

---

*Le Président*

---

*Par porteur avec A.R.*

**N° 2008-0724**

Réf : ma lettre n° 2008-0580 du 3 octobre 2008.

P.J. : 1

Monsieur le Président,

Par lettre citée en référence, je vous ai communiqué le rapport d'observations définitives de la chambre territoriale des comptes concernant la gestion de l'Office des postes et télécommunications (OPT) pour les exercices 1996 à 2007. Celui-ci a également été communiqué, pour ce qui les concerne, à vos prédécesseurs et aux directeurs généraux successifs.

A l'issue du délai d'un mois fixé par l'article L.272-48 du code des juridictions financières, je vous transmets à nouveau ce rapport, accompagné de l'unique réponse écrite qu'a fait parvenir à la chambre, dans ce délai, un de vos prédécesseurs.

A l'occasion de cette transmission, je tiens à vous rappeler que le rapport d'observations définitives se rapporte à une instruction menée, parallèlement à celle concernant trois autres organismes, du 18 août 2006, date d'ouverture du contrôle, au 22 août 2007, date de dépôt du rapport d'instruction au greffe de la Chambre, qui a permis que celle-ci en délibère le 19 septembre 2007. Les éléments postérieurs à cette dernière date mentionnés dans le rapport ne portent que sur des faits objectifs aux fins d'actualisation et ne relèvent pas de l'instruction mais de la phase de contradiction. Cette dernière phase s'est déroulée sur une période allongée, d'une part, du fait de la consultation électorale du début de l'année 2008, qui faisait obstacle à la transmission d'observations de la Chambre dans la période préélectorale, et d'autre part, en raison de l'octroi de délais de réponse supplémentaires sollicités par plusieurs destinataires de rapports ou d'extraits de rapports.



Les observations que la chambre territoriale des comptes a adoptées et qui sont mentionnées dans son rapport définitif ont été décidées collégalement sur la base d'un rapport d'instruction dont la formation délibérante pouvait, partiellement ou totalement, suivre ou ne pas suivre les propositions. Les pièces probantes sur lesquelles elles s'appuient sont rassemblées en un dossier consultable, dans le cadre de la phase de contradiction, par toutes les personnes mises en cause. Les observations ne sauraient donc en aucune manière être imputées au magistrat chargé de la seule instruction.

En conséquence, toutes approximations mentionnées dans la réponse jointe au rapport d'observations définitives ou suspicion à l'encontre du rapporteur ne peuvent qu'être écartées, dès lors que les observations sont le fruit d'une décision collégiale de la Chambre.

En revanche, les propos tenus dans la réponse jointe engagent la responsabilité de leur auteur.

En application de l'article L.272-48 du code des juridictions financières, vous avez l'obligation de communiquer le rapport d'observations de la chambre, auquel doit être jointe la réponse écrite, au conseil d'administration de l'établissement. Il doit faire l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de sa plus proche réunion, être joint à la convocation adressée à chacun de ses membres et donner lieu à un débat.

Ce rapport devenant communicable, à toute personne qui en ferait la demande, dès la première réunion de l'assemblée délibérante postérieure à la notification du présent courrier, je vous serais obligé de bien vouloir m'indiquer à quelle date ladite réunion aura eu lieu.

Je vous précise enfin qu'une copie du rapport d'observations est communiquée au haut-commissaire de la République et au trésorier-payeur général en application de l'article 16-11 du décret n°83-224 du 22 mars 1983 modifié.

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

**Le président**

**Jacques BASSET**  
**Conseiller référendaire**  
**à la Cour des comptes**

**Monsieur Moana TATARATA**  
**Président du conseil d'administration**  
**de l'Office des Postes et des télécommunications (OPT)**

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

**RAPPORT D'OBSERVATIONS  
DEFINITIVES**

***OFFICE DES POSTES ET TELECOMMUNICATIONS***

**Exercices 1996 à 2007**

***RAPPEL DE LA PROCEDURE***

Dans le cadre de son programme de travail 2006 et 2007, la chambre territoriale des comptes de la Polynésie française a procédé au contrôle des comptes 1991 à 2004 de l'établissement public Office des Postes et Télécommunications (OPT) et à l'examen de la gestion dudit établissement public pour les exercices 1996 à 2007. La décision d'inscrire l'OPT au programme de la chambre avait été prise par son président dès 2004 et reconduite en 2005 puis 2006, la charge de travail de la juridiction n'ayant pas permis d'engager ce contrôle au cours des années précédentes.

Le président du conseil d'administration alors en exercice, M. Jean-Alain FREBAULT, et la directrice générale, Mme Lydia NOUVEAU, ont été informés de ce contrôle par un courrier en date du 18 août 2006. Les précédents ordonnateurs dont la gestion a été examinée ont été avisés de l'ouverture du contrôle par une lettre également datée du 18 août 2006.

L'entretien préalable prévu par l'article L.272-45 du code des juridictions financières a eu lieu le 14 septembre 2007 avec le président du conseil d'administration alors en exercice, M. Jean-Alain FREBAULT, ainsi que le 5 septembre 2007 avec la directrice générale, Mme Lydia NOUVEAU. L'entretien préalable avec les anciens présidents du conseil d'administration concernés a eu lieu : le 7 septembre 2007 avec M. Edouard FRITCH, en fonctions du 9 novembre 1993 au 24 novembre 2003 ; le 12 septembre 2007 avec M. Geffry SALMON, en fonctions du 25 novembre 2003 au 22 juin 2004 ; le 11 septembre 2007 avec M. Alphonse TERIIEROOITERAI, en fonctions du 23 juin 2004 au 2 novembre 2004 puis du 9 mars 2005 au 23 mai 2006 ; le 14 septembre avec M. Temauri FOSTER, en fonctions du 3 novembre 2004 au 8 mars 2005. L'entretien préalable avec les anciens directeurs généraux a eu lieu : le 12 septembre 2007 avec M. Geffry SALMON, en fonctions du 3 janvier 1994 au 25 novembre 2003 ; le 28 août 2007 avec M. Matahi BROTHERS, en fonctions du 26 novembre 2003 au 15 mars 2006 ; le 11 septembre 2007 avec M. Alphonse TERIIEROOITERAI, en fonctions du 24 mars 2006 au 26 avril 2006.

Lors de sa séance du 19 septembre 2007, la chambre avait formulé des observations provisoires qui ont été adressées en totalité aux ordonnateurs en fonctions le 22 février 2008. Des extraits ont été adressés aux anciens ordonnateurs et tiers mis en cause, pour les périodes qui les concernent. Les réponses des différents destinataires sont parvenues à la Chambre dans le délai imparti.

Après avoir examiné ces réponses écrites et procédé à diverses auditions le 25 août 2008, la chambre, lors de sa séance du 1<sup>er</sup> septembre 2008, a arrêté les observations définitives reproduites ci-après.

## SYNTHESE DES OBSERVATIONS

Succédant à un établissement public de l'Etat, créé en 1956, l'Office des postes et télécommunications (OPT) a été institué par délibération de l'assemblée territoriale de la Polynésie française, le 8 mars 1985, pour prendre en compte le transfert au Territoire de la compétence en matière de postes et télécommunications prévu par la loi statutaire de 1984.

L'OPT, établissement public industriel et commercial, a pour mission principale d'assurer l'exploitation des « *domaines du courrier, des services financiers, des télécommunications et des technologies de l'information et de la communication* ». Il est la personne publique chargée d'exécuter le service public du courrier et celui des télécommunications.

### **1. Une situation financière, jusqu'à présent florissante, qui commence à montrer les signes avant-coureurs d'un avenir très incertain**

La situation patrimoniale de l'OPT apparaît plus que confortable : l'accroissement du fonds de roulement ne trouve pas son origine dans l'endettement à long terme, les investissements courants sont financés et aucun projet exceptionnel propre à l'établissement public n'est annoncé, si ce n'est la décision récente d'installation d'un câble sous-marin dont le financement ferait largement appel à d'autres contributeurs. Les réserves amassées au fil du temps, alimentées par un résultat constamment positif, procurent une trésorerie disponible pour le groupe OPT correspondant peu ou prou à 3 ans de chiffre d'affaires de téléphonie fixe. L'OPT dispose aussi d'un patrimoine qui, hormis les stocks et créances, se répartit à parts presque égales en immobilisations nettes (19,5 milliards de F CFP), destinées à son activité industrielle et commerciale, et en trésorerie disponible (18,5 milliards de F CFP) réservée aux placements financiers. L'OPT a clairement fait le choix de pallier les défaillances futures de son activité industrielle et commerciale par l'obtention de produits financiers.

Le résultat de l'OPT, en particulier le résultat d'exploitation, montre les premiers signes d'un fléchissement, après avoir contribué, depuis de nombreuses années, à l'enrichissement de l'Office. A l'avenir, l'établissement ne pourra plus compter sur le dynamisme des contributions des entités contrôlées (Tikiphone, Mana,...) qui s'approchent de la saturation de leurs marchés et qui devront faire face à la concurrence. Il ne pourra pas non plus s'appuyer sur le maintien de ses tarifs à un niveau élevé, en dépit des baisses tarifaires déjà intervenues, puisque les prix dans ce secteur d'activité, suivant la tendance mondiale, devraient continuer de décroître.

Par ailleurs, le maintien ou le développement de son chiffre d'affaires par la promotion de nouveaux produits et prestations répondant aux attentes des clients sont à encourager mais n'en restent pas moins une voie incertaine.

Le degré de vieillissement élevé de ses immobilisations offre certes à l'Office l'opportunité de réorienter son appareil de production en investissant massivement dans les technologies qui ouvrent des perspectives économiques d'avenir. Mais en même temps, l'OPT devra limiter drastiquement ses charges.

## **2. Une gestion défailante**

Convaincu de sa pérennité, l'Office, dont la gestion manquait de rigueur, a joui d'un train de vie élevé et a laissé libre cours à des dépenses incontrôlées, parfois totalement irrégulières.

Ne doutant aucunement de la permanence de ses ressources, dans un secteur qui connaît un bouleversement sans précédent, l'OPT ne s'est jamais montré sensible à l'évolution de ses charges, en particulier celles de personnel.

La gestion des ressources humaines nécessite un redressement urgent. L'augmentation continue et injustifiée des effectifs dont le recrutement, largement basé sur la cooptation, est contrôlé par le président du conseil d'administration, n'est pas en adéquation avec les besoins de l'Office. L'établissement n'a pas su, en raison du bilan très mitigé de sa politique de formation et d'une promotion non liée à la performance, détecter en son sein, ou, eu égard aux modalités de recrutement, attirer de l'extérieur, les compétences nécessaires à son évolution dans un contexte plus exigeant. La ressource humaine de l'Office n'a donc pas été remodelée en adéquation avec les besoins futurs. L'absence de maîtrise des effectifs, combinée à une politique de rémunération généreuse, a sensiblement impacté l'évolution de la masse salariale. La part de la richesse créée par l'établissement public servant à rémunérer le travail des salariés augmente très fortement de 2003 à 2005, passant de 51% à 57%.

La réduction des frais de personnel nécessitera à l'avenir des décisions d'autant plus difficiles qu'elles seront prises tardivement, après une longue période de facilité.

La faiblesse, l'inadaptation et la sous-utilisation des outils et des procédures, l'absence de contrôle interne et l'organisation de l'Office, éclatée entre les pôles, la direction générale et la présidence du conseil d'administration, expliquent en partie la gestion défailante du personnel. L'OPT a une connaissance imparfaite voire lacunaire de ses ressources humaines. Ce n'est que depuis 2007 qu'il est en mesure de commencer à développer une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC), indispensable dans le contexte de mutation qu'il connaît. La défailance de la gestion des ressources humaines résulte aussi du laxisme des dirigeants qui ont largement cédé aux revendications des organisations syndicales, notamment en cumulant, pour établir la rémunération des employés, les avantages des agents contractuels et ceux des fonctionnaires.

L'exemple de la rigueur n'est certes pas venu des dirigeants de l'organisme. Leurs rémunérations, y compris les avantages en nature et l'indemnité irrégulière et opaque de représentation de l'Office dans les entités contrôlées, sans rapport avec l'importance de leurs responsabilités, s'est établie dans une fourchette de 3,36 à 4,34 MF CFP (28 157 € à 36 369 €) par mois.

La gestion de l'OPT a laissé libre cours à une gabegie fort dispendieuse pour les finances de l'établissement public.

L'OPT s'est montré très laxiste dans la perception des recettes. Le stock de factures impayées des clients privés, constitué année après année, n'est passé en dessous du milliard de F CFP qu'à la faveur d'admissions en non valeur en 2005 pour un montant supérieur à 200 MF CFP. Les créances sur les organismes publics, supérieures à 547 MF CFP en août 2005, n'ont diminué, à la fin de l'année 2006 et à nouveau en septembre 2007, que sous l'effet de la menace de mise en service restreint des mauvais payeurs. L'Office devra utiliser à l'avenir tous les moyens de droit à sa disposition pour régler notamment la situation de la commune de MAHINA qui concentrait, à elle seule en août 2007, plus des 2/3 de la dette des organismes publics envers l'OPT.

Le mandataire chargé de la régie publicitaire de l'annuaire officiel de la Polynésie française n'a pas respecté, depuis 2002, les engagements contractuels de reversement du chiffre d'affaires collecté. L'Office, qui n'a réagi que tardivement en faisant preuve d'une passivité suspecte dans la défense de ses intérêts, a curieusement signé un nouveau contrat pour une année qui a été, au mépris des règles d'égalité des candidats et de transparence, prorogé pour trois années supplémentaires. Ce n'est qu'au cours de l'année 2007 que l'OPT a cessé de confier la régie publicitaire de l'annuaire à ce groupe.

Le placement des fonds libres en valeurs d'Etat ou garanties par l'Etat à l'Union des banques suisses, a été opéré par l'OPT pour une valeur globale de plus de 10 milliards de F CFP (83 800 000 €), selon une procédure assouplie dans le cadre de la loi organique de 2004 qui autorise une gestion dynamique de la trésorerie. L'arrêté 1731 CM a en effet été modifié dans le sens d'une interprétation large des dispositions statutaires de la Polynésie française. En se limitant à autoriser les seules modalités de placement, le conseil des ministres s'est privé du contrôle lié au régime d'autorisation de chaque placement prévu par la loi statutaire et partant, a laissé la voie libre à une gestion opaque du placement des fonds libres par le président du conseil d'administration de l'Office. La Chambre a constaté que les présidents successifs qui ont procédé aux placements n'ont pas été habilités expressément par le conseil d'administration, lequel a d'ailleurs été tenu à l'écart. Leur gestion, avec l'aide de leurs conseillers, a été caractérisée par une information insuffisante sur les caractéristiques et les résultats des placements. Le conseil d'administration, qui comprend une majorité de ministres, n'a même pas été informé des montants à placer.

L'absence de contrôle sur les dépenses du président du conseil d'administration a causé un préjudice grave à l'Office notamment en 2005 et 2006. Des dépenses, sans lien avec les missions ou les intérêts de l'Office, réalisées à la demande ou avec l'accord de M. Emile VERNAUDON, pour son propre profit et pour celui de quelques proches, évaluées à 114 776 414 F CFP (961 826 €), ont fortement grevé les postes *carburants, locations de moyen de transport, honoraires divers, publicité et sponsoring, transports et missions, frais de réception et de représentation et frais de téléphone GSM*. Déjà constaté, lorsqu'il était ministre des postes et des télécommunications, à l'occasion d'un précédent contrôle de la Cour des comptes, qui avait abouti à la mise en cause de la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable public, le caractère illicite de telles dépenses ne pouvait être ignoré par les dirigeants de l'OPT. Des conventions ou certificats administratifs de complaisance ont d'ailleurs été sollicités du président du conseil d'administration pour couvrir ces dépenses irrégulières.

L'examen des investissements, qui concernent tant la production de l'Office que son patrimoine immobilier, fait apparaître des erreurs de gestion, des projets parfois mal définis, mal maîtrisés ou hasardeux qui se traduisent par de coûteuses dépenses.

Le choix de nouveaux autocommutateurs pour remplacer ceux précédemment installés dans les archipels éloignés, opéré à l'issue de trois appels d'offres successifs, s'est porté sur des appareils qui ne peuvent techniquement pas être intégrés au réseau POLYSAT reliant Tahiti aux îles éloignées. L'Office a commis des erreurs dans le suivi de l'exécution du contrat qui l'ont engagé financièrement à hauteur de 153 MF CFP en pure perte. Une nouvelle solution de remplacement des autocommutateurs est tardivement apparue possible.

L'achat du nouveau système d'information (projet Te Vaipuna) a donné lieu à un gaspillage d'au moins 500 millions de F CFP (4 190 000 €), qui trouve son origine dans le choix contestable opéré par l'Office, sur le fond comme dans la forme. A la fin de l'année 2007, le système d'information, pourtant déjà entièrement payé depuis fin 2006, n'est toujours pas opérationnel.

Les tergiversations dans le portage du dossier de défiscalisation des investissements du nouveau système d'information Te Vaipuna ont rendu ce projet peu transparent pour les instances décisionnaires. L'agrément de défiscalisation a été obtenu alors que des éléments semblent n'avoir pas été remis à la direction générale des impôts (DGI). Les investissements du système d'information de la société TIKIPHONE ont été intégrés à l'investissement global alors que le nom de la société n'apparaît à aucun moment dans le dossier d'agrément transmis à la DGI. La condition, sous forme de rétrocession aux consommateurs, posée pour l'obtention de l'agrément pourrait apparaître réalisée grâce aux baisses tarifaires validées en 2008. Toutefois, le lien de ces mesures tarifaires avec l'investissement défiscalisé est inexistant puisque le nouveau système d'information n'est toujours pas en service à ce jour. Le débouclage de la défiscalisation a été réalisé alors que l'OPT paraissait ne pas avoir informé la DGI que les systèmes n'étaient pas opérationnels

Sans avoir la compétence en matière de communication, l'OPT a acquis le catalogue OCEANE PRODUCTION aux fins de diffusion de musique et d'images sur internet. Cet investissement hasardeux, mené pour des motifs, pour partie étrangers à l'intérêt de l'Office, a été réalisé sans une juste appréciation des risques économiques et financiers. L'opération présente aujourd'hui un coût de plus de 276 MF CFP (2 312 880 €), alors que l'Office, qui n'a pas réglé la question des droits de la propriété intellectuelle et artistique, n'est pas en mesure de tirer le moindre produit d'une exploitation commerciale.

L'OPT, à travers la SCI FARE HINOI, a décidé en 2000 d'acheter un terrain non libre de droits de plus d'un hectare, dans le but déclaré d'y réaliser un ensemble immobilier pour ses propres besoins. La conduite erratique de ce dossier tient pour beaucoup à la définition incertaine du projet initial. Le terrain toujours occupé pour 50% de sa superficie, malgré plusieurs projets architecturaux, est, sept ans plus tard, dépourvu de toute construction. L'octroi, en contrepartie de cet achat, de l'avantage de la défiscalisation locale, a été géré de manière risquée par l'Office.

