant fixées librement, celles-ci sont désormais soumises au respect d'une fourchette indiciaire (article 9) selon le type de fonction exercée.

	Fourchette indiciaire	
	Plancher	Plafond
Fonction de conseil et de rédaction	323	803
Fonction administrative et de rédaction	151	453

Toutefois, le contrôle réellement effectué par l'Assemblée apparaît faible. En effet, dans sa réponse au questionnaire de la chambre, le Président de l'APF a indiqué que « *sur la base des déclarations du représentant employeur et des pièces versées à la demande recrutement, notamment le curriculum vitae, les services administratifs opèrent un contrôle minimum sur l'adéquation de l'indice proposé et les fonctions exercées* ».

L'instauration d'une indemnité de sujétion à l'article 10 de la délibération n°2010-57 permet d'ailleurs de s'affranchir des contraintes fixées par l'encadrement indiciaire. Dans sa réponse au questionnaire, le Président de l'APF a ainsi indiqué que « *les modalités d'attribution [de cette indemnité] et son montant relèvent de la seule appréciation du représentant qui indique au service gestionnaire les conditions de son octroi* ». La seule limite fixée est que « *le montant mensuel de cette indemnité ne peut excéder 30 % de la rémunération brute* ».

L'adéquation entre le niveau de rémunération versé et les fonctions exercées ne fait donc pas l'objet d'un réel contrôle de la part des services administratifs de l'Assemblée. Les vérifications menées par la chambre montrent pourtant qu'un contrôle minimal serait nécessaire afin d'éviter certaines dérives.

La chambre a en effet pu constater plusieurs cas où le niveau de rémunération peut sembler élevé par rapport aux compétences des prestataires, aux missions qui leur sont confiées, ou au temps de travail indiqué au contrat :

- deux jeunes gens âgés d'à peine 18 ans, sans qualification particulière apparente, ont ainsi été recrutés par un représentant l'un pour « *recupérer les courriers et assurer le secrétariat* » et l'autre pour « *effectuer des recherches internet et assurer le secrétariat* » en contrepartie d'un salaire mensuel de 300 000 F CFP chacun ;

- un contrat de 2009 et son avenant de la même année indiquent qu'un prestataire « *sera également chauffeur et se chargera d'accompagner le représentant dans ces déplacements* » en échange d'une rémunération mensuelle de 518 345 F CFP.

Par ailleurs, certains contrats de prestation à temps partiel, une fois ramenés sur une durée de travail de 169 heures par mois, font apparaître des niveaux de rémunération très élevés et bien supérieurs à ce qui peut être constaté dans la fonction publique territoriale. A titre d'exemple, il est possible de relever les quelques cas suivants :

- pour un contrat de décembre 2009, prestataire rémunéré 233 905 F CFP pour 20 heures de secrétariat par semaine, soit 438 571 F CFP sur une base de temps plein ;

- pour un contrat de 2008, prestataire rémunéré 77 434 F CFP, pour 8 heures par semaine de travail de chauffeur-planton, soit un équivalent de 377 490 F CFP à temps plein.

A titre indicatif, pour les agents de bureau, auxquels peuvent être assimilées les fonctions précitées de secrétariat ou de chauffeur, les statuts particuliers de la fonction publique de la Polynésie française prévoient une fourchette de rémunération allant de 150 000 F CFP (agent de bureau – 1^{er} échelon) à 280 000 F CFP par mois (agent de bureau principal, 11^{ème} échelon).

3.3.3.5. L'objet social de certains prestataires est assez éloigné des missions qui leur sont confiées

Dans sa version initiale de 2005, le règlement intérieur ne prévoyait que la rémunération directe d'un ou plusieurs collaborateurs¹⁷. C'est la délibération n° 2008-30 APF du 24 juin 2008 qui a introduit la possibilité de faire appel à un prestataire de services : « *Chaque représentant dispose d'un crédit mensuel [...] afin de couvrir les dépenses liées à l'engagement ou à l'utilisation des services d'un ou plusieurs collaborateurs ou prestataires de services. Les tâches remplies par ces derniers doivent avoir un lien direct avec l'exercice du mandat du représentant* ».

Dans ce nouveau cadre, les représentants sont ainsi amenés à signer des conventions avec des prestataires inscrits au registre des sociétés. Des factures sont par la suite adressées par le prestataire au représentant qui produit alors un certificat administratif justifiant de la réalisation de la prestation pour la période concernée (généralement par mois).

Les contrôles effectués par la chambre font apparaître que certaines conventions sont parfois signées avec des prestataires dont l'objet social est fort éloigné des missions qui leur sont confiées.

¹⁷ « *Chaque représentant dispose d'un crédit mensuel [...] afin de recruter librement un ou plusieurs collaborateurs* ».

On pourra citer:

- un prestataire devant, selon les termes du contrat, « assurer la préparation des dossiers relatifs au travail de l'Assemblée et au sein de tout organisme dans lequel il assure des fonctions au titre de son mandat électif », alors que son activité déclarée est : « 4339Z Autres travaux de finition » ;

- une prestataire devant notamment, selon les termes du contrat, assurer la « préparation et le suivi des dossiers, la préparation des interventions » alors que son activité déclarée est « 1431Z Fabrication de vêtements » ;

- un prestataire devant, selon les termes de son contrat, assurer des prestations de consultant en communication alors que son activité déclarée est « 5530Z Terrain de camping et parc pour caravanes ».

3.3.3.6. Certaines prestations demandées aux collaborateurs peuvent sembler redondantes ou très mal évaluées

Les vérifications effectuées tendent à montrer que certains représentants recrutent plusieurs personnes pour faire exactement le même travail. Au-delà de la redondance, il est même possible de s'interroger sur l'adéquation entre le volume de travail rémunéré et le travail réellement effectué.

A titre d'exemple, il peut être cité le cas d'une représentante qui a recours à trois collaborateurs à temps complet pour assurer les tâches de secrétaire, planton et chauffeur. Ainsi, le recours à la prestation « récupérer le courrier » de la représentante coûte, comme celle de « chauffeur », un peu plus de 145 000 F CFP chaque mois aux finances publiques. Le tri et le classement du même courrier, effectué par une personne différente, coûte pour sa part un peu plus de 155 000 F CFP chaque mois. Au total, cette représentante rémunère ses trois collaborateurs un peu plus de 445 000 F CFP, là où d'autres représentants arrivent à faire effectuer ces missions par une seule et unique personne.

Un représentant a signé deux contrats identiques le 7 juillet 2006 (n°048 et 049/2006) pour un travail identifié sur chaque contrat comme devant assurer « la transmission des documents et [le] recueil de données et d'informations pour la constitution de dossiers » (ces contrats présentaient par ailleurs un caractère rétroactif puisqu'ils étaient applicables à compter du 1^{er} juin 2006, soit plus d'un mois avant leur signature).

3.3.3.7. Certaines prestations sont prévues au domicile du représentant ou ne semblent pas présenter de lien direct avec son mandat

A titre d'exemple, certains des contrats de collaborateurs signés par une représentante sont éloquents puisqu'ils mentionnent l'exercice des fonctions à l'adresse du domicile de l'élue. Ces mêmes contrats présentent des combinaisons d'horaires et de fonctions (secrétariat) pouvant surprendre. Ainsi, deux contrats concernent tous deux des collaborateurs devant effectuer (pour l'une du lundi au vendredi de 8h à 12h et pour l'autre à temps complet) les tâches courantes de secrétariat à l'adresse de la représentante. Un autre contrat, signé deux jours plus tard, concerne un autre collaborateur devant exercer les fonctions de secrétaire et assister la représentante dans les diverses tâches administratives (du lundi au vendredi de 8h à 12h). Enfin un quatrième contrat signé la même semaine concerne un collaborateur dont la mission est de « récupérer les courriers de la représentante », mais les horaires de travail fixés sont peu en rapport avec la mission (du lundi au vendredi de 16h à 18h et de 20h à 22h).

De la même manière, un autre contrat signé avec une autre représentante précise que le collaborateur exercera ses fonctions (« *collecter des informations et monter des dossiers* ») à l'Assemblée de la Polynésie française ou « *au domicile de la représentante* ».

Le contrat n°026/2009 du 2 mars 2009, signé entre un représentant et une prestataire, indiquait pour sa part que la fonction de cette dernière était d'assurer les tâches ménagères des locaux du siège d'un parti politique et le service de restauration lors des réunions, des séminaires ou des rencontres. Ce contrat a été modifié, par avenant, le 28 juillet 2010 et la prestataire est désormais en charge du « *secrétariat et l'acheminement du courrier (planton)* ».

Les élus d'un groupe politique à l'Assemblée ont aussi employé, en même temps, trois personnes dont les contrats de travail précisaient qu'ils ont leur résidence habituelle sur une île d'un archipel éloigné alors même que les contrats de travail indiquaient qu'ils exerceraient leur fonction d'« employé administratif » et leur mission « *dans le local administratif mis à la disposition des représentants à l'assemblée de Polynésie française ou au siège du parti politique ou en tout autre lieu utile à l'action des représentants du même parti* ». Un autre contrat, signé le 2 mars 2009, présentait les mêmes caractéristiques mais pour un collaborateur domicilié dans un autre archipel.

De la même manière, des collaborateurs ont été embauchés pour former ou encadrer les autres collaborateurs affectés à un représentant. C'est le cas notamment pour un contrat signé en décembre 2007 avec un collaborateur qui a été embauché pour « *former les collaborateurs ... sur Internet, Word et Excel* ».

