

La gestion des fonds publics par la Polynésie française

PRESENTATION

La Polynésie française (256 200 habitants), pays d'outre-mer au sein de la République²¹⁰, bénéficie d'un statut d'autonomie, obtenu dès 1984, mais renforcé depuis par la loi organique du 12 avril 1996 et celle du 27 février 2004 qui faisait suite à la révision constitutionnelle du 28 mars 2003. Elle a ainsi été la première collectivité d'outre-mer à se voir appliquer les dispositions issues de cette réforme, notamment la possibilité, ouverte aux collectivités dotées d'un statut d'autonomie, de voter des actes administratifs au titre des compétences qu'elles exercent dans le domaine de la loi (« lois du pays »), sous le contrôle juridictionnel du Conseil d'Etat.

Dans ce cadre, la Polynésie française exerce des compétences très étendues dans toutes les matières qui ne sont pas expressément dévolues à l'Etat, notamment au titre de ses attributions régaliennes. La collectivité d'outre-mer dispose ainsi d'une compétence de droit commun sur de nombreux domaines, notamment l'éducation (sauf pour l'enseignement universitaire), la santé publique ou les affaires sociales. Ses compétences en matière fiscale et douanière lui permettent de mobiliser des ressources abondantes, auxquelles s'ajoutent d'importants transferts de l'Etat.

Les institutions de la Polynésie française, calquées sur celles de la République, se composent du président, qui dirige l'action de l'exécutif, du gouvernement (dix-huit ministres), de l'assemblée (57 membres) qui dispose de l'autonomie financière et de larges pouvoirs, et enfin du conseil économique, social et culturel, dont le rôle n'est que consultatif.

210) Selon l'article 1er de la loi organique n°2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française.

La création en 2000 d'une chambre territoriale des comptes de la Polynésie française, distincte de celle de la Nouvelle-Calédonie, a permis son installation à Papeete. La plus grande proximité de la nouvelle juridiction a facilité les contrôles exercés par les magistrats financiers sur l'ensemble du territoire de la Polynésie française et permis de multiplier le nombre de rapports d'observations concernant directement la collectivité d'outre-mer²¹¹. En outre, la chambre territoriale des comptes peut être saisie par le haut-commissaire de la République, notamment en cas de déséquilibre du budget de la collectivité de la Polynésie française, comme ce fut le cas en 1992 et en 2006.

I - Une expansion des finances publiques locales conduisant à des rigidités budgétaires

La collectivité d'outre-mer de la Polynésie française dispose d'un budget supérieur à 1,1 milliard d'euros (mouvements réels), financé en partie par la solidarité nationale (232 M€ en 2005)²¹².

La situation financière de la collectivité a été équilibrée au cours de ces dernières années. Des ressources en augmentation depuis 1998 et une gestion active de la dette ont ainsi permis à la Polynésie française de réaliser des dépenses d'investissement importantes.

211) Ces rapports sont consultables sur le site de la Cour des comptes (<http://www.ccomptes.fr>) :

- 2004 : délégation de la Polynésie française, ministère du tourisme ;
- 2005 : politique de l'habitat social, direction de la santé publique, service du personnel et de la fonction publique ;
- 2006 : Assemblée de la Polynésie française, ministère des finances, gestion de la présidence, construction de la présidence, Groupement d'intervention de la Polynésie, construction du nouvel hôpital du Taaone.

212) Ces sommes n'intègrent pas les dépenses engagées par l'Etat au titre de la rémunération des personnels enseignants mis à la disposition de la Polynésie française, évaluées à 357 M€. Les salaires des enseignants (2200 servent dans le secondaire, 2000 dans le primaire) restent à la charge de l'Etat. Avec les personnels administratifs et ATOS, ce sont 5000 emplois au total qui sont pris en charge directement par le budget de l'Etat. Pour fixer un ordre de grandeur, il paraît utile de rapprocher ces données du montant total des dépenses publiques en Polynésie française, évalué à 2,2 milliards d'euros (soit 55 % du PIB), et figurant pour la moitié dans le budget de la collectivité d'outre-mer.

La collectivité ne connaît donc pas de difficultés financières, grâce au niveau élevé de l'aide que l'Etat lui apporte et de l'évolution plutôt favorable de la conjoncture économique jusqu'en 2005. Il n'en reste pas moins que l'équilibre financier de la Polynésie française dépend essentiellement de ces deux facteurs et de l'aptitude de la collectivité à maîtriser l'évolution de ses dépenses.

A - Une croissance budgétaire facilitée par la capacité à mobiliser les ressources

L'aisance de la collectivité d'outre-mer à mobiliser des ressources financières abondantes a sans aucun doute facilité l'augmentation de la dépense publique en Polynésie française depuis une dizaine d'années. Plusieurs indices laissent cependant penser qu'il sera plus difficile à l'avenir de poursuivre cette tendance sans conséquences sur la pression fiscale.

1 - Des ressources fiscales et douanières abondantes mais étroitement liées à la conjoncture économique

Grâce à la compétence qui lui est reconnue en matière fiscale et douanière, la Polynésie française dispose de recettes de fonctionnement qui lui assurent un niveau pérenne de ressources propres.

Les produits fiscaux (830 M€) représentaient 85 % des recettes de fonctionnement de la Polynésie en 2005. La taxe sur la valeur ajoutée (TVA), instaurée en 1998, en constitue l'élément le plus important et le plus dynamique (345 M€ soit 35 % des recettes de fonctionnement). Les recettes douanières, en baisse depuis l'introduction de cet impôt, se sont stabilisées à environ 225 M€

Les prélèvements fiscaux, désormais majoritairement assis sur la croissance de la consommation et le bénéfice des entreprises, représentent plus de 20 % du PIB et peuvent autoriser des marges de manœuvre budgétaires en fonction de l'évolution de la conjoncture, à laquelle ils sont très réactifs.

2 - Des transferts importants de l'Etat dont la progression future n'est pas assurée

En 2005, les transferts de l'Etat à la Polynésie française ont été d'environ 600 M€. Ceux-ci comprennent notamment 357 M€ de salaires et indemnités payés directement par l'Etat aux personnels de l'éducation et 232 M€ versés au budget de la Polynésie française.

Les transferts directs et indirects de l'Etat au bénéfice de la Polynésie française prennent des formes très diverses qui rendent leur appréhension malaisée. Au-delà des deux contrats de développement Etat-territoire, signés en application de la loi d'orientation du 5 février 1994, qui ont permis à la Polynésie française de bénéficier d'une aide de l'Etat de 229,6 M€ pour le premier (1994-1999) et 170,7 M€ pour le second (2000-2003), diverses conventions spécifiques passées avec les ministères concernés permettent de financer plusieurs domaines de compétence de la Polynésie française : convention santé-solidarité, convention jeunesse et sports, convention éducation, fixant notamment les conditions dans lesquelles l'Etat met à la disposition de la collectivité d'outre-mer les agents nécessaires au fonctionnement du service public de l'éducation et verse une dotation de fonctionnement pour l'enseignement secondaire.

L'une des aides directes les plus importantes apportée à la Polynésie française par l'Etat résulte des engagements pris par ce dernier à la suite de l'arrêt des expériences nucléaires et de la fermeture du Centre d'expérimentation du Pacifique.

La convention pour le renforcement de l'autonomie économique et financière de la Polynésie française, signée en 1996, en complément du deuxième contrat de développement, avait pour objectif de maintenir pendant une période de dix ans un flux financier annuel de 150,92 M€ pour pallier la diminution des ressources découlant de l'arrêt des essais nucléaires : une partie de ce flux (33,54 M€, valeur janvier 1996) venait compenser dans le budget de fonctionnement de la collectivité d'outre-mer les pertes de recettes fiscales et douanières liées à la fermeture du CEP, tandis que le solde venait abonder le Fonds pour la reconversion économique de la Polynésie française (FREPF) destiné à financer des infrastructures ou des actions de reconversion ou d'insertion. La convention pour le renforcement de l'autonomie économique de la Polynésie française, signée en octobre 2002, a maintenu le principe de ce flux annuel tout en encadrant les conditions d'utilisation du Fonds, devenu la « dotation globale de développement économique (DGDE) », destinée « au budget d'équipement de la Polynésie française ... pour le financement des investissements ».

Néanmoins, l'utilisation par la Polynésie française d'une grande partie de cette dotation pour des actions relevant du fonctionnement (50 % en 2005), a conduit l'Etat à revoir en 2006, avec la collectivité d'outre-mer, les termes de la convention, de manière à ce que la part de cette dotation consacrée au fonctionnement (programmes d'aide en faveur de l'emploi et de la formation professionnelle) soit progressivement réduite à 20 % à partir de 2008, l'essentiel de cette dotation devant être consacré à

l'investissement²¹³. Cette réaffirmation de la vocation principale de la DGDE conduira la collectivité d'outre-mer à chercher d'autres ressources pour financer ses dépenses de fonctionnement.

D'une manière plus générale, toute diminution, même relative, de la contribution de l'Etat aurait des répercussions sur le budget de la Polynésie française, celle-ci devant alors assurer les financements complémentaires correspondants. L'équilibre financier de la collectivité d'outre-mer dépend donc fortement de l'évolution des concours de l'Etat. Or, leur progression n'est pas assurée. Ainsi, le 2^{ème} contrat de développement 2000/2003 n'a-t-il été prorogé que jusqu'à 2004. Même si l'engagement budgétaire de l'Etat pour la Polynésie française n'est pas remis en question, aucune assurance n'a été donnée par l'Etat quant à la mise en œuvre d'un troisième contrat de développement. S'agissant des recettes de fonctionnement, une incertitude pèse également sur le montant de la participation de l'Etat destinée à couvrir les dépenses à caractère social dans le cadre de la convention santé-solidarité, arrivée à son terme en 2003 et prorogée par avenant depuis lors. L'Etat ne participe au financement de ces dépenses que pour une partie (29 M€ par an), qui correspondait au départ à 33 % des dépenses, mais qui est tombée à 20 % du fait de l'augmentation des dépenses de santé. La diminution relative de la participation de l'Etat a contraint le budget de la Polynésie française à supporter en 2005 une charge supplémentaire de 7,5 M€

Les incertitudes pesant sur le montant futur des transferts de l'Etat au profit de la collectivité d'outre-mer devraient l'inciter à une certaine prudence.