### **3. Une gouvernance déficiente et opaque, sacrifiant le service rendu aux usagers**

La gouvernance déficiente de l'OPT résulte d'abord de choix d'organisation et de fonctionnement malheureux.

Née d'une prise de conscience en 1995, la stratégie d'adaptation de l'Office à l'évolution mondiale des secteurs postal et des télécommunications a échoué. Elle a cependant engendré la restructuration de l'organisme, modifié la répartition des pouvoirs en son sein et assoupli ses règles de fonctionnement, toutes évolutions qui se sont avérées néfastes à une bonne gouvernance de l'Office.

La rupture avec le modèle de l'administration monolithique n'a pas fondé les structures d'un organisme dynamique et performant mais a atomisé son organisation, rendant l'établissement public peu efficace. La perspective de l'ouverture à la concurrence et de l'externalisation de certaines activités a motivé la concentration des pouvoirs au niveau du président du conseil d'administration et progressivement placé l'Office hors du contrôle de la collectivité de la Polynésie française. Le non respect des règles de fonctionnement, dont certaines ont été allégées pour permettre à l'EPIC d'affronter la concurrence, a fragilisé sa sécurité juridique. L'OPT a ainsi créé, alors qu'il n'en avait pas la capacité juridique, de nombreuses « filiales » (TIKIPHONE, MANA, TNT, TNS, ISS...) pour gérer certains de ses secteurs d'activité. Des carences comptables aggravées par la modification des règles de gestion budgétaire, financière et comptable de l'OPT à compter de 2005 font apparaître des constats alarmants quant à la fiabilité des recettes encaissées. Enfin, l'assouplissement de la réglementation en matière de commande publique applicable à l'OPT a permis des achats dans des conditions litigieuses.

Cette gouvernance déficiente n'a pas permis de rendre un service au niveau de qualité attendu par les usagers et à un prix justifiable.

La situation de monopole de droit dont jouit l'OPT dans le secteur postal et dans le secteur de la téléphonie fixe et d'absence de concurrence comme fournisseur d'accès internet, ne l'incite pas à améliorer la qualité de ses services et à abaisser le tarif de ses prestations pour le ramener à un prix économiquement raisonnable, ayant un lien étroit et vérifié avec les coûts de production.

Le retard dans la mise en œuvre d'un câble sous-marin à fibres optiques, largement imputable à l'OPT en raison de ses réticences à se tourner vers les technologies de l'avenir pour sauvegarder sa rente de situation monopolistique, a contribué à pénaliser le développement de la Polynésie française et a empêché l'optimisation des services rendus aux usagers à un prix compétitif. Cet investissement stratégique pour la Polynésie française devrait désormais être piloté par cette collectivité en associant toutes les parties prenantes intéressées, parmi lesquelles l'OPT.

## SOMMAIRE

<b>INTRODUCTION : PRESENTATION DE L'OFFICE DES POSTES ET TELECOMMUNICATIONS.....</b>	<b>10</b>
<b>1 - UNE SITUATION FINANCIERE, JUSQU'A PRESENT FLORISSANTE, QUI COMMENCE A MONTRER LES SIGNES AVANT-COUREURS D'UN AVENIR TRES INCERTAIN.....</b>	<b>11</b>
<b>1.1. LA SITUATION PATRIMONIALE DE L'OPT EST PLUS QUE CONFORTABLE .....</b>	<b>12</b>
<i>1.1.1. Examen du bilan de l'établissement public.....</i>	<i>12</i>
1.1.1.1. : Un actif comportant une trésorerie abondante .....	12
1.1.1.2. : Un passif composé presque exclusivement de capitaux permanents et de ressources stables.....	13
1.1.1.3. : Un fonds de roulement en forte expansion et un besoin en fonds de roulement qui s'accroît.....	13
<i>1.1.2. L'examen du bilan consolidé de l'ensemble constitué de l'OPT et des entités contrôlées (ou dans lesquelles l'OPT a des participations) confirme l'aisance de la situation patrimoniale .....</i>	<i>13</i>
<b>1.2. L'EVOLUTION DU RESULTAT DE L'OPT COMPORTE LES SIGNES AVANT-COUREURS D'UN DESEQUILIBRE D'EXPLOITATION.....</b>	<b>14</b>
<i>1.2.1. Le résultat de l'Office stricto sensu demeure positif mais à un niveau sensiblement réduit depuis 2004 .....</i>	<i>14</i>
<i>1.2.2. Le résultat comptable masque une dégradation de la performance de l'exploitation globale de l'OPT dans les secteurs d'activités traditionnels.....</i>	<i>15</i>
<i>1.2.3. Le compte de résultat consolidé du « groupe » OPT confirme la dégradation annoncée.....</i>	<i>17</i>
<b>1.3. CONCLUSIONS SUR LA SITUATION FINANCIERE .....</b>	<b>18</b>
<b>2 - UNE GESTION DEFAILLANTE.....</b>	<b>19</b>
<b>2.1. DES DEPENSES DE PERSONNEL MAL MAITRISEES.....</b>	<b>19</b>
<i>2.1.1. La gestion des ressources humaines nécessite un redressement urgent .....</i>	<i>19</i>
2.1.1.1. : L'évolution des effectifs et de la masse salariale ne sont pas maîtrisés .....	19
2.1.1.2. : Les insuffisances de la gestion qualitative des ressources humaines .....	21
2.1.1.3. : La faiblesse des outils de pilotage et le laxisme des dirigeants.....	23
<i>2.1.2. Les rémunérations et indemnités de toute nature versées aux présidents du conseil d'administration de l'OPT.....</i>	<i>26</i>
2.1.2.1. : Les rémunérations et indemnités des dirigeants successifs de l'OPT .....	27
2.1.2.2. : La rémunération des représentants de l'OPT dans les sociétés filiales .....	33
2.1.2.3. : Conclusion sur les indemnités et rémunérations des dirigeants de l'OPT. ....	38
<b>2.2. UNE GESTION DEFAILLANTE LAISSANT LIBRE COURS A LA GABEGIE.....</b>	<b>40</b>
<i>2.2.1. La gestion très critiquable des recettes et des fonds disponibles.....</i>	<i>40</i>
2.2.1.1. : La gestion des factures impayées.....	40
2.2.1.2. : La gestion défailante des contrats de régie publicitaire de l'annuaire officiel de la Polynésie française.....	42
2.2.1.3. : La gestion des placements financiers.....	47
<i>2.2.2. Des dépenses incontrôlées sans lien avec les missions de l'OPT .....</i>	<i>53</i>
2.2.2.1. : Les dépenses de carburant liées à l'usage irrégulier de véhicules de l'OPT .....	55
2.2.2.2. : Les transports et missions .....	55
2.2.2.3. : Les locations de véhicules divers.....	57
2.2.2.4. : Frais de téléphone portable GSM et autres téléphones .....	58
2.2.2.5. : Les frais de représentation du président du conseil d'administration .....	58
2.2.2.6. : Frais de publicité presse et « sponsoring ».....	59
2.2.2.7. : Divers honoraires.....	61
2.2.2.8. : Divers matériels informatiques et mobiliers de bureaux .....	62

2.2.3. <i>Des investissements hasardeux, mal maîtrisés ou sans projets bien définis</i> .....	63
2.2.3.1. : L'opération de remplacement des autocommutateurs a cumulé plusieurs erreurs, financièrement lourdes de conséquences pour l'Office .....	63
2.2.3.2. : Les fautes de gestion qui ont accompagné l'achat du nouveau système d'informations (projet Te Vaipunaa) ont donné lieu à un gaspillage des fonds de l'OPT.....	65
2.2.3.3. : L'investissement hasardeux lié au rachat du catalogue Océane Productions .....	73
2.2.3.4. : Les tergiversations dans la conduite du dossier FARE HINOI masquent mal l'incertaine définition du projet initial.....	77
2.2.3.5. : Le projet de vente à perte en 2007 de biens immobiliers achetés en 2003 à Punaauia.....	79
<b>3 - UNE GOUVERNANCE DEFICIENTE ET OPAQUE SACRIFIANT LE SERVICE RENDU AUX USAGERS</b> .....	<b>80</b>
<b>3.1. UNE GOUVERNANCE DEFICIENTE</b> .....	<b>80</b>
3.1.1. <i>La stratégie d'adaptation de l'Office à l'évolution mondiale du secteur postal et du secteur des télécommunications a échoué</i> .....	80
3.1.1.1. : Une prise de conscience restée sans effet .....	80
3.1.1.2. : La réorganisation inachevée des structures, n'a pas permis d'améliorer le chiffre d'affaires mais a complexifié la gestion de l'OPT .....	81
3.1.1.3. : L'instabilité des dirigeants n'a pas permis de maintenir une ligne claire quant à la stratégie de l'OPT .....	82
3.1.2. <i>La restructuration de l'OPT et ses effets sur la gestion de l'Office</i> .....	83
3.1.2.1. : Une nouvelle organisation, en l'état, peu performante.....	83
3.1.2.2. : La concentration des pouvoirs entre les mains du président du conseil d'administration n'était pas sans risques pour la bonne gouvernance de l'Office.....	87
3.1.2.3. : Les risques avérés de l'allègement progressif des contraintes budgétaires et financières .....	90
<b>3.2. LE SERVICE RENDU NE CORRESPOND PAS AU NIVEAU DE QUALITE ATTENDU PAR LES USAGERS</b> .....	<b>98</b>
3.2.1. <i>Le prix des prestations en général trop élevé est sans rapport avec la qualité du service rendu</i> .....	98
3.2.1.1 : La qualité du service postal est largement perfectible.....	98
3.2.1.2 : Le service de la téléphonie fixe est d'un prix élevé.....	99
3.2.1.3 : Le service internet dispose de grandes marges de progrès.....	100
3.2.1.4 : Le service dans les agences de l'OPT est largement perfectible .....	101
3.2.2. <i>Le retard dans la mise en œuvre d'un câble sous-marin à fibres optiques pénalise le développement de la Polynésie et empêche l'optimisation des services rendus aux usagers</i> .....	101
<b>CONCLUSION</b> .....	<b>104</b>

## Introduction : Présentation de l'office des postes et télécommunications.

Par décret du 3 décembre 1956, un office local des postes et télécommunications a vu le jour en Polynésie française sous la forme d'un établissement public, à caractère industriel et commercial, doté de la personnalité juridique et de l'autonomie financière. Cet établissement était chargé de « *l'exploitation du service public des postes et télécommunications* » et de « *l'exercice des monopoles postal, télégraphique et téléphonique* ».

La compétence en matière de postes et télécommunications, qui a relevé de l'Etat jusqu'en 1984, a progressivement été transférée à la Polynésie française dans le cadre de l'extension de l'autonomie, à l'exception des liaisons et communications gouvernementales ou de sécurité. C'est l'assemblée de la Polynésie française<sup>1</sup> qui dispose depuis lors de la compétence pour fixer le régime local des postes et télécommunications.

La première étape du partage de compétences institué par la loi statutaire de 1984 en matière de postes et télécommunications a engendré une réforme organique de l'établissement. Par délibération n° 85-1023 AT du 8 mars 1985, l'assemblée de la Polynésie française a créé un établissement public territorial, à caractère industriel et commercial, doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière, dénommé « Office des postes et télécommunications » (OPT). L'OPT est la personne publique chargée d'exécuter le service public du courrier et celui des télécommunications. Sa mission initiale était d'assurer l'exploitation des domaines « *du courrier, des services financiers, des télécommunications et des technologies de l'information et de la communication* ». L'article D.311-1 du code des postes et télécommunications a été complété en 2003 pour que l'établissement public puisse, en outre, offrir et développer des activités complémentaires ou connexes à la mission principale.

Aujourd'hui, l'OPT (hors les entités qui lui sont rattachées) intervient directement dans les domaines des télécommunications, des services postaux, des services financiers. Il réalise l'essentiel de son chiffre d'affaires (plus de 85 %) dans le secteur des télécommunications.

Les contraintes d'exploitation, notamment géographiques, commandent pour partie les moyens à mettre en œuvre. L'Office dispose d'un réseau de 78 agences<sup>2</sup> réparties sur les 5 archipels, d'espaces conseils, dont certains dédiés aux professionnels, et de centres techniques. En matière de télécommunications, le réseau polynésien présente des caractéristiques très spécifiques. Sur une étendue comparable à l'Europe, l'OPT dessert 51 îles hautes et de nombreux atolls peuplés pour certains de quelques dizaines d'habitants seulement. L'archipel de la Société est desservi par liaison hertzienne, les autres par un réseau satellite POLYSAT, complété le cas échéant par un réseau hertzien. La liaison avec le reste du monde est opérée par voie satellitaire.

L'OPT compte plus de 1000 employés dont plus de 90 % sont permanents.

Pour assurer certaines de ses missions, l'établissement public contrôle à 100 % des sociétés commerciales dans les domaines de la téléphonie mobile (TIKIPHONE<sup>3</sup>), de l'internet (MANA), des communications extérieures (TNT<sup>4</sup>), des matériels et services

<sup>1</sup> Dénommée « Assemblée territoriale » jusqu'en 2004.

<sup>2</sup> A la date du 1<sup>er</sup> septembre 2008.

<sup>3</sup> Contrôle repris à 100 % en 2008.

<sup>4</sup> Contrôlé à 66 % jusqu'en 2007, année durant laquelle l'OPT a pris le contrôle à 100 %.

informatiques (ISS), de l'audiovisuel (TNS<sup>5</sup>), ainsi que des sociétés civiles immobilières (Fare Fenua, Fare Hinoi, Fare Hotu). L'Office détient aussi des participations minoritaires dans diverses filiales de la banque SOCREDO, les sociétés ODI (édition de chèques), OFINA (financements) et OSB (monétique et télématique), laquelle contrôle OCA (océanienne des centres d'appel) à 100%.

L'activité de l'Office est régie pour le secteur postal et les télécommunications par le code des postes et des télécommunications adopté par l'assemblée délibérante de la Polynésie française et modifié à plusieurs reprises. Son livre I<sup>er</sup> édicte la réglementation relative aux *activités postales*<sup>6</sup> ; ses livres II et III sont consacrés respectivement aux *télécommunications* et aux *organismes publics chargés des postes et télécommunications*<sup>7</sup>.

Le code définit le monopole postal<sup>8</sup> : le cumul des opérations de relevage, de tri, d'acheminement et de distribution pour les objets de correspondance, papiers et objets de publipostage adressés d'un poids inférieur à 2 kilogrammes est exclusivement réservé à l'exploitant public pour le trafic du régime intérieur mais également pour le trafic des régimes préférentiel et international, entrant ou sortant. Le monopole porte aussi sur les colis postaux pour le service inter-îles, préférentiel et international.

Le code définit également le monopole en matière de télécommunication<sup>9</sup>. L'OPT est seul habilité à établir et à exploiter les réseaux permettant d'offrir au public des services de télécommunication. Le périmètre comprend un service de base, accessible à toute personne indépendamment de sa catégorie sociale et de sa localisation géographique, comprenant l'acheminement des communications téléphoniques entre deux points d'abonnement, l'acheminement gratuit des appels d'urgence, la fourniture de service de renseignements, la fourniture d'un annuaire imprimé ou électronique, l'installation de cabines téléphoniques en Polynésie française. Il comporte des services obligatoires comprenant une offre d'accès à des liaisons louées, de télégraphie, de télex, de service de radiocommunication par bande latérale unique relié aux réseaux publics de télécommunication. Il est complété des télécommunications extérieures de la Polynésie française. Son exécution, confiée à l'opérateur public, peut en tout ou partie être confiée à des tiers.

Historiquement, l'organisme chargé des postes et des télécommunications exerce une troisième activité en offrant des services financiers dans les bureaux de poste. Cette dernière activité obéit aux dispositions du code monétaire et financier.

## **1 - Une situation financière, jusqu'à présent florissante, qui commence à montrer les signes avant-coureurs d'un avenir très incertain**

Une remarque liminaire doit être formulée avant d'exposer la situation financière de l'Office. Corollairement à son choix d'adopter la comptabilité des sociétés commerciales à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2005, l'OPT s'est soumis à la certification de ses comptes.

---

<sup>5</sup> Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2006. Ses activités étaient gérées en interne antérieurement.

<sup>6</sup> Délibération initiale du 27 mai 1999 (n°99-90 AT).

<sup>7</sup> Délibération initiale du 12 juin 2003 (n° 2003-85 AT).

<sup>8</sup> Articles D112-1 et suivants.

<sup>9</sup> Articles D212-9 et suivants.

Or, pour des raisons exposées infra<sup>10</sup>, la délibération nommant les deux commissaires aux comptes n'a été prise que le 4 décembre 2006. Leur mission n'a pu commencer qu'en septembre 2007 sur les comptes 2006. Il en résulte que les comptes des années 2005 et 2006 sur lesquels porte l'analyse qui suit, ne sont pas certifiés (2005) ou ne le sont que sur la base d'une mission allégée (2006). L'analyse n'est donc pas exempte du risque de reposer sur des données comptables manquant de fiabilité pour les années 2005 et 2006.

## 1.1. La situation patrimoniale de l'OPT est plus que confortable

### 1.1.1. Examen du bilan de l'établissement public

#### 1.1.1.1. : Un actif comportant une trésorerie abondante

La structure de l'actif du bilan de l'OPT est à peu près stable sur la période 2000-2006. Les immobilisations représentent un peu moins de 60 % de l'actif, tandis que l'actif d'exploitation s'établit à environ 10 %. La trésorerie est donc particulièrement abondante (26,794 milliards de F CFP en 2005), et représente environ 30 % de l'actif.

L'actif immobilisé est constitué à 80% d'immobilisations corporelles (installations techniques, constructions). Malgré un rythme d'investissement annuel moyen de l'ordre de 2,8 milliards et des durées d'amortissement stables, les immobilisations corporelles connaissent un vieillissement tendanciel continu. Le degré de vieillissement atteint 68 % en 2006.

TAUX D'AMORTISSEMENT DES IMMOBILISATIONS

En milliers de F CFP	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Amortissements	13 915 616	15 485 391	15 617 145	17 268 554	18 672 971	20 502 930	22 641 260	24 264 462	26 556 935	28 174 573
Immobilisations brutes (1)	25 747 056	27 169 015	26 984 804	29 041 430	31 203 425	34 818 807	37 243 774	39 139 988	40 553 901	41 331 872
	<b>54,05%</b>	<b>57,00%</b>	<b>57,87%</b>	<b>59,46%</b>	<b>59,84%</b>	<b>58,88%</b>	<b>60,79%</b>	<b>61,99%</b>	<b>65,49%</b>	<b>68,16%</b>

(1) Hors immobilisations financières

Les immobilisations financières ont progressé de 2000 à 2002 puis sont restées stables. Elles représentent environ 14 % de l'actif immobilisé. Les participations financières de l'OPT s'établissent, en 2006, à 5,773 milliards de F CFP et les créances rattachées à ces participations, sous forme d'avances en compte courant, s'établissent à 790,37 millions de F CFP et concernent essentiellement les sociétés civiles immobilières (SCI) et Tahiti Nui Télécommunications (TNT).