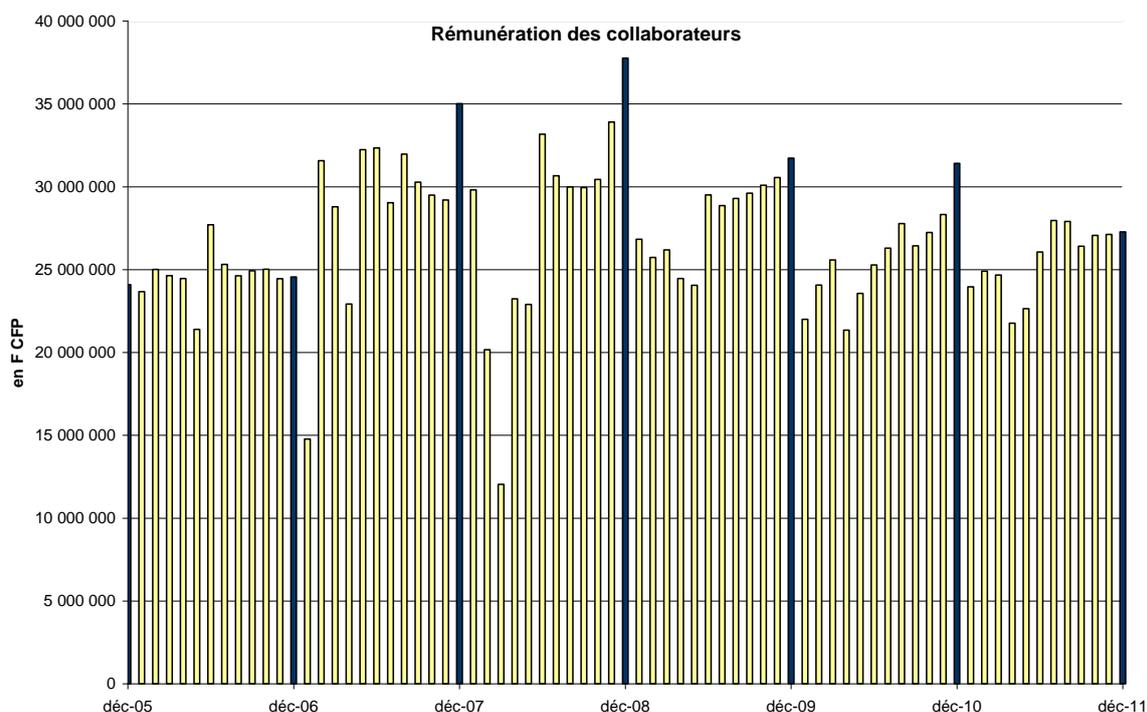
Enfin, le contrat signé en octobre 2010 par un autre représentant, fait pour sa part référence à l'exercice des fonctions d'« *aide collaborateur* » consistant notamment à « *seconder les collaborateurs dans la gestion, le suivi des dossiers* ».

Il semblerait que l'embauche de personnes destinées à former ou à aider les collaborateurs tende à rompre le lien direct avec l'exercice du mandat du représentant, condition posée par l'article 75 du règlement intérieur.

3.3.3.8. La « prime » de fin d'année, facteur possible d'opacité

Le versement d'une « prime » de fin d'année, qui tend à se développer depuis 2007, devient une pratique particulièrement significative sur l'exercice 2010. Elle permet, à chaque fin d'exercice, de distribuer les crédits « collaborateur » non utilisés (reliquats) grâce à la signature d'un avenant au contrat de travail. Celui-ci modifie, parfois substantiellement, la rémunération sur le seul mois concerné, sous couvert ou non d'un surcroît de travail durant la session budgétaire ou d'une modification à la marge de la fonction exercée. Des exemples non exhaustifs de ce phénomène sont présentés dans le tableau ci-après.

Il peut être constaté que les rémunérations des mois de décembre 2006 à 2010 sont toutes les plus élevées de l'année à laquelle elles se rattachent.



D'un point de vue procédural, les circulaires rédigées par le président de l'Assemblée, relatives à la gestion des crédits « collaborateur », précisent qu' « en aucun cas un contrat ne peut être établi avant la déclaration préalable d'embauche et après la prise de fonction du salarié » et qu' « aucune rétroactivité du contrat de travail n'est autorisée ». En application du principe du parallélisme des formes, la même logique devrait prévaloir en ce qui concerne les avenants. Il est pourtant constaté, pour l'intégralité des cas présentés ci-après, que l'avenant a un effet rétroactif, dans la mesure où il est signé plusieurs jours après la modification théorique des conditions du contrat.

Référence avenant	Mission(s) initiale(s)	Rajout dans l'avenant	Salaire mensuel initial	Nouveau salaire		Horaires de travail
N°101/2008 du 4 décembre 2008 applicable du 1 ^{er} au 31/12/2008	L'organisation du fonctionnement et de la gestion du secrétariat	Et également préparer les interventions [...] durant la période de la session budgétaire	344 234	588 621	+71%	Inchangés
N°95/2008 du 10 novembre 2008 applicable du 10/11/2008 au 31/12/2008	Assistant personnel	Et secrétaire	173 055	224 542	+29,8 %	Inchangés
N°89/2008 du 8 octobre 2008	Assister le représentant lors de ses déplacements et ses réunions	Suivre des dossiers et faire des notes de synthèse	239 650	509 619	+112,7%	Inchangés
N°182/2009 du 24 novembre 2009 applicable du 23/11/2009 au 31/12/2009	ND	Inchangé	168 551	224 877	+33,4 %	Inchangés
N°075/2010 du 18/11/2010 applicable du 15/11/2010 au 31/12/2010	Assister la représentante dans les diverses tâches administratives et assurer la suppléance du chauffeur titulaire	Et le suivi des dossiers de séance et la rédaction des rapports.	178 776	293 956	+64,4 %	Inchangés
N°076/2010 du 18/11/2010 applicable du 15/11/2010 au 31/12/2010	L'analyse et le traitement des dossiers	Et assister la représentante dans le suivi des dossiers présentés en session budgétaire et effectuer diverses tâches administratives	167 197	282 321	+68,9 %	Inchangés

N°081/2010 du 3/12/2010 applicable du 1/12//2010 au 31/12/2010	ND	Inchangé	88 623	144 117	+62,6 %	Inchangés
N°082/2010 du 3/12/2010 applicable du 1/12//2010 au 31/12/2010	ND	Inchangé	99 889	156 429	+56,6 %	Inchangés
N°084/2010 du 6/12/2010 applicable du 1/12//2010 au 31/12/2010	L'étude des dossiers divers du représentant et ceux présentés en commissions	Et de préparer toutes les analyses et les préconisations relatives aux travaux budgétaires de cette fin d'année	265 000	465 592	+75,7 %	Inchangés
N°083/2010 du 6/12/2010 applicable du 1/12//2010 au 31/12/2010	Le traitement des diverses tâches administratives	Et la recherche et la compilation de tous les documents présentés lors de la session budgétaire	175 000	306 823	+75,3 %	Inchangés

ND : non disponible, seul l'avenant étant joint au mandat.

Concernant la consommation des reliquats des crédits « collaborateur » en fin d'année, la rédaction d'avenants est parfois remplacée directement par la signature de contrats sur la seule période concernée. Ainsi, il est possible de citer le cas d'une représentante qui a procédé au recrutement de cinq personnes pour la période allant du 10 au 31 décembre 2009¹⁸ pour une rémunération globale de plus de 1,65 MF CFP.

La chambre note toutefois que cet effet de fin d'année devrait logiquement s'estomper, voire disparaître, avec la possibilité maintenant offerte aux représentants de conserver les crédits collaborateurs non utilisés d'une année sur l'autre.¹⁹

La conjonction des possibilités de cessions de crédits aux groupes politiques et d'attribution de ces primes en fin d'année génère un taux de consommation des crédits « collaborateur » proche de 100%, fait assez rare pour être mentionné.

	Prévisions (primitives et modifiées)	Réalisations (mandats émis)	Taux de réalisation (%)
2007	525 558 000	378 700 026	72,06
2008	420 413 000	391 497 818	93,12
2009	420 413 000	424 077 369	100,87
2010	420 413 000	414 769 297	98,66

Considérant l'ensemble des facteurs de risques identifiés, voire de dérives avérées en matière d'utilisation des crédits collaborateur, l'assemblée de la Polynésie française, garante de la bonne utilisation des deniers publics qui constituent son budget, devrait mettre en place les mesures de contrôle interne qui lui permettraient d'affirmer que les crédits « collaborateur » sont effectivement utilisés selon leur objet officiel qui reste l'aide directe à l'exercice du mandat des représentants.

¹⁸ Il convient de relever la pratique quasi-identique d'une autre représentante sur la même période.

¹⁹ En application de la délibération n° 2010-56 APF du 6 octobre 2010 (art 10).

3.3.4. La réalité de certaines prestations est difficile à établir

3.3.4.1. Sur la méthode utilisée pour cette partie du contrôle

La chambre a effectué certaines vérifications visant à s'assurer de la bonne utilisation de l'argent public destiné à rémunérer certains prestataires.

La vérification a consisté dans un premier temps à choisir un certain nombre de contrats de prestations prévoyant à la fois :

- une prestation donnant lieu à une production matérielle (préparation de discours, réalisation d'études ou de recherches documentaires, traductions...); les contrats prévoyant des prestations complètement ou essentiellement immatérielles telles que l'accueil du public ou le secrétariat ont donc été écartés de ces vérifications ;
- dans la majorité des cas, la conservation des éléments produits par le prestataire.

La chambre a ensuite demandé aux prestataires la communication des éléments concernés sur les exercices les plus récents (2010 et 2011). Cette demande a été faite par le biais de 17 courriers, adressés en recommandé avec accusé de réception le 3 février 2012. Il était demandé aux prestataires une réponse pour la fin du mois de février 2012.

3.3.4.2. Les réponses des prestataires sont peu nombreuses et pas toujours convaincantes

Sur les 17 courriers envoyés, 10 courriers n'ont pas été réclamés par leur destinataire, alors que les adresses utilisées étaient celles figurant sur les contrats.

Sur les 7 courriers réceptionnés par les destinataires, seulement 3 ont fait l'objet d'une réponse. Au total, c'est seulement 17,5 % des courriers envoyés à des prestataires rémunérés sur des fonds publics qui ont donné lieu à une réponse. Ce premier élément suffirait à jeter le doute sur la qualité des prestataires retenus par les représentants à l'APF. L'analyse des réponses fait ensuite apparaître quelques lacunes venant s'ajouter à celles déjà évoquées.