B - Une progression des dépenses, source de rigidité pour l'avenir

En 2005, les dépenses de fonctionnement de la collectivité d'outre-mer, y compris les intérêts d'emprunt, s'établissaient à 798 M€ et les dépenses d'investissement à 281 M€

La rigidité des dépenses de fonctionnement causée par l'importance relative de la masse salariale et des participations et subventions, l'encours de la dette, qui s'accroît, l'excédent brut et la capacité d'autofinancement qui s'érodent, mettent l'accent sur la progression de certaines dépenses récurrentes qui n'ont pas fait l'objet d'une vigilance suffisante au cours des dix dernières années. Alors que la progression annuelle des dépenses de fonctionnement n'avait été que de 2,5 % entre 1991 et 1997, elle a été beaucoup plus forte entre 1997 et 2005 (7,1 %).

213) Dans le budget de l'Etat, les crédits correspondants figurent d'ailleurs parmi les subventions d'investissement.

La structure des dépenses révèle en outre une forte rigidité résultant de la permanence à un niveau élevé du montant des subventions et participations et de la masse salariale (83 % des dépenses de fonctionnement en 2005), ce qui limite les marges de manœuvre futures de la collectivité.

1 - Des dépenses de transferts croissantes, reflet du poids des organismes périphériques

Les participations et les allocations constituent le premier poste de dépenses de la collectivité (431,5 M€ en 2005). En dehors des aides à la personne ou à l'entreprise (77,4 M€), elles sont destinées pour un tiers aux communes, par l'intermédiaire du fonds intercommunal de péréquation (FIP) également financé par l'Etat, pour un tiers aux régimes territoriaux de santé et d'action sociale et, pour le dernier tiers, à divers établissements publics, fonds de soutien des prix et organismes périphériques. Il convient de souligner la croissance de cette dernière catégorie de transferts, les subventions de fonctionnement de la collectivité à ces organismes ayant presque doublé de 1999 à 2003.

La Polynésie française doit par ailleurs fréquemment participer à l'augmentation du capital de ses sociétés d'économie mixte, comme ce fut le cas pour la Société d'équipement de Tahiti et des îles (SETIL) en 1999, la Société environnement polynésien (SEP) en 2001 ou Tahiti Nui Rava'ai en 2004, lorsqu'elle ne doit pas leur octroyer des subventions d'exploitation.

Les déficits récurrents de la SEML Air Tahiti Nui (15 M€ en 2005) risquent ainsi d'avoir de lourdes conséquences pour la Polynésie française, son principal actionnaire, qui a déjà engagé, depuis 2000, plus de 31 M€ dans le fonctionnement de cette société.

Les risques engendrés par les organismes périphériques doivent non seulement s'apprécier au regard des dépenses budgétaires qu'ils génèrent pour la collectivité d'outre-mer mais aussi être mesurés à l'aune des engagements hors bilan contractés par celle-ci. On constate à ce sujet que le montant des avals de la Polynésie française a doublé entre 2001 et 2003, pour se situer à 114,8 M€ en fin de période. C'est essentiellement l'augmentation des garanties consenties à la SEM Air Tahiti Nui pour l'acquisition de quatre Airbus qui explique cet accroissement de la dette potentielle de la collectivité.

2 - Des dépenses de personnel en augmentation

La Polynésie française employait 5 200 agents en fin d'année 2003. Les salaires correspondants représentaient le second poste de dépenses du budget (218,5 M€ soit 32,5 % du total des charges). Alors que l'augmentation moyenne annuelle des frais de personnel était modérée entre 1991 et 1998 (+ 2,5 %), elle s'est nettement accrue sur la période 1998 à 2003 (+ 6,3 %). Cette évolution résultait en partie de l'accroissement des effectifs de l'administration territoriale, supérieur à 634, ce nombre n'intégrant pas les agents de cabinet recrutés au cours de cette période.

Que ce soit en termes d'effectifs ou de moyens budgétaires, cette évolution s'est traduite par un renforcement croissant des services de la présidence qui regroupaient en 2003 un quart de l'effectif des agents de la collectivité, alors que cette proportion n'était que de 18 % en 2001. Deux entités représentaient à elles seules 85 % de l'effectif de la présidence et des services rattachés : le cabinet et le groupement d'intervention pour la Polynésie (GIP).

Un cabinet pléthorique (626 agents) s'est progressivement constitué en une sorte d'administration parallèle. Au-delà de la quarantaine de proches collaborateurs du président, investis de missions relevant habituellement d'un cabinet, près de 600 agents avaient été recrutés sur des contrats dit « de cabinet », faisant l'objet de procédures de recrutement simplifiées, échappant au contrôle de légalité comme à celui exercé par l'assemblée délibérante sur les créations de postes budgétaires. En plus des agents qui auraient dû normalement relever de l'administration, dans la mesure où ils assuraient des missions de logistique (service entretien, parc automobile...) ou encore des tâches habituellement dévolues aux services opérationnels (service d'études techniques), certains agents assumaient au sein du cabinet des missions sortant de la compétence de la collectivité, comme celles du « service d'études et de documentation », s'apparentant au service des renseignements généraux de l'Etat. L'importance du cabinet, tant numérique que décisionnelle, pouvait le faire apparaître comme un doublon de l'administration territoriale. La coordination et la cohérence de l'action administrative ont parfois été mises en défaut par cette organisation. Ainsi, le service d'études techniques (SET), créé au sein de la présidence avec 14 agents rémunérés sur contrat de cabinet, intervenait-il « au coup par coup », concomitamment avec le ministère de l'équipement, sur certaines opérations, dans des conditions qui ne facilitaient pas la coordination de leur action. Dans un autre secteur, la création du département des aménagements touristiques, par

démembrement du service du tourisme, sa transformation ultérieure en service autonome et enfin son rattachement au service dont il était issu, ont contribué à la désorganisation de ce dernier.

Le licenciement d'une partie de ces agents non fonctionnaires, après 2004, a généré de multiples contentieux dont le coût pour la collectivité n'a pas encore été évalué.

Le cas du groupement d'intervention pour la Polynésie (GIP), service sans personnalité morale mais doté d'une grande autonomie de gestion, a également montré les conséquences, en termes d'économie des moyens, de la création d'une administration parallèle.

Institué en 1998, le GIP avait pour mission initiale de porter secours aux populations menacées, notamment à la suite de cyclones. Il assurait aussi les transports maritimes et prêtait son concours, en cas de besoin, à tout service administratif de la Polynésie française. Ses missions ont été rapidement banalisées et démultipliées en 2000 : gestion de parkings, de promenades publiques, d'espaces d'animation et de spectacles, travaux d'embellissement, aménagement des biens du domaine et d'une manière plus générale tous travaux d'équipement. Initialement fixé à 323 agents, l'effectif s'est stabilisé aux alentours de 600 jusqu'en 2003. Mais fin 2005, il atteignait 994 agents, en raison d'une part du transfert de 95 agents en contrat de cabinet, après la fin du mandat du président FLOSSE, d'autre part des recrutements massifs d'agents sous contrat à durée déterminée, intervenus entre le 22 octobre 2004²¹⁴ et le 3 mars 2005²¹⁵, et motivés par les besoins de sécurisation des bâtiments administratifs pendant une période d'instabilité politique. Plus de trois cent agents sous contrat à durée déterminée ont vu leur contrat pérennisé ou reconduit sous la même forme en 2006, après la dissolution du GIP. L'impact de mesures conjoncturelles, prises dans l'urgence entre 2004 et 2005, pèsera donc durablement sur le budget de la collectivité.

214) 22 octobre 2004 : Election de M. Gaston FLOSSE à la présidence de la Polynésie française à la suite de la motion de censure votée le 9 octobre 2004 contre le gouvernement de M. Oscar TEMARU.

215) 3 mars 2005 : Election de M. Oscar TEMARU à la présidence de la Polynésie française à la suite du changement de majorité intervenu à l'assemblée après les élections partielles du 13 février 2005 (circonscription des Îles du Vent) et du vote le 18 février 2005 d'une motion de censure contre le gouvernement de M. Gaston FLOSSE.

3 - Des programmes d'investissement réalisés sans réel souci d'économie et induisant des charges de fonctionnement pour l'avenir

Les dépenses d'investissement réalisées en 2003 s'élevaient à 281 M€ après une forte augmentation annuelle sur la période 1998/2003 (16 %). Les montants dépensés en 2004 et 2005 sont très légèrement en retrait avec respectivement 271 et 267 M€

Ces dépenses ont souvent été engagées sans considération des contraintes économiques et sans souci d'efficacité ou d'efficacités de l'action publique. La collectivité d'outre-mer s'est ainsi dotée en 2003 d'un avion ATR-500 pour le service de la présidence, qui a entraîné une dépense d'investissement de près de 13,9 M€ et des charges de fonctionnement, hors amortissement, estimées en 2004 à environ 1,2 M€ par an, alors que le nombre et l'objet des tournées montrent que l'utilisation de l'appareil n'est pas optimisée.

Le coût prévisionnel de réalisation des programmes d'investissement a souvent été très largement dépassé, tandis que les coûts futurs de fonctionnement des équipements réalisés n'étaient pas estimés.