L'actif d'exploitation (actif circulant-trésorerie) reste, à l'exception de l'année 2003, inférieur à 10 milliards de F CFP. Il est essentiellement constitué de créances d'exploitation dont le cinquième voire le quart sont des créances douteuses (entre 1,1 et 1,450 milliards de F CFP selon l'année). Les autres créances comprennent notamment une créance sur la société Yellow on line (groupe 2H) pour environ 500 MF CFP depuis 2004. Ce mandataire de

<sup>10</sup> Voir point 3.1.2.3.

l'OPT, en sa qualité de régisseur de la publicité sur l'annuaire officiel, n'a pas reversé à l'office les sommes collectées dans le cadre de son mandat.

La trésorerie de l'OPT, qui s'est accrue de près de 36 % sur la période 2000-2006, représente en 2006, plus de 29,7 milliards de F CFP, dont près de 11,4 milliards correspondent à l'encours des titulaires de comptes CCP. Elle est principalement placée, à hauteur de 10,7 milliards de F CFP, à l'Union des Banques Suisses, sur un produit personnalisé, Euro Medium Term Notes (EMTN), pour près de 8,4 milliards en bons du Trésor négociables et pour 5,9 milliards à la SOCREDO sur un compte à terme.

#### **1.1.1.2. : Un passif composé presque exclusivement de capitaux permanents et de ressources stables**

Les capitaux permanents de l'OPT représentent sur la période 2001 à 2006 près de 78 % du passif. Les capitaux propres représentent plus de 58 % des capitaux permanents. Cependant le résultat de l'exercice faiblissant au cours de la période, l'accroissement des réserves se ralentit. Les provisions pour risques et charges, élevées en 2000 et 2001, ont diminué de 2002 à 2004 et connaissent un regain en 2005. Essentiellement constituées pour couvrir les risques de retraite ou de change chaque année sur cette période, elles concernent aussi en 2001 et 2002 puis en 2005, le risque fiscal, lié au projet Fare Hinoi (remise en cause du crédit d'impôt augmenté des pénalités de retard et des intérêts de retard dans le paiement de l'impôt).

Les avoirs en dépôt sur les comptes CCP représentent 10 à 12 % du total du passif du bilan.

Les dettes d'exploitation représentent, selon les années, de 11 à 15 % du passif du bilan.

Force est de constater que l'accroissement régulier des capitaux permanents de l'OPT permet de financer largement l'actif stable de l'établissement.

#### **1.1.1.3. : Un fonds de roulement en forte expansion et un besoin en fonds de roulement qui s'accroît**

Le fonds de roulement net global est en expansion : + 50% entre 2001 et 2006 et s'établit à plus de 23,4 milliards de F CFP en 2006. Sur la période, le besoin en fonds de roulement, quasi nul en 2001, a crû sensiblement et atteint près de 5 milliards en 2006. Sur la période, les créances douteuses sur les clients et sur le mandataire de l'annuaire de l'OPT pèsent au total pour un montant allant de 1,6 à 2 milliards de F CFP.

#### **1.1.2. *L'examen du bilan consolidé de l'ensemble constitué de l'OPT et des entités contrôlées (ou dans lesquelles l'OPT a des participations) confirme l'aisance de la situation patrimoniale***

A l'image des constats faits à l'OPT, le fonds de roulement de l'ensemble consolidé est très important. Le passif du bilan fait apparaître des ressources stables constituées pour l'essentiel des réserves accumulées au fil du temps.

Le groupe est très faiblement endetté. Sa capacité d'autofinancement (CAF) lui a en effet permis jusqu'à présent de financer l'investissement sans recours à l'emprunt.

En 2006, des capitaux permanents de près de 50 milliards de F CFP couvrent un actif immobilisé net d'environ 25 milliards de F CFP qui est composé essentiellement d'immobilisations corporelles (79%). L'actif d'exploitation (actif circulant hors trésorerie) est inférieur à 10 milliards de F CFP. Le besoin en fonds de roulement est très faiblement positif voir même négatif.

Après avoir retranché les avoirs des titulaires de comptes CCP, la trésorerie du groupe s'établit à plus de 25 milliards de F CFP (au 31 décembre 2006), soit plus de la moitié de l'actif net de l'ensemble consolidé.

## **1.2. L'évolution du résultat de l'OPT comporte les signes avant-coureurs d'un déséquilibre d'exploitation**

### **1.2.1. Le résultat de l'Office stricto sensu demeure positif mais à un niveau sensiblement réduit depuis 2004**

La production progresse de près de 30 % sur la période 2000-2005. Elle croît de manière dynamique de 2000 à 2003, ralentit en 2004 et régresse même pour la première fois en 2005. Elle s'établit à 18,2 milliards de F CFP. L'OPT bénéficie du dynamisme du développement de l'internet (+ 700 MF CFP) et de l'activité de TNS (+ 950 MF CFP). En 2006, la production de l'exercice chute de 1,75 milliard de F CFP en raison de l'externalisation de l'activité de TNS qui a été filialisée à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2006. Même en réintégrant l'activité de TNS<sup>11</sup> sortie des comptes de l'OPT (chiffres d'affaires de 1,6 milliard de F CFP<sup>12</sup>), la production de l'exercice 2006 de l'OPT s'éroderait légèrement.

La contribution des divers secteurs d'activité est inégale. En 2006, l'augmentation du chiffre d'affaires des activités postales et bancaires n'a que peu d'effet sur l'évolution du chiffre d'affaires global. Le chiffre d'affaires des activités de téléphonie mobile (+ 178 MF CFP) et internet (+ 80 MF CFP) progresse mais sans toutefois compenser la chute de ceux de la téléphonie fixe (- 397 M F CFP) et des liaisons louées (- 131 M F CFP).

La valeur ajoutée progresse plus vite que le chiffre d'affaires sur la période 2000-2005 : + 42 % contre + 30 %. En 2006, elle régresse de 1,157 milliard de F CFP principalement en raison de l'externalisation des activités de TNS.

L'excédent brut d'exploitation (EBE) progresse de 59 % de 2000 à 2005, bien que les impôts, taxes et versements assimilés se soient alourdis sur la période (+ 565 MF CFP). C'est en particulier le versement à la collectivité de la Polynésie française de la taxe sur opérateurs de réseaux (500 MF CFP par an pendant 3 ans) en 2004 et 2005 qui explique la hausse de la pression fiscale.

<sup>11</sup> L'OPT conserve un chiffre d'affaires de 420 millions de F CFP au titre des activités de Tahiti Nui Satellite (TNS) en raison de conventions de prestation de service.

<sup>12</sup> Sur la base du CA 2005 (activité TNS au sein de l'OPT).

Le résultat d'exploitation progresse de 43,5 % sur la période, de 1,508 à 2,163 milliards de F CFP, malgré un accroissement des dotations aux amortissements. La croissance des autres charges, notamment les redevances audiovisuelles versées par l'OPT, droits d'auteurs et redevances sur logiciels (+ 855 MF CFP) expliquent la déconnection de la croissance du résultat d'exploitation par rapport à celle de l'EBE. Toutefois, en 2006, du fait de l'externalisation de TNS, activité globalement excédentaire, le résultat d'exploitation tombe presque au niveau de l'année 2000 à 1,5 milliard de F CFP.

Le résultat courant avant impôts est tributaire de l'évolution erratique du résultat financier sur la période dans une fourchette allant de 0,5 à 2,500 milliards de F CFP (sauf en 2003 : 300 MF CFP). Les charges financières varient essentiellement en raison des évolutions des taux de change qui affectent l'OPT dans ses relations avec les opérateurs de télécommunications étrangers. Les produits financiers, élevés de 2000 à 2002 avec l'augmentation du versement de dividendes de Tikiphone, ont régressé en 2003 et 2004 et retrouvé un nouveau dynamisme depuis 2005 (dividendes de TNT pour 190 millions de F CFP, placements financiers). Le résultat courant avant impôts a néanmoins reculé en 2006 à 2,4 milliards de F CFP, soit le plus faible résultat depuis 2001, en raison de l'externalisation de TNS.

Le résultat exceptionnel peut connaître par nature une forte variation d'une année à l'autre. Sur la période 2000-2006, le résultat exceptionnel a varié de + 2,259 milliards de F CFP en 2002 à -513 millions de F CFP en 2005. Les charges exceptionnelles pour les années 2000 et 2005 ont pour cause, notamment, la dotation aux provisions à caractère exceptionnel relative à l'opération Fare Hinoi. Les produits exceptionnels correspondent essentiellement pour l'exercice 2000 au remboursement de l'impôt 1999 (mise en œuvre du projet METU@), pour l'exercice 2002, à l'apport partiel d'actif au capital de la société TNT, pour l'exercice 2005, à la cession d'immobilisations financières.

Le résultat net constaté sur la période est légèrement supérieur à 2 milliards de 2000 à 2003<sup>13</sup> et connaît un fléchissement en 2004, accentué en 2005, soit une baisse de 39 % sur la période. En 2006, le regain de 402 MF CFP du résultat net, qui s'établit à 1,636 milliards de F CFP, est imputable notamment à un produit de 260 MF CFP correspondant à la restitution de contribution supplémentaire 2002.

Sur la période examinée, l'OPT dispose d'une capacité d'autofinancement stable, autour de 4 milliards de F CFP. L'année 2002, fait toutefois exception en raison du caractère exceptionnel du résultat financier.

### **1.2.2. Le résultat comptable masque une dégradation de la performance de l'exploitation globale de l'OPT dans les secteurs d'activités traditionnels**

Le résultat comptable de l'OPT (stricto sensu) est constamment positif sur la période 2000-2006 bien qu'il connaisse une érosion depuis 2004. L'Office enregistre directement dans ses comptes, jusqu'en 2005 compris, le dynamisme des activités internet et TNS. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2006, les activités TNS ont été externalisées. Le secteur « liaisons louées », qui a connu une croissance dynamique jusqu'en 2005, connaît une régression

---

<sup>13</sup> L'exercice 2002 se caractérise toutefois par une très forte croissance du résultat net, imputable aux opérations financières et exceptionnelles.

sensible en 2006. Ces secteurs d'activité ne permettent pas de compenser la décroissance continue du secteur téléphonie fixe depuis 2003.

Le dynamisme de l'activité de téléphonie mobile permet en revanche de masquer les difficultés d'exploitation rencontrées par l'Office. Par conventions réglant leurs relations financières, l'OPT et la SAS Tikiphone, contrôlée à 100 % par l'Office, ont permis à l'activité téléphonie mobile de contribuer au chiffre d'affaires de l'établissement public à hauteur de 1,385 milliards de F CFP en 2006.

Mais la contribution de la téléphonie mobile ne s'arrête pas là. L'analyse de la valeur ajoutée dégagée par l'OPT a montré que les consommations en provenance de Tikiphone ont baissé, à la suite de la modification, favorable à l'OPT, des conventions réglant les relations entre les deux entités. Autrement dit, l'OPT a diminué les reversements qu'il effectuait au profit de Tikiphone. La formation du résultat de l'Office a donc été substantiellement favorisée par l'allègement, à deux reprises en 2002 et 2005, de ces reversements.

Les mécanismes ainsi mis en place ont occulté la moindre performance de gestion de l'établissement public. Afin de mieux mesurer la dégradation de l'exploitation de l'Office à travers l'analyse des soldes intermédiaires de gestion, la chambre a retraité les chiffres du compte de résultat en neutralisant les relations OPT/Tikiphone au niveau où elles étaient au début de la période. Sur la période la plus récente, la valeur ajoutée ne progresserait plus que de 26 % contre 42 %, soit moins vite que la production. Compte tenu de ces retraitements, l'accroissement de l'EBE n'aurait été que 17 % au lieu de 59 %. Le résultat d'exploitation enregistrerait une baisse de 46 % et passerait ainsi de 1,5 milliard de F CFP en 2000 à 815 millions de F CFP fin 2005.

Le résultat financier de l'OPT, qui a cru jusqu'en 2002 (2,4 milliards de F CFP), a en outre bénéficié du versement de dividendes de Tikiphone. Le résultat courant avant impôts a atteint son summum cette même année. Le versement de ce dividende a été neutralisé par la chambre, pour mieux apprécier l'évolution du résultat intrinsèque de l'établissement public.

Le retraitement ainsi opéré permet de faire apparaître l'érosion du résultat net généré par les activités propres à l'Office stricto sensu. En neutralisant les modifications favorables à l'OPT dans ses relations avec Tikiphone, le résultat courant de l'OPT aurait été déficitaire en 2005.

ANALYSE RETROSPECTIVE DU COMPTE DE RESULTAT (après retraitement)  
TABLEAU DES SOLDES INTERMEDIAIRES DE GESTION

en milliers de F CFP

S.I.G.	2000	2001	2002	2003	2004	2005
<b>marge commerciale</b>	-336 836	-132 229	-127 888	-78 800	-165 362	-19 729
<b>production de l'exercice</b>	14 067 355	15 287 335	16 200 529	17 976 607	18 297 708	18 224 848
<b>valeur ajoutée</b>	8 510 159	9 164 522	9 642 055	11 131 990	10 963 175	10 786 726
<b>excédent brut d'exploitation</b>	3 420 269	3 951 845	3 839 019	5 210 603	4 406 644	4 007 934
<b>résultat d'exploitation</b>	1 508 303	1 774 842	1 766 505	2 481 130	1 541 941	815 749
<b>résultat financier</b>	751 602	691 654	480 745	300 760	497 691	814 038
<b>résultat courant avant impôts</b>	2 259 905	2 466 496	2 247 250	2 781 890	2 039 632	1 629 787
<b>résultat exceptionnel</b>	712 220	356 662	2 259 395	593 268	103 006	-512 947
<b>résultat de l'exercice</b>	<b>2 053 858</b>	<b>1 480 564</b>	<b>2 943 093</b>	<b>1 666 219</b>	<b>1 075 073</b>	<b>-113 843</b>

Le résultat de l'année 2002 comptabilise la valorisation dans les comptes de l'OPT de la licence apportée au capital de TNT.

### **1.2.3. Le compte de résultat consolidé du « groupe » OPT confirme la dégradation annoncée**

L'analyse du résultat consolidé de l'ensemble « OPT et entités rattachées » fait apparaître une inflexion, à partir de 2003, des soldes intermédiaires de gestion, même si ceux-ci demeurent encore positifs.

Le chiffre d'affaires net de l'ensemble consolidé en 2005 (24, 167 milliards de F CFP) affiche ainsi une progression de 37% par rapport à 2000 mais seulement de 9 % depuis 2002. Le taux de croissance annuel de l'ensemble s'est donc fortement ralenti (5 et 4 % en 2004 et 2005 contre 11 et 14 % en 2001 et 2002).

Le résultat d'exploitation, qui connaissait une croissance à deux chiffres, a atteint un sommet en 2003, à 5,5 milliards de F CFP. Toujours positif en 2004 et 2005, il a désormais régressé d'un milliard, à hauteur de 4,6 milliards de F CFP. Depuis 2003, les produits d'exploitation progressent, en effet, moins vite (+ 10 %) que les charges d'exploitation (+ 19 %).

Le résultat net consolidé du « groupe OPT », qui avait atteint 5,420 milliards de F CFP en 2002, décroît fortement depuis, pour s'établir à 1,5 milliards de F CFP en 2005.

Monsieur Geffry SALMON, directeur général puis président du conseil d'administration de 1994 à 2004, indique partager l'opinion de la Chambre résumée dans le titre de la première partie mais souhaite préciser que l'origine des difficultés de l'OPT remonte au début des années 1990. Il indique que le fléchissement du résultat est lié à l'érosion inexorable des produits de la téléphonie traditionnelle notamment sous l'effet de la concurrence et à la saturation prochaine des nouveaux marchés explorés, conjuguée aux déficits récurrents des activités postales et des services financiers. Il estime que sans la décision de diversifier l'activité de l'OPT, qu'il a prise au bon moment, l'établissement public serait dans une situation d'exploitation difficile. La situation patrimoniale florissante de l'OPT résulte du monopole mais aussi de cette diversification. Il regrette de ne pas avoir pu mener son projet à terme de séparer les métiers (poste et télécommunications) et constituer deux opérateurs, comme en métropole, pour faire financer par la collectivité les activités de service public (poste) et laisser celles des télécommunications, réunies au sein d'une seule entité, relever du marché et de sa régulation.

Pour son successeur, M. Alphonse TERIIEROOITERAI, la dégradation du résultat de l'OPT est liée aux mutations technologiques qui génèrent un changement dans le comportement du client et aux multiples baisses adoptées dans plusieurs domaines. Selon lui, les décisions qu'il a prises ont contribué à ne pas faire supporter au secteur des télécommunications, l'intégralité du coût du service public déployé, notamment dans les archipels, et à préparer l'OPT à l'arrivée de la concurrence.

Sur ce dernier point, M. Geffry SALMON affirme, au contraire, que l'OPT n'a jamais été en position de pouvoir affronter les turbulences et exigences des marchés et ne peut toujours pas, à son sens, l'être en l'état.

### 1.3. Conclusions sur la situation financière

Fin 2006, la situation patrimoniale de l'OPT apparaissait plus que confortable. L'accroissement du fonds de roulement ne trouvait pas son origine dans l'endettement à long terme. Les investissements décidés par l'OPT, y compris ceux du projet Metu@, étaient financés et aucun projet exceptionnel propre à l'OPT n'était annoncé, la décision d'installation du câble sous-marin étant postérieure (2008). Au demeurant, le financement de ce projet fera largement appel à d'autres contributeurs.

Les réserves amassées au fil du temps, alimentées par un résultat constamment positif, procurent une trésorerie disponible pour le « groupe » OPT correspondant peu ou prou à 3 ans de chiffre d'affaires de téléphonie fixe ou encore une année et demie de chiffre d'affaires de téléphonie fixe et mobile réunies et permettent de faire face très aisément aux risques et aux projets, mais qui ne se sont ni les uns ni les autres réalisés, mis en avant par un ancien ordonnateur pour justifier leur niveau. L'OPT dispose donc désormais d'un patrimoine qui, hormis les stocks et créances, se répartit à parts presque égales en immobilisations nettes (19,5 milliards de F CFP), destinées à son activité industrielle et commerciale, et en trésorerie disponible (18,5 milliards de F CFP) réservée à son activité de placements financiers. L'OPT a clairement fait le choix, à la fin de l'année 2004, de pallier les défaillances futures de son activité industrielle et commerciale par l'obtention accrue de produits financiers.