Si les contrats signés ne portent aucune mention du temps de travail à consacrer au représentant (ils ne font qu'établir un forfait mensuel de rémunération), de fait, une même rémunération peut être versée alors que l'activité du collaborateur varie fortement d'un mois sur l'autre. Un collaborateur prestataire a ainsi perçu le même forfait mensuel en travaillant 32 h au mois de juin 2009 et aucune heure en septembre de la même année. Le certificat de service fait a néanmoins été rédigé et signé de la même manière par le représentant.

L'adéquation entre le contrat et le temps de travail effectif peut ainsi apparaître contestable dans la mesure où, à rémunération constante, le prestataire peut être sollicité de façon très inégale. Pour un prestataire, un niveau de production très différent d'un mois sur l'autre donne pourtant lieu à l'établissement d'une facture quasi-identique chaque mois en termes de total et de répartition horaire des tâches²⁰.

Le forfait horaire moyen (rémunérations perçues, rapportées au nombre d'heures travaillées sur la période) est parfois supérieur à 20 000 F CFP, plaçant ces prestataires dans la fourchette haute du marché des consultants.

²⁰ Aucune question orale ou intervention rédigées en août 2010 contre 6 en juillet 2010.

Enfin, l'examen des documents communiqués permet de constater que le travail des prestataires est régulièrement réorienté vers des travaux sans rapport direct avec le mandat de représentant à l'APF. Ces actions peuvent être liées au fonctionnement d'un parti politique, comme par exemple la rédaction d'éditoriaux sur le site Web d'une formation politique, à un autre mandat public, comme la préparation d'interventions au conseil municipal, ou même n'avoir aucun rapport avec l'activité de représentant à l'APF, par exemple des questions relatives aux d'impôts à payer par des tierces personnes.

3.3.4.3. Sur la nécessité d'effectuer un contrôle

Dans une réponse à un questionnaire de la chambre, le président de l'assemblée de la Polynésie française indique que « *eu égard à la relation de confiance entre l'élu et son collaborateur, les travaux du collaborateur ne sont pas produits aux services de l'Assemblée* ». Le président ajoute qu'il est interdit aux collaborateurs de divulguer tout document réalisé à la demande du représentant sans son autorisation²¹. Ainsi, hormis le cas où le président de l'Assemblée serait en possession d'éléments établissant l'absence de service fait, ce dernier ne peut pas s'opposer au versement de la rémunération du collaborateur. Selon la réponse fournie par l'Assemblée, c'est en ce sens que se serait prononcé le tribunal administratif (TA) de la Polynésie française dans son avis n°9-2011 du 20 juillet 2011 rendu sur la question.

La chambre a une lecture plus nuancée de l'avis précité du tribunal administratif en ce qu'il indique dans son dernier paragraphe qu' « *il appartient au président de l'Assemblée de saisir le représentant pour le compte duquel travaille le collaborateur en sollicitant toute information utile et, le cas échéant, la production par ledit représentant des documents et des justifications établissant l'existence et la consistance des missions confiées au collaborateur* ».

Ainsi, si le président ne peut passer outre l'obligation de réserve qui incombe aux collaborateurs, il semble qu'il soit cependant bien tenu de s'assurer, auprès des représentants, de la réalité des prestations fournies par leurs collaborateurs ou prestataires.

Pour rappel, les factures établies dans le cadre de la réalisation de ces prestations doivent respecter les dispositions de la délibération n°97-27 APF du 11 février 1997 et de l'arrêté n°692 CM du 16 juillet 1997 sous peine de contravention. Elles doivent notamment porter les mentions relatives à la date de l'opération, à la dénomination précise des services rendus, aux quantités, prix unitaire HT et taux de TVA applicables. En matière de dénomination précise de la prestation, la pratique du renvoi vers la convention initiale a été maintes fois sanctionnée par la jurisprudence²². Suivant cette jurisprudence, un grand nombre de factures honorées par l'APF pourraient être jugées, sous l'appréciation souveraine des tribunaux, non conformes.

En effet, les factures contrôlées ne font généralement référence qu'à la convention signée et bon nombre d'entre elles ne présentent aucune dénomination précise de la prestation.

²¹ Article 8 du statut de droit public des collaborateurs.

²² « *Les mentions exigées [...] doivent figurer sur les factures sans qu'il soit nécessaire de se référer aux documents qui les fondent* » (Cass. Crim. n° 06-82834 du 6 décembre 2006) ou plus récemment CA d'Orléans, 6 mai 2008, n°2008/304.

Tenant compte notamment de l'avis n°9-2011 du 20 juillet 2011 du tribunal administratif de la Polynésie française, selon lequel il appartient au président de l'Assemblée de s'assurer, auprès des représentants, de l'existence et de la consistance des missions des collaborateurs, la chambre recommande instamment au président de l'Assemblée de mettre en place un dispositif lui permettant de s'assurer de la réalité du travail des prestataires.

Ce dispositif pourrait être complété par un audit externe, garant de l'impartialité et de l'indépendance des vérifications effectuées.

En réponse aux observations provisoires, M. Edouard Fritch a indiqué que, selon lui, la conséquence de la mise en place du dispositif du crédit collaborateur, créant un lien privilégié entre l'élu et son collaborateur ou son prestataire, devrait justifier l'absence de contrôle par le président de l'Assemblée de la qualité ou de la réalité des prestations effectuées. La chambre ne partage pas cette analyse car le président de l'Assemblée est à la fois le seul ordonnateur des dépenses de l'Institution et, désormais, le signataire des contrats de travail des collaborateurs. Pour ces raisons, et comme l'indique aussi l'avis n°9-2011 du 20 juillet 2011 du tribunal administratif de la Polynésie française cité au rapport, c'est donc à lui qu'il revient de s'assurer, auprès des représentants, de l'existence et de la consistance des missions des collaborateurs.

Le président de l'Assemblée a indiqué que, selon lui, la recommandation de la chambre de mettre en place un dispositif lui permettant de s'assurer de la réalité du travail des prestataires (par exemple sous la forme d'un audit externe) est fortement contestable d'un point de vue juridique. Le président note ainsi que :

- les dispositions applicables au statut de collaborateur ne lui permettent pas d'exiger des pièces attestant de la réalité des prestations fournies ;
- le contrôle rencontre des limites car il doit se conjuguer avec d'autres principes juridiques, tels que le secret professionnel, le libre exercice du mandat d'élu ou le secret de la correspondance.

La chambre ne nie pas les difficultés et spécificités du contrôle que le président de l'APF est tenu d'exercer en tant qu'ordonnateur des dépenses de l'Institution, mais elle ne peut que maintenir ses observations qui sont conformes à l'avis n°9-2011 du 20 juillet 2011 du tribunal administratif de la Polynésie française. La chambre n'a d'ailleurs pas indiqué les voies et moyens à mettre en place, car ceux-ci restent à définir par l'Assemblée, en fonction du statut des collaborateurs.

C'est précisément dans le but d'éviter les risques d'interprétation partisane du contrôle qui devrait être effectué que la chambre a suggéré un contrôle externe dont les modalités devraient être arrêtées par le règlement intérieur de l'Assemblée.

3.4. Les charges à caractère général

3.4.1. Certaines dépenses, liées aux avantages en nature, ont globalement été réduites, notamment en fin de période

A plusieurs égards, l'impératif de rigueur budgétaire, qui s'impose depuis la fin des années 2000 à l'assemblée de la Polynésie française comme aux autres structures de la collectivité d'outre-mer, s'est traduit par la remise en cause ou la suppression de certains avantages en nature attribués aux fonctionnaires de l'Institution et, dans une moindre mesure, aux représentants élus.

3.4.1.1. L'assouplissement puis la restriction des règles relatives aux congés administratifs

Jusqu'à la récente délibération n° 2011-70 APF du 30 septembre 2011, les congés administratifs ont été régis par les articles 95 et suivants de la délibération n° 2004-111 APF du 29 décembre 2004 portant statut du personnel de l'assemblée de la Polynésie française.

De 2004 à 2011, l'article 95 de la délibération en vigueur disposait que « *les fonctionnaires titulaires ont droit, dans la limite des crédits ouverts annuellement à cet effet, à un congé dit administratif en France ou en Nouvelle-Calédonie lors de la troisième année de service effectif à condition d'avoir cumulé au cours des deux années précédentes un minimum de cinquante (50) jours ouvrés de congés* ».

Ce même article, dans son 4^{ème} alinéa, prévoyait par ailleurs qu'à compter du 1^{er} janvier 2009, le droit à congé administratif pouvait s'exercer vers des destinations autres que la France métropolitaine et la Nouvelle Calédonie. Les services de l'Assemblée ont toutefois précisé que cette ouverture des destinations était plafonnée, en termes de prise en charge, au montant d'un aller-retour entre Papeete et la métropole.

A l'automne 2011, au moment où les finances de la Polynésie française étaient particulièrement tendues, la délibération n° 2011-70 APF du 30 septembre 2011 a modifié celle de 2004 en refondant son article 95.

La mention des « *autres destinations* » a été supprimée, mais la possibilité de demander un congé administratif « *dans une île de la Polynésie française* » a été ajoutée. Dans un souci d'économie, la prise de congés administratifs à l'intérieur de la Polynésie française devient même, au moins pendant trois ans, la seule possibilité offerte aux agents puisque l'article 2 de la délibération de 2011 dispose que « *les dispositions des articles 95 à 102 de la délibération n°2004-111 APF du 29 décembre 2004 susvisée relatives aux congés administratifs ne sont pas applicables pour une destination autre que la Polynésie française, à compter de l'entrée en vigueur de la présente délibération jusqu'au 31 décembre 2014* ».

Ces dernières dispositions, venant à rebours de l'élargissement des possibilités de destinations effectué en 2009, sont cohérentes avec l'objectif de gestion rigoureuse des finances publiques et pourraient permettre d'orienter certaines dépenses vers le marché polynésien plutôt qu'à l'extérieur.