L'examen de diverses opérations d'investissement, liées à la réalisation de résidences officielles, a montré à la fois l'imprécision des objectifs assignés aux programmes et l'absence de maîtrise des coûts qui résultait souvent des modifications apportées au projet en cours de réalisation.

Ainsi, pour la construction des bâtiments de la présidence, le coût total des dépenses réalisées, ameublement compris, a pu être évalué à 38,5 M€ fin 2004, alors que le coût initial du programme, fixé en 1996, était de 12,6 M€. Cet écart important révèle l'insuffisante préparation du projet ainsi que ses dérives, occasionnées par les exigences du maître d'ouvrage.

Dans le cadre d'une autre opération, l'acquisition par la Polynésie française, en 1998, de l'atoll de Tupai (situé près de Bora-Bora), pour y aménager un lieu d'hébergement, a entraîné une dépense d'investissement de 13,4 M€ pour un coût de fonctionnement à minima de 419 000 € par an. De même, de janvier à juillet 2003 ont été réalisés sur l'atoll de FAKARAVA d'importants travaux d'aménagements, pour un coût total de 21 M€. Ces installations ont ensuite hébergé des personnalités invitées par la présidence, 20 à 25 jours au plus par an.

Le groupement d'intervention pour la Polynésie (GIP) constituait, eu égard au montant des crédits budgétaires qui lui étaient alloués, le quatrième service de la collectivité pour les dépenses d'investissement. L'impréparation de ses projets explique dans bien des cas les dérapages observés. Ainsi, de nombreuses dépenses réalisées entre 2001 et 2004 par ce service, pour l'aménagement d'espaces publics, n'ont pu servir à leur objet initial, à cause d'une absence d'études sérieuses et préalables des besoins à satisfaire. Dans le domaine des transports maritimes, première activité permanente du GIP, de nombreuses mises au point en cours d'exécution des marchés passés en Chine ont par ailleurs augmenté les coûts de construction des navires de la flottille administrative.

La construction du nouvel hôpital de Papeete est la plus importante opération d'investissement de la collectivité d'outre-mer, en cours d'exécution. Envisagée en 1997 par les gestionnaires de l'actuel établissement, cette opération a été décidée et lancée en janvier 2001 par le président de la Polynésie française, sans attendre le résultat d'études sur le coût de fonctionnement de la nouvelle structure hospitalière et son incidence sur l'équilibre des comptes sociaux. Le projet était évalué au 31 décembre 2005 à 276,5 M€ la livraison étant prévue pour 2008. A moins de deux ans de l'ouverture du nouvel hôpital, les conditions de recrutement et de formation des nouveaux agents destinés à le faire fonctionner et l'estimation précise de son coût de fonctionnement ne sont toujours pas connues.

II - Une organisation et des contrôles défaillants

L'organisation de la collectivité d'outre-mer a favorisé au cours des années passées une certaine opacité dans la gestion des fonds publics, alors que les organes et dispositifs de contrôle interne et externe étaient incapables d'empêcher les dérives.

A - Une organisation favorisant l'opacité de la gestion

L'extrême concentration du pouvoir au sein de la collectivité et l'imparfaite définition des procédures relatives à l'engagement de la dépense publique ont fortement contribué à l'opacité de la gestion.

1 - La concentration du pouvoir de décision et la faiblesse des organes délibérants

En vertu de la loi organique du 27 février 2004 portant statut de la collectivité d'outre-mer, l'assemblée de la Polynésie française a notamment pour mission de voter le budget et de contrôler l'action du président et du gouvernement.

Pourtant, des pouvoirs importants ont été exercés par le président de la Polynésie française ou par le conseil des ministres, sans contrôle de l'assemblée délibérante.

De nombreux recrutements d'agents (626 au total) ont ainsi été opérés par la voie de contrats de cabinet, dont la notion avait été peu à peu détournée. L'assemblée délibérante n'a alors été amenée à se prononcer que sur une enveloppe budgétaire globale laissée à la disposition de la présidence, aucune limite n'étant imposée à l'effectif ou aux missions du cabinet.

Les décisions budgétaires relèvent par principe de la compétence de l'assemblée de la Polynésie française. Pourtant, l'exécutif s'est parfois immiscé dans l'exercice de cette compétence. Des annulations d'autorisations de programme non engagées ont ainsi été décidées par un simple arrêté en conseil des ministres, alors que le parallélisme des formes commandait que l'assemblée, qui les avait votées, délibère sur leur annulation. A de maintes reprises, l'assemblée s'est elle-même privée de certaines de ses prérogatives pour les transférer, par délibération, à l'exécutif, comme ce fut le cas pour l'admission en non valeur des créances ou l'attribution de certaines subventions.

Alors que la réglementation financière et comptable de la collectivité prévoit qu'en annexe au budget figure la liste prévisionnelle des subventions de fonctionnement par bénéficiaire, il existe désormais une ligne budgétaire « subventions aux associations diverses », d'un montant moyen annuel de 1,25 M€ à la disposition du président de la Polynésie française. Ainsi, plusieurs organismes sont-ils subventionnés, à la fois dans le cadre de la liste nominative arrêtée au budget et dans le cadre de l'enveloppe attribuée par le président. Il n'est rendu compte de l'utilisation de cette ligne ni dans les documents budgétaires ni dans le rapport d'activité présenté à l'assemblée.

Par ailleurs, en l'absence de dossiers techniques et de critères d'attribution, les motifs des choix opérés par le président pour l'octroi des subventions d'investissement aux communes restent obscurs.

Le manque d'information des représentants à l'assemblée de la Polynésie française doit également être relevé en ce qui concerne la gestion des programmes d'investissement.

Ce défaut d'information a abouti, dans certains cas, à soustraire du contrôle de l'assemblée d'importantes dépenses, notamment en matière d'acquisitions foncières ou de travaux, sans que celle-ci puisse se prononcer sur leur utilité.

Par ailleurs, il n'existe pas de programme pluriannuel d'investissement débattu devant l'assemblée et soumis à son approbation. Un programme quinquennal a bien été élaboré, fin 2002, par le gouvernement de la Polynésie française, dans le cadre du suivi de la dotation globale de développement économique (DGDE). Cependant, il n'a jamais fait l'objet d'un débat à l'assemblée. Seules figurent dans le budget de la Polynésie française, les autorisations de programme financées par la DGDE, sans que le lien avec ce programme quinquennal puisse être clairement établi. Or, il s'avère très difficile pour les élus de comparer le programme quinquennal aux opérations financées en tout ou partie par la DGDE et le reliquat du fonds de reconversion économique de la Polynésie française (FREPF), car depuis 2002, toutes les opérations initialement prévues n'ont pas été réalisées. Il existe pourtant des instruments de suivi d'exécution budgétaire, sous la forme de fiches budgétaires d'opérations qui pourraient aider les membres de l'assemblée délibérante à mieux contrôler ces opérations. Mises en place en 2004 et centralisées par la direction locale du budget, ces fiches servent actuellement au suivi de l'exécution de la DGDE et sont adressées chaque année au représentant de l'Etat en Polynésie française. Une présentation synthétique de ces fiches budgétaires d'opérations pourrait être destinée aux élus de l'assemblée, afin qu'ils appréhendent mieux l'évolution des opérations d'investissement, et plus particulièrement celles financées par la DGDE et le reliquat du FREPF.

D'une manière générale, le développement du pouvoir de contrôle de l'assemblée sur la gestion des finances de la collectivité garantirait une meilleure maîtrise de l'évolution de la dépense publique et de la pression fiscale. Or, l'absence de débat d'orientation budgétaire à l'assemblée est révélatrice du rôle dans lequel sont encore cantonnés ses membres. En effet, le règlement intérieur de l'assemblée prévoit que le discours du président de la Polynésie française permettant de présenter les grandes orientations du budget à venir, lors de l'ouverture de la session budgétaire, ne donne lieu à aucun débat. Il est peu compréhensible, eu égard à l'importance de la collectivité d'outre-mer, que ce débat soit imposé en Polynésie française aux communes de 3500 habitants et plus, alors qu'il ne l'est toujours pas pour le « Pays ».

2 - L'opacité des procédures

En ce qui concerne les procédures de commande publique, dont la réglementation relève de la seule compétence de la collectivité, certaines pratiques ont permis l'attribution de nombreux contrats publics dans des conditions quasi confidentielles, pratiques facilitées, jusqu'en février 2004, par la non obligation de transmission des marchés au contrôle de légalité. C'est ainsi que pour les procédures d'appel d'offres les plus fréquemment utilisées, c'est le président de la Polynésie française, et non une commission d'élus, qui choisit librement l'offre qu'il juge la plus intéressante, comme le prévoit le code des marchés publics applicable localement.

Malgré ces facilités, les règles de mise en concurrence, notamment le respect de l'égalité des chances des candidats à concourir, ont été contournées à de nombreuses reprises lors des appels d'offres pour les opérations d'investissement. De multiples irrégularités ont ainsi été relevées lors du contrôle du groupement d'intervention de la Polynésie (GIP) qui recourait très fréquemment aux mêmes entreprises. Certaines d'entre elles, qui avaient des liens étroits avec le responsable du service, réalisaient d'ailleurs la totalité de leur chiffre d'affaires avec le GIP.

A l'occasion de l'attribution des marchés de maîtrise d'œuvre et de travaux relatifs à la construction de la présidence, les règles du code des marchés publics ont été interprétées de manière à réduire la mise en concurrence : le programme a ainsi été considéré comme une réhabilitation d'ouvrage existant, qui permettait d'éviter l'organisation d'un concours, alors qu'il s'agissait, l'ancienne structure étant rasée, de la construction de bâtiments nouveaux. Des appels d'offres ont été déclarés infructueux pour permettre une négociation directe avec les entreprises. Des avenants de régularisation ont été passés après réalisation de travaux supplémentaires par les entreprises titulaires des marchés.