La réorientation de l'appareil industriel et commercial, en adéquation avec les nouveaux modèles économiques qui se dessinent dans les secteurs des télécommunications et de la poste, apparaît pourtant nécessaire. Cela est confirmé par le fléchissement du résultat de l'OPT, en particulier du résultat d'exploitation, annonçant des lendemains difficiles si une inversion de la tendance n'intervient pas rapidement. Les contributions, par différents moyens, des entités contrôlées par l'OPT (principalement Tikiphone) au résultat de l'Office atteignent leurs limites.

Le fléchissement continu du résultat net de l'ensemble du « groupe » OPT ne laisse plus d'autres solutions à l'établissement public, compte tenu du niveau élevé de ses tarifs, en dépit des baisses tarifaires déjà intervenues, que de limiter drastiquement ses charges et développer de nouvelles prestations, sources potentielles de revenus nouveaux.

La réduction des charges nécessitera, à l'avenir, des décisions d'autant plus difficiles qu'elles seront prises tardivement. La mise en place d'une comptabilité analytique précise, reposant sur des clés de répartition des prestations internes réalistes, permettrait d'identifier clairement le coût de chaque secteur d'activité et d'en tirer les conséquences à divers titres.

Le maintien ou l'accroissement des revenus, malgré une baisse des tarifs inéluctable suivant la tendance mondiale, auront d'autant plus de chances de se réaliser que le lancement de nouvelles prestations répondra aux attentes des clients. Le degré de vieillissement élevé des immobilisations de l'OPT va contraindre l'Office à investir massivement mais, simultanément, offre l'opportunité de réorienter son appareil de production vers les technologies ouvrant des perspectives économiques d'avenir. Un plan d'investissement propre à l'OPT, cohérent avec les orientations économiques de la Polynésie française, devrait être élaboré en complément d'investissements structurants décidés par la collectivité d'outre-mer.

En réponse aux observations provisoires de la Chambre, la directrice générale, Mme NOUVEAU et le président du conseil d'administration, M. BARRAL, alors en fonctions, s'étaient engagés à procéder à la redéfinition d'une stratégie de groupe, à la commercialisation de nouveaux produits et services afin d'accroître les revenus et la rentabilité, mais aussi à réduire les charges et à rechercher des synergies entre les différentes entités du groupe. La finalisation et la fiabilisation du chantier « comptabilité analytique » étaient aussi annoncées. La chambre ne peut qu'encourager les dirigeants de l'OPT à poursuivre la réflexion engagée et mettre en œuvre les actions nécessaires pour faire face aux défis annoncés.

## **2 - Une gestion défailante**

Convaincu de sa pérennité, l'Office, dont la gestion manquait de rigueur, a joui d'un train de vie élevé et a laissé libre cours à des dépenses incontrôlées, parfois totalement irrégulières.

### **2.1. Des dépenses de personnel mal maîtrisées**

L'OPT ne s'est jamais montré sensible à l'évolution de ses charges, en particulier celle de personnel. L'examen mené par la chambre montre que le pilotage des ressources humaines est assez largement défailant, que la gestion des effectifs tant quantitative que qualitative est mal maîtrisée, ce qui se traduit par une évolution défavorable de la masse salariale.

L'exemple de la rigueur n'est pas venu des dirigeants de l'organisme : l'augmentation de leur rémunération, qui a atteint un niveau incomparable dans les organismes publics de la Polynésie française, ne les a pas mis en situation de résister aux demandes d'embauches et d'avantages salariaux.

#### **2.1.1. *La gestion des ressources humaines nécessite un redressement urgent***

##### **2.1.1.1. : L'évolution des effectifs et de la masse salariale ne sont pas maîtrisés**

###### **2.1.1.1.1. *L'augmentation continue et injustifiée des effectifs***

Déjà doté d'un effectif nombreux que ni les contraintes géographiques spécifiques à la Polynésie française, ni l'activité déployée et ni même la qualité du service rendu, très inégale, ne peuvent totalement justifier, l'OPT a vu le nombre de ses agents augmenter de 132 sur la période 2000-2006, soit une progression de près de 16%. Cette augmentation a été particulièrement forte en 2003 et 2005. L'effectif permanent de l'Office atteignait 968 agents fin 2006.

La gestion quantitative des effectifs est mal maîtrisée. De manière générale, les recrutements, pour nombre d'entre eux sans qualification particulière, ne correspondent pas à la mise en place d'une politique identifiée de l'organisme public. L'importance numérique des recrutements décidés au fil de l'eau en 2005 n'a été constatée qu'a posteriori. La moindre

vacance donnait lieu au recrutement en CDD sans que des redéploiements soient envisagés afin de mieux s'adapter aux réels besoins de l'Office. Si une politique visant à réduire l'important absentéisme a pu être mise en œuvre, force est de constater qu'elle n'a pas eu d'effets tangibles. Les surnombres fréquents finissent par être régularisés par une augmentation des postes budgétaires sans que l'adéquation entre la charge de travail et les effectifs réels soit vérifiée. Dans quelques cas, les recrutements ont correspondu au renforcement des agences et du centre de tri du courrier.

La restructuration de l'Office en pôles, en 2002-2003, a généré de nombreux recrutements et a entraîné des reclassements internes qui ont abouti à une forte progression des effectifs de l'équipe dirigeante (+ 71 %). Cette situation résulte directement de la création d'un nouvel échelon administration autour du président du conseil d'administration ainsi que de l'organisation des pôles en structure de gestion faisant parfois double emploi avec les services préexistants de la direction générale, la pratique s'étant substantiellement écartée du schéma de gestion des ressources humaines.

Le dispositif de départ anticipé mis en œuvre à cette époque n'a pas permis de réduire les effectifs et de réorienter les embauches nécessaires dans les secteurs d'avenir. Les départs, qui auraient dû générer des économies, ont systématiquement donné lieu à des remplacements et ont de ce fait rendu cette politique fort coûteuse pour l'établissement public. Pour ces raisons, le conseil d'administration a renoncé en 2007 à pérenniser ce dispositif.

#### **2.1.1.1.2. La masse salariale subit le double effet de l'accroissement des effectifs et d'une politique de rémunération généreuse**

Sur la période examinée, les charges de personnel sont passées de 5,043 milliards de F CFP (2001) à près de 6,5 milliards de F CFP (2006) soit 30 % d'augmentation. Le budget initial de 2007 prévoit même que ces dépenses pourraient atteindre 6,9 milliards de F CFP. Depuis 2003, la progression de 8,5% de la masse salariale brute contraste avec l'orientation défavorable des soldes intermédiaires de gestion redressés<sup>14</sup>. Ainsi, le ratio « charges de personnel sur valeur ajoutée » augmente très fortement de 2003 à 2005, passant de 51% à 57%.

Le poids des primes et indemnités diverses dans les dépenses consacrées à la rémunération des personnels permanents a crû durant la période examinée de 12 % à 18 %. De 2003 à 2006, le régime indemnitaire des agents de l'Office a été quasiment doublé pour atteindre 878 millions de F CFP. Ce sont les primes de fin d'année, avec la mise en place du treizième mois, et les « primes diverses », globalement multipliées par 3 sur la période, qui affichent les plus fortes revalorisations.

Les rémunérations<sup>15</sup> versées à l'OPT sont globalement confortables et surpassent de manière globale celles versées dans les autres établissements publics ou dans l'administration territoriale. Ainsi, une analyse des rémunérations versées en 2005 fait apparaître que seulement 52 agents percevaient moins de 200 000 F CFP par mois, 719 entre 200 000 et 500 000 F CFP et 131 plus de 500 000 F CFP par mois. Les 100 premières rémunérations, soit un peu plus de 11% de l'effectif, perçoivent 20 % de la masse salariale totale, tandis que les 100 dernières rémunérations (11% de l'effectif) en perçoivent environ 5 %.

---

<sup>14</sup> Voir situation financière. Ces redressements concernent essentiellement des décisions modifiant les relations avec Tikiphone et ponctuellement avec TNT (2002).

<sup>15</sup> Annexe 1.

En 2005, la dispersion des rémunérations est considérable puisqu'elle varie de 1 à 15 entre la plus basse (135 788 F CFP) et la plus haute (2,2 MF CFP/mois). Le salaire médian se situe à 380 000 F CFP/mois contre 300 000 F CFP au Port Autonome<sup>16</sup> et le salaire moyen à près de 400 000 F CFP/mois contre 354 000 F CFP au Port Autonome et seulement 279 000 F CFP dans l'administration publique selon l'ISPF. Dans la catégorie cadre (113 salariés), le salaire médian à l'OPT est de 554 000 F CFP et le salaire moyen de 627 000 F CFP. Chez les agents (769 salariés), le salaire médian est de 356 000 F CFP et le salaire moyen de 369 000 F CFP.

### **2.1.1.2. : Les insuffisances de la gestion qualitative des ressources humaines**

#### **2.1.1.2.1 – Les carences de la gestion prévisionnelle des ressources humaines**

La gestion qualitative des ressources humaines de l'OPT souffre d'un manque d'anticipation. Aucun outil n'est disponible pour anticiper les besoins futurs de l'Office. La gestion prévisionnelle des compétences, demeurée à l'état de chantier sur la période, ne se serait structurée, selon les ordonnateurs, qu'à compter de 2007. L'Office ne pouvait donc identifier en son sein les personnels adaptés aux emplois de demain. Il ne dispose pas plus de plan de recrutement pour combler les emplois nécessaires au développement des nouvelles missions. La reconversion des salariés frappés par la disparition de certains métiers n'est pas non plus organisée. Les emplois de service de clientèle, pourtant essentiels dans la relation avec les usagers, souffrent d'une désaffectation des personnels et sont souvent pourvus par des agents nouveaux et peu qualifiés.

#### **2.1.1.2.2 Un effort de formation qui n'a pas permis suffisamment d'adapter le personnel à l'évolution des métiers**

Un rapport d'août 2005, interne à l'OPT, tire un bilan mitigé de la politique de formation malgré l'important investissement financier consenti que soulignent plusieurs anciens ordonnateurs. Cette fonction stratégique dans un établissement confronté à des changements importants a été déconcentrée dans les pôles en 1999. En dépit de quelques points positifs dus à la plus grande proximité, comme l'intensification de la formation axée sur les fonctions transversales notamment en management, ou la réduction de l'absentéisme aux actions de formations, ce choix a présenté de nombreux inconvénients. L'expression des besoins a tout d'abord parfois été floue. Des carences ont été relevées, notamment, dans le parcours de formation après promotion. Mais le problème majeur réside dans l'absence de référentiel de compétences actuelles ou futures qui ne permet pas l'adéquation entre les plans de formation et les besoins de demain. La restauration d'un service centralisé rattaché à la direction générale a été décidée par délibération du 9 février 2007. Dans cette nouvelle organisation, la fonction formation, stratégique pour l'OPT, devra permettre de faire face à une mutation brutale et imposée par l'évolution de ses domaines d'activité.

---

<sup>16</sup> EPIC territorial.

### **2.1.1.2.3. Les modalités de recrutement ne permettent pas de sélectionner, à tous les niveaux de l'Office, les compétences nécessaires à son évolution**

L'OPT dispose de procédures de recrutement définies par la convention d'établissement. Selon celle-ci et le protocole d'accord sur la mobilité signé en 2001, les recrutements se font, d'abord par appel à la mobilité interne, puis à défaut et après avis de la commission paritaire consultative, soit par concours ou examen professionnel soit sur titre. La décision finale appartient toutefois au président du conseil d'administration.

Dans la pratique, et jusqu'au début de l'année 2007 au moins, les cadres et agents de maîtrise ont été recrutés, à hauteur de 90 %, selon les procédures prévues par la convention d'établissement. Le recrutement des autres agents (catégories AG2 à AQ1), sur Tahiti, s'est fait sans l'organisation de concours, en contravention avec les dispositions de ladite convention. Au demeurant, en dehors des concours, les procédures utilisées, même lorsqu'il s'agit de recrutement sur titre, ne garantissent pas le respect des principes d'équité et d'impartialité. Ainsi, de nombreuses titularisations ont eu lieu, jusqu'à une période récente, par cooptation, en raison du lien familial du postulant avec des salariés de l'Office, du soutien des partenaires sociaux ou d'interventions personnelles et politiques. Validé par le président du conseil d'administration, ce processus de cooptation conduit de jeunes qualifiés à penser, non sans raison, que l'accès à un emploi à l'OPT leur est inaccessible. Nombreux sont ceux qui sollicitent alors le ministre des postes et télécommunications dans l'espoir d'obtenir, avec son appui, leur intégration à l'Office.

D'anciens président du conseil d'administration estiment que le recrutement en CDI, au contraire des CDD, ne laisse que peu de marge de manœuvre au président du conseil d'administration. En outre, ils estiment que le concours est onéreux et inadapté. La Chambre constate que nombre d'employés en CDD finissent par être embauchés en CDI.

En continuant de s'accommoder de cette pratique du recrutement, l'établissement public se prive d'un outil essentiel de restructuration de la ressource humaine que l'adaptation urgente aux évolutions de ses domaines de compétence requiert.

### **2.1.1.2.4. L'avancement non lié à la performance ne contribue à pas la restructuration de l'Office**

Une fois titularisés à l'OPT, nombreux sont les agents qui n'accèdent pas à une promotion de grade, soit parce qu'ils ne sont pas admis, en raison d'un niveau de compétence insuffisant lors du recrutement initial que la formation continue n'a pas permis de compenser, soit parce qu'ils s'en désintéressent, bénéficiant d'une politique de rémunération très favorable ou craignant, en cas de promotion, d'une affectation géographique lointaine.

La prépondérance de l'avancement lié à l'ancienneté sur la progression de carrière par sélection professionnelle ou concours ne sert pas le besoin de restructuration de l'OPT.

Si, comme le signalent d'anciens président du conseil d'administration, le système peut apporter une certaine paix sociale, *« il ne valorise pas la performance mais la présence. Ce processus entraîne une dévalorisation des plus méritants puisque les efforts consentis ne*

*gènèrent pas de différenciation au niveau salarial ou autre. La prime d'efficience qui devait permettre, une fois par an, de suppléer les lacunes de ce système est également détournée de son objectif puisque l'intégralité du montant a été versée pour les années 2004 et 2005<sup>17</sup> ».*

### **2.1.1.3. : La faiblesse des outils de pilotage et le laxisme des dirigeants**

L'absence de maîtrise des dépenses de personnel et des effectifs s'explique en grande partie par la faiblesse, l'inadaptation et la sous utilisation des outils de pilotage et par le laxisme de dirigeants qui se sont succédé à la tête de l'OPT.

#### **2.1.1.3.1. Des outils de pilotage inadaptés et sous utilisés**

La gestion des ressources humaines dans un organisme de l'importance de l'OPT devrait pouvoir s'appuyer sur des outils de pilotage et de prospective. Force est de constater que si certains existent, leur inadaptation dans certains cas et le défaut de maintenance permettant leur bon fonctionnement rendent le pilotage largement défaillant.

Pourtant, Monsieur Geffry SALMON rappelle qu'avec ses collaborateurs, il a développé, dès 1996, des outils de pilotage dans le domaine des ressources humaines. Monsieur TERIEROITERAI ajoute qu'en 2002, lors de la déconcentration des ressources humaines, les paramétrages de l'application mise en œuvre ainsi qu'un guide juridique avaient été communiqués aux pôles. Pourtant, le schéma directeur des ressources humaines de septembre 2006, élaboré par l'Office, fait état d'un pilotage défaillant :

*« Un suivi délaissé et trop tardif. Les supports existent et répondent aux obligations réglementaires mais sont suivis avec un temps de réaction trop lent et ne permettent pas une utilisation rationnelle dans le pilotage de la gestion administrative des ressources humaines. L'entreprise a mis en œuvre, depuis plusieurs années, des outils (suivi mensuel des effectifs, tableaux de bord, constat social) afin de piloter ses ressources humaines et corriger, mensuellement, les dérapages budgétaires constatés. Or, ces outils ont été progressivement délaissés (suivi mensuel des effectifs, tableaux de bords) ou établis avec beaucoup de retard. Le constat social en est un exemple, Cette situation risque de se dégrader encore puisque le chargé d'études qui alimentait ces données n'a pas été remplacé depuis sa mobilité en interne. De fait, les informations transmises tardivement servent uniquement de constat sans possibilité de pouvoir apporter les corrections requises.*

*Un système contraignant et source d'erreurs : Cette situation est liée à la priorité accordée aux tableaux de bord dans notre gestion des ressources humaines mais également à la complexité des systèmes utilisés. De nombreuses données sont obtenues via des applications individuelles (suivi mensuel des effectifs, heures de délégations des syndicats, ...) et nécessitent des re-saisies quotidiennes sur des fichiers externes donc source d'erreurs. Il a également été constaté que de nombreuses extractions réalisées via Business Object sur l'application ressources humaines (SEDIT MARIANNE) comportaient des erreurs et devaient être corrigées dans un second temps. De plus, le classement de ces requêtes n'est pas organisé et ne permet pas à une tierce personne de s'y retrouver. Le système a été agencé pour répondre aux besoins du gestionnaire central et ne permet pas aux relais ressources humaines de l'utiliser pour un pilotage plus ciblé de leurs entités respectives (exemple: le suivi des taux d'absentéisme). Enfin, seules les fonctionnalités de base, liées à*

---

<sup>17</sup> Document OPT, Schéma directeur des ressources humaines, 2006, p.8 et 9.

*l'élaboration de la paie, sont complétées dans l'application SEDIT. D'autres informations devraient être complétées (exemple : le métier de l'agent) afin de faciliter l'extraction pour analyses des données et les éventuelles simulations budgétaires. »*

Ces constats sont confirmés par l'audit externe réalisé par la société DELOITTE qui les résume ainsi : « *Le défaut d'outils de pilotage et de prospective est symptomatique d'une gestion « au fil de l'eau » des effectifs et des compétences ».*

Au moment du contrôle, la chambre a constaté que la direction des ressources humaines n'était pas en mesure de suivre avec fiabilité la situation réelle des personnels, pas plus que les parcours individuels de formation des agents ou d'assurer un suivi par métier. Elle ne dispose pas d'outils analytiques en état de lui permettre le suivi du coût des recrutements, des délais moyens de comblement des postes, d'échéanciers des départs à la retraite, de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC). Faute de pouvoir disposer d'un système d'information performant, délivrant à la demande des informations consolidées issues de requête «types», les responsables des ressources humaines doivent solliciter le pôle informatique pour obtenir les données souhaitées.

Le partage des responsabilités entre le président du conseil d'administration, la direction générale et les pôles pose des problèmes de frontière (doublons entre ces entités) et de circulation de l'information. Cette organisation présente un risque pour le bon fonctionnement du pilotage des ressources humaines qui se caractérise par l'absence de ligne directrice pluriannuelle. La gestion des effectifs relève en effet d'une approche budgétaire annuelle basée sur le cadre d'emplois et non d'une réflexion pluriannuelle d'ensemble sur l'évolution des métiers, et donc des besoins de l'Office.