Il convient toutefois de relativiser cette économie dans la mesure où les dépenses des transports liés aux congés administratifs (compte 6247) ne représentent en moyenne que 15 à 20 % du total du compte 624, le reste étant imputable aux déplacements des élus (compte 6246).

3.4.1.2. La prise en charge des frais de télécommunications

La prise en charge des frais de télécommunications est définie par l'arrêté n° 8 Prés.APF du 27 janvier 2006 relatif aux modalités de prise en charge des dépenses de télécommunication et d'internet. Ce texte a abrogé le précédent arrêté n° 8-99 APF/Prés. APF du 1^{er} avril 1999. Plusieurs arrêtés ont depuis janvier 2006 légèrement modifié l'arrêté en vigueur²³.

²³ Arrêté n° 10 Prés. APF du 03/02/2006, arrêté n° 53 Prés.APF du 03/07/2007, arrêté n° 46-2009 APF/SG/SFC du 12/03/2009, arrêté n° 93-2011 APF/SG/SFC du 15/09/2011.

Seul l'arrêté récent n° 93-2011 APF/SG/SFC du 15 septembre 2011 apporte une modification substantielle en ce qu'il supprime les dispositions visant tous les bénéficiaires non élus.

Sur toute la période contrôlée, si l'on excepte le président de l'Assemblée, pour lequel la prise en charge des frais est totale, il est constant que « l'excédent de taxes de communications relevé au compteur sur les factures téléphoniques fait l'objet d'émission d'ordres de recettes dont le produit est porté en atténuation des dépenses au budget de fonctionnement de l'assemblée de la Polynésie française²⁴ » ou que « le dépassement des quotas ainsi fixés donne lieu à l'émission d'un titre de recettes émis à l'encontre des personnes concernées²⁵ ». Ainsi, sur la période examinée, tout dépassement des quotas attribués devait faire l'objet d'une refacturation à l'intéressé et alimenter le budget de l'Institution.

Sur la base de la valeur de l'unité téléphonique à 34 F CFP, le montant maximum pris en charge par l'Institution, pour chaque catégorie d'élus, peut donc être calculé ainsi :

Limite de prise en charge mensuelle (en F CFP)	2005	2006	2007 à 2009	2011
Vice-président, président de commission et de la commission permanente	13.600	48.960 pour les élus des IDV 73.440 pour les élus des ISLV 87.720 pour les élus des TG, Australes et Marquises		
Autres représentants	25.500 pour les élus de Tahiti	40.800 pour les élus des IDV	51.000 pour les élus des IDV	
	51.000 pour les élus des ISLV 68.000 pour les élus des TG, Australes et Marquises	61.200 pour les élus des ISLV 73.100 pour les élus des TG, Australes et Marquises		

L'assemblée de la Polynésie française a fourni à la chambre la liste des titres émis, pour chaque année, en vue de récupérer les dépassements de prise en charge. La chambre prend acte des outils de suivi mis en œuvre et de l'émission des titres correspondants.

Tout au plus peut-il être remarqué que la prise en charge, toujours plus importante, des frais de télécommunications des élus (qui dépasse un million de F CFP pour les élus des Tuamotu-Gambier, des Marquises et des Australes) entraîne une forte diminution des sommes dues par les bénéficiaires. Celles-ci, qui dépassaient 3 millions de F CFP en 2006 et 4 millions en 2007, n'ont été que de 572 000 F CFP en 2010 et de 1,6 million en 2011 (moins d'un million en enlevant une facturation atypique de 750 KF CFP faite auprès d'un représentant). Parallèlement à cette diminution, le nombre d'élus concernés a lui aussi diminué, passant de 22 en 2006 et 32 en 2007 à 10 en 2010 et 7 en 2011.

²⁴ Art. 5 de l'arrêté n°8-99 du 1^{er} avril 1999.

²⁵ Art. 8, 13 et 17 de l'arrêté n°8 Pres.APF du 27 janvier 2006.

Dans le même temps, les crédits téléphoniques qui étaient attribués aux fonctionnaires de l'Assemblée ont tous été supprimés. Les emplois concernés étaient ceux du cabinet (directeur, chef et autres membres) ainsi que les emplois de secrétaire général, secrétaire général adjoint et de chefs de service.

3.4.2. Les frais d'utilisation des véhicules de fonction et de service

Dans le cadre de l'analyse des suites données aux précédentes observations de la chambre, les remarques suivantes peuvent être retenues.

3.4.2.1. Le parc de véhicules a été rationalisé

Les dépenses de carburant apparaissent stables sur la période, autour de trois millions de F CFP par an. Cette maîtrise résulte en grande partie d'une réduction du parc de véhicules qui a été opérée en plusieurs phases.

En effet, l'arrêté n° 3 APF/Président du 11 janvier 2002, définissant la réglementation relative au parc automobile de l'assemblée de la Polynésie française ainsi que les règles d'utilisation et de déplacement des véhicules de l'Institution, a été modifié à quatre reprises²⁶.

Dans sa version de 2002, des véhicules de fonction étaient attribués au président, aux vice-présidents, au président de la commission permanente et aux présidents des commissions intérieures.

L'arrêté n° 117-2005 Prés/APF du 8 juin 2005 a, pour sa part, ajouté à la liste des attributaires les présidents de groupe politique constitué, le directeur de cabinet du président et le secrétaire général de l'APF. L'importance du parc de véhicules de fonction au début de la période sous contrôle s'expliquait par les conditions d'octroi nettement élargies par cet arrêté.

Par la suite, l'arrêté n°1328-2009 du 1^{er} avril 2009 a nettement réduit le nombre d'attributaires en supprimant de leur liste les présidents de commission (sauf commission permanente).

Début 2009, l'APF disposait de 30 véhicules, répartis en 22 véhicules de fonction (présidences et cabinet de l'Assemblée, des groupes politiques, des commissions) et 8 véhicules de service.

Depuis avril 2009, la liste des attributions de véhicules de fonction a été réduite au président de l'assemblée de la Polynésie française, au président de la commission permanente et aux présidents des groupes politiques constitués.

Fin 2010, l'APF ne comptait plus que 16 véhicules, répartis en 6 véhicules de fonction pour la présidence et les présidences de groupes politiques et 10 véhicules de service.

²⁶ Arrêté n° 117-2005 Prés.APF du 8 juin 2005, arrêté n° 1328-2009 APF/SG/SFC du 1er avril 2009, arrêté n° 90-2011 APF/SG/SFC du 26 août 2011, arrêté n° 98-2011 PR.APF/SG/SFC du 29 novembre 2011.

En termes de contrôle interne, la chambre regrette que les modifications des dotations en véhicules ne soient prises que par de simples arrêtés du président de l'APF, dans la mesure où elles concernent aussi des avantages accordés au président lui-même. Il s'agit donc d'une procédure d'auto-octroi, sans contrôle exercé par l'Assemblée. D'un point de vue général, les décisions relatives aux avantages attribués aux élus pourraient faire l'objet d'une délibération et non d'un simple arrêté.

3.4.2.2. Bien qu'amélioré, le suivi des véhicules présente encore certaines carences

Lors du précédent contrôle, la chambre avait pu constater que si les chauffeurs tenaient bien à jour un état récapitulatif justifiant leurs déplacements (carnet de bord), tel n'était pas le cas pour les autres conducteurs. En réponse, le président d'alors, M. GEROS, avait fait savoir qu'il veillerait à ce que tous les carnets de bord des véhicules de l'Assemblée soient tenus à jour par les utilisateurs de voitures de fonction et de service.

Dans le cadre du présent contrôle, l'APF a indiqué à la chambre que, depuis août 2005, les véhicules de service sont dotés d'un carnet de bord tenu à jour par leurs utilisateurs et que, sur la base de ces documents, un relevé synthétique trimestriel de l'ensemble des carnets de bord était établi par le service transport de l'Assemblée. Ce relevé doit mentionner les dates et les commentaires des carnets de bord, les opérations d'entretien et l'état des véhicules.

3.4.2.2.1 *Les carnets de bord des véhicules ne sont pas systématiquement remplis*

Le suivi assuré par les services de l'APF est fortement pénalisé par l'absence de mise à jour systématique des carnets de bord. Si un effort d'amélioration a été entrepris depuis début 2008, avec notamment un meilleur suivi kilométrique, il n'en demeure pas moins que l'information consignée dans les carnets est incomplète.

Ainsi, sur un peu plus d'un an, entre le 3^{ème} trimestre 2009 et le 4^{ème} trimestre 2010, le « taux de conformité » est inférieur à 80%, avec 20 occurrences de carnets mal remplis ou non rendus sur un total de 96.

Etat des carnets de bord		non rempli	non remis, non rendu ou égaré
2009	3e trimestre	2	2
	4e trimestre	2	4
2010	1er trimestre	non renseigné	non renseigné
	2e trimestre	2	1
	3e trimestre	2	1
	4e trimestre	3	1

Pas de mention avant le 3ème trimestre 2009

La mise en place d'une procédure de suivi plus précise et approfondie, avec une évaluation plus complète des véhicules (état intérieur et extérieur, carrosserie, état du moteur), n'a cependant pas été accompagnée par l'instauration d'actions correctrices s'orientant notamment vers la responsabilisation et la sensibilisation des utilisateurs sur l'état ou la consommation du véhicule.

3.4.2.2.2 Le suivi de la consommation des véhicules pourrait être amélioré

L'APF ne calcule pas la consommation moyenne des véhicules, notamment à cause du faible degré de renseignement des carnets de bord.

La mise en place de simples ratios de consommation au kilomètre permettrait de faire apparaître quelques incohérences dans les consommations de carburant.

Les écarts de coût au kilomètre peuvent en effet paraître surprenants pour les véhicules de fonction affectés aux présidences de groupes et à la présidence de la commission permanente, alors même que ces voitures sont identiques (Hyundai Tucson) et ont toutes été acquises en même temps (3^{ème} trimestre 2009). Ces écarts vont quasiment du simple au quadruple.

