

La gestion des fonds publics par la Polynésie française

La Cour a fait part dans son rapport public de 2007 du résultat des contrôles opérés par la chambre territoriale des comptes de la Polynésie. Elle formulait alors des recommandations s'articulant autour de trois axes principaux : le renforcement de la transparence au sein de la collectivité ; le développement du contrôle de l'assemblée sur la gestion des finances de la Polynésie ; l'amélioration de la connaissance des moyens apportés par l'Etat à la collectivité et la mesure de leur impact.

Deux ans après, la Cour constate que les travaux de la CTC ont été largement pris en compte par le législateur. La loi organique du 7 décembre 2007 tendant à renforcer la stabilité des institutions et la transparence de la vie politique en Polynésie française s'est très largement inspirée pour son second volet (transparence) des recommandations formulées par la Cour des comptes dans son rapport public 2006, faisant suite aux travaux de la CTCPF. Les rapports et comptes-rendus des débats parlementaires relatifs au projet de loi citent à de nombreuses reprises les travaux de la CTC et de la Cour des comptes.

En revanche, les améliorations souhaitées dans la gestion par la collectivité des fonds qui lui sont alloués ne sont pas encore à la hauteur des critiques qui avaient été portées.

* * *

Les apports de la loi organique de 2007

La loi introduit un certain nombre de règles ou d'orientations qui répondent à la plupart des critiques formulées par les juridictions financières :

- précisions sur les principes que doit respecter la Polynésie française lorsqu'elle fixe les règles en matière de commande publique (liberté d'accès et égalité de traitement des candidats, transparence des procédures, efficacité de la commande, bon emploi des deniers publics) ;

- renforcement du contrôle de l'Etat (obligation de transmission d'actes nouveaux notamment ceux relatifs aux SEM et aux DSP, pouvoirs de saisine renforcés) ;

- encadrement des aides apportées aux SEM ;

- rééquilibrage des pouvoirs au sein de la collectivité, se traduisant notamment par le renforcement du pouvoir de contrôle de l'assemblée de la Polynésie française, avec institution d'une commission de contrôle budgétaire et financier ;

- introduction du débat d'orientation budgétaire.

Plusieurs procédures introduites par la loi organique font d'ailleurs intervenir directement la chambre territoriale des comptes, dont le rôle est très nettement renforcé :

- la CTC peut être saisie pour avis par le Président de l'assemblée à la suite d'un rapport de la commission de contrôle budgétaire ou financier sur les projets de décision concernant les aides financières ou garanties d'emprunt accordées à des personnes morales, les participations de la Polynésie au capital de sociétés commerciales, aux opérations d'acquisition, de cession ou de transfert de biens immobiliers ;

- la CTC peut également être saisie pour avis, par l'assemblée ou par le haut-commissaire, sur les actes des SEM susceptibles d'augmenter gravement la charge financière de la Polynésie ou d'un de ses établissements publics ;

- la CTC peut désormais être saisie par le haut-commissaire en cas d'absence de vote du budget de la Polynésie à la date du 31 mars de chaque année ;

- elle peut également être saisie en cas de déficit important apparaissant au compte administratif de la collectivité, ou en cas d'absence de transmission du compte administratif au représentant de l'Etat ;

- la CTC peut être saisie par la haut-commissaire lorsque les crédits nécessaires au mandatement d'intérêts moratoires n'ont pas été inscrits au budget ;

- les dispositions applicables en matière de contrôle budgétaire à la collectivité de la Polynésie française deviennent également applicables à ses établissements publics ;

Enfin, la loi simple a introduit un dispositif permettant de compléter le code des juridictions financières sur la compétence de la CDBF à l'égard des représentants, administrateurs ou agents des organismes soumis au contrôle d'une CTC. Cette disposition permet donc désormais de saisir la CDBF y compris pour les dirigeants ou agents de SEM, de GIE ou d'associations en Polynésie française. Elle prévoit aussi que la CTC aura désormais compétence pour saisir la CDBF.

Les progrès en matière de gestion

La fiabilité des comptes

On ne peut donc pas vraiment parler de progrès en matière de fiabilisation des comptes, même si plusieurs chantiers sont ouverts.