Le suivi administratif des personnels s'appuyant sur un référentiel de procédures incomplet et non régulièrement tenu à jour, la déconcentration de la gestion au niveau des pôles entraîne une perte d'économies d'échelle et un risque d'absence de procédures homogènes entre les différents pôles. La répartition des tâches en matière de saisie d'information est également source de doublons, d'erreurs ou de perte d'informations pouvant impacter la paie. Les risques sont accrus par l'absence de formalisation du contrôle interne habituellement mis en place pour détecter toute défaillance des procédures. L'inadaptation et les lacunes du logiciel de suivi du personnel ainsi que l'absence des paramétrages nécessaires entraînent une surreprésentation des personnels se consacrant au suivi administratif.

### **2.1.1.3.2. La politique laxiste des dirigeants dans la gestion des effectifs et en matière de rémunération**

L'évolution des effectifs sur la période témoigne d'un certain laxisme des dirigeants de l'organisme en matière de recrutement.

Si certains recrutements ont pu correspondre à une restructuration de l'OPT en 2002-2003, d'autres, comme en 2005, sont directement liés au contexte d'instabilité politique qu'a connu la Polynésie française ces dernières années et à l'attribution d'avantages que ce contexte a pu favoriser.

L'avancement de certains agents a été accéléré de façon anormale. Un certain nombre d'agents, qui comptent aujourd'hui parmi les catégories cadres et cadres dirigeants de l'Office, n'ont ni diplôme d'enseignement supérieur, ni réussi de concours ou de sélection professionnelle interne pour prétendre à ces grades, ni même une expérience suffisante et

progressivement acquise aux échelons intermédiaires permettant de justifier la nomination à des fonctions correspondant à ces grades. Parmi ceux-ci, on trouve notamment des proches de dirigeants et d'anciens dirigeants de l'Office ou de la Polynésie française.

En matière de politique salariale, le même laxisme est constaté. Outre le niveau de rémunération globalement très avantageux par rapport à celui pratiqué ailleurs à un même niveau de responsabilité, force est de constater que la rémunération n'est pas corrélée à la performance des agents.

L'augmentation des rémunérations est en partie liée à la présence, au sein de l'OPT, de contractuels et de fonctionnaires qui, comparant en permanence l'évolution de leurs émoluments, ont réclamé un alignement sur l'autre catégorie. Or, obéissant à des règles d'évolution différentes, les rémunérations de ces deux groupes d'agents publics connaissent constamment des écarts. Les dirigeants de l'OPT ont régulièrement cédé aux demandes salariales visant à transposer les avantages de chaque population à l'autre "*dans le cadre de rapports de force que la direction n'a pas pu juguler*"<sup>18</sup>.

Ainsi, à compter de 2002, une nouvelle convention a calé le système d'avancement à l'ancienneté des agents contractuels sur celui existant pour les agents fonctionnaires, en le cumulant avec le taux d'ancienneté prévu dans le code du travail. Cette mesure d'importance n'a pourtant pas limité les revendications sociales et négociations incessantes entre 2004 et 2006. Les dirigeants ont ainsi accordé une augmentation des coefficients de base pour les catégories AG2 à AM1, la transformation de la prime individuelle modulable en treizième mois et la création d'une prime d'efficience modulable équivalente à un demi mois de salaire.

En sens inverse, la convention relative à la gestion des fonctionnaires des corps de l'Etat pour l'administration de la Polynésie française (CEAPF), qui sont payés par l'Office et non par l'Etat, autorise le conseil d'administration de l'établissement public à octroyer des primes supplémentaires. Ce dispositif a permis de consentir une prime équivalente à un demi mois de traitement indexé, une prime variable équivalente à la prime de rendement des agents contractuels et la création d'une prime pour une retraite complémentaire.

Le système de rémunération des cadres dirigeants obéit à des règles particulières. Instauré pour le "top management" en 1997, il a été modifié avec la création d'une indemnité de sujétion spéciale (ISS) en 2002. Ce mode de rémunération devait permettre à l'Office de promouvoir à des postes de responsabilité des agents en fonction de leurs compétences, tout en leur offrant une rémunération attrayante. Ce système, qui devait permettre de moduler la rémunération en fonction de la performance, n'a pas atteint cet objectif. De très nombreuses personnes (67 en 2006) ont bénéficié du statut de cadre donnant droit à cette prime qui représente de 20 à 50 % de la rémunération mensuelle globale et qui progresse automatiquement tous les deux ans. Seuls deux agents ont ensuite perdu le bénéfice de cette prime, en raison de leur faible performance<sup>19</sup>. En outre, il est envisagé, pour répondre favorablement à la revendication des cadres, d'intégrer ces emplois à la convention, en incluant cette prime, qui serait alors cristallisée, dans la rémunération globale individuelle.

Aux rémunérations, s'ajoutent des avantages en nature. Des unités téléphoniques sont traditionnellement accordées aux agents, proportionnellement à leur grade, ce qui représente un avantage de 76 800 à 384 000 F CFP par an. Plus d'un quart des agents disposent par ailleurs d'un téléphone mobile auquel sont associées des consommations de 1 h à 4 h, dont

---

<sup>18</sup> Réponse de M. Geffry SALMON.

<sup>19</sup> Hormis le cas spécifique des deux présidents du conseil d'administration démis de leurs fonctions.

l'attribution semble plus liée au grade qu'aux nécessités de service. L'attribution de logements de fonction aux receveurs ou chefs de centre fait de moins en moins apparaître la nécessité de service. Ceux qui n'occupent pas le logement de fonction, parce qu'ils ont, pour la plupart, leur propre maison, bénéficient d'une indemnité de logement d'environ 120 000 F CFP par mois. Les agents de l'OPT bénéficient aussi de la prise en charge de voyages lors de congés cumulés (correspondant aux congés administratifs). Cet avantage, normalement réservé aux fonctionnaires du CEAPF, a été étendu aux contractuels et même élargi dans son périmètre puisque les voyages peuvent être à destination des Etats-Unis, de la Nouvelle-Zélande ou de l'Australie et même de Tahiti pour les personnels domiciliés dans les autres archipels. L'OPT n'a été en mesure de communiquer que partiellement le coût de cet avantage. Enfin, les chefs de pôle et les conseillers A, pour la plupart affectés à la présidence du conseil d'administration, se voient attribuer un véhicule de fonction.

Au total, le coût des avantages en nature alloués par l'OPT peut être évalué à un minimum de 175 MF CFP. Rapporté au nombre d'agents employés en CDI, ces avantages en nature représentent un surplus de rémunération moyen de près de 200 000 F CFP par an et par agent.

Pour l'avenir, l'ancienne directrice générale, avec l'approbation du conseil d'administration alors présidé par Monsieur BARRAL a présenté, dans sa réponse aux observations provisoires de la Chambre, un document préconisant pour l'avenir de mettre en place des outils, compétences et structures permettant de gérer efficacement les ressources humaines. Ce document propose de :

- finaliser en 2008 la mise en place des outils nécessaires à la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences initiée en 2007 ;
- faire évoluer la convention d'établissement ;
- centraliser la gestion des ressources humaines au sein d'une direction ;
- assurer la montée en puissance du service formation.

Le document prévoit aussi d'ajuster le dimensionnement des équipes aux besoins qualitatifs et quantitatifs en initiant une démarche dont l'objet serait de redéployer une partie du personnel vers le réseau d'agences et vers de nouveaux métiers.

### **2.1.2. Les rémunérations et indemnités de toute nature versées aux présidents du conseil d'administration de l'OPT**

Le président du conseil d'administration de l'OPT perçoit des indemnités et dans certains cas des rémunérations pour la fonction qu'il occupe à la tête de l'Office. L'établissement public ayant créé des « filiales », le président du conseil d'administration<sup>20</sup>, qui représente l'organisme à la présidence de ces « filiales », est rémunéré aussi à ce titre selon un dispositif pour le moins opaque.

L'ensemble des sommes versées aux présidents<sup>21</sup> successifs, auxquelles s'ajoutent de substantiels avantages en nature, attestent de la situation très privilégiée des dirigeants de l'OPT.

---

<sup>20</sup> M. Geffry SALMON, directeur général, a représenté l'OPT dans les filiales avant de devenir président du conseil d'administration de l'Office.

<sup>21</sup> La situation de M. Salmon inclut la période durant laquelle il était directeur général.

### **2.1.2.1. : Les rémunérations et indemnités des dirigeants successifs de l'OPT**

L'arrêté n° 1057 CM du 21 octobre 1994 disposait que les fonctions de président et de membre du conseil d'administration étaient gratuites. Ce texte a été remplacé par l'arrêté n° 1731 CM du 19 novembre 2003. A compter de cette date, les fonctions de membres du conseil d'administration sont gratuites, hormis celles du président, dont la rémunération et les avantages en nature sont fixés par une délibération du conseil d'administration. Modifié le 17 mars 2005<sup>22</sup>, l'arrêté n° 1731 CM borne, depuis lors, la rétribution du président du conseil d'administration à une indemnité de fonctions et à des frais de représentation et des avantages en nature.

La chambre a fait le point des rémunérations et avantages en nature perçus par les dirigeants successifs de l'office des postes et télécommunications. Les situations de MM. Geffry SALMON, Alphonse TERIIEROOITERAI et Jean-Alain FREBAULT, qui couvrent la période du 3 janvier 1994 au 26 septembre 2007, ont été examinées. Il est à noter que les autres présidents du conseil d'administration, MM. Temauri FOSTER et Etienne CHIMIN<sup>23</sup> n'ont pas perçu de rémunération durant leurs brèves périodes de responsabilité, soit respectivement du 3 novembre 2004 au 8 mars 2005 et du 13 au 27 décembre 2006.

#### **2.1.2.1.1. Situation de M. Geffry SALMON**

##### **2.1.2.1.1.1. En sa qualité de dirigeant de l'Office**

M. SALMON a été nommé Directeur Général de l'OPT à compter du 3 janvier 1994.

Sa rémunération initiale a été basée sur celle d'un fonctionnaire détaché du grade de chef de service régional de la poste et des télécommunications, soit 837 000 F CFP, augmentée de la prise en compte de 9 années d'ancienneté, acquise au titre du service national et des services antérieurs exercés dans la même spécialité.

Le contrat accordait en outre des avantages en nature (véhicule de fonction, logement de fonction ainsi que les consommations et services y afférents, frais de représentation) et une compensation de sujétions spéciales matérialisée par un aller-retour vers Paris en classe affaires pour lui et les membres de sa famille. Par avenant du 9 décembre 1994, il a été accordé à M. SALMON une indemnité égale à 2 ans de salaire, majorée des avantages en nature, en cas de rupture de contrat, et une indemnité, aux héritiers, égale à une année de salaire en cas de décès.

Ce contrat initial a évolué très favorablement pour l'intéressé jusqu'à la fin de ses fonctions de président du conseil d'administration en juin 2004.

---

<sup>22</sup> Par l'arrêté n°22 CM du 17 mars 2005.

<sup>23</sup> M. Edouard FRITCH a également été président du conseil d'administration, sans rémunération, dans le cadre d'une réglementation qui ne conférait pas de pouvoirs opérationnels à cette fonction (arrêté n° 1057 CM du 21/10/1994).

En l'espace de dix ans, M. SALMON, qui a rempli les mêmes fonctions, aura triplé sa rémunération mensuelle, hors les primes ponctuelles d'un montant d'environ 6,4 millions de F CFP sur la période. En 2004, M. SALMON percevait, en sa qualité de président du conseil d'administration, une rémunération mensuelle de près de 2,6 MF CFP.

Les avantages en nature se sont aussi élargis à la gratuité des abonnements et communications téléphoniques et électroniques illimitées. Le chiffrage partiel a permis d'établir qu'ils ont presque doublé sur la période pour atteindre 558 333 F CFP par mois.

	PERIODE	SALAIRE BASE + IND. ANCIENNETE	AUTRES INDEMNITES	REMUNERATION HORS AVANTAGES EN NATURE	AVANTAGES EN NATURE	REMUNERATION TOTALE
DEBUT	janvier-94	855 832	-	855 832	250 000	
FIN	mai-97	992 743	-	992 743	345 000	
CUMUL	01/01/94 au 31/05/97	39 713 158	3 145 720	42 858 878	16 305 000	
MOYENNE	41 mois	968 614	76 725	1 045 338	397 683	1 443 021
DEBUT	juin-97	992 743	220 000	1 212 743	345 000	
FIN	décembre-02	1 682 986	200 468	1 883 454	1 660 000	
CUMUL	01/06/97 au 31/12/02	94 727 305	11 663 307	106 390 612	32 205 000	
MOYENNE	67 mois	1 413 840	174 079	1 587 920	480 672	2 068 591
<b>PM Nouvelle convention d'établissement</b>						
DEBUT	janvier-03	1 116 987	1 246 865	2 363 852	470 000	
FIN	juin-04	1 136 850	1 255 356	2 392 206	485 000	
CUMUL	01/01/03 au 30/06/04	20 235 197	26 542 530	46 777 727	10 050 000	
MOYENNE	18 mois	1 124 178	1 474 585	2 598 763	558 333	3 157 096

Aux avantages en nature figurant dans le tableau ci-dessus, il conviendrait d'ajouter les consommations et les charges de personnel liées au logement et prises en charge directement par l'Office. Au cours des années 2003-2004, elles peuvent être évaluées au minimum à 250 000 F CFP par an<sup>24</sup>. Au total les avantages en nature ne pouvaient donc pas être inférieurs à 800 000 F CFP.

Au total, les émoluments mensuels perçus par M. SALMON, y compris les avantages en nature lorsqu'il était directeur général puis président du conseil d'administration au cours de la période 2003-2004, s'établissaient à plus de 3,4 MF CFP.

Aux avantages accordés à M. SALMON, pourraient s'ajouter le coût, potentiellement mis à la charge de l'OPT, d'une indemnité prévue en cas de cessation de ses fonctions. Un avenant à son contrat de travail a prévu qu'au cas où il serait mis fin à ses fonctions de directeur général, l'intéressé bénéficierait d'une indemnité égale à deux ans de salaire majorée des avantages en nature, indépendamment du salaire qui continuerait à lui être servi pour une autre fonction. Le principe de cette indemnité n'a pas été remis en cause lorsque M. SALMON est devenu président du conseil d'administration. Cette seule indemnité représente un montant potentiel de plus de 75 MF CFP. L'octroi d'une telle indemnité, qui ne correspondrait pas à une situation de perte d'emploi, dans le cas de M. SALMON, puisque l'intéressé a retrouvé son emploi de cadre supérieur de 1<sup>er</sup> niveau à l'OPT, ne serait pas justifié.

<sup>24</sup> En 2007, elles étaient évaluées par l'OPT à 300 000 F CFP par mois. Elles étaient probablement légèrement inférieures au cours des années 2003-2004, mais peuvent être évaluées au minimum à 250 000 F CFP par an.

La Chambre observe que l'indemnité prévue n'a pas été versée à ce jour. Elle recommande cependant de mettre fin à son principe.

#### **2.1.2.1.1.2. Depuis la fin de ses fonctions de dirigeant de l'OPT**

Depuis la fin de ses fonctions de président du conseil d'administration jusqu'au 30 novembre 2007, l'OPT a continué de rémunérer M. SALMON, à l'exception de la période du 26 octobre 2004 au 31 mars 2005 au cours de laquelle il avait été nommé une première fois PDG de la société d'économie mixte Air Tahiti Nui.

Cette rémunération, représentant une somme de 27,4 M F CFP sur la période, appelle plusieurs observations.

A compter du 22 juin 2004, date à laquelle M. SALMON n'était plus président du conseil d'administration de l'OPT, sa rémunération a été revue à la baisse. Redevenu conseiller de niveau A, Monsieur SALMON a été tenu de se mettre en congé du 22 juin au 26 octobre 2004. Après la période de suspension de contrat correspondant à son passage à Air Tahiti Nui du 26 octobre 2004 au 31 mars 2005, M. SALMON a juridiquement réintégré l'OPT. Cependant, d'avril à novembre 2005, comme précédemment, il a dû utiliser ses droits à congé. A compter du 24 novembre 2005, son contrat de travail a été modifié, à la demande de M. Emile VERNAUDON, ministre des postes et télécommunications, qui ne souhaitait plus le voir dans l'enceinte de l'OPT. M. SALMON a alors dû exercer ses fonctions dans le cadre du travail à domicile jusqu'au 31 mars 2006. A compter du début avril, la directrice générale de l'OPT a demandé à Monsieur SALMON de réintégrer les murs de l'Office pour y accomplir ses fonctions.

De janvier à fin novembre 2007, M. SALMON occupait simultanément un emploi salarié à l'OPT et un mandat social en qualité de PDG d'Air Tahiti Nui. L'intéressé a sollicité, en application des dispositions de l'article 60 de la convention d'établissement, l'autorisation d'exercer ce mandat social tout en demeurant salarié de l'OPT. M. Jean-Alain FREBAULT, président du conseil d'administration, a donné son accord et lui a confié des travaux d'études.

Cependant, cette autorisation peut difficilement se combiner avec les obligations de l'employé telles qu'elles sont définies par l'article précité. La rédaction même de cette disposition implique que l'activité autre que celle de salarié de l'OPT, ne peut être que marginale dans le volume horaire qu'elle exige, de telle sorte qu'elle ne nuise pas à la bonne exécution du service à l'OPT et qu'elle n'entre pas en contradiction avec l'obligation de consacrer l'essentiel de son temps de travail à son employeur principal. Le mandat social de PDG d'ATN empêche à l'évidence de remplir cette obligation.

La chambre estime que l'emploi conservé à l'OPT par M. SALMON ne pouvait être, dans le meilleur des cas, que marginal. On voit mal en effet comment l'intéressé pouvait continuer à exercer sa mission de cadre de l'OPT et se consacrer à la gestion d'ATN qui nécessite un PDG à temps plein. Dès lors, le versement par l'Office d'une rémunération élevée et d'avantages en nature substantiels à l'intéressé ne pouvait se justifier. L'OPT a tardivement tiré les conséquences de cette situation anormale en suspendant le 1<sup>er</sup> décembre 2007, le contrat de travail de Monsieur SALMON à l'OPT pour lui permettre de se consacrer à ses fonctions de PDG d'AIR TAHITI NUI.