ANNEE 2010				
		Km parcourus	Carburant délivré (F CFP)	Coût carburant FCFP / Km
D6389	Présidence APF	8 771	163 944	18,7
D6792	Groupe politique n° 1	10 710	145 066	13,5
D6793	Groupe politique n° 2	7 395	112 901	15,3
D6794	Présidence Comm° permanente	6 904	130 929	19,0
D6795	Groupe politique n° 3*	8 764	44 510	5,1
D6796	Groupe politique n°4	20 375	164 416	8,1
D6797	Groupe politique n° 5	32 081	169 507	5,3
D6798	Services techniques	1 906	40 845	21,4

* 1 trimestre en 2010

Un rapide calcul en fonction du prix du carburant permet d'établir que les véhicules D6795 et D6797 consommeraient moins de 4 litres / 100 km. La seule explication possible d'un tel ratio réside dans la fourniture de carburant sur fonds personnels ou autres, et l'utilisation probable des véhicules concernés à d'autres fins que le service de l'Assemblée.

Lorsqu'un groupe politique disparaît, le véhicule est alors « versé » dans le parc des véhicules de service de l'APF et sert aux services techniques ou logistiques. Un autre exercice de comparaison est alors possible. C'est le cas notamment du véhicule D6795 pour lequel le coût en carburant est très différent selon l'utilisation que l'on en fait.

ANNEES 2009 - 2010					
	Hyundai Tucson - D6795		Km parcourus	Carburant délivré	Coût carburant FCFP / Km
2009	3e trimestre	Services techniques	211	6 550	31,0
	4e trimestre	Groupe politique n° 3	2264	27957	12,3
2010	1er trimestre	Groupe politique n° 3	8 764	44 510	5,1
	2e trimestre	Services techniques	1 499	9 890	6,6
	3e trimestre	Services techniques	110	7 425	67,5
	4e trimestre	Services techniques	212	5 940	28,0

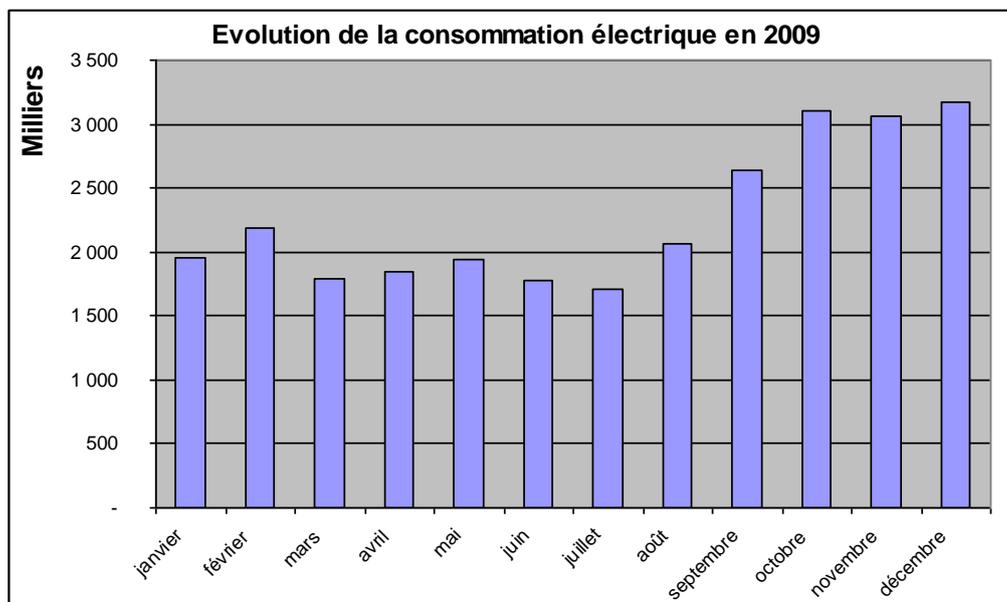
L'examen de ces ratios permettrait de détecter dans certains cas l'usage déraisonné du véhicule ou de la carte.

La chambre prend acte de la mise en œuvre d'outils de suivi de l'utilisation des véhicules. Toutefois il conviendrait, pour achever le dispositif, de veiller au respect, par tous, des procédures prévues (carnets d'entretien) afin de pouvoir suivre efficacement, à l'aide de ratios, la bonne gestion du parc.

3.4.3. Une consommation électrique en forte augmentation

En passant d'un peu moins de 17 millions de F CFP en 2007 à un peu plus de 36 millions en 2010, les charges d'électricité ont plus que doublé en l'espace de trois ans. En fin de période, elles représentaient ainsi 13 % des dépenses liées aux « moyens internes » (chapitre 961) en 2010 contre 6,5% en 2007. Cette augmentation de 20 MF CFP s'explique par la construction et la livraison du nouveau bâtiment administratif.

Cette évolution est toutefois regrettable dans la mesure où le nouveau bâtiment, tel qu'il était prévu initialement, devait disposer d'une alimentation propre en énergie photovoltaïque. Ainsi, les panneaux qui étaient prévus auraient normalement dû suffire à couvrir la consommation électrique de l'infrastructure, notamment de son système de climatisation. A défaut, et dès l'inauguration du nouveau bâtiment administratif en août 2009, le montant de la facture électrique mensuelle a quasiment doublé.



En réponse aux observations provisoires, le président de l'Assemblée a indiqué que l'APF s'est fixé comme objectif, pour l'année 2012, de faire baisser ses dépenses d'électricité de 10 %. L'Assemblée est par ailleurs en attente des conclusions des bilans énergétiques et carbone qu'elle a commandés.

3.4.4. Les dépenses d'entretien et de réparation devraient être fiabilisées

Les dépenses d'entretien et de réparation (compte 615) pourraient être fiabilisées en termes de prévisions annuelles et d'imputation budgétaire.

Les prévisions budgétaires sont régulièrement éloignées du montant des mandats émis. La chambre reconnaît que si une partie de ces charges sont estimables aisément (contrats d'entretien des photocopieurs ou climatiseurs, contrats de nettoyage), une autre partie, notamment celle relative à l'entretien des véhicules, peut être plus difficile à évaluer. Les délibérations modifiant le budget primitif, qui interviennent généralement entre septembre et novembre, sont précisément l'occasion d'ajuster les prévisions pour que le budget soit le plus représentatif possible de la réalité.

Dans les faits, sur les exercices 2007 à 2010, les délibérations modifiant les budgets initiaux ne viennent toutefois pas corriger ces prévisions.

	Budget primitif	BP modifié	Mandats émis	% des sommes budgétées
2007	12 000 000	inchangé	9 270 224	77,25
2008	12 000 000	inchangé	13 650 148	113,75
2009	25 000 000	inchangé	6 583 936	26,34
2010	12 000 000	inchangé	14 416 566	120,14

En matière de fiabilité comptable, ce compte ne retrace pas encore fidèlement toutes les charges relatives à l'entretien et aux réparations. En effet, certaines charges, destinées à rémunérer un prestataire pour le nettoyage du nouveau bâtiment et l'entretien des ascenseurs, de la station d'épuration, de la climatisation et la désinsectisation, sont mal imputées à l'article 628 – « Divers – autres services extérieurs ».

Un effort d'harmonisation a été engagé depuis 2011²⁷ pour réintégrer à l'article 615 des dépenses d'entretien effectuées de la même manière par des prestataires extérieurs et inscrites au 628. Cet effort n'est pas achevé. Le rapport de présentation du budget primitif 2012 de l'APF indique ainsi que « *les crédits d'entretien et réparations sont destinés à rémunérer notamment des prestataires extérieurs pour les réparations et l'entretien de climatiseurs, de photocopieurs, l'entretien des ascenseurs, l'entretien de la station d'épuration, la désinsectisation, etc. Ils enregistrent une hausse de 18,18 %, soit + 2 000 000 F CFP provenant d'un transfert de crédits de l'article 628 "Divers services extérieurs", à due concurrence* ».

3.5. Dépenses d'investissement : la construction du nouveau bâtiment administratif de l'APF

D'une façon générale, la construction de ce bâtiment représente la principale opération d'investissement des exercices sous revue puisqu'elle équivaut à elle seule à près de la moitié de l'ensemble des dépenses d'investissement sur la période 2005-2011 (723 millions sur 1498 millions de F CFP).

²⁷ Le rapport de présentation pour l'approbation du conseil administratif 2010 indique que « *l'exécution du budget de fonctionnement 2010 de l'assemblée de la Polynésie française laisse apparaître quelques dépassements sur les lignes budgétaires suivantes :*

- l'article 615 qui a accueilli notamment des dépenses d'entretien et de réparations de l'immeuble Tetuna'e (ascenseurs, stations d'épuration, climatisation...) prévues initialement à l'article 628 ;
- l'article 616 qui a enregistré pour la première fois la prime d'assurance liée au site de Tetuna'e ».

Comme l'indique l'annexe 2, le coût global de construction du nouveau bâtiment de l'APF est conforme aux prévisions initiales. Il doit toutefois être noté que le marché présente aussi certains surcoûts liés à des insuffisances de la maîtrise d'œuvre ainsi qu'à la réalisation de travaux complémentaires imprévus dans le projet initial.

3.5.1. La dépense est globalement conforme aux estimations de départ

L'avant projet détaillé faisait état d'une estimation globale de 708 millions de F CFP, financée intégralement par une dotation d'investissement de la Polynésie française. Le règlement particulier de l'appel d'offres (RPAO) a été présenté pour validation à la commission consultative des marchés (CCM) du 8 août 2006.