La même liberté a été prise avec les règles en vigueur, en matière de recrutement. La permanence de la même présidence de 1991 à 2004 avait pérennisé la situation de certains agents de cabinet. Pour leur éviter d'être soumis à la précarité d'un contrat de cabinet lié à la durée du mandat de l'élu et de perdre les avantages d'un régime indemnitaire favorable, des dispositions les concernant ont été incluses dans une délibération de 2002 visant à résorber les emplois précaires, donnant ainsi la possibilité au président de les nommer dans l'un des cadres d'emploi de la fonction publique. Cette délibération, qui a fait l'objet d'un recours devant le tribunal administratif de Papeete, a été annulée en 2004 au motif qu'elle instaurait un régime d'accès privilégié aux emplois titulaires, réservé aux contractuels. Le jour même, 55 arrêtés ont été pris à la demande de la présidence pour intégrer dans la fonction publique des agents dont la plupart bénéficiaient d'un contrat de cabinet.

Les intérêts personnels de certains agents de la collectivité ont enfin pu conduire à l'utilisation de moyens publics à des fins privées. C'est ainsi que fut créée en 2000 une société commerciale, sous l'impulsion du chef de service du groupement d'intervention de la Polynésie (GIP), qui en fut même pendant les premières années le gérant, ayant pour unique associé une coopérative de pêcheurs ne regroupant que des agents de ce service public territorial. En apparence, cette société privée n'avait aucun lien avec le service. Pourtant, pendant plusieurs années son secrétariat a été assuré par un agent du GIP, dans les locaux du service. Pour le compte de cette société, des marins du GIP ont assuré plusieurs convois de thoniers provenant de Corée puis de Chine. Le manque de clarté des relations entre la société et le GIP a entretenu une réelle confusion entre les intérêts privés des agents de la collectivité d'outre-mer et les moyens du service public.

3 - La faiblesse des outils de prévision et de suivi de l'exécution budgétaire

Les outils de prospective, d'analyse et de pilotage de l'exécution du budget, déterminants pour que les responsables politiques puissent assurer le maintien des grands équilibres, sont, lorsqu'ils existent, déficients.

Les documents budgétaires et comptables ne permettent pas de connaître le niveau d'exécution des autorisations de programmes (AP).

Malgré les améliorations apportées en 2004, qui facilitent désormais la distinction entre services votés et mesures nouvelles lors du vote du budget primitif, les documents budgétaires et comptables ne permettent pas aux membres de l'assemblée et aux citoyens d'avoir une totale lisibilité des crédits ouverts par opération et d'en suivre l'exécution. Dès lors, ces documents ne sont pas de nature à garantir une totale transparence de l'utilisation des fonds publics.

Le système des autorisations de programme (AP) et crédits de paiement (CP) a été progressivement détourné de son objectif principal qui est d'établir un lien entre la logique pluriannuelle de réalisation des opérations d'investissement et le cadre budgétaire annuel qui prévaut pour l'allocation des moyens nécessaires à leur exécution. On constate dans la pratique que les procédures suivies ne permettent pas l'identification des dépenses. Celles-ci sont imputées à plusieurs autorisations de programme dont le libellé est suffisamment large pour autoriser des imputations multiples, ce qui nuit à la transparence des documents budgétaires et comptables.

Les modifications fréquentes apportées aux autorisations de programme (AP) existantes, comme le grand nombre de création d'AP en cours d'année, traduisent également les changements récurrents dans la réalisation des programmes imposés par les responsables politiques.

Le nombre important d'autorisations de programme ne recevant pas de début d'exécution au cours de l'année de leur ouverture résulte du fait qu'elles sont considérées comme un moyen d'affichage politique. Elles sont inscrites sans que soit prévu le financement correspondant et sans garantie de la réalisation de l'opération.

Il faudra attendre 2004 pour qu'intervienne une première mise à jour significative des autorisations de programme, l'assemblée de la Polynésie française ayant alors annulé 20 % du stock des autorisations antérieures pour lesquelles aucune dépense n'avait été effectuée. De telles mises à jour devraient être plus fréquentes afin de clarifier le processus de prévision budgétaire.

S'agissant de la consommation des crédits de paiement, la faiblesse des taux d'exécution annuels des opérations d'investissement (inférieurs à 50% des crédits délégués) met en évidence l'imprécision des prévisions budgétaires. Les crédits de paiement reportés chaque année représentent en moyenne une année d'exécution.

Le suivi des opérations d'investissement au moyen de fiches budgétaires d'opérations, à compter de 2004, aurait dû permettre de garantir, dès le vote de l'autorisation de programme, l'inscription des crédits de paiement nécessaires pour chacune des années de réalisation de l'opération, et d'assurer ainsi l'adéquation entre les crédits de paiement ouverts et les sommes mandatées en fin d'exercice. Le taux d'exécution des investissements de 2005 (44 %) montre qu'il en est toujours rien.

Les prévisions de recettes budgétaires de la Polynésie française souffrent également de l'absence d'études préalables en matière fiscale ; de même, les changements de mode de calcul des rôles d'impôt et l'absence de suivi de l'assiette des contributions directes ne permettent pas d'appréhender le montant des recettes fiscales attendues. Le foisonnement des taxes et droits indirects (on en dénombrait 35 au 31 décembre 2003) nuit à la lisibilité du dispositif fiscal ; certains ont pu connaître une existence très courte, comme la taxe sur les recettes de publicité autres que télévisées, qui n'aura duré qu'un an. Dans d'autres cas, des décisions relatives à l'assiette de taxes ont pu être prises en contradiction avec des objectifs d'une autre politique publique.

La préparation des décisions à prendre dans ce domaine est d'autant plus importante que depuis la loi statutaire de 2004, les mesures relatives à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement des impôts et taxes relèvent de « lois du pays », qui, compte tenu des risques de recours auxquels elles sont soumises, rendent leur vote nécessaire au moins six mois avant le début de l'exercice budgétaire, pour permettre leur entrée en vigueur au 1^{er} janvier.

L'autonomie dont bénéficie la Polynésie française devrait l'inciter à engager une réflexion stratégique sur sa fiscalité. Dès lors, les études d'impact préalables à la mise en place de nouvelles dispositions et l'analyse de la cohérence de sa politique fiscale pourraient être les principales missions d'un observatoire des impôts qui fait défaut. Cette carence est d'autant plus ressentie que désormais les recettes fiscales dépendent en grande partie de l'activité économique et que des variations importantes peuvent être observées sur de courtes périodes.

Pour permettre un travail efficace de cet observatoire, les services actuellement en charge de la fiscalité devraient affiner leurs prévisions et améliorer leurs contrôles afin d'avoir la maîtrise du dispositif. Le contrôle fiscal est presque inexistant. Il n'y a pratiquement pas de vérification sur pièces et seuls 15 contrôles sur place avaient été réalisés en 2003. Par ailleurs, le service des contributions ne disposait d'aucune statistique en matière de contentieux jusqu'en 2002.

La faiblesse des outils de prévision se fait également sentir dans le suivi des incidences budgétaires du mécanisme de défiscalisation locale, qui consiste en un crédit d'impôt sur les sociétés et sur les transactions pour tout investisseur dans les divers domaines de la vie économique polynésienne, et dont le succès n'avait pas été anticipé. En 2004, le montant des défiscalisations atteignait encore le double des prévisions du budget primitif. Des modifications pour limiter le nombre des opérations de défiscalisation étaient pourtant intervenues début 2004, mais elles ont été corrigées en décembre de la même année. Ces modifications intervenues en moins d'un an prouvent certes une grande réactivité, mais également une insuffisance des études préalables. Elles peuvent provoquer un climat d'incertitude pour le monde économique, peu disposé à des changements aussi rapides des règles.

Enfin, le recouvrement n'est pas organisé de façon rationnelle, puisqu'il est assuré, en matière d'impôts indirects et de recettes du domaine, de l'enregistrement et de la conservation des hypothèques, par deux comptables publics sur lesquels le payeur de la Polynésie française n'a aucun moyen de contrôle, et dont les restes à recouvrer ne figurent pas dans les comptes présentés à l'assemblée.

4 - La nécessité de poursuivre la réflexion sur la modernisation des instruments de suivi de l'exécution budgétaire

Un premier pas a été fait pour tenter d'améliorer la transparence de la gestion de la collectivité d'outre-mer. La Polynésie française vient en effet d'engager une réflexion sur de nouveaux instruments de suivi de l'exécution budgétaire, se rapprochant ainsi des objectifs de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), tout en les adaptant aux spécificités locales.

Ainsi, une délibération du 27 juillet 2006 modifiant l'organisation budgétaire, comptable et financière de la Polynésie française, a décidé de spécialiser les crédits par mission, regroupant les dépenses qui concourent à la réalisation d'une politique publique définie. Ces missions, au nombre de 18, sont interministérielles. Elles sont déclinées en 70 programmes. Par ailleurs, l'inspection générale de l'administration a été chargée, en collaboration avec chaque ministère local, de l'élaboration de ratios de gestion et d'indicateurs de performance.

Cette réforme devrait permettre d'apporter une plus grande clarté dans les choix stratégiques des finances publiques et accroître l'efficacité de la gestion de la collectivité. Comme c'est déjà le cas pour l'Etat, dans le cadre des dispositions de la LOLF, cette réforme devrait conduire à une plus grande liberté, mais également à une plus grande responsabilité des gestionnaires.

Il serait souhaitable que cette démarche nouvelle s'accompagne de dispositions incitatives pour les principaux responsables de la gestion. Ces mesures seraient d'autant plus facilement envisageables que la collectivité d'outre-mer est pleinement compétente pour édicter une réglementation dans ces domaines.