La nouvelle nomenclature comptable, déclinée en programmes et missions, dans l'esprit de la LOLF, et s'inspirant de la M 52, est entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2007, comme l'annonçait l'insertion au rapport public 2006. Le premier rapport d'activité annuel basé sur la logique de cette nouvelle nomenclature (en missions et programmes et non plus par ministère) sera celui de 2007, qui n'est pas encore publié.

Dans les faits, la nouvelle nomenclature a cependant du mal à entrer en pratique dans tous les services et établissements publics concernés.

Faute de bien connaître son patrimoine, la collectivité ne pratique toujours pas d'amortissements techniques. Depuis 2000, le module « patrimoine » du logiciel utilisé par le Trésor et la collectivité permet de connaître précisément les immobilisations. Le problème se pose pour les immobilisations antérieures pour

lesquelles il faudrait faire un inventaire physique des biens amortissables. Pour les terrains et constructions, il n'existe pas de liste précise et chiffrée des immobilisations.

Des provisions sont bien constituées pour les garanties d'emprunt mais pas pour les risques contentieux.

La question du rattachement des opérations des receveurs spéciaux (impôts indirects, domaine, enregistrement et conservation des hypothèques) à la comptabilité du payeur de la Polynésie française n'est toujours pas résolue. Une commission technique, n'intégrant pas le payeur, serait constituée pour faire des propositions sur ce point. Dans l'attente d'une solution, le problème des restes à recouvrer est toujours pendant (le compte de gestion ne retrace pas la totalité des créances de la collectivité). Les receveurs ont cessé de pratiquer depuis peu les admissions en non valeur qu'ils appliquaient sans contrôle ni autorisation de l'assemblée délibérante (abandons de créances).

Le budget

Quelques progrès peuvent être relevés en matière de transparence budgétaire. Il existe à présent un suivi et une mise à jour plus régulière et au moins annuelle des autorisations de programme. Leur niveau d'exécution figure bien dans les documents budgétaires.

En revanche les budgets d'investissement apparaissent toujours aussi peu réalistes (les besoins de crédits étant surestimés), la collectivité ayant encore beaucoup de mal à mener à bien les programmes prévus.

Les taux d'exécution des crédits d'investissement sont toujours aussi faibles, aux alentours de 50%, voire au-dessous.

Le suivi des dépenses

En matière de personnel, la chambre avait relevé pour 2003 la présence de 626 agents de cabinet, gérés par la présidence et non par le service du personnel de la collectivité.

L'effectif est de 114 en 2008 d'après la collectivité. Les agents de cabinet sont désormais gérés par le service du personnel, comme tout le reste de la fonction publique et de la plupart des autres agents.

Mais si l'on ne peut plus parler aujourd'hui de fonction publique ou d'administration parallèle, on peut noter que les effectifs globaux ont augmenté de 5400 en 2003 à plus de 6000 en 2007 et 5989 en 2008, d'après les collectivités. Les dépenses de personnel continuent donc de croître fortement et accentuent la rigidité du budget.

Le contrôle interne et le suivi des satellites

Il y a eu une prise de conscience par la collectivité de la nécessité de développer le contrôle interne. Mais la plupart des améliorations suggérées dans le rapport public ne sont dans le meilleur des cas qu'à l'état de projet ou d'études.

La comptabilité analytique est toujours inexistante, y compris pour les services qui vendent des prestations (flotille administrative, service informatique...). Les tarifs sont arrêtés en conseil des ministres sans aucune référence de coût. Ceux du service informatique datent de 1982.

Les moyens de l'inspection générale de l'administration (IGA) ne paraissent pas avoir été significativement augmentés alors que de nombreuses SEM ou établissements publics en situation financière délicate voire alarmante nécessitent des contributions croissantes de la Polynésie française et un contrôle renforcé de la part de la collectivité.

Les indicateurs de performance et évaluation

Le chantier des indicateurs de performance a été lancé en 2007. Mais la réflexion en est restée au stade de l'approche méthodologique. Le seul progrès obtenu dans ce domaine est en effet imputable à l'action de l'Etat, qui a fait intégrer au contrat de projet 2008-2013, conformément aux recommandations de la Cour sur l'évaluation, un article 10 consacré à l'évaluation. Cette mission d'évaluation est confiée au comité de pilotage qui fera appel à l'Agence française de développement (AFD) pour réaliser les études d'évaluation concernant les projets, thèmes prioritaires ou volets du contrat de projet.