En outre, bien que M. SALMON ait été démis de ses fonctions de président du conseil d'administration de l'OPT, l'établissement a jugé bon de lui verser une indemnité de logement de 350 000 F CFP à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2004. L'octroi de cette indemnité de logement n'est pas légitime. La circonstance que le contrat de travail prévoyait un logement de fonction doit être appréciée au regard des fonctions auxquelles elle se rapportait. Dès lors que les fonctions de directeur général puis de président du conseil d'administration avaient pris fin, l'Office ne paraissait pas devoir continuer à payer cette indemnité. Il fallait au contraire considérer que M. SALMON ne pouvait plus prétendre au logement de fonction et encore moins à l'indemnité qui se substituait à cet avantage. L'OPT, qui a pourtant signé un avenant au contrat de travail de M. SALMON portant sur un autre point, aurait dû veiller à le modifier à ce sujet.

#### **2.1.2.1.2. Situation de M. Alphonse TERIIEROOITERAI**

M. Alphonse TERIIEROOITERAI a occupé les fonctions de président du conseil d'administration de l'OPT du 23 juin au 2 novembre 2004 et du 9 mars 2005 au 23 mai 2006.

Au cours de la première période, le conseil d'administration nouvellement constitué a fixé sa rémunération et ses avantages en nature par référence à celle de son prédécesseur, sans qu'aucun montant ne soit mentionné dans le rapport de présentation, pas plus que dans la délibération. Il est probable que peu de membres du conseil d'administration, de juin à octobre 2004, n'aient eu une claire connaissance des montants alors en jeu. La délibération du 31 mars 2005 a été plus précise dans la fixation de la rémunération de l'intéressé.

Sur l'ensemble de la période, M. TERIIEROOITERAI a bénéficié d'une rémunération conséquente, évoluant de 2,1 MF CFP par mois en moyenne pendant la première période à 2,5 MF CFP durant la deuxième période.

En outre, des avantages en nature lui ont été accordés. Il a ainsi disposé d'un véhicule de fonction, d'abonnements et communications téléphoniques et électroniques illimités et de frais de représentation. Au surplus, une compensation de sujétions spéciales, matérialisée par un aller-retour vers Paris (durant la première période) ou vers toute autre destination (seconde période), en classe affaires pour lui et les membres de sa famille, lui a été consentie.

Enfin, M. TERIIEROOITERAI disposant de son propre logement, une indemnité représentative de l'avantage logement de fonction lui a été octroyée. Cette indemnité lui a été attribuée, pour la première période, sur la base de la délibération du conseil d'administration qui fixait ses avantages en nature, par référence à ceux de son prédécesseur. Or, le prédécesseur occupant un logement de fonction, le montant de l'indemnité de logement n'a donc pas été défini par le conseil d'administration. Agissant par délégation de signature de M. TERIIEROOITERAI, le conseiller chargé des ressources humaines, autorité non compétente en la matière, a fixé le montant de l'indemnité à 350 000 F CFP par mois. Cette décision prise en octobre 2004 est irrégulière car elle contrevient aux dispositions de l'arrêté n° 1731 CM selon lesquelles, c'est le conseil d'administration qui fixe la rémunération et les avantages en nature du président du conseil d'administration, notamment leur montant. Cette indemnité, tout autant irrégulière que généreuse, sera en partie remise en cause par le conseil d'administration qui la réduira, pour la deuxième période, à 250 000 F CFP.

Lorsqu'il a dirigé l'OPT, M. TERIIEROOITERAI a perçu, en rémunérations et avantages en nature, un montant mensuel moyen de 2,5 MF CFP au cours de la première période et 2,7 MF CFP durant la seconde. Le tableau ci-dessous précise les composantes.

	PERIODE	SALAIRE BASE + IND. ANCIENNETE	AUTRES INDEMNITES*	TOTAL REMU.	AVANTAGE NATURE ** CHIFFRES	CUMUL
DEBUT	juin-04	1 060 000	912 139	1 972 139	129 333	
FIN	octobre-04	1 060 000	1 147 468	2 207 468	485 000	
<i>CUMUL</i>	<i>23/06/04 au 03/11/04</i>	<i>5 300 000</i>	<i>5 217 008</i>	<i>10 517 008</i>	<i>2 069 333</i>	
MOYENNE	5 mois	1 060 000	1 043 402	2 103 402	413 867	2 517 268
DEBUT	mars-05	605 283	1 225 563	1 830 846	140 000	
FIN	mai-06	666 899	1 356 155	2 023 054	145 000	
<i>CUMUL</i>	<i>09/03/05 au 23/05/06</i>	<i>9 437 242</i>	<i>28 101 302</i>	<i>37 538 544</i>	<i>3 625 000</i>	
MOYENNE	15 mois	629 149	1 873 420	2 502 570	241 667	2 744 236

\* dont indemnité de logement

\*\* avantages nature chiffrés : Voiture, Voyage annuel famille, Téléphone, Vini, ADSL.

Aux avantages accordés à M. TERIIEROOITERAI s'ajoute le coût, potentiellement mis à la charge de l'OPT, d'une indemnité prévue en cas de cessation de ses fonctions. Le conseil d'administration, dans sa séance du 31 mars 2005, lui avait en effet attribué une indemnité de départ qui lui serait versée automatiquement s'il se voyait retirer ses fonctions de président du conseil d'administration. Cette indemnité, plafonnée à 12 mois, représente un montant potentiel de près de 33 MF CFP.

Le principe de l'octroi d'une telle indemnité est irrégulier et contreviendrait aux dispositions de l'arrêté n° 1731 CM modifié par l'arrêté 22/CM du 17 mars 2005. Celui-ci prévoit que le conseil d'administration peut attribuer une indemnité de fonctions, des frais de représentation et des avantages en nature. Il n'est nullement prévu d'indemnité de fin de fonction. Le versement d'une telle indemnité serait de surcroît illégitime, M. TERIIEROOITERAI ayant retrouvé son emploi de cadre supérieur de 1<sup>er</sup> niveau à l'issue de ses fonctions de président du conseil d'administration.

Comme pour M. SALMON, la Chambre observe que l'indemnité prévue au profit de M. TERIIEROOITERAI n'a pas été versée à ce jour. La chambre, qui avait recommandé de mettre fin au principe de cette indemnité, prend acte de sa suppression par délibération du 30 octobre 2007.

In fine, la chambre, qui a eu connaissance au cours de ses investigations, de la situation de carrière de M. TERIIEROOITERAI, recommande à l'Office d'examiner avec la plus grande prudence les prétentions de l'intéressé quant à sa reconstitution de carrière. Ayant choisi le statut de contractuel pour pouvoir bénéficier d'une rémunération plus favorable, avant de réintégrer, tardivement (en 2005) et à la faveur d'une décision peu habituelle, le statut du CEAPF, avec la perspective de bénéficier de droits à la retraite plus favorables, M. TERIIEROOITERAI doit assumer les justes conséquences financières de ses choix.

### **2.1.2.1.3. Situation de M. Jean-Alain FREBAULT**

M. Jean-Alain FREBAULT a été nommé Président du Conseil d'administration de l'Office des postes et télécommunications le 24 mai 2006. A cette date, il était représentant à l'assemblée de la Polynésie française. Démis de ses fonctions à l'OPT, le 13 décembre 2006 et remplacé par M. Etienne CHIMIN, il est redevenu président du conseil d'administration, le 28 décembre 2006.

Compte tenu des dispositions de l'article 111 de la loi organique du 27 février 2004, selon lesquelles le mandat de représentant à l'assemblée de la Polynésie française est incompatible avec les fonctions de président d'un établissement public, lorsqu'elles sont rémunérées, M. FREBAULT n'a pas perçu de rémunération directe.

A l'instar de ses prédécesseurs, et sur la base de la délibération du 14 juin 2006, M. FREBAULT a néanmoins bénéficié d'avantages en nature (abonnements et communications téléphoniques et électroniques illimitées, véhicule de fonction et logement de fonction).

Par arrêté du Haut Commissaire en date du 23 septembre 2006, M. FREBAULT a été constaté démissionnaire d'Office de son mandat de représentant à l'assemblée de la Polynésie française, au motif que les avantages en nature dont il bénéficiait, en particulier l'attribution d'un logement, étaient assimilables à une rémunération. Le Conseil d'Etat a confirmé cette décision.

N'étant plus représentant à l'assemblée, M. FREBAULT a pu prétendre à une indemnité de fonctions en application des dispositions de l'arrêté n°1731/CM du 19 novembre 2003, modifié, relatif à l'organisation et aux règles de fonctionnement de l'OPT. Le conseil d'administration de l'Office s'est réuni le 30 août 2007, selon des modalités susceptibles de remettre en cause la validité des délibérations qu'il a prises. L'indemnité de fonction brute octroyée à M. FREBAULT a été fixée à 1,562 MF CFP par mois (soit 1,484 MF CFP nets/mois), avantages en nature non compris.

La valorisation des avantages en nature prend en compte le véhicule de fonction (2 MF par an), les abonnements et communications illimitées (*a minima* 800 000 F CFP par an), le voyage annuel en classe affaires (2 MF CFP) ainsi que le logement de fonction. Le montant locatif du logement est de 400 000 F CFP par mois. La prise en charge mensuelle par l'OPT de l'entretien du logement, du jardin et de la piscine représente 300 000 F CFP.

Ainsi, tel que le résume le tableau suivant, M. FREBAULT a perçu 1,1 MF CFP par mois au seul titre des avantages en nature pendant la période du 24 mai 2006 au 26 septembre 2007<sup>25</sup> où il était membre de l'assemblée de la Polynésie française et président du conseil d'administration de l'OPT. Après sa démission de l'assemblée, le montant de ses émoluments pour ses fonctions de président du conseil d'administration de l'OPT se serait établi à plus de 2,5 MF CFP par mois, y compris les avantages en nature qu'il a continué à percevoir. Mais en raison du versement d'une avance de 90 % de son indemnité de fonction (6 280 413 F CFP nets) sur la période du 6 avril au 31 août 2007 et non de la totalité de l'indemnité décidée, Monsieur FREBAULT a réellement perçu près de 2,4 MF CFP par mois durant la période du 6 avril à la fin août 2007 et ensuite 1,1 MF CFP jusqu'au 26 septembre 2007 date de sa fin de fonction.

---

<sup>25</sup> Sauf du 13 au 27 décembre 2006 où il a été remplacé par Monsieur CHIMIN.

**INDEMNITES ET AVANTAGES EN NATURE ACCORDES A MONSIEUR JEAN-ALAIN FREBAULT**

*Montant en FCF*

Période	Valeur mensuelle	Indemnité de fonction	Logement occupation entretien	Communication	Voiture de fonction	Voyage annuel familial	Cumul Mensuel
24-mai-06	05-avril-07 *	0	700 000	67 000	166 500	166 500	<b>1 100 000</b>

*\*(Rupture du 13 au 27-12-07)*

Période	Valeur mensuelle	Indemnité de fonction	Logement occupation entretien	Communication	Voiture de fonction	Voyage annuel familial	Cumul Mensuel
06-avril-07	31-août-07	1 444 000 **	700 000	67 000	166 500	166 500	<b>2 544 000</b>
01-sept-07	26-sept-07	0	700 000	67 000	166 500	166 500	<b>1 100 000***</b>

*(\*\*Indice 1460 x Valeur du point d'indice 1070 –CST et CPS).*

*\*\*\* le montant réellement perçu correspond au prorata sur 26 jours (soit  $1,1 * 26/30^{ème} = 953\,333\,F\,CFP$ )*

Pour être complet, le logement de fonction, propriété de l'OPT, situé au lotissement "Taina" à Punaauia, a fait l'objet de divers aménagement et frais d'entretien à la demande de M. FREBAULT au moment de son emménagement. Les dépenses se sont élevées à 7 426 443 F CFP qu'il faudrait ajouter aux dépenses précitées.

Par délibération du 30 octobre 2007, le conseil d'administration de l'OPT a estimé irrégulière la tenue de sa réunion du 30 août 2007 et par conséquent, les délibérations qui y ont été adoptées. Il a décidé de demander à Monsieur FREBAULT le remboursement des sommes versées au titre de son indemnité de président du conseil d'administration, soit 6 280 413 F CFP.

**2.1.2.2. : La rémunération des représentants de l'OPT dans les sociétés filiales**

**2.1.2.2.1. Le versement d'une rémunération à l'OPT par les sociétés TIKIPHONE, MANA, ISS et TNS**

Les sociétés TIKIPHONE, MANA, ISS et TNS, « filiales » de l'OPT à 100 %<sup>26</sup>, sont dirigées et administrées par un Président, l'Office des Postes et Télécommunications, en tant que personne morale. La représentation de l'Office a été confiée dans un premier temps au directeur général de l'établissement public et, à compter du 18 décembre 2003, au président de son conseil d'administration.

Les dispositions de l'article 12 du statut des sociétés, selon lesquelles le président peut être rémunéré au titre de ses fonctions, ont été mises en œuvre. Le 21 décembre 2002, le directeur général de l'OPT, M. Geffry SALMON, représentant l'OPT dans la société Tikiphone, décide que cette société versera à l'OPT, président de la société Tikiphone, une rémunération mensuelle de 1,2 million F CFP à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2003. La décision de verser ces rémunérations ne sera prise que le 29 octobre 2004 pour l'année 2003 et les six premiers mois de l'année 2004. En juillet 2004, Tikiphone, sous la présidence de M. Alphonse TERIIEROOITERAI, portera le montant du versement mensuel à 1,5 million de F CFP.

Les autres sociétés, ISS et MANA, commenceront leurs versements à compter de juillet 2004 à hauteur de 50 000 F CFP pour ISS et 250 000 F CFP pour MANA.

<sup>26</sup> Sauf TIKIPHONE dont le capital est détenu à hauteur de 16% par DEXIA jusqu'en 2008. Cependant, cette entreprise ne joue aucun rôle dans la direction de TIKIPHONE.

TNS, créée le 1<sup>er</sup> janvier 2006, commencera ses versements, sous la présidence de M. Jean-Alain FREBAULT, à compter de juin 2006 à hauteur de 1,2 million de F CFP par mois.

Ces montants représentent les rémunérations brutes à la charge des sociétés filiales. Mais le service des contributions de la Polynésie française, considérant que ces versements constituent une rémunération de l'actionnaire, les soumettra à l'impôt sur le revenu des capitaux mobiliers (IRCM) à hauteur de 10 % en 2003 et 2004 et 15 % à compter de 2005.

#### **2.1.2.2.2 Le reversement de cette rémunération aux représentants de l'OPT dans les « filiales »**

##### **2.1.2.2.2.1. Le dispositif mis en œuvre**

Avant même que la décision soit prise par les filiales de verser une rémunération à l'OPT, un mécanisme de reversement de celle-ci aux représentants avait été décidé par délibération du conseil d'administration de l'OPT du 26 août 2002. Le Conseil d'administration autorisait que le directeur général représente l'OPT dans les filiales et qu'il choisisse son suppléant. Il autorisait aussi que la rémunération susceptible d'être versée à l'OPT puisse être reversée à ses représentants (le directeur général et son suppléant) par décision du président du conseil d'administration.

Au moment du transfert de pouvoirs du directeur général vers le président du conseil d'administration, le 18 décembre 2003, il a été prévu que la représentation de l'OPT soit assurée par le président du conseil d'administration.

Le dispositif de reversement issu de la combinaison de ces deux délibérations, distantes de 16 mois, n'a été activé qu'à compter d'octobre 2004.

Ce dispositif n'est pas régulier. La rémunération du président du conseil d'administration au titre de la représentation de l'OPT dans les « filiales » n'est pas prévue par l'arrêté CM n°1731 du 19 novembre 2003 qui donnait au conseil d'administration le pouvoir de déterminer les conditions de rémunérations de son président. Le versement d'une indemnité au titre de la représentation de l'OPT dans les « filiales » n'est mentionné dans aucune délibération postérieure à cet arrêté. La délibération du 26 août 2002, qui prévoyait le principe de reversement des rémunérations, au titre des filiales, au directeur général de l'OPT et à son suppléant, ne pouvait par conséquent avoir pour effet d'autoriser le versement de ces rémunérations au président du conseil d'administration. En l'absence de nouvelle délibération du conseil d'administration l'y autorisant, le président du conseil d'administration, devenu représentant de l'OPT dans les filiales, a été conduit à s'octroyer, à lui-même, cette rémunération en dehors de tout contrôle.

Ce dispositif est aussi opaque. En confiant au conseil d'administration, par l'arrêté n° 1731 CM du 19 novembre 2003, le soin de déterminer la rémunération de son président, le conseil des ministres a entendu qu'elle soit fixée dans la transparence et en toute connaissance de cause. Or, il est probable que fort peu de membres du conseil d'administration avaient connaissance de la combinaison des délibérations antérieures permettant la rémunération du président du conseil d'administration et de son suppléant, au titre des filiales, d'autant plus que le dispositif ne devait être activé qu'un an plus tard. Ce dispositif a conduit ainsi le président du conseil d'administration de l'OPT à décider d'abord, en sa qualité de président de chacune des « filiales », du montant de la rémunération de l'OPT, et ensuite, en sa première qualité de président du conseil d'administration de l'OPT, du reversement de cette rémunération de l'office à lui-même et à son suppléant. Cette situation permet donc au président du conseil d'administration de l'OPT de décider de se verser à lui-même, et sans aucun contrôle, une rémunération substantielle en provenance de chacune des « filiales », dont il fixe seul le montant.

Dès lors, les membres du conseil d'administration peuvent ne pas être informés de cette rémunération supplémentaire, lorsqu'ils fixent le montant de l'indemnité du président du conseil d'administration de l'OPT. On peut supposer que s'ils en avaient eu connaissance, ils auraient fait masse de ces rémunérations pour définir l'indemnité du président du conseil d'administration à un niveau raisonnable.

Le conseil d'administration n'a pas non plus été suffisamment informé de la nomination irrégulière d'un représentant suppléant de l'office dans les filiales. En effet, à compter du 18 décembre 2003, le conseil d'administration de l'OPT n'a plus autorisé expressément que son président désigne un suppléant. Ainsi, à partir du moment où ce dispositif a été activé à la fin octobre 2004, aucun reversement de rémunération n'aurait donc dû être autorisé au bénéfice du conseiller chargé des finances auprès du président du conseil d'administration. Ce conseiller était en effet indûment chargé de la fonction de représentant suppléant. Il est regrettable que ce bénéficiaire, parfaitement informé de l'ensemble du dispositif depuis sa genèse le 26 août 2002, n'ait pas jugé bon de conseiller au président sortant, Monsieur Alphonse TERIEROOITERAI, d'apporter aux membres du conseil d'administration, l'éclairage adéquat sur l'activation du dispositif à laquelle ils avaient conjointement procédé, les 22 et 28 octobre 2004.

#### **2.1.2.2.2. Les bénéficiaires du dispositif de 2003 jusqu'au 30 juin 2007**

Au 30 juin 2007, les montants versés par les filiales au titre de la rémunération de leur présidence représentent globalement 106 800 000 F CFP. Après prélèvement de l'impôt sur le revenu des capitaux mobiliers, l'OPT a reçu 93 570 000 F CFP. Une partie de cette somme, soit 64 341 000 F CFP, a été reversée aux présidents successifs du conseil d'administration de l'OPT et à leur suppléant.