L'assemblée de la Polynésie française pourrait être étroitement associée à cette réforme qui devrait lui donner une meilleure connaissance du coût et de l'efficacité des actions engagées par la Polynésie française.

Ces évolutions ouvriraient la voie à la mise en place d'une évaluation des politiques publiques qui apparaît d'autant plus nécessaire que le domaine de compétence de la collectivité d'outre-mer est vaste et diversifié et que l'existence de nombreux ministères, intervenant pour des politiques communes, peut être à l'origine d'incohérences, d'inefficacité ou d'inefficience.

B - Une insuffisance du contrôle interne de la collectivité et du contrôle externe exercé par l'Etat

Les fonds publics dont dispose la collectivité d'outre-mer sont utilisés sans contrôle suffisant de l'administration locale, de l'assemblée délibérante ou des services de l'Etat. Les procédures budgétaires et comptables comportent en effet de nombreuses failles qui font obstacle à des contrôles plus pertinents.

1 - Le contrôle interne doit être renforcé

La Polynésie française dispose de plusieurs organes de contrôle interne qui ont été impuissants à empêcher les dérives.

L'inspection générale de l'administration du territoire (IGAT)²¹⁶, créée par la collectivité en 1985, est chargée d'étudier les mesures propres à assurer une bonne organisation et un bon fonctionnement des services publics, établissements publics et offices de la collectivité d'outre-mer. Cependant, cette inspection, placée sous la seule autorité du président de la Polynésie française, ne dispose pas d'une autonomie d'action, ses investigations n'étant entreprises qu'à la demande du président. Bien qu'elle soit chargée de rédiger le rapport annuel d'activité du gouvernement, sa propre activité ne fait pas l'objet d'un rapport annuel soumis à l'assemblée de Polynésie française, contrairement aux autres services et établissements publics de la collectivité d'outre-mer. Depuis sa création, l'IGAT n'a réalisé que deux à trois études par an, consacrées soit aux services internes de la collectivité, soit à des organismes périphériques. La mission confiée à l'IGAT en vue du contrôle de ces organismes pourrait être développée en plaçant sous son autorité les agents actuellement chargés de suivre l'évolution financière des sociétés d'économie mixte. Ce rôle est actuellement dévolu au service des finances et de la comptabilité bien que certains dossiers soient directement suivis par les services de la présidence (ainsi d'Air Tahiti Nui). Le renforcement de ces contrôles est pour le moins nécessaire, la loi organique du 27 février 2004 ouvrant à la collectivité la possibilité de participer désormais au capital de toute société commerciale, à la seule condition que cette participation présente un intérêt général.

216) Devenue IGA après l'adoption en 2004 du nouveau statut de la Polynésie française.

L'inspection générale de l'administration devrait voir en outre son autonomie renforcée vis-à-vis de l'exécutif local, pour être en mesure de proposer les améliorations qui lui paraissent indispensables. Pour cela, elle devrait pouvoir disposer d'une marge d'initiative dans la programmation de son activité.

Par ailleurs, le contrôle des dépenses engagées (CDE), institué en 1990, intervient dans le cadre d'un dispositif bien structuré, mais connaît certaines faiblesses dans sa mise en œuvre. Ainsi, dans la pratique, les correspondants du contrôleur des dépenses engagées sont également agents des services dans lesquels ils sont chargés de la saisie de la dépense dans la comptabilité d'engagement, ce qui les soumet à de fortes contraintes, dues à cette double dépendance. De plus, dans le cas où le contrôleur refuse son visa, le président de la Polynésie française peut passer outre à ce refus par décision motivée.

Les refus de visa du contrôleur et les décisions de passer outre de l'ordonnateur trouvent essentiellement leur origine dans le non respect des règles de passation des marchés et de leurs avenants et dans les pratiques de « régularisation » a posteriori des dépenses de fonctionnement, notamment en matière de frais de personnel, lorsque l'embauche précède les décisions de recrutement.

Pour éviter de soumettre leurs actes ou décisions d'engagement au visa du contrôleur des dépenses engagées, certains services multiplient les bons de commandes jusqu'au seuil en dessous duquel ce visa n'est pas requis. Or, le contrôleur des dépenses engagées n'est pas investi de toutes les missions d'une cellule de contrôle interne, qui lui permettraient notamment de déceler ces pratiques en matière de commande publique.

Un renforcement du contrôle des dépenses engagées apparaît donc souhaitable, de manière à fiabiliser les procédures. Les correspondants du contrôleur des dépenses engagées pourraient lui être spécifiquement rattachés. Par ailleurs, les décisions de passer outre à son refus de visa pourraient être utilement transmises, dès leur édicition, au contrôle de légalité et à la chambre territoriale des comptes.

La collectivité n'est pas non plus dotée de services de contrôle interne qui lui permettraient de développer la collecte et l'analyse des données financières nécessaires à la maîtrise des coûts. Même dans les entités dont l'activité se rapproche de celle d'entreprises ou de services à caractère industriel et commercial, aucune analyse précise des coûts n'est opérée et l'on ne peut que regretter l'absence de comptabilité analytique. Pour le groupement d'intervention de la Polynésie (GIP), dont les missions multiples auraient nécessité la mise en place d'un suivi des coûts, l'affectation d'un seul agent au contrôle de gestion n'a pas permis de mettre en place des outils de mesure du coût des différentes activités.

Au préalable, le contrôle interne devra veiller à l'amélioration de la fiabilité des comptes de la collectivité, de nombreuses imperfections ayant été détectées.

Ainsi, le principe du rattachement des charges et des recettes à l'exercice n'est pas respecté, notamment en ce qui concerne la prise en charge des dépenses de personnel.

Par ailleurs, le bilan de la Polynésie française ne fait pas état des restes à recouvrer figurant dans les comptes des deux receveurs particuliers que sont d'une part le receveur des domaines, de l'enregistrement et de la conservation des hypothèques, d'autre part le receveur des impôts. Or, pour ce dernier les restes à recouvrer au 31 août 2006 représentaient près de 35,5 M€ A la fin de l'exercice 2005, le montant des créances irrécouvrables en matière fiscale s'élevait à 12,5 M€, alors qu'aucune provision n'était prévue pour couvrir l'apurement de ces créances.

Le bilan ne donne pas non plus une image fidèle des valeurs immobilisées de la collectivité. L'écart entre l'inventaire de la direction des finances et de la comptabilité et l'état de l'actif du payeur s'élève à près de 54,5 M€, provenant pour l'essentiel de la valorisation des participations au capital de la banque SOCREDO. Si la réglementation issue de l'instruction comptable M51 ne prévoit pas de dispositions particulières pour prendre en compte les évolutions de la valeur des participations, la réglementation comptable de la Polynésie française peut cependant être adaptée afin d'autoriser la constitution de provisions pour dépréciation et ainsi de prendre en compte de tels risques.

De nombreuses améliorations sont ainsi attendues pour que le bilan de la Polynésie française donne une image fidèle de la situation financière de la collectivité.

2 - Le contrôle de l'Etat doit être réaffirmé et mieux coordonné

Le contrôle de l'Etat sur la collectivité d'outre-mer de la Polynésie française s'inscrit dans le cadre du statut d'autonomie qui lui est reconnu. Cette mission s'exerce a posteriori, tant pour le contrôle de la régularité et de la légalité des actes que pour le contrôle budgétaire, mais dans des conditions qui limitent l'action du représentant de l'Etat par rapport à celle qu'exerce un préfet de département. Ainsi, certains actes ne sont pas soumis à l'obligation de transmission au représentant de l'Etat pour qu'il exerce le contrôle de légalité. Tel fut le cas, jusqu'en 2004, des marchés publics passés par la collectivité d'outre-mer. Certains cas de saisine budgétaire ne sont pas ouverts au haut-commissaire (absence de vote du budget, déficit du compte administratif).

Dans la pratique, le nombre d'actes donnant lieu chaque année à un déféré du haut-commissaire de la République au titre du contrôle de la légalité reste faible. De 2003 à 2006, le nombre de déferés enregistrés par le tribunal administratif n'a été que de 17, soit environ 4 par an.

Il en est de même pour les saisines au titre du contrôle des actes budgétaires, le représentant de l'Etat n'ayant saisi la chambre territoriale des comptes qu'en 1992 et en 2006, pour un déséquilibre du budget de la collectivité d'outre-mer. En début d'année 2005, l'un des motifs ayant conduit à la saisine de la chambre l'année suivante, aurait déjà pu justifier la mise en œuvre de la procédure. Par ailleurs, la chambre n'a jamais été saisie par le représentant de l'Etat au titre de l'inscription d'une dépense obligatoire au budget de la collectivité, alors que dans plusieurs cas il aurait été fondé à le faire.

Le contrôle par l'Etat des fonds publics gérés par la Polynésie française mériterait encore d'être renforcé et mieux coordonné, notamment en ce qui concerne les opérations d'investissement.

Le contrôle de l'utilisation de la dotation globale de développement économique (DGDE), principale contribution de l'Etat au budget de la collectivité d'outre-mer (environ 110 M€par an), révèle bien les limites du rôle joué par l'Etat dans ce domaine.

La Polynésie française a l'obligation, dans le cadre de la convention du 4 octobre 2002 qui institue la DGDE, d'établir un programme quinquennal d'investissement. Ce programme présente l'inconvénient de n'être pas chiffré puisqu'il ne fixe que des orientations. La collectivité est toutefois tenue de présenter chaque année à l'Etat la tranche annuelle suivante quantifiée du programme d'investissement. L'exécution de ces projets donne lieu ensuite à un compte rendu annuel d'exécution. Un comité mixte paritaire, chargé du suivi de l'exécution de la convention peut formuler des recommandations sur la mise en œuvre du programme. Toutefois, il aura fallu attendre près de quatre ans pour voir la création de ce comité, en février 2006.