**RÉPONSE DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS ET
DE LA FONCTION PUBLIQUE**

L'insertion de la Cour sur « la gestion des fonds publics par la Polynésie française » souligne des avancées notables en termes de gestion financière, dues aux apports de la loi organique de 2007. En effet, la Cour constate le renforcement du contrôle de l'Etat, l'introduction du débat d'orientation budgétaire, l'institution d'une commission de contrôle budgétaire et financier.

Ainsi, je partage avec la Cour la satisfaction de telles avancées, qui ont permis de remédier en partie à la situation antérieure de dérives budgétaires et comptables.

Le projet d'insertion évoque par ailleurs les progrès relatifs en matière de transparence budgétaire et comptable. Je ne peux, à cet égard, que partager le souhait de la Cour que ses recommandations antérieures, toujours d'actualité, soient mises en œuvre rapidement.

S'agissant des investissements (budget et taux d'exécution), le ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique souhaite un renforcement du pilotage de ses investissements par la collectivité territoriale. S'agissant de la dotation globale de développement économique (DGDE), et particulièrement de son volet « investissements » qui doit être renforcé, une réforme des modalités de gestion est prévue, avec un découplage des autorisations d'engagement et des crédits de paiement versés par l'Etat. Ainsi, les versements de CP à la collectivité se feront dorénavant au vu des réalisations effectives. Cette nouvelle démarche permettra, je l'espère, d'engager la collectivité territoriale dans un suivi affiné de ses engagements.

RÉPONSE DU SECRÉTAIRE D'ETAT CHARGÉ DE L'OUTRE-MER

1) En ce qui concerne la prise en compte des recommandations de la Cour des comptes dans la loi organique du 7 décembre 2007 tendant à renforcer la stabilité des institutions et la transparence de la vie politique en Polynésie française :

Comme le souligne la Cour des comptes dans son projet d'insertion, la loi organique du 7 décembre 2007, qui faisait suite aux critiques émises par la Cour dans son rapport public de 2007, a permis de mieux garantir la transparence des opérations économiques et financières et de renforcer les contrôles juridictionnel, financier et budgétaire sur ces opérations.

La loi organique du 7 décembre 2007 visait en effet à répondre à la double nécessité d'aller vers plus de transparence des opérations de l'exécutif polynésien et de rééquilibrer les pouvoirs publics locaux tel que cela avait été souligné par la Cour des comptes dans la partie de son rapport public de 2007 consacrée à la situation financière de la Polynésie française :

« L'extrême concentration du pouvoir au sein de la collectivité a fortement contribué au cours des dernières années à l'opacité de la gestion. 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. Bien que les décisions budgétaires relèvent par principe de la compétence de l'assemblée de la Polynésie française, l'exécutif s'est parfois immiscé dans l'exercice de cette compétence. A maintes reprises, l'assemblée s'est elle-même privée de certaines de ses prérogatives pour les transférer, par délibération, à l'exécutif. En ce qui concerne la gestion des programmes d'investissement, le manque d'information des parlementaires a abouti, dans certains cas, à soustraire du contrôle de l'Assemblée d'importantes dépenses ».

S'agissant du contrôle de l'Etat sur la Polynésie française, qui s'exerce a posteriori (tant pour le contrôle de la régularité et de la légalité des actes que pour le contrôle budgétaire), et dans des conditions limitant l'action du haut-commissaire par rapport à celle d'un préfet de département, il a été bien sûr tenu compte du statut d'autonomie dont jouit la Polynésie française.

Ainsi, la stabilité des institutions de la Polynésie française d'une part, la transparence et le rééquilibrage de la vie politique locale, d'autre part ont été les deux composantes de cette réforme. De nature différente, elles sont appelées à conjuguer leurs effets vertueux.