	<b>TIKIPHONE</b>	<b>MANA</b>	<b>ISS</b>	<b>TNS</b>	<b>TOTAL</b>
Coût filiale	<b>78 900 000</b>	<b>9 250 000</b>	<b>1 850 000</b>	<b>16 800 000</b>	
Reçu OPT	69 585 000	8 087 500	1 617 500	14 280 000	
Reversé au PCA					48 462 000
Reversé au suppléant					15 879 000

Le reversement aux représentants de l'OPT dans les « filiales » s'est opéré selon un partage qui a varié de 90% en début de période à 80 % en fin de période, en faveur du président du conseil d'administration (PCA) et corrélativement de 10 % à 20 % en faveur du suppléant, conseiller chargé des finances auprès du président du conseil d'administration.

Pendant la période de juillet à octobre 2004, la part du PCA a été réduite à 55 %. De même, lorsque les PCA étaient simultanément conseillers à l'assemblée de la Polynésie française, soit de novembre 2004 à février 2005 et de juin 2006 à mars 2007, les PCA n'ont pas perçu de rémunération. De ce fait, le total des sommes perçues en provenance des filiales par l'OPT sur la période n'a pas intégralement été redistribué.

Après paiement de la contribution de solidarité territoriale (CST) sur les sommes reversées, le montant net des rémunérations perçues s'établit à 57 386 900 F CFP comme dans le tableau ci-dessous.

(en F CFP)		Par mois (moyenne)	Dernier mois perçu	Total période
Cumulé 2003/2004	M. Geffry SALMON	923 388	923 388	<b>16 621 200</b>
Cumulé 2004/2005/2006	M. Alphonse TERIIEROOITERAI	1 102 027	1 162 800	<b>20 938 511</b>
Cumulé 2007 (jusqu'au 30/06/2007)	M. Jean-Alain FREBAULT	1 938 000	1 938 000	<b>5 491 000*</b>
Cumulé 2003/2007 (jusqu'au 30/06/2007)	M. Jean-François MARTIN	265 484	484 500	<b>14 336 189</b>

\* Ne prend pas en compte les indemnités mensuelles versées en juillet et août 2007.

Il est utile de signaler que M. SALMON n'a pas activé le dispositif pourtant juridiquement en place depuis le 26 août 2002. En conséquence, il n'a rien perçu durant la période pendant laquelle il dirigeait l'OPT. Ce n'est qu'en novembre 2004, après activation du dispositif par Monsieur TERIIEROOITERAI, avec le concours intéressé du conseiller chargé des finances, à partir d'octobre 2004, que M. SALMON a pu bénéficier de la rémunération en provenance des « filiales ». Celui-ci indique « qu'il a perçu des indemnités rétroactivement en toute bonne foi, considérant légitimement qu'aucun écueil juridique n'y faisait obstacle, après que leur versement ait fait l'objet d'une vérification de sa licéité par des conseillers de la direction de l'établissement, ait été autorisé par le PCA et effectué par l'agent comptable de l'Office ». Compte tenu, selon Monsieur SALMON, d'une éventuelle remise en cause du versement de ces indemnités, il « se propose, afin d'attester de sa bonne foi s'il en était besoin, de consigner les sommes perçues sur [le] compte CARPAP [de son avocat] dans l'attente d'une décision de l'OPT à cet égard ».

Le tableau ci-dessous détaille la rémunération versée à chacun.

(en F CFP)

Période	Bénéficiaire	Titre	Montant	PM : CST	Cumul
du 01/01/2003 au 23/11/2003	G. SALMON	Directeur Général	16 621 200	874 800	17 496 000
du 24/11/2003 au 30/06/2004	G. SALMON <i>dont au titre de 2003</i> <i>dont au titre de 2004</i>	Président du CA	<i>11 664 000</i> <i>5 832 000</i>		
du 01/01/2003 au 30/06/2004	JF MARTIN <i>dont au titre de 2003</i> <i>dont au titre de 2004</i>	Suppléant	1 846 800 <i>1 296 000</i> <i>648 000</i>	97 200	1 944 000
du 01/07/2004 au 31/10/2004	A. TERIIEROOITERAI	Président du CA	3 385 800	178 200	3 564 000
du 01/07/2004 au 31/10/2004	JF MARTIN	Suppléant	923 400	48 600	972 000
du 01/11/2004 au 09/03/2005	JF MARTIN	Suppléant	825 350	43 440	868 790
du 09/03/2005 au 31/03/2005	A. TERIIEROOITERAI	Président du CA	913 471	48 077	961 548
du 10/03/2005 au 31/03/2005	JF MARTIN	Suppléant	218 439	11 496	229 935
2ème trimestre 2005	A. TERIIEROOITERAI	Président du CA	3 693 600	194 400	3 888 000
2ème trimestre 2005	JF MARTIN	Suppléant	923 400	48 600	972 000
3ème trimestre 2005	A. TERIIEROOITERAI	Président du CA	3 693 600	194 400	3 888 000
3ème trimestre 2005	JF MARTIN	Suppléant	923 400	48 600	972 000
4ème trimestre 2005	A. TERIIEROOITERAI	Président du CA	3 693 600	194 400	3 888 000
4ème trimestre 2005	JF MARTIN	Suppléant	923 400	48 600	972 000
1er trimestre 2006	A. TERIIEROOITERAI	Président du CA	3 488 400	183 600	3 672 000
1er trimestre 2006	JF MARTIN	Suppléant	872 100	45 900	918 000
01/04 au 24/05/2006	A. TERIIEROOITERAI	Président du CA	2 070 040	108 949	2 178 989
2ème trimestre 2006	JF MARTIN	Suppléant	872 100	45 900	918 000
3ème trimestre 2006 + Rappel Juin TNS	JF MARTIN	Suppléant	1 647 300	86 700	1 734 000
4ème trimestre 2006	JF MARTIN	Suppléant	1 453 500	76 500	1 530 000
1er trimestre 2007	JF MARTIN	Suppléant	1 453 500	76 500	1 530 000
Avril et mai 2007	JF MARTIN	Suppléant	969 000	51 000	1 020 000
Avril (25/30) et mai 2007	JA FREBAULT	Président du CA	3 553 000	187 000	3 740 000
Juin 2007	JA FREBAULT	Président du CA	1 938 000	102 000	2 040 000
Juin 2007	JF MARTIN	Suppléant	484 500	25 500	510 000
<b>TOTAL</b>			<b>57 386 900</b>		

Compte tenu des larges délégations accordées aux directeurs généraux des « filiales », l'ensemble de ces rémunérations perçues ne correspond pas à une activité supplémentaire significative de la part des bénéficiaires, en plus de celle qu'ils exerçaient au sein de l'OPT. C'est d'ailleurs la nécessité de piloter et de coordonner l'ensemble des entités de l'OPT que les promoteurs d'un niveau de gouvernance globale ont mis en avant pour créer la fonction opérationnelle de président du conseil d'administration de l'OPT. Cette fonction, prise en compte et rémunérée à l'OPT, ne pouvait l'être une deuxième fois dans les filiales. C'est d'ailleurs la situation qui a prévalu longtemps à MANA et ISS, lesquelles n'ont versé aucune rémunération pendant plus de deux années. C'est en application de cette analyse que le conseil d'administration du 30 octobre 2007 a demandé à son représentant titulaire au cours de la période précédente le remboursement des sommes perçues au titre du reversement par l'OPT des rémunérations provenant de la présidence des « filiales ».

A la suite du contrôle de la chambre, l'OPT a décidé de consulter des cabinets de juristes. Bien qu'en partie divergentes, leurs conclusions ont conduit l'Office à supprimer, comme l'avait recommandé la chambre, la rémunération des dirigeants au titre de la représentation de l'établissement public dans les « filiales ». Par délibération n°44<sup>E</sup> du 30 octobre 2007, l'alinéa 2 de l'article 4 de la délibération n° 2002-43 du 26 août 2002,

concernant le reversement de la rémunération de l'OPT, président des SAS, à son ou ses représentants physiques, a été abrogé.

### 2.1.2.3. : Conclusion sur les indemnités et rémunérations des dirigeants de l'OPT.

Les rémunérations, indemnités et avantages en nature allouées aux dirigeants successifs de l'Office au titre de leur fonction de président du conseil d'administration et, es qualité, de représentant de l'office dans les « filiales », ont atteints des montants très élevés.

Monsieur SALMON percevait ainsi une rémunération et des avantages en nature d'un montant de 3,4 MF CFP au titre de la présidence du conseil d'administration de l'OPT auxquels il faut ajouter la rémunération mensuelle moyenne au titre de la représentation de l'OPT dans la filiale TIKIPHONE<sup>27</sup>, soit 923 000 F CFP, perçue rétroactivement. M. SALMON percevait donc plus de 4,3 MF CFP (36 034 €) par mois en moyenne lorsqu'il a dirigé l'OPT en 2003 et 2004.

Lorsqu'il a dirigé l'OPT, M. TERIIEROOITERAI a perçu, en rémunérations et avantages en nature, un montant mensuel moyen de plus de 2,5 MF CFP au cours de la première période et de 2,7 MF CFP durant la seconde. A cette rémunération, doit être ajouté le reversement de l'OPT à ses représentants dans les « filiales » de près de 850 000 F CFP et de plus de 1,2 MF CFP par mois respectivement pour les première et deuxième périodes. Au total, l'intéressé a bénéficié d'émoluments mensuels de près de 3,4 MF CFP (28 492 €) au cours de la première période et de près de 4 MF CFP (33 520 €) durant la seconde.

Depuis le 6 avril 2007, date à laquelle il a été démis de ses fonctions à l'assemblée, M. FREBAULT a perçu, en plus de sa rémunération et de ses avantages en nature d'un montant de plus de 2,5 MF CFP en sa qualité de président du conseil d'administration, une indemnité de 1 938 000 F CFP net par mois au titre du reversement à son représentant titulaire de la rémunération perçue par l'OPT pour la présidence des « filiales ».

Ainsi, tel que le résume le tableau suivant, M. FREBAULT a perçu 1,1 MF CFP par mois au seul titre des avantages en nature pendant la période où il était membre de l'assemblée de la Polynésie française et président du conseil d'administration de l'OPT, puis plus de 4,3 MF CFP (36 034 €) par mois du 6 avril au 31 août 2007 et postérieurement, les seuls avantages en nature au prorata de la période accomplie.

Rémunérations, indemnités et avantages en nature des dirigeants de l'OPT

en F CFP

Dirigeants OPT		Période	Moyenne Mensuelle au titre de l'Office	Moyenne Mensuelle au titre des Filiales	Moyenne Mensuelle cumulée
Geffry SALMON	DG puis PCA	du 01/01/03 au 22/06/04	3 400 000	923 000	4 323 000
Alphonse TERIIEROOITERAI	1ère période	du 23/06/04 au 02/11/04	2 517 268	846 450	3 363 718
	2ème période	du 09/03/05 au 23/05/06	2 744 236	1 214 200	3 958 436

<sup>27</sup> Monsieur SALMON a indiqué que les sommes perçues au titre de la représentation de l'OPT dans la société TIKIPHONE sont à la disposition de l'EPIC si l'irrégularité est établie. Au demeurant, elles lui ont été versées et ont fait partie intégrante de la rémunération que l'OPT entendait lui servir. Elles doivent donc être maintenues dans le calcul fait.

Jean-Alain FREBAULT	1er période, uniquement avantages en nature	du 24/05/06 au 06/04/07	1 100 000	-	1 100 000
	rupture du 13 au 27/12/07				
	2ème période	du 07/04/07 au 26/09/07	2 400 000*	1 938 000*	4 338 000*

\* sauf à partir du 1<sup>er</sup> septembre 2007, date à laquelle le PCA n'a pas perçu son indemnité, mais seulement les avantages en nature au prorata de la période accomplie, soit un montant de 953 000 F CFP.

La chambre tient à souligner le caractère démesuré des rémunérations des dirigeants de l'office des postes et télécommunications, qui ne se retrouvent dans aucun autre organisme public local. Depuis 2000<sup>28</sup>, la collectivité de la Polynésie française limite, dans le cadre des autorisations accordées à ses représentants pour exercer le mandat de Président du conseil d'administration, la rémunération des dirigeants des sociétés d'économie mixte (SEM). Depuis cette date, le plafond de rémunération des dirigeants de SEM, tous avantages compris, n'a jamais été fixé à un niveau supérieur à 2 MF CFP. Le conseil d'administration de l'OPT, établissement public, n'a pas su agir de manière analogue pour fixer avec mesure la rémunération globale de ses dirigeants.

La Chambre prend bonne note que ses recommandations ont été en partie suivies par l'OPT. Les décisions que l'Office a déjà prises en ce domaine vont dans le sens d'une gestion plus économe :

- modération de la rémunération du président du conseil d'administration, notamment lorsqu'il est employé de l'OPT avant sa nomination, en la plafonnant à 200 000 F CFP en sus de sa rémunération antérieure ;
- abrogation du reversement de la rémunération de l'OPT dans les filiales à ses représentants physiques à compter du 30 octobre 2007 ;
- abrogation de l'attribution d'un logement de fonction ou d'une indemnité de logement d'un montant de 250 000 F CFP, qui avait été instituée le 31 mars 2005 ;
- suppression de la prise en charge d'un vol A/R Papeete-Paris en classe affaires pour l'intéressé et sa famille (conjoint et enfants mineurs) ou toute autre destination n'entraînant pas une dépense supérieure ;
- abrogation de l'indemnité de départ équivalant à 1 mois de rémunération globale augmentée des avantages en nature par mois de présence, plafonnée à 12 mois, qui avait été instituée le 31 mars 2005.

Dans sa réponse, l'ancienne directrice générale de l'OPT, Madame NOUVEAU, avec l'accord de l'ancien président du conseil d'administration, Monsieur BARRAL, indiquait qu'une clarification des règles doit être faite par le gouvernement, en contrôlant l'application de l'arrêté n° 1731 CM et en définissant les conditions de rémunération des dirigeants de l'Office.

La chambre estime que ces orientations, qui vont dans le bon sens, restent à concrétiser par des décisions. Elles seront de nature à faciliter l'adoption de mesures plus générales visant à mieux maîtriser l'évolution de la masse salariale de l'établissement public.

<sup>28</sup> Délibération n°2000-38 APF du 30 mars 2000, article 19, 4<sup>ème</sup> alinéa.

## **2.2 Une gestion défaillante laissant libre cours à la gabegie**

La gestion défaillante de l'OPT est illustrée par de nombreux exemples tant en ce qui concerne la perception des recettes, pour le moins laxiste, que l'absence de contrôle sur des dépenses du président du conseil d'administration, sans lien, à certaines époques, avec les missions de l'Office, et des investissements hasardeux, mal maîtrisés ou sans projets clairement définis.

### **2.2.1. *La gestion très critiquable des recettes et des fonds disponibles***

#### **2.2.1.1. : La gestion des factures impayées**

##### **2.2.1.1.1. *La régulation des créances privées par le recours à l'admission en non valeur***

Le solde des factures impayées de téléphone, de services audiovisuels et de services internet s'établit à plus ou moins 1 milliard de F CFP depuis 2001. Ce stock d'impayés comprend des factures très anciennes dont le recouvrement est fortement compromis. Malgré une procédure de recouvrement d'une certaine efficacité, le stock d'impayés s'accroît annuellement de quelques dizaines de millions de F CFP.

Presque chaque année, l'OPT procède à l'admission en non valeur des créances irrécouvrables ou dont le recouvrement est fortement compromis malgré les mesures qui ont été prises pour y parvenir, ce qui aboutit à réduire, à due concurrence, le montant de ses recettes. De moins de 10 MF CFP par an de 1999 à 2002, le montant des admissions en non valeur a atteint près de 60 MF CFP en 2003 et 210 MF CFP en 2005. Cette dernière année, l'OPT a admis en non valeur des créances douteuses née entre 1991 et 1998.

Le dégonflement et le rajeunissement du stock d'impayés ayant été opéré au cours des années 2003 et 2005, l'OPT doit aujourd'hui prendre les mesures de recouvrement susceptibles de lui permettre de parvenir à une certaine résorption du stock d'impayés, sans recourir une nouvelle fois à des admissions en non valeur massives.

##### **2.2.1.1.2 *La gestion des créances sur les organismes publics, longtemps laxiste, s'est récemment améliorée***

Contrairement aux impayés d'origine privée, les créances sur les organismes officiels, qui s'établissaient en août 2005 à 547 MF CFP, ne sont pas transmises au comptable de l'établissement public. Le suivi de leur recouvrement est assuré par le domaine commercial du Pôle des services de téléphonie fixe (PSTF), conformément aux dispositions spécifiques adoptées par le conseil d'administration.

Le dispositif en vigueur avant mars 2005, fondé sur des délibérations de 1987, 1988 et 1991, prévoyait qu'en cas de non paiement après un délai de 4 mois, étendu à 8 mois, l'OPT procéderait à la mise en service restreint, lequel devait être entendu comme limitant l'accès à la circonscription de taxe de Papeete pour les abonnés dépendant de cette circonscription, et à

l'ensemble de la Polynésie française pour les abonnés des autres circonscriptions. Une disposition autorisait cependant le directeur général de l'Office à négocier et à conclure avec les communes des plans pluriannuels d'apurement de leurs dettes, sans que l'échelonnement retenu ne puisse s'étendre sur plus de quatre exercices. Faute de volonté des dirigeants de l'OPT, ce dispositif n'a pas pu faire la preuve de son efficacité. Depuis le 12 octobre 2007, le délai avant mise en service restreint a été ramené à 6 mois.

Le 31 mars 2005, lors de sa première réunion depuis son renouvellement consécutif aux élections territoriales de mars 2005, le conseil d'administration de l'Office, sous la présidence de M. Alphonse TERIIEROOITERAI, décidait de modifier le dispositif, sans que cette question ne soit inscrite à l'ordre du jour du conseil et donc sans qu'un rapport de présentation ne soit présenté et examiné par ses membres. C'est à la demande du vice-président et ministre des postes et télécommunications, M. Emile VERNAUDON, lequel est aussi maire de MAHINA, qu'un dispositif plus favorable aux organismes mauvais payeurs a été décidé, sans examen sérieusement préparé. La durée du plan d'apurement a été portée de quatre à dix années, sans que la mise en service restreint ne puisse être opérée durant ce délai. Il est indéniable que M. VERNAUDON a usé de son influence au sein du conseil d'administration de l'OPT pour obtenir cet avantage qui bénéficiait surtout à la commune de MAHINA, dont les arriérés de paiement étaient de loin les plus importants. En ne payant pas ses créances téléphoniques et en faisant modifier favorablement pour sa commune les règles de recouvrement mises en place par l'OPT, le maire de MAHINA a pu continuer à ne pas mettre en place de contrôle sur l'usage des postes téléphoniques municipaux et ainsi s'attirer les faveurs de certains de ses administrés.