Par ailleurs, à l'achèvement de chaque projet, la collectivité est tenue de produire à l'Etat un dossier détaillé que le haut-commissaire adresse ensuite à la chambre territoriale des comptes pour qu'elle puisse exercer ses contrôles habituels. Le seul dossier communiqué à ce titre, concernant les aménagements de l'atoll de Fakarava, terminés en juillet 2003, n'a été transmis à la chambre qu'en juin 2005. Depuis cette date, aucun autre dossier n'a été communiqué, ni à la chambre ni aux services de l'Etat, alors que 13 autres opérations financées par la DGDE sont achevées.

L'analyse faite sur les comptes-rendus annuels montre qu'il est particulièrement difficile de suivre les opérations initialement prévues au titre de la DGDE ou de l'ex-FREPF en raison des nombreux changements intervenus, soit dans l'origine du financement, soit dans le contenu des opérations. La mise en place de fiches budgétaires d'opération devrait permettre dans l'avenir de mieux identifier les opérations de la liste prévisionnelle annuelle de sorte que la lisibilité du suivi de l'utilisation des crédits ne soit plus troublée par de trop nombreux changements, comme ce fut le cas en 2003.

Le contrôle des opérations financées par la DGDE est d'autant plus nécessaire que le nouveau dispositif mis en place par la convention de 2002 présente plus de souplesse pour la collectivité que le régime antérieur d'octroi des subventions d'équipement par l'Etat, comme l'ont bien montré les péripéties du financement de la construction du nouvel hôpital de Papeete. La précipitation observée lors du lancement de ce projet par la collectivité, en 1999, avait conduit l'Etat à suspendre sa participation financière au titre de cette opération, dans l'attente de la réalisation d'études préalables relatives au coût de fonctionnement futur du nouvel équipement et à son impact sur l'équilibre des comptes sociaux. Avec la mise en place de la DGDE, l'Etat est devenu, ultérieurement, le principal financeur de ce projet estimé à 276,5 M€ alors que les incertitudes sur le financement des coûts de fonctionnement de la structure hospitalière demeurent.

Le renforcement du contrôle a posteriori exercé par les différents organes de l'Etat présents en Polynésie française permettrait d'envisager, dans de meilleures conditions la poursuite des engagements pris par la collectivité nationale.

Ce renforcement est d'abord rendu nécessaire par l'obligation qu'ont les services de l'Etat de suivre annuellement la réalisation des objectifs qui guident désormais leur action.

Appliqués aux services de l'Etat en Polynésie française, ces objectifs doivent bien entendu respecter le statut d'autonomie renforcée dont dispose la collectivité d'outre-mer.

Afin de remplir tous ces objectifs, et ce dans un souci de meilleure information des citoyens et des élus nationaux, l'Etat doit en premier lieu poursuivre ses efforts en vue d'une connaissance plus précise des moyens et fonds alloués à la Polynésie française, en distinguant bien ce qui relève des compétences liées à sa souveraineté, des aides directes et indirectes de l'Etat au profit de la seule collectivité d'outre-mer, notamment en ce qui concerne les personnels mis à disposition.

La connaissance précise de l'efficacité et de l'efficience de ces aides est d'autant plus difficile à appréhender par les services de l'Etat et le Parlement, qu'il n'existe pas actuellement de structure partenariale d'évaluation des politiques publiques entre l'Etat et la Polynésie française.

Une telle structure permettrait d'assurer l'évaluation des politiques publiques menées en Polynésie française grâce aux aides de l'Etat, tant dans le domaine des investissements structurants que dans celui des aides à l'emploi. Elle répondrait aux obligations fixées par l'avenant n°2 à la convention du 4 octobre 2002 qui prévoit que son rapport quinquennal d'exécution devra porter sur les résultats enregistrés, les moyens et les procédures mises en œuvre par la collectivité d'outre-mer pour mener à bien les programmes financés par la DGDE.

Pendant l'évaluation des politiques publiques ne devrait pas se limiter à l'emploi de la DGDE, mais couvrir l'ensemble des secteurs d'interventions directes ou indirectes de l'Etat au profit de la collectivité d'outre-mer. Tel devrait être le cas de l'évaluation des aides attribuées dans le cadre du régime de solidarité territoriale (27,79 M€ en 2005) et en matière de santé publique (6,3 M€ en 2005), mais également dans le domaine de l'éducation nationale (357 M€ en 2005 uniquement en rémunérations de personnels de l'éducation nationale et de l'enseignement privé conventionné). Ces secteurs relevant de la pleine compétence de la Polynésie française, une telle évaluation nécessiterait toutefois une parfaite coordination entre les services de l'Etat et ceux de la collectivité d'outre-mer.

————— **CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS** —————

Quel que soit le degré d'autonomie accordé à la Polynésie française, les fonds qu'elle utilise restent soumis aux contrôles qui s'imposent à tous les organismes publics. Cette exigence est d'autant plus justifiée que l'Etat, qui apporte une aide importante à la collectivité d'outre-mer, est lui-même tenu de répondre aux obligations nouvelles introduites par la loi organique relative aux lois de finances (LOLF). Cela supposera de rechercher à l'avenir une plus grande transparence interne, avec un rôle accru de l'assemblée délibérante ainsi qu'une meilleure coordination des contrôles exercés par l'Etat. On pourrait en attendre une meilleure efficience de la gestion publique ainsi qu'une clarification des rapports entre l'Etat et la collectivité d'outre-mer. Les recommandations de la Cour des comptes s'articulent ainsi autour de trois axes principaux :

Le renforcement de la transparence au sein de la collectivité

Le développement des fonctions de collecte de l'information et de contrôle interne devrait être un préalable à toute réflexion stratégique sur l'avenir des finances de la Polynésie française.

Pour cela, il est nécessaire :

- de renforcer la fiabilité des comptes (valorisation plus précise du patrimoine, notamment des immeubles et valeurs mobilières, avec constitution de provisions pour dépréciation, suivi exhaustif des restes à recouvrer dans le bilan de la collectivité, application rigoureuse du principe de rattachement des charges et produits à l'exercice) ;*
- de clarifier la présentation des documents budgétaires ; il conviendrait notamment de procéder chaque année à la mise à jour des autorisations de programme, sous le contrôle de l'assemblée délibérante ;*
- d'engager une réflexion stratégique sur l'évolution des finances de la collectivité, en particulier dans le domaine de la fiscalité ; un observatoire des impôts pourrait être chargé de suivre l'évolution de l'assiette et des ressources fiscales et de réaliser des études prospectives sur la rénovation du système fiscal.*

Par ailleurs, la collectivité devrait développer les organes et dispositifs de contrôle interne dont elle dispose, voire en créer d'autres :

- une plus grande latitude devrait être laissée à l'inspection générale de l'administration de la Polynésie française, notamment pour la programmation de ses thèmes de contrôle ; son activité et ses moyens devraient être accrus pour mieux assurer l'audit interne des services et le suivi des organismes périphériques ;*
- le contrôle des dépenses engagées devrait être renforcé ; les décisions de passer outre au refus de visa du contrôleur des dépenses engagées pourraient être systématiquement transmises aux services chargés du contrôle de légalité et à la chambre territoriale des comptes ;*
- un service de contrôle de gestion, compétent pour l'ensemble de la collectivité, devrait être à même de développer l'analyse des coûts des différents ministères et services publics ; il pourrait avoir en charge la mise en place d'une comptabilité analytique pour les services assurant des prestations tarifées.*

***Le développement du contrôle de l'assemblée
sur la gestion des finances de la Polynésie française***

L'organisation d'un débat d'orientation budgétaire préalable au vote des dispositions fiscales et du budget primitif devrait être rendue obligatoire.

Un programme pluriannuel d'investissement devrait être débattu et voté par l'assemblée de la Polynésie française.

Des instruments de suivi d'exécution de ce programme seraient à élaborer à partir des fiches budgétaires d'opération.

L'amélioration de la connaissance des moyens apportés par l'Etat à la collectivité d'outre-mer et la mesure de leur impact

La connaissance des moyens publics apportés par l'Etat à la Polynésie française doit être améliorée, en distinguant mieux ce qui relève des compétences liées à sa souveraineté, des aides directes et indirectes au profit, d'une part, de la collectivité d'outre-mer, d'autre part, des communes et de leurs groupements.

L'utilisation de ces moyens doit par ailleurs être mieux contrôlée. Une meilleure coordination des services de l'Etat doit être recherchée. La coopération et l'échange d'informations entre ces services et la chambre territoriale des comptes doivent être développés.

Enfin, une structure partenariale d'évaluation des politiques publiques entre l'Etat et la Polynésie française pourrait être créée, sous la forme d'un comité mixte d'évaluation, chargé de suivre les actions et programmes cofinancés par l'Etat et la collectivité d'outre-mer dans le cadre des différentes conventions qui les lient.

**RÉPONSE DE MONSIEUR OSCAR MANUTAH TEMARU,
PRÉSIDENT DE LA POLYNÉSIE FRANÇAISE
DU 14 JUIN 2004 AU 22 OCTOBRE 2004
ET DU 3 MARS 2005 AU 26 DÉCEMBRE 2006**

L'insertion de la Cour des comptes sur la gestion des fonds publics par la Polynésie française sur la période 1991-2005 est une synthèse des différents rapports de la chambre territoriale des comptes, lesquels ont relevé les dysfonctionnements dans la gestion du gouvernement précédent. Je n'ai aucune autre observation à formuler sur ce point.

Par contre, je crois utile de rappeler que si les fonds publics sont destinés à soutenir l'action du gouvernement, « les incertitudes pesant sur le montant futur des transferts de l'Etat » sont préjudiciables à une gestion prévisionnelle des ressources. La structure partenariale d'évaluation des politiques publiques aurait dès lors plus de légitimité s'agissant d'évaluer des projets cofinancés.