Ainsi, la loi organique du 27 février 2004 a-t-elle été modifiée pour mieux encadrer l'attribution d'aides financières ou garanties d'emprunt de la Polynésie française et de ses établissements publics aux sociétés d'économie mixte (SEM).

La loi statutaire a également été modifiée afin de mieux soumettre la compétence de la Polynésie française en matière de réglementation de la commande publique au respect des principes de transparence, d'égalité des candidats, de libre accès à la commande publique, d'efficacité et de bon emploi des deniers publics.

Pour améliorer la transparence de la vie politique, les conditions et délais dans lesquels s'exerce le choix entre un mandat électif et une fonction publique ont été revues et, plus largement, le régime des incompatibilités et des inéligibilités, afin d'éviter que ne se renouvellent les difficultés du passé.

Dans un souci de renforcement de la transparence des procédures, l'assemblée peut s'opposer, à la majorité des trois cinquièmes de ses membres, aux délibérations du conseil des ministres sur des projets accordant des aides financières aux personnes morales et sur certaines nominations.

Enfin, cette réforme a renforcé les contrôles juridictionnels, financiers et budgétaires.

Afin de tenir compte des remarques formulées par la Cour des comptes dans son rapport public de 2007, les modalités des contrôles ont été renforcées par la transposition de dispositions en vigueur dans le droit commun des collectivités territoriales de la République : instauration d'un débat d'orientation budgétaire, renforcement des contrôles de la chambre territoriale des comptes, extension à la Polynésie française de la procédure dite d'autorisation de plaider.

2) En ce qui concerne la prise en compte des recommandations de la Cour des Comptes sur la connaissance des moyens apportés par l'Etat à la Polynésie française :

Dans son rapport public de février 2007, la Cour des Comptes avait recommandé d'améliorer la connaissance des moyens apportés par l'Etat à la Polynésie française et à mesurer leur impact.

La création de la délégation générale à l'outre-mer à compter du 1er septembre 2008 permettra de poursuivre cet objectif. En effet, la délégation comprend un service en charge à la fois de la dépense de l'Etat et de l'évaluation des politiques publiques. L'un des objectifs de ce service en 2009 est d'améliorer la connaissance des moyens publics apportés par l'Etat à la Polynésie française et aux collectivités territoriales qui la composent mais aussi de les comparer à l'effort budgétaire accompli par l'Etat envers d'autres collectivités métropolitaines ou ultra-marines.

Dans cet esprit, la dotation globale de développement économique (DGDE) sera réformée au cours de l'année 2009. Les grands principes de la réforme sont de créer une dotation globale d'autonomie, destinée à la Polynésie française en tant que collectivité d'outre-mer, une dotation d'investissement destinée aux communes et une 3ème part destinée à financer de grands projets d'investissement structurants sur la programmation desquels l'Etat et la Polynésie française se seront préalablement mis d'accord.

A cet égard, le contrôle par l'Etat de l'utilisation de la DGDE s'est encore accentué en 2008 au travers d'une mise en œuvre pleine et entière des dispositions de la convention du 4 octobre 2002. De plus, un décrochage entre les autorisations d'engagement et les crédits de paiement de la part « investissement » de la DGDE, soit 88 M€, a été explicitement opéré dans un rapport de 4 à 1.

Concernant l'évaluation en Polynésie française des politiques publiques financées par des crédits provenant de l'Etat, un premier progrès a été obtenu – comme le souligne la Cour des Comptes - par l'inclusion d'un volet « évaluation » au sein du contrat de projets Etat – Polynésie française avec l'appui méthodologique de l'Agence française de développement (AFD). La délégation générale à l'outre-mer souhaite aller au-delà et programmer dès 2009 des évaluations liées à d'autres secteurs d'intervention directes ou indirectes de l'Etat comme le logement social, le système éducatif ou les dotations aux communes.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA POLYNÉSIE FRANÇAISE

Je fais suite à votre lettre par laquelle vous m'adressez l'insertion au rapport public annuel de la Cour des comptes, relatif à la gestion des fonds publics par la Polynésie française, et m'invitez à vous transmettre une éventuelle réponse à publier dans le rapport public annuel.

J'ai l'honneur de vous informer par la présente que le projet d'insertion n'appelle de ma part aucune observation particulière.