L'estimation initiale du maître d'œuvre, avant l'appel d'offres, s'élevait pour sa part à 748 millions de F CFP, ainsi réparties :

LOTS		ESTIMATION H.T.
1	VRD - ESPACES VERTS	6 508 400
2	GROS ŒUVRE	254 179 575
2A	<i>Maçonnerie</i>	
2B	<i>Dallages</i>	
3	CHARPENTE - COUVERTURE	49 935 672
3A	<i>Charpente Bois</i>	
3B	<i>Charpente Métallique</i>	
3C	<i>Couverture bardeau de bois</i>	
4	BARDAGE	57 270 750
5	MENUISERIE ALU MUR RIDEAU	85 613 855
6	MENUISERIE BOIS	6 166 900
7	CLOISONS	31 227 600
8	PEINTURE	25 214 910
9	REJETEMENT	28 327 805
9A	<i>Carrelage - Faïence</i>	
9B	<i>Sols souples</i>	
10	FAUX PLAFONDS	19 767 732
11	PLOMBERIE - SANITAIRE	8 553 000
12	ELECTRICITE	
12A	<i>Electricité</i>	61 710 000
12B	<i>Ventilation</i>	61 582 600
13	ASCENSEUR	12 100 000
14	TRAITEMENT ANTI TERMITES	813 900
15	ETANCHEITE	23 878 410
16	EPURATION	15 000 000
	TOTAL	747 851 109

Après la consultation, l'estimation sur les actes d'engagement était en diminution, à 663 millions de F CFP.

Au moment du contrôle, en 2012, et alors que trois lots n'étaient pas encore réceptionnés, l'estimation finale du programme était de 723 millions de F CFP.

Le marché a été passé par appel d'offres ouvert n°01/06/APF du 22 août 2006 en application des articles 19 à 25 du code des marchés publics. Les offres ont été réceptionnées le 9 octobre 2006 et dépouillées le 10 octobre 2006.

3.5.2. La commission consultative des marchés de décembre 2006

La grande majorité des lots a été étudiée lors de la séance de la commission consultative des marchés n°26/06 du 12 décembre 2006. Les lots 6, 9, 11 et 14 ont été pour leur part analysés ultérieurement.

Le procès verbal de cette séance fait apparaître plusieurs points appelant l'attention.

3.5.2.1. Sur l'utilisation de critères objectifs

Il est indiqué sur ce document que les dispositions du code des marchés publics (notamment son article 25) n'ont pas été correctement suivies. M. VIALLE, directeur de l'équipement par intérim, a fait remarquer à plusieurs reprises que *« l'analyse des offres ne respecte pas les conditions de l'article 25 du code des marchés publics. Les offres doivent être appréciées selon le principe de l'analyse multicritères objective, c'est-à-dire en comparant les offres les unes aux autres par rapport aux critères définis hiérarchiquement »*. Il souhaitait ainsi une nouvelle rédaction de chaque rapport de présentation par lot.

L'article 25 du CMP applicable à l'époque indiquait bien que *« la commission élimine les offres non conformes à l'objet du marché ; l'autorité compétente choisit librement l'offre qu'elle juge intéressante en tenant compte du prix des prestations, de leur coût d'utilisation, de leur valeur technique, des garanties professionnelles et financières présentées par chacun des candidats, du délai d'exécution ainsi que du plan de charge des entreprises. L'autorité compétente peut décider que d'autres considérations entrent en ligne de compte ; dans ce cas, elles devront avoir été spécifiées dans l'avis d'appel d'offres. [...] »*.

Cette remarque est reproduite quasiment à l'identique pour les lots n°5, 7, 8, 10, 12A et 12B.

3.5.2.2. Sur les argumentaires peu développés

Certains argumentaires mentionnés dans les rapports de présentation, notamment pour les lots où il y a eu plus de trois soumissionnaires, sont très peu développés et, en dehors de l'examen de l'offre tarifaire, l'analyse selon des critères techniques est peu approfondie.

C'est notamment le cas sur les lots d'un montant supérieur à 50 MF CFP.

Il est ainsi noté lors de la CCM du 12 décembre 2006 que pour le lot n°12A - Electricité *« l'offre [...] semble comporter des incohérences techniques »* mais celles-ci ne sont nullement justifiées dans le rapport de présentation. L'offre [...] pourtant moins disante, a été rapidement écartée par le maître d'œuvre. Il était ajouté une fois de plus : *« les offres n'ont pas été jugées selon la méthode multicritères et ... il faut alors modifier le rapport de présentation pour justifier le choix de l'entreprise ... »*.

Le constat était identique pour le lot n°12 B – Ventilation - où l'offre de la société moins disante a été écartée par le maître d'œuvre comme étant anormalement basse alors que Mme Nicole LEVESQUES, représentant le ministre du budget, faisait remarquer qu'elle *« ne pouvait être considérée comme anormalement basse puisqu'elle se situait à moins de 8% de l'estimation initiale. Sachant que pour être considérée comme anormalement basse, il aurait fallu que cette offre se situe à moins de 35% de l'estimation de l'administration »*²⁸.

²⁸ Le maître d'œuvre a indiqué lors de la CCM que *« plusieurs postes du bordereau de prix montraient des montants ne correspondant en aucun cas à la réalité et que c'était pour cette raison qu'ils l'avaient éliminée »*. Ce raisonnement n'est pas évoqué dans le rapport de présentation.

3.5.3. La modification de certaines conditions contractuelles

D'une façon générale, et même si au moment du contrôle certains lots n'étaient pas encore complètement livrés, le coût final de la construction du bâtiment devrait être inférieur à l'estimation initiale. La construction du bâtiment devrait au final avoisiner les 723 millions de F CFP pour une estimation initiale de 748 millions et un montant d'engagement initial de 663 millions.

La chambre relève toutefois qu'une trentaine d'avenants ont été passés, soit près de deux par lot. Si la majorité d'entre eux concernent de faibles montants, certains, plus importants ont parfois altéré de façon significative, voire bouleversé, l'économie du marché initialement conclu.

C'est le cas notamment de :

- L'avenant n°4 du lot 12A – Electricité - qui portait sur une augmentation de près de 15% du marché initial en augmentant la masse initiale des travaux de près de 4,2 MF HT.
- L'avenant n°2 du lot 3 – Charpente / couverture – qui a augmenté la masse initiale des travaux de 7,250 MF H.T, soit une hausse de 18,5%.
- L'avenant n°1 du lot 17 – Epuration - qui a augmenté la masse initiale des travaux de 4,213 MF H.T, soit une hausse de 54 % (par rapport au montant initial de 7,74 millions de francs CFP).
- L'avenant n°1 du lot 11 – plomberie sanitaire - qui a augmenté la masse initiale des travaux de 6 MF H.T, soit une hausse de 64 % (par rapport au montant initial de 9,33 millions de francs CFP).

Les causes de ces modifications sont souvent techniques mais certaines augmentations du montant des marchés concernaient des travaux supplémentaires indispensables (équipements de sécurité, système de surveillance ...) non prévus à l'origine. Il s'agit notamment du cas des avenants n°2 du lot 3 ou n°1 du lot n°4 (installation de garde-corps et de portiques anti-chutes). Sur ce point, la capacité du maître d'œuvre a été mise en cause. Lors de la séance du 26 août 2008 de la CCM, Mme Nicole LEVESQUES, représentant le ministre du budget, constatait les nombreux oublis ou erreurs de la maîtrise d'œuvre entraînant des travaux supplémentaires et demandait si des mesures avaient été prises vis-à-vis de la maîtrise d'œuvre.

D'autres modifications concernaient des changements techniques intervenus en cours de travaux, tels que l'augmentation de la puissance de climatisation (avenant n°1 du lot 12B Ventilation) ou la modification de la localisation du séparateur d'hydrocarbure (avenant n°3 du lot 12A Electricité).

Enfin, des modifications sont également intervenues pour des raisons contestables. Les six avenants approuvés par la CCM lors de sa séance d'octobre 2008, relatifs à la construction du bâtiment administratif, concernaient « *des prestations supplémentaires résultant des modifications de l'agencement des bureaux du quatrième étage demandées par le maître d'ouvrage par rapport aux plans d'origine* ». Plus précisément, il était indiqué que ces avenants correspondaient à des travaux supplémentaires « *visant à créer une zone dédiée au Président de l'APF et à son secrétariat. Cet espace comprendra le bureau du Président, le local destiné à son secrétariat, une cafétéria attenante et des sanitaires aménagés en conséquence* ». L'augmentation totale du montant des travaux relative à ces seuls avenants était de 5 076 291 F CFP H.T.

La chambre rappelle que si l'article 20 du code des marchés publics, relatif aux avenants, prévoit explicitement que « *en cas de sujétions techniques imprévues ne résultant pas du fait des parties, un avenant ou une décision de poursuivre peut intervenir quel que soit le montant de la modification en résultant* », le même article précise que « *dans tous les autres cas, il ne peut en bouleverser l'économie du marché, ni en changer l'objet* ».

Dans la pratique, il est considéré de façon constante par le juge administratif qu'un avenant dépassant le seuil de 15 à 20 % du montant du marché initial est susceptible de bouleverser l'économie du marché.

En ce qui concerne la notion de sujétion technique imprévue, celle-ci est d'interprétation stricte et ne concerne que des difficultés matérielles rencontrées lors de l'exécution du marché, qui présentent un caractère exceptionnel, imprévisible lors de la conclusion du contrat, et dont la cause est extérieure aux parties.

Cette définition d'origine jurisprudentielle (CE, 30 juillet 2003, commune de Lens, n°223445) est conforme avec l'arrêt rendu par la Cour de justice des communautés européennes (CJCE), affaire C 454/06 du 19 juin 2008, indiquant que la modification d'un marché public en cours de validité est considérée comme substantielle et ne peut donner lieu à un avenant notamment lorsqu'elle change l'équilibre économique du contrat en faveur de l'adjudicataire du marché, d'une manière qui n'était pas prévue dans les termes du marché initial.

La chambre recommande à l'Assemblée la plus grande rigueur dans le cadre de la passation (choix des prestataires) et de l'exécution (avenants) de ses marchés publics.