La mesure de mise en service restreint des services officiels qui ont des impayés ou qui n'honorent pas le plan d'apurement qu'elles ont signé, n'est entrée en vigueur qu'en juillet 2006, après changement du président du conseil d'administration de l'OPT et du ministre des postes et télécommunications.

La chambre prend acte de l'efficacité de la mise en œuvre des mesures particulières appliquées depuis peu dans le cas de non paiement des créances de télécommunications par un organisme « officiel » (Etat, Polynésie française, et communes). A la fin de l'année 2006, le volume des impayés des organismes officiels ne s'établissait plus qu'à 201 MF CFP (contre 547 MF CFP en août 2005). Au 9 août 2007, à la fin des investigations de la Chambre, il était même ramené à 153 MF CFP. La plupart des organismes ont réduit considérablement leur dette ou se sont engagés dans un plan d'apurement qu'elles respectent. Seule la commune de MAHINA n'a pas tenu son engagement de résorption effective de sa dette, malgré la signature d'un plan d'apurement.

La Chambre recommande à l'OPT de mettre en œuvre les moyens de droit qui lui permettrait d'obtenir le paiement des créances qu'il détient sur ses abonnés en général et en particulier sur ses abonnés publics. Ainsi, en ce qui concerne les communes, l'OPT peut intervenir auprès du haut-commissaire pour qu'il mette en application les dispositions de l'article 9 VI VIII et IX de l'ordonnance n° 2007-1434 du 5 octobre 2007 relative aux dépenses obligatoires. Pour la Polynésie française et ses établissements publics, l'OPT peut agir auprès du haut-commissaire qui, à défaut d'inscription des crédits nécessaires par l'assemblée délibérante, saisira la chambre territoriale des comptes, en application des dispositions des articles 185-4 et 185-15 de la loi organique statutaire du 27 février 2004 modifiée.

### **2.2.1.1.3. L'OPT doit prendre les moyens adéquats pour régler la situation de la commune de MAHINA**

La commune de MAHINA avait une dette de 89 186 001 F CFP envers l'OPT, dont 88,3 MF CFP de créances téléphoniques au titre des impayés arrêtés au 31 décembre 2004, ce qui représentait 80,4% de la dette de l'ensemble des communes et 64% de la dette publique constatée dans les comptes de l'OPT.

Malgré la signature d'une convention en 2005, suivie d'un avenant en 2006 par lesquels la commune s'engageait à régler sa dette, cette collectivité ne s'était toujours pas, en juillet 2007, acquittée du premier franc de sa dette antérieure au 1<sup>er</sup> janvier 2005. Plus encore, le pôle des services de téléphonie fixe précisait que la dette s'était aggravée des impayés 2005 et 2006 pour atteindre 110 943 234 F CFP. Ce n'est que sous la menace d'être mise en service restreint que la commune s'est acquittée des premiers paiements prévus dans le cadre du plan pluriannuel de résorption de sa dette. Celle-ci dépasse encore largement le montant de 70 MF CFP pour ce qui concerne la convention d'apurement de la dette. Il faut y ajouter de nouveaux impayés contractés postérieurement pour un montant de 11,701 MF CFP.

Alors que le délai imparti pour le règlement de la première échéance (30 novembre 2006) était largement dépassé, l'Office des postes n'a pas tenté d'obtenir du représentant de l'Etat la mise en œuvre des dispositions relatives à l'inscription et au mandement d'office des dépenses obligatoires des communes, alors même que la convention d'apurement a reçu le visa du chef de la subdivision des Iles du Vent, le 15 mai 2006. En outre, compte tenu de l'aggravation de la dette au cours des deux dernières années (2005 et 2006), la chambre s'étonne que la restriction du service téléphonique de la commune n'ait pas été mise en œuvre en application des dispositions de l'article 3 la convention d'étalement de la dette et de la délibération du 31 mars 2005, l'une et l'autre signée de la main de M. Emile VERNAUDON.

La Chambre recommande à l'OPT de suivre sans complaisance l'exécution du plan d'apurement de la dette de la commune de MAHINA et de ne pas tolérer que les factures nouvelles restent impayées.

### **2.2.1.2. : La gestion défailante des contrats de régie publicitaire de l'annuaire officiel de la Polynésie française**

Le code des télécommunications prévoit qu'un annuaire officiel des abonnés de l'ensemble des opérateurs de télécommunication doit être édité annuellement par l'Office des postes et télécommunications dans le cadre de sa mission de service public. Sous son contrôle, un régisseur commercialise des encarts de publicité insérés dans les listes d'abonnés.

#### **2.2.1.2.1. La gestion des contrats de régie publicitaire sur la période 2002-2005.**

Jusqu'à l'édition de l'annuaire 2002, le régisseur des encarts publicitaires de l'annuaire officiel de la Polynésie française était la société Publi-Pacific, gérée par M. Hubert Haddad (groupe 2H). C'est à la société Yellow on Line, appartenant au même groupe, qu'a été confié, dans le cadre d'un appel d'offre restreint, le contrat de régie publicitaire de l'annuaire officiel

de l'OPT de Polynésie française et de l'annuaire touristique (Official Phone Book) pour les années 2003 à 2007. Ce contrat a été résilié en 2005.

Le contrat ainsi dévolu s'inscrivait dans le cadre de la mission de service public de l'OPT. Tous les éléments, pièces et documents, dont le fichier clientèle des annonceurs, concourant à la réalisation de l'annuaire demeuraient la propriété de l'Office, à l'exception des maquettes publicitaires, qui restaient la propriété des annonceurs. Le régisseur était le mandataire de l'OPT de Polynésie française auprès des annonceurs. L'OPT (l'éditeur) définissait les conditions générales de ventes et disposait d'un droit de regard sur les commandes de publicité. Le régisseur devait soumettre à l'agrément préalable de l'éditeur ses tarifs de publicité.

Le régisseur était habilité dans le cadre de ce contrat à participer à la perception des deniers publics. Le régisseur encaissait l'intégralité des recettes provenant de la publicité, et en assurait le reversement à l'OPT selon un échéancier précis. A cette fin, un titre de perception payable à l'agent comptable de l'OPT, était adressé au régisseur 15 jours avant la date d'échéance, d'un montant de 20 MF CFP, le 1<sup>er</sup> de chaque mois, de janvier à avril de chaque année et le solde deux mois après la date de parution de l'annuaire. Postérieurement à ces versements, le régisseur était commissionné sur le montant net facturé aux annonceurs. Un avenant, entrant en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2005, apportera des modifications au contrat tenant notamment à sa nature de marché public, sans en modifier l'économie générale.

En contrepartie du travail de régisseur, l'OPT devait reverser à Yellow on Line une commission variant entre 25% et 28% (26 % à compter de 2005) selon le chiffre d'affaires collecté et reversé à l'Office. Indépendamment du chiffre d'affaires réalisé, le régisseur garantissait à l'OPT un reversement minimal, net de commission, de 180 millions de F CFP (153 millions de F CFP à compter de 2005). Sur cette base, en 2005, l'OPT escomptait parvenir, après paiement des charges relatives à la réalisation de l'annuaire, à un résultat positif de 69 MF CFP.

A la fin de l'exercice 2005, l'OPT a pu constater que les sociétés Publi-Pacific et Yellow on Line, appartenant toutes les deux au groupe Haddad, étaient redevables d'un montant de 577 098 970 MF CFP alors que les modalités de reversements étaient pourtant parfaitement encadrées par la convention de mandat. Les sommes dues par l'OPT au groupe 2H, selon les allégations de M. HADDAD, ne sauraient être prise en compte, dès lors que le mandataire devait, selon les stipulations conventionnelles définissant le cadre du mandat, reverser la totalité des sommes collectées. En outre, aux termes de la convention de mandat, des pénalités de retard auraient dû être versées pour exécution hors des délais contractuels des dispositions du contrat, sauf à démontrer que la responsabilité en incombait à l'établissement public. Le non-respect du calendrier de parution de l'annuaire (retards de 1,5 mois en 2003, 4 mois en 2004, 2,5 mois en 2005) a engendré un fort mécontentement chez les annonceurs qui utilisaient l'annuaire comme premier moyen de communication.

#### **2.2.1.2.2. L'étonnante passivité de l'OPT dans la défense de ses intérêts**

On peut s'étonner que bien que les modalités de reversement des recettes de publicité aient été très précisément fixées dans la convention de mandat liant l'OPT, organisme soumis aux règles de la comptabilité publique, et le groupe Haddad, aucune démarche autre qu'orale n'ait été accomplie, de 2001 à mars 2004, pour recouvrer les sommes dues. L'engagement écrit des parties, le 18 mars 2004, sur un échéancier de paiement de 9 traites mensuelles d'un

montant de 16,666 millions de FCFP, après versement d'un premier chèque de 50 MF CFP, n'a pas été honoré par le mandataire. Ce dernier n'a en effet versé, avec 2 mois de retard sur la date prévue, qu'un chèque de 45 MF CFP. Le conseil d'administration de l'OPT n'a été officiellement informé pour la première fois de la situation de ce dossier que le 18 août 2005. A compter de cette date, l'OPT a intimé à la société Yellow On Line de verser le chiffre d'affaires de l'annuaire 2005. A défaut d'avoir constaté le moindre versement, l'OPT a résilié le marché, en application des dispositions contractuelles, le 7 septembre 2005.

La chambre constate que le mandataire a joui d'un ménagement remarquable dans le traitement de ce contentieux qui peut s'expliquer par les nombreuses autres relations commerciales que l'OPT entretenait avec lui. Ainsi, le 17 mars 2004, alors même que le groupe Haddad accusait un retard de reversement pour une somme supérieure à 200 MF CFP au titre des annuaires 2002 et 2003 qui ne peut, en raison de sa nature, en aucun cas être compensée, l'OPT décidait de racheter sans hésiter, pour 335 MF CFP, l'immeuble Shangrila, propriété de la SCI FSJHMC, gérée par M. Hubert Haddad. Le lendemain, l'OPT accordait un échéancier de règlement de la dette qui ne sera d'ailleurs pas honoré. De la même manière, l'Office continue d'acheter à différentes sociétés du groupe Haddad des emplacements publicitaires pour plusieurs dizaines de millions de F CFP par an.

Mais il est encore plus curieux qu'une société conseil ait recommandé à l'Office, en raison de la nature particulière des relations qu'il entretenait avec son débiteur, d'agir dans la discrétion, en évitant que leur conflit se retrouve sur la place publique et en signant un accord de confidentialité qui oblige les parties.

C'est dans ces conditions que l'Office a eu recours à la transaction pour assurer le recouvrement des sommes collectées. Or, il n'apparaît pas, en l'état actuel de la réglementation applicable en Polynésie française, que l'OPT, établissement public, soit autorisé à transiger dans la matière qui l'intéresse. Mais surtout, aucune délibération spécifique n'a autorisé le président du conseil d'administration à engager l'établissement public dans cette voie. L'information, donnée incidemment au cours du conseil d'administration du 7 décembre 2005, selon laquelle une transaction amiable serait en cours de conclusion, ne peut valoir habilitation. Pourtant, dans ce cadre juridiquement fragile, le président du conseil d'administration a décidé d'amoindrir les possibilités d'action de l'OPT. Alors que le régisseur n'avait pas respecté, jusqu'à l'exercice 2004 inclus, les clauses strictes qui s'imposaient à lui dans le cadre conventionnel, ce qui aurait dû lui valoir une résiliation immédiate sans la moindre indemnité, le président du conseil d'administration a signé le 6 mars 2006, sans habilitation, un protocole d'accord de transaction prévoyant d'instituer un collège d'arbitres destiné à évaluer une indemnité pour le groupe Haddad, indemnité qui n'avait donc pas lieu d'être, et prévoyant d'interdire à l'Office tout recours judiciaire en cas d'inexécution des dispositions contenues dans la transaction.

L'échec de la transaction a rapidement été constaté par défaut de paiement des premières mensualités du plan de résorption de la dette. Ainsi un premier paiement d'un montant de 84 270 042 F CFP n'a pas été honoré. Présenté à l'encaissement, le chèque a été retourné portant la mention « signature non conforme ». Il a été représenté, puis retourné avec la mention « défaut de provision ». Depuis, la situation contentieuse avec la société PUBLI PACIFIC a été réglée par l'encaissement le 18 octobre 2007 d'un chèque de banque de 57 037 605 F CFP après prise en compte de nouveaux règlements dus par l'OPT au groupe HADDAD. En revanche, aucun règlement n'a été effectué par la société YELLOW ON LINE, qui reste redevable de 436 MF CFP. Les actions judiciaires à son encontre sont poursuivies.

Ainsi, en engageant tardivement une action judiciaire à la suite des défauts de versements anciens de son mandataire, l'OPT a pris le risque d'amoinrir ses chances de voir régler la créance qu'il détient sur le groupe Haddad. Malgré ses déboires avec ledit groupe, l'OPT lui a confié un nouveau mandat dans le cadre de la réalisation de l'annuaire 2006.

### **2.2.1.2.3. Le contrat de régie publicitaire pour l'année 2006**

Après la rupture des relations avec la société Yellow on Line, le conseil d'administration de l'OPT a décidé d'internaliser la gestion de l'annuaire 2006. Cependant, ne disposant pas, à cette date, des compétences et du savoir faire nécessaires pour assurer en interne l'ensemble de ces activités, l'Office a retenu un dispositif faisant appel, dans certains domaines, à des prestataires, tout en conservant le pilotage global et le contrôle des opérations.

Comme l'indique un document interne à l'établissement public, le président du conseil d'administration de l'OPT, en accord avec M. Hubert HADDAD (Président du Groupe 2H), ce qui ne manque pas de surprendre, a établi le 25 novembre 2005 un projet de contrat avec la société Club Editions Polynésie. Curieusement, M. HADDAD, dont le groupe n'a apparemment aucun lien juridique avec cette société, ainsi que le gérant de Yellow on Line, société détentrice du précédent mandat accordé par l'OPT, ont activement participé, comme le révèlent les échanges de courriers recueillis au cours de l'instruction, à la mise au point du contrat avec la société Club éditions Polynésie, en lieu et place de son gérant, par ailleurs ancien commercial de la société Yellow on Line.

Par prudence, le directeur général de l'OPT a demandé que le conseil d'administration autorise expressément son président à signer ce contrat avec une société, à l'évidence, proche du groupe 2H. Le conseil d'administration, après de vifs débats, a décidé de procéder à une consultation restreinte. Celle-ci, organisée en sollicitant des sociétés qui n'avaient aucune chance d'être choisies, s'est révélée de pure forme, puisque c'est la société Club Editions Polynésie, pressentie avant la consultation, qui a été retenue par la commission d'appel d'offres, laquelle a néanmoins formulé de nombreuses réserves et des recommandations, craignant notamment que les difficultés antérieures avec les sociétés du groupe 2H ne se reproduisent. Un contrat a été signé le 28 février 2006.

Les modalités de sélection de l'attributaire, qui ne respectaient pas les règles d'achat public applicables à l'OPT, ont manifestement porté atteinte à l'égalité des candidats, dans la mesure où le prestataire a été retenu avant même la mise en œuvre d'une consultation formelle. C'est donc en toute connaissance de cause que le favoritisme s'est manifesté au profit de la société Club Editions Polynésie.

Ce contrat, conclu au titre de l'annuaire 2006, intègre des modifications dans les relations contractuelles avec le prestataire. L'OPT s'est théoriquement assuré une plus grande maîtrise des relations avec son mandataire. Le prestataire déclare le montant du chiffre d'affaires et remet, contre accusé de réception, les sommes recouvrées à l'OPT, accompagnées d'un bordereau décrivant le détail des opérations. L'Office encaisse désormais directement l'intégralité des recettes libellées à son nom, issues de la vente des espaces publicitaires aux annonceurs et verse a posteriori la commission due au prestataire.

Le prestataire s'engage à collecter et à reverser le montant minimum garanti de 155 MF CFP au titre des annuaires officiel et touristique, édition 2006. Or, malgré les améliorations dans la rédaction du document contractuel, un nouveau litige est apparu. La société Club Editions Polynésie est redevable à l'OPT d'une somme de 25 millions de F CFP. Malgré une mise en demeure, notifiée le 12 février 2007 à la société Club Editions Polynésie, de restituer les sommes dues et les dossiers clients, l'OPT, à la date du 6 août 2007, ne pouvait que constater l'absence de réponse de son mandataire.

#### **2.2.1.2.4. La gestion du contrat de régie publicitaire pour l'année 2007**

Au début du mois de septembre 2006, les services de l'OPT semblent avoir découvert l'existence d'un avenant au contrat signé le 27 mars 2006 entre l'OPT, représenté par le président du conseil d'administration, M. Alphonse TERIIEROOITERAI et la société Club Editions Polynésie. Cet avenant, qui confie les éditions 2007, 2008 et 2009 des annuaires à cette même société, a été signé par M. Alphonse TERIIEROOITERAI durant la période où il a cumulé les fonctions de président du conseil d'administration et de directeur général de l'OPT.

La prorogation du contrat de trois années est contraire aux règles de passation des contrats de l'OPT, dans la mesure où le montant total de la prestation étalée sur 3 années est estimé à 150 millions de F CFP. Le président du conseil d'administration n'était donc pas compétent pour signer de sa propre initiative ce contrat. Seul le conseil d'administration de l'OPT y était autorisé. N'étant pas informée, cette instance n'a pu empêcher la signature de l'avenant.

Par ailleurs, la signature d'un tel avenant constitue à l'évidence un bouleversement substantiel de l'économie du contrat signé en 2006. Une nouvelle mise en concurrence était dès lors absolument indispensable. En attribuant ainsi ce marché à Club éditions Polynésie, M. Alphonse TERIIEROOITERAI a gravement porté atteinte à l'égalité des candidats à l'obtention d'un contrat avec l'OPT et à la transparence des procédures, principe édicté à l'article D.311-5 du code des postes et télécommunications de la Polynésie française. L'intéressé évoque, pour se justifier, la nécessité pour l'OPT d'assurer l'édition de l'annuaire et de trouver un prestataire, l'établissement public n'ayant pas, selon lui, initié suffisamment tôt l'internalisation de cette activité.

Par délibération du 4 décembre 2006, le conseil d'administration a autorisé le Président du conseil d'administration à engager les procédures visant faire annuler le contrat conclu entre l'OPT et la société Club éditions, et prorogé par avenant. L'action en nullité de l'avenant devant le tribunal de commerce, l'assignation de la société devant ce même tribunal, ainsi que la saisine du juge de la mise en état d'une demande tendant à faire cesser le trouble illicite causé en continuant à démarcher les annonceurs, sont actuellement toujours pendantes