Une connaissance préalable des contributions de l'Etat au bénéfice de la collectivité sur un moyen ou long terme faciliterait la programmation pluriannuelle des investissements que vous appeler de vos vœux. Il faut renouer avec la politique contractuelle de la décennie passée.

Enfin, je tenais à mentionner que les contributions de l'Etat même contractuelles tardent parfois à être versées mais nous comprenons que ce n'est qu'un phénomène conjoncturel donc passager.

**RÉPONSE DE MONSIEUR GASTON TONG SANG,
PRÉSIDENT DE LA POLYNÉSIE FRANÇAISE
DEPUIS LE 26 DECEMBRE 2006**

Je vous prie donc de tenir pour ma réponse les commentaires qui suivent et les deux pages annexées à la présente.

1- La Polynésie française est un pays qui se construit :

L'insertion au rapport public annuel de la Cour des comptes sur la gestion des fonds publics par la Polynésie française souligne les faiblesses et certains dysfonctionnements de cette gestion.

Il me paraît nécessaire de resituer celle-ci dans son contexte : celui d'un pays qui se construit.

En dépit de son histoire, de ses traditions et des deux chocs majeurs provoqués, l'un en 1963 par l'installation du Centre d'Expérimentation du Pacifique, l'autre par son départ en janvier 1996, la Polynésie française se développe et les faiblesses relevées dans sa gouvernance ne sauraient occulter les progrès réalisés.

2- Dans ce contexte de développement, la dépense publique est un levier majeur :

Pour se développer, la Polynésie française dispose de peu d'atouts. Elle est notamment privée de ressources naturelles. Elle doit compter sur sa richesse principale : sa ressource humaine (la population est jeune). Elle doit également préserver son patrimoine naturel et son patrimoine culturel qui sont les deux vecteurs essentiels du développement de son industrie touristique, première ressource économique du pays.

Dans ce contexte, la dépense publique, à laquelle l'Etat contribue très substantiellement, doit être maîtrisée et rationalisée. Il faut en effet, tout à la fois, consentir un effort considérable au bénéfice de l'éducation et de la formation des hommes, favoriser l'initiative privée, se substituer à cette dernière lorsqu'elle est défaillante, développer les équipements structurants. La puissance publique doit en outre veiller à préserver la cohésion d'un tissu social fragile.

Ainsi, si l'objectif est bien d'assurer la transition vers une économie de marché, ce ne peut constituer qu'un objectif à long terme.

3- Il faut préserver la cohésion sociale :

L'équilibre social est fragile et, à tout prendre, mieux vaut – transitoirement – offrir un rôle social assorti d'une rémunération aux hommes et aux femmes dépourvus de qualification plutôt que d'exposer la collectivité à la délinquance et à des troubles sociaux graves.

Le développement de l'ex groupement d'intervention (GIP) doit lui aussi être replacé dans son contexte.

En Polynésie française, les gouvernements successifs, n'ont pas entendu mettre en place de dispositifs d'indemnisation du chômage ni de RMI. Ils ont fait le choix d'offrir un emploi – même temporaire – ou une formation rémunérée à des hommes et à des femmes qui, sans cela, seraient privés de ressources, tout en leur donnant de meilleures chances d'insertion économique et sociale durable.

L'instauration du GIP, a participé de cet objectif. Mais à l'occasion de phénomènes climatiques majeurs (cyclones), la population a pu, à plusieurs reprises, relever l'efficacité et le courage de ces hommes et de ces femmes au service de leurs concitoyens. Le personnel du GIP a également assumé de très nombreuses tâches concrètes (curage des rivières, travaux de reconstruction, transport maritime, ...).

Il s'est donc agi d'un choix assumé par les gouvernements que d'offrir une rémunération en échange d'une activité. Les émeutes des banlieues qu'a connu, il y a peu, la métropole renforcent le gouvernement polynésien dans la conviction de la nécessité de procurer ressources et activité aux personnes qui restent en marge du développement économique et social.

Avant la métropole, mais avec son soutien financier, la Polynésie française a assuré à tous la garantie d'une couverture sociale : elle a mis en place, en 1995, la Protection Sociale Généralisée (PSG) qui couvre aujourd'hui 95 % de la population (la CMU a été instaurée en France en 1999).

4- La nécessité de se substituer à l'initiative privée défaillante :

La multiplication des sociétés d'économie mixte, « satellites » de la collectivité, doit certainement être contenue et leur gouvernance améliorée. Mais le Pays ne saurait être absent des lieux stratégiques de son développement, en particulier le tourisme.

Ce serait notamment un fâcheux raccourci que de regarder la création d'une compagnie aérienne internationale (Air Tahiti Nui) sous le seul angle de l'expression d'une identité propre fièrement revendiquée (et d'ailleurs légitime).

La création d'Air Tahiti Nui fin 1998, a répondu à une triple préoccupation :

- développer le nombre de sièges offerts à l'arrivée à Tahiti ;*
- diversifier les destinations (et les pays émetteurs de touristes) ;*
- être moins captif de décisions stratégiques prises par la compagnie nationale Air France, la compagnie régionale Air Calédonie, les compagnies charter ou les compagnies étrangères (Air New Zealand et Qantas).*

En 2001, la compagnie Qantas a cessé de desservir la Polynésie française (l'offre a été réduite de 24.000 sièges, soit une baisse de 3,3 %). En 2002-2003, les compagnies CORSAIR et Air Liberté ont cessé de desservir la destination (l'offre a été réduite de 87.000 sièges, soit une baisse de 12 %). La compagnie Air France a décidé depuis octobre 2006 de réduire la voilure (offre réduite de 12 000 sièges par an).

Au terme de l'exercice 2006, le résultat cumulé de la compagnie est déficitaire à hauteur de 42,7 millions d'euros. Mais depuis le début de son exploitation, elle a dû (comme le reste de l'industrie aérienne) absorber plusieurs chocs :

- *les conséquences sur le transport aérien des attentats du 11 septembre 2001 ;*
- *la forte augmentation du cours du baril « jet A1 », qui est passé de 39.6 US \$ en janvier 2004 à 79.2 US \$ en septembre 2005 (multiplication par deux qui a pesé lourdement sur le compte d'exploitation).*

« Le réseau de transport aérien est un outil de développement économique capital... Il s'inscrit dans une stratégie à long terme...et (participe) à l'amélioration de la profitabilité des investissements... » (source : Airline Network Benefits, IATA Economics Briefing, n° 3, janvier 2006).

5- La stratégie de développement a porté ses fruits jusqu'au début 2004 :

Les principaux indicateurs économiques et démographiques du Pays attestent que la stratégie de développement mise en œuvre à partir de 1991 jusqu'au début 2004, a porté ses fruits :

- *le taux de croissance annuel moyen en volume du PIB durant la période 1997-2002 a été de 3% ;*
- *le ratio ressources extérieures propres/ressources extérieures globales qui était de 35 % en 1995 a progressé pour atteindre 41 % en 2004 ;*
- *le taux d'inflation annuel moyen sur la période 1995-2004 a été de 1,15 % ;*
- *le taux de chômage (mesuré à l'occasion des recensements généraux de la population) était de 13,2 % en 1996 et de 11,7 % en 2002, à peine supérieur à celui de la métropole (pour mémoire, le taux de chômage à La Réunion était de 29,4 % en 2002) ;*
- *le taux de mortalité infantile, longtemps très élevé, se situe désormais (dans le contexte d'un pays en développement, rappelons le) sous la barre des 7 ‰ ;*
- *le taux de croissance de la population s'est sensiblement réduit, il est estimé à 4,6 % sur la période 2002-2006.*

Ce sont là des indicateurs qui attestent, pour la plupart, du succès de la politique volontariste mise en œuvre et qui contrastent avec les résultats observés en général dans l'outre-mer français, sans parler des pays voisins.

6- La Polynésie française bien notée jusqu'en 2004 :

Il n'est pas contestable que les politiques budgétaire et fiscale doivent être rationalisées.

Il n'en reste pas moins que la volonté du Pays de développer ses investissements structurants s'est traduite par une reprise de la commande publique dès 1998 qui s'est maintenue jusqu'en 2004 (taux de progression de 8 % en moyenne annuelle, en francs courants).

Cette politique n'a pas, jusqu'en 2004, obéré la capacité d'endettement de la Polynésie française, comme le confirme la note attribuée par Standard and Poor's :

- A -, pour la période 1999-2004 ;*
- BBB +, pour 2005 (en baisse).*

7 - Le Pays entend bien satisfaire aux conclusions de la Cour des comptes :

Le rapport de la Cour étant replacé dans son contexte, la Polynésie française, en dépit de faiblesses avérées, présente un bilan qui me semble pour le moins honorable.

Il n'en reste pas moins que les efforts du Pays doivent aller dans le sens d'une meilleure organisation de ses services publics et d'une meilleure gouvernance des sociétés « satellites ». Des mesures ont déjà été prises ou sont en voie de l'être, comme il est mentionné dans la note technique annexée à la présente. Un projet de mise en place d'un contrôle interne des services publics est ainsi en chantier.

- ANNEXE -

Selon la Cour : Attribution de nombreux contrats publics dans des conditions quasi confidentielles... c'est le président et non une commission d'élus, qui choisit librement l'offre qu'il juge la plus intéressante.

Le code des marchés publics applicables en Polynésie française a institué une commission consultative des marchés, essentiellement constituée de techniciens et non d'élus conformément à l'arrêté 687 CM du 20 juin 1995. Cette commission est obligatoirement saisie sur tous projets de marché ayant fait l'objet d'un appel ou projets de marché négociés dès lors qu'ils atteignent un montant supérieur à des seuils fixés par arrêté 338 CM du 25 février 2004.