M. Philippe Schyle a indiqué, en réponse aux observations provisoires, avoir eu « *pour orientation de faire démarrer le chantier au plus vite, pour pouvoir alimenter le marché du BTP qui montrait déjà des signes de faiblesse* ». Il a précisé s'être « *particulièrement appuyé sur le Maître d'œuvre qui s'est avéré peu au fait des règles des marchés publics au fur et à mesure de l'avancement du chantier, mais aussi sur la cellule « Marché Public » de l'assemblée (mais celle-ci avait été nommée juste avant [son] arrivée en avril 2006 et elle n'était absolument pas expérimentée)* » et, de la même manière, avoir « *demandé l'assistance des services territoriaux pour épauler l'assemblée pendant toute cette période mais que celle-ci ne[lui] a jamais été accordée* ».

Le président actuel de l'APF a indiqué pour sa part que l'analyse des offres et le rapport de présentation des marchés concernant le nouvel immeuble ont été effectués par le maître d'œuvre qui n'avait pas beaucoup d'expérience dans le domaine des marchés publics. Le président ajoute que l'assemblée s'engage à la plus grande rigueur dans le choix des prestataires et dans l'exécution des futurs marchés publics en appliquant notamment le principe de l'analyse multicritère objective et en veillant à ce que les modifications des futurs marchés ne bouleversent pas leur économie.

4. Rappel des recommandations

Sur l'exercice de la mission de contrôle de l'APF

La chambre recommande à l'Assemblée de renforcer son rôle en matière de contrôle de l'action du gouvernement, en mettant en œuvre tous les moyens légaux dont elle dispose, notamment en ce qui concerne les missions de la CCBF, les cas de saisine de la CTC ouverts à l'Assemblée et l'organisation d'un débat sur les rapports d'observations de la juridiction financière.

Sur l'exercice du mandat de représentant à l'APF

Dans le cadre de la défense du statut de l'élu et dans une optique d'exemplarité, la chambre recommande la plus grande rigueur dans la mise en œuvre des règles relatives aux conditions d'exercice du mandat des représentants (absences, participation effective aux commissions extérieures).

Sur les crédits « collaborateur »

L'APF pourrait envisager de renforcer les règles visant à assurer la transparence financière sur l'utilisation par les groupes politiques de leurs dotations et des crédits collaborateurs cédés.

Elle devrait mettre en place les mesures de contrôle interne qui lui permettront d'affirmer que les crédits « collaborateur » sont effectivement utilisés selon leur objet officiel qui reste l'aide directe à l'exercice du mandat des représentants, en tenant compte notamment de l'avis n°9-2011 du 20 juillet 2011 du tribunal administratif de la Polynésie française, selon lequel il appartient au président de l'Assemblée de s'assurer, auprès des représentants, de l'existence et de la consistance des missions des collaborateurs. Ce dispositif pourrait être complété par un audit externe, garant de l'impartialité et de l'indépendance des vérifications effectuées.

Sur le régime de retraite des élus

Dans différentes optiques se rejoignant (rationalisation des dépenses de l'APF, participation à l'équilibre des comptes de la CPS, recherche de l'équité entre citoyens...) il semblerait que l'aboutissement de la proposition de loi visant à intégrer le régime de retraite des élus de l'APF dans le droit commun, sans remettre en cause les droits qu'ils ont déjà pu acquérir, doive être considéré comme une priorité.

Sur le rattachement des charges à l'exercice

La chambre recommande à l'assemblée de Polynésie française de poursuivre son effort d'amélioration du respect des règles comptables applicables, et notamment du principe d'annualité budgétaire en procédant au rattachement des charges à l'exercice qu'elles concernent. Le projet de comptes pour l'exercice 2011 est exemplaire en la matière.

Sur l'utilisation des véhicules de fonction et de service

La chambre prend acte de la mise en œuvre d'outils de suivi de l'utilisation des véhicules. Toutefois il conviendrait, pour achever le dispositif, de veiller au respect, par tous, des procédures prévues (carnets d'entretien) afin de pouvoir suivre efficacement, à l'aide de ratios, la bonne gestion du parc.

Sur les marchés publics

La chambre recommande à l'Assemblée la plus grande rigueur dans le cadre de la passation (choix des prestataires) et de l'exécution (avenants) de ses marchés publics.

Annexe 1 : détail des sections de fonctionnement des comptes administratifs (07-10), du projet de CA (11) et du budget primitif (12)

1. Dépenses et recettes liées aux élus, au personnel de cabinet et aux groupes politiques

Chapitre 96002 - Dépenses							
	2007	2008	2009	2010	2011	BP 2012	évolution 2007-2011
Rémunérations des personnels							
Article Libellé							
64111 Fonction publique de la PF	6 618 893	1 771 450	866 289	544 475	537 603		-92%
64112 ANFA	2 025	5 520 330	-	86 252			-100%
64113 Cabinets ministériels et assimilés	65 425 650	45 063 217	62 000 358	52 606 687	50 011 418		-24%
Total	72 046 568	52 354 997	62 866 647	53 237 414	50 549 021	52 782 000	-30%
Charges sociales							
Article Libellé							
64511 Fonction publique de la PF	2 894 618	1 277 176	1 985 027	-	1 182 376		-59%
64513 Cabinets ministériels et assimilés	10 712 238	8 956 880	11 746 313	12 142 930	11 858 816		11%
6453 Cotisations aux organismes métropolitains	750 967	1 529 663	-	1 859 793			-100%
6459 Remboursement sur autres charges sociales							
Total	14 357 823	11 763 719	13 731 340	14 002 723	13 041 192	13 616 000	-9%
Indemnités et frais de mission des élus							
Article Libellé							
65311 Elus de l'APF	567 016 434	574 903 951	579 012 329	573 103 104	553 421 703	518 000 000	-2%
6533 Cotisations et pensions de retraite	73 371 371	73 964 126	74 891 157	74 891 160	72 005 650	70 000 000	-2%
6534 Cotisations sociales	75 350 041	79 885 140	80 873 877	79 306 689	79 064 606	73 000 000	5%
6539 Autre	-	459 810	-	-	-	-	-
Total	715 737 846	729 213 027	734 777 363	727 300 953	704 491 959	661 000 000	-2%
Frais de fonctionnement des groupes d'élus							
Article Libellé							
65862 Dotations aux groupes d'élus	48 859 925	48 060 809	49 366 866	49 299 086	48 139 160	48 150 000	-1%
65863 Collaborateurs des élus	378 700 026	391 497 818	424 077 369	414 769 297	369 692 582	376 000 000	-2%
65864 Charges patronales des collaborateurs	88 112 318	89 511 381	94 189 967	89 111 632	91 711 166	94 000 000	4%
65869 Remboursements sur frais de fonctionnement							
Total	515 672 269	529 070 008	567 634 202	553 180 015	509 542 908	518 150 000	-1%
Charges exceptionnelles							
Article Libellé							
672 Charges sur exercices antérieurs	5 713 552	7 337 578	11 681 278	4 442 511			-100%
673 Titres annulés	-	36 862	-	151 054			
Total	5 713 552	7 374 440	11 681 278	4 593 565			
	1 323 528 058	1 329 776 191	1 390 690 830	1 352 314 670	1 277 625 080	1 245 548 000	-3%

Chapitre 96002 - Recettes							
	2007	2008	2009	2010	2011	BP 2012	évolution 2007-2011
Article Libellé							
6419 Remboursements sur rémunérations de personnel	387 965	47 817	164 867	1 168 447	2 253 592		481%
6459 Remboursements de charges sociales	40 509	22 300	25 097	103 263	90 706		124%
6539 remboursements des indemnités, vacations et frais de m	-	1 496 292	9 394 200	373 218	2 188 560		
65869 Remboursements sur frais de fonctionnement	932 738	6 843 343	5 174 445	2 858 038	3 160 573		239%
773	15 523 657	196 220	-	-	-		-100%
TOTAL	16 884 869	8 605 972	14 758 609	4 502 966	7 693 431		-54%

2. Dépenses et recettes liées aux personnels de l'Assemblée

	2007	2008	2009	2010	2011	BP 2012	évolution 2007-2011
Chapitre 96202 - Dépenses							
Rémunérations des personnels							
Article Libellé							
64111 Fonction publique de la PF	467 328 396	548 599 481	556 176 887	589 820 226	609 532 884	607 800 000	30%
64112 ANFA	29 056 997	17 125 247	32 419 550	25 784 034	16 814 902		-42%
64113 Cabinets ministériels et assimilés	32 020 677	-	-	7 216 795	853 778		-97%
64118 Autres statuts	35 472 341	17 795 592	7 481 974	-	-		-100%
64121 IFTS - Fonction publique de la PF	8 964 831	10 204 208	12 818 973	8 638 524	6 740 369	10 000 000	-25%
64122 IFTS - ANFA	518 129	168 939	931 074	957 773	575 706		11%
64128 IFTS - Autres statuts	943 838	482 916	-	-	-		-100%
64131 Non titulaire - personnel de remplacement	105 216	2 101 345	-	599	-		-100%
64132 Non titulaire - personnel temporaire	3 911 083	8 926 785	2 316 108	108 589	-	2 000 000	-100%
TOTAL	578 321 508	605 404 513	612 144 566	632 526 540	634 517 639	619 800 000	10%
Charges sociales							
Article Libellé							
64511 Fonction publique de la PF	116 221 699	132 437 932	138 279 401	146 561 983	151 972 004	155 000 000	31%
64512 ANFA	1 488 562	2 407 822	7 367 508	7 210 544	4 531 113		204%
64517 Agents non titulaires	8 229 703	3 576 423	-	-	1 346 403		-84%
64518 Autres statuts	4 629 776	4 389 873	-	-	-		-100%
6453 Cotisations aux organismes métropolitains	-	-	225 217	2 268	-		
6459 Remboursement sur autres charges sociales	-	-	-	-	-		
TOTAL	130 569 740	142 812 050	145 872 126	153 774 795	157 849 520	155 000 000	21%
Charges exceptionnelles							
Article Libellé							
6475 Médecine du travail	576 000	948 510	928 800	986 400	991 600	1 300 000	72%
648 Autres charges de personnel	-	-	1 328 690	-	-		
TOTAL	576 000	948 510	2 257 490	986 400	991 600	1 300 000	72%
Charges exceptionnelles							
Article Libellé							
672 Charges sur exercices antérieurs	6 315 048	7 035 543	9 160 607	6 312 130	977 470		-85%
673 Titres annulés	600 712	709 767	-	-	-		-100%
TOTAL	6 915 760	7 745 310	9 160 607	6 312 130	977 470		-86%
TOTAL GENERAL	716 383 008	756 910 383	769 434 789	793 599 865	794 336 229	776 100 000	11%
Chapitre 96202 - Recettes							
Article Libellé							
6419 Remboursements sur rémunérations de personnel	7 655 701	19 109 695	15 465 808	11 290 508	14 961 957		95%
6459 Remboursement sur charges sociales	5 367 026	5 424 183	5 816 498	3 325 980	4 244 185		-21%
6539 remboursements des indemnités, vacations et frais de r	-	79 613	-	-	-		
65869 Remboursement sur frais de fonctionnement des group	-	-	-	-	-		
773 Mandats annulés	8 676 222	-	-	-	-		-100%
TOTAL GENERAL	21 698 949	24 613 491	21 282 306	14 616 488	19 206 142		-11%

3. Dépenses et recettes liées aux charges à caractère général

		2007	2008	2009	2010	2011	BP 2012	évolution 2007-2011		
Chapitre 96101 - Dépenses										
	Article	Libellé								
			259 347 267	255 926 838	672 465 195	664 374 534	253 390 362	259 352 000	-2%	
	606	Achats non stockés de matières et fournitures	41 572 594	44 634 457	52 188 410	60 436 385	59 758 825	59 000 000	44%	
Achats et variation des stocks	dont	60612 - Energie - Electricité	16 827 622	19 937 810	27 244 644	36 250 686	37 145 799		121%	
		60622 - Carburants	2 601 111	3 220 849	2 806 848	2 875 006	3 040 345		17%	
		60624 - Fournitures d'entretien et d'hygiène	2 363 771	2 916 431	4 399 520	2 169 831	2 349 145		-1%	
		60628 - Autres fournitures non stockées	4 429 069	1 949 844	1 635 509	768 144	1 368 080		-69%	
		60635 - Habillement et vêtements de travail	3 161 345	1 988 100	1 061 621	2 412 834	2 093 743		-34%	
		60638 - Autres petits équipements	1 759 122	817 874	1 362 839	644 723	891 970		-49%	
		60641 - Fournitures de bureau	4 559 148	4 376 895	5 707 862	4 863 912	4 013 876		-12%	
		60642 - Consommables informatiques	75 951	3 870 259	2 792 965	3 268 741	2 660 755		3403%	
		613	Locations	10 617 100	11 976 064	10 246 500	3 029 790	3 083 005	3 000 000	-71%
	Services extérieurs	dont	6132 - Locations immobilières	10 360 000	11 784 000	9 433 500	2 760 000	2 760 000		-73%
		615	Entretien et réparations	9 270 224	13 650 148	6 583 936	14 416 566	14 469 942	13 000 000	56%
dont		61522 - Batiments	631 194	1 205 068	1 374 567	4 275 138	2 386 093		278%	
		615511 - Véhicules	3 299 694	6 713 472	236 653	191 371	122 572		-96%	
		61552 - Matériel d'atelier et de chantier	49 814	-	-	-	31 870		-36%	
		61558 - Autres biens mobiliers	5 289 522	5 731 608	4 972 716	9 433 057	11 022 739		108%	
		616	Primes d'assurance	2 843 300	2 713 574	2 946 975	2 528 545	2 500 000	-7%	
		618	Divers services extérieurs	14 117 092	6 678 937	8 027 918	6 299 262	8 512 365	7 000 000	-40%
dont		6182 - Documentation générale et technique	4 569 292	4 438 937	4 176 594	4 637 062	4 686 880		3%	
		6184 - Frais de formation	9 547 800	2 240 000	3 851 324	1 662 200	3 825 485		-60%	
Autres services extérieurs		622	Rémunérations d'intermédiaires et honoraires	2 953 240	919 080	1 305 129	2 076 020	2 270 227	2 000 000	-23%
	dont	6227 - Frais d'actes et de contentieux	2 205 240	909 936	1 305 129	2 076 020	2 261 688		3%	
		6228 - Honoraires	748 000	9 144	-	-	8 539		-99%	
		623	Publicité, publications et RP	17 043 925	20 058 078	16 429 095	10 538 473	6 953 146	5 650 000	-59%
	dont	6232 - Fêtes et cérémonies	2 694 495	4 561 803	2 965 270	998 673	609 600		-77%	
		6234 - Réceptions	9 621 869	9 966 892	9 509 951	6 041 927	4 447 449		-54%	
		6238 - Divers	4 703 544	3 687 043	2 809 874	2 234 222	1 896 097		-60%	
		624	Transports	26 078 944	25 692 847	37 400 040	26 610 952	28 893 878	29 000 000	11%
	dont	6246 - Transports des élus et des membres du cabinet	24 637 570	21 659 320	31 678 830	21 720 322	24 948 354		1%	
		625	Déplacements et missions	1 545 409	1 044 867	907 440	748 200	749 250	500 000	-52%
	626	Frais postaux et de télécommunication	60 567 169	56 509 079	53 781 234	52 353 967	47 361 687	53 202 000	-22%	
dont	6261 - Frais d'affranchissement	504 808	74 181	115 008	87 844	158 978		-69%		
	6262 - Frais de télécommunication	60 062 361	56 429 398	53 630 726	52 260 623	47 199 547		-21%		
	627	Services bancaires	-	2 910	-	-	-	-	-	
	628	Divers - services extérieurs	18 606 349	20 803 741	29 641 155	20 121 059	22 691 217	24 000 000	22%	
	635	Autres impôts et taxes	585 600	-	41 400	-	500 000	-100%		
Autres charges d'activité		653	Indemnités et frais de mission des élus	2 001 250	1 135 892	3 303 490	3 824 780	792 020	1 500 000	-60%
	dont	65321 - Frais de mission des élus	1 938 850	1 135 892	3 303 490	3 585 980	522 870		-73%	
		658	Charges diverses de gestion courante	594 405	230 419	-	-	500 000	-100%	
	66	Charges financières	-	22 509	-	-	-	-	-	
Charges exceptionnelles		672	Charges sur exercices antérieurs	3 378 104	409 994	700 354	1 373 895	360 629	-89%	
		674	Subventions exceptionnelles	-	-	400 000 000	380 102 250	-	-	
	681	Dotations aux amortissements	47 572 562	49 444 242	48 962 119	79 914 390	54 846 725	58 000 000	15%	
Chapitre 96101 - Recettes										
	Article	Libellé								
	629	RRRO sur services extérieurs	26 338	-	-	-	-	-	-100%	
	7412	DGF de la PF	2 474 015 000	2 474 015 000	2 534 015 000	2 534 015 000	2 281 000 000	2 281 000 000	-8%	
	7718	Autres produits exceptionnels sur opération de gestion	5 568	-	58 500	141 292	2 014 130	-	36073%	
	772	Produits sur exercices antérieurs	-	-	919 609	1 712 621	572 623	-	-	
	775	Produits des cessions d'immobilisations	-	-	600 000	-	880 000	-	-	
	7788	Produits exceptionnels divers	4 523 422	45 000	-	-	140 577	-	-97%	
	002	TOTAL	2 478 570 328	2 474 060 000	2 535 593 109	2 535 868 913	2 284 607 330	2 281 000 000	-8%	

Annexe 2 : Evolution du coût de la construction du nouveau bâtiment

LOTS	DENOMINATION DES LOTS	ESTIMATION H.T. (AO)	NB D'AVENANTS MODIFICATIFS	MONTANT INITIAL H.T. SELON AE	DECOMPTE FINAL (hors révision de prix)	ECART // ESTIMATION	ECART // AE
1	VRD - ESPACES VERTS	6 508 400	-	5 568 000	6 174 913	-5,1%	10,9%
2	GROS ŒUVRE	254 179 575	2	210 198 366	220 845 183	-13,1%	5,1%
3	CHARPENTE - COUVERTURE	49 935 672	2	41 619 714	51 403 729	2,9%	23,5%
4	BARDAGE	57 270 750	1	44 384 700	47 962 533	-16,3%	8,1%
5	MENUISERIE ALU MUR RIDEAU	85 613 855	3	91 851 060	96 842 000	13,1%	5,4%
6	MENUISERIE BOIS	6 166 900	2	8 530 528	10 666 487	73,0%	25,0%
7	CLOISONS	31 227 600	3	22 575 535	25 167 169	-19,4%	11,5%
8	PEINTURE	25 214 910	3	21 416 678	23 077 250	-8,5%	7,8%
9	REVETEMENT	28 327 805	2	30 588 850	32 276 156	13,9%	5,5%
10	FAUX PLAFONDS	19 767 732	1	16 831 495	17 794 849	-10,0%	5,7%
11	PLOMBERIE - SANITAIRE	8 553 000	2	9 332 943	15 301 148	78,9%	63,9%
12	ELECTRICITE		1				
12A	<i>Electricité</i>	61 710 000	5	55 946 359	69 771 634	13,1%	24,7%
12B	<i>Ventilation</i>	61 582 600	2	62 614 116	61 453 115	-0,2%	-1,9%
13	ASCENSEUR	12 100 000	-	9 000 000	9 410 400	-22,2%	4,6%
14	TRAITEMENT ANTI TERMITES	813 900	-	866 150	880 875	8,2%	1,7%
15	ETANCHEITE	23 878 410	-	24 079 850	22 845 898	-4,3%	-5,1%
16	EPURATION	15 000 000	1	7 740 000	11 552 589	-23,0%	49,3%
		747 851 109	30	663 144 344	723 425 928	-3,3%	9,1%