Par ailleurs, le président a délégué à chaque ministre le pouvoir de contracter tout marché public qui relève de son domaine de compétence.

Selon la Cour : Les documents budgétaires et comptables ne permettent pas de connaître le niveau d'exécution des AP

Le compte administratif, dans sa section d'investissement, permet de connaître le niveau d'exécution des AP. En effet, pour chaque opération, le montant cumulé des AP votées, celui des CP délégués et mandatés et le montant des CP reportés sont détaillés.

Par ailleurs, le toilettage des AP avait déjà été entamé bien avant 2004.

La fiche budgétaire d'opération, instaurée en 2003, au-delà d'être un outil de pilotage budgétaire est aujourd'hui perçue par les chargés d'opération comme un outil efficace de gestion d'opération. Son bon usage permettra d'améliorer la consommation des CP mobilisés.

Selon la Cour : 55 arrêtés ont été pris à la demande de la Présidence pour intégrer dans la fonction publique des agents dont la plupart bénéficiait d'un contrat cabinet. Ces arrêtés n'ont jamais fait l'objet de recours devant la juridiction administrative.

Ces arrêtés ont été annulés par le gouvernement Temaru, ce qui explique l'absence de recours.

Selon la Cour : le principe de rattachement des charges et des recettes à l'exercice n'est pas respecté.

Le non-respect de ce principe de rattachement est dû au rejet du Trésor des écritures d'inventaire de fin d'année et à la position du Trésor de différer sa collaboration au chantier de migration du plan comptable M51 vers l'application du plan comptable général 1999.

Ce problème de rattachement des charges et recettes à l'exercice concerné devrait disparaître avec l'adoption de la nouvelle nomenclature.

Selon la Cour : le bilan de la Polynésie française ne fait pas état des restes à recouvrer figurant dans les comptes des deux receveurs particuliers.

Des démarches avaient été entamées avec le Payeur de la Polynésie française afin que celui-ci prenne en charge les titres de recette correspondant aux restes à recouvrer des deux receveurs particuliers. Cette intégration des restes à recouvrer n'a pas pu aboutir à ce jour du fait de la position actuelle du Trésor.

Selon la Cour : le bilan ne donne pas non plus une image fidèle des valeurs immobilisées de la collectivité

La valorisation plus précise du patrimoine de la Polynésie française est liée certes à la fourniture par les services d'un inventaire physique exhaustif des biens qui leur sont affectés mais dépend également d'une implication forte des services de la Paierie de la Polynésie française, sollicitée à plusieurs reprises dans le passé.

Ce chantier constituera une des priorités du Ministre des finances en 2007.

Selon la Cour : le suivi des opérations financées par la DGDE

La Polynésie française a bien matérialisé chaque année au budget primitif, dans un tableau récapitulatif, l'information relative aux projets aidés par la DGDE et une annexe au compte administratif reprend bien les projets bénéficiant d'un financement DGDE ;

Les rapports de suivi de la Polynésie française pour les années 2003 à 2005 ont été produits.

Le rapport d'audit pour l'année 2003 émanant de l'organisme indépendant a été présenté au comité mixte paritaire institué par avenant du 6 février 2006.

Durant l'année 2006, le Pays s'est attaché à rattraper le retard pris dans le suivi de la DGDE ; le Payeur de la Polynésie française a été désigné comme organisme de contrôle indépendant.

S'agissant des rapports d'audit des années 2004 et 2005, une convention a été signée avec le cabinet FITEC.

Selon la Cour : la collectivité devrait développer les organes et dispositifs de contrôles interne

Parmi les chantiers envisagés en vue d'une rationalisation de l'utilisation des deniers publics, il y a effectivement :

- *la mise en place d'un pôle d'expertise et d'analyse des organismes publics, parapublics et autres organismes de droits privés subventionnés par la Polynésie française,*

- *un contrôle de gestion renforcée à travers la mise en place des indicateurs de performance, un suivi régulier de l'exécution budgétaire,*

- *les travaux initiés par un groupe de travail présidé par l'Inspection générale de l'administration, en vue d'optimiser les moyens dont dispose l'administration de la Polynésie française*

- *un suivi rigoureux des ressources fiscales, des études prospectives ont été confiées au service du plan et de la prévision économique afin d'anticiper l'évolution des recettes fiscales importantes (IS, IT, TVA)*

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'OUTRE MER

L'insertion de la Cour des comptes sur la gestion des fonds publics par la Polynésie française sur la période 1991-2005 appelle de ma part les observations suivantes :

1. Le renforcement de la transparence au sein de la collectivité

Le ministère de l'outre-mer est favorable à cet objectif, en notant qu'il relève pour l'essentiel des prérogatives de la collectivité. Ainsi, la Polynésie française est compétente pour fixer les règles de son régime budgétaire et comptable (délibération n° 95-205 AT du 23 novembre 1995, modifiée de l'assemblée territoriale de la Polynésie française).

En ce qui concerne la suggestion de créer un observatoire des impôts, il recueille l'accord du ministère de l'outre-mer. Il convient d'insister sur le fait que cet observatoire ne sera efficace que s'il est créé par la Polynésie française qui possède la compétence fiscale et douanière et dispose à ce titre de l'ensemble des services d'établissement de l'assiette et du recouvrement. Une modification de la loi organique statutaire pourrait toutefois prévoir l'institution d'un tel observatoire.

2. Le développement du contrôle de l'assemblée sur la gestion des finances de la Polynésie française

Ces propositions dans ce domaine sont de nature à améliorer la gestion budgétaire de la Polynésie française. Ainsi, à l'occasion d'une prochaine modification de la loi organique du 27 février 2004, les dispositions relatives au débat d'orientation budgétaire préalable au vote des dispositions fiscales et du budget primitif, qui sont prévues dans les différentes catégories de collectivités territoriales de la République, pourraient être étendues avec des adaptations à la Polynésie française.

L'opportunité d'organiser, à l'occasion du vote du budget primitif par l'assemblée territoriale, l'examen d'un plan pluriannuel d'investissement sera également examiné. Cette proposition paraît d'autant plus pertinente que la convention du 4 octobre 2002 pour le renforcement de l'autonomie économique de la Polynésie française comporte des dispositions relatives à la transmission d'un plan quinquennal d'investissement à l'Etat.

3. L'amélioration de la connaissance des moyens apportés par l'Etat à la collectivité d'outre-mer et la mesure de leur impact

Une annexe au Document de Politique Transversale 2007 outre-mer récapitule la dépense de l'Etat en Polynésie française (2006 et prévision 2007). De plus, dans le cadre du projet de loi de finance 2007, le Gouvernement a accepté un amendement parlementaire destiné à enrichir l'information annexée chaque année au projet de loi de finance sur la

dépense de l'Etat au sein de chaque collectivité d'outre-mer (cf. article 128 de la loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005). Dans le cadre de cette annexe enrichie, la distinction entre les fonds destinés à l'exercice de la souveraineté de l'Etat, à la Polynésie française et aux communes sera améliorée.

Les services de l'Etat coordonnent vis-à-vis de la Polynésie française (Trésorier-payeur général, Haut-Commissaire, Directeur des douanes). Il sera examiné, en liaison avec le Haut-Commissaire, comment l'échange d'informations avec la Chambre territoriale des comptes peut être renforcé.

La mise en place d'une structure partenariale d'évaluation des politiques publiques entre l'Etat, la Polynésie française voire les communes, pourrait intervenir lors d'une prochaine réforme législative. Ce comité existe déjà dans le cadre de la convention du 4 octobre 2002 déjà citée. Il s'est réuni le 19 juillet 2006 afin, notamment, de faire le point sur les sommes versées au titre de la DGDE, le rapport de l'audit réalisé au titre de 2003 et sur le rapport d'exécution au titre de 2005.

Enfin, le Haut-Commissaire a rappelé au Président de la Polynésie française, par lettre en date du 28 novembre 2006, qu'il devait lui transmettre :

- Le programme des investissements 2007 (avant la fin de l'année 2006) ;
- La notification des opérations terminées (dans un délai de trois mois pour les opérations terminées à partir de 2006) ;
- La désignation d'un organisme d'audit indépendant.

RÉPONSE DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AU BUDGET ET A LA RÉFORME DE L'ÉTAT, PORTE-PAROLE DU GOUVERNEMENT

L'insertion de la Cour des comptes sur la gestion des fonds publics par la Polynésie française sur la période 1991-20005 souligne notamment l'insuffisance du contrôle opéré par l'Etat sur l'utilisation des fonds transférés dans le cadre des conventions le liant au territoire, particulièrement de la dotation globale de développement économique (DGDE) inscrite dans la convention du 4 octobre 2002.

Le ministère des finances, pour sa part, a cherché à réduire certains dysfonctionnements constatés dans l'utilisation de la DGDE en contribuant, notamment, à limiter à 30 % en 2007 (puis 20 % en 2008) la part de la dotation pouvant être allouée au financement des dispositifs d'intervention.

En outre, le contrôle des dépenses de l'Etat, notamment le contrôle financier exercé par le trésorier-payeur général, a été récemment renforcé dans les collectivités d'outre-mer, de façon expérimentale, dans l'attente de la publication du décret qui étendra prochainement les dispositions applicables en métropole, définies par le décret n° 2005-54 du 27 janvier 2005 relatif au contrôle financier au sein des administrations de l'Etat.

Enfin, au vu de l'ensemble des observations formulées par la Cour, je ne peux que m'associer à la proposition de création d'un comité mixte d'évaluation, chargé de suivre les actions et programmes cofinancés dans le cadre des conventions liant l'Etat et le territoire, qui m'apparaît nécessaire pour renforcer le contrôle de l'Etat sur l'utilisation des fonds publics en Polynésie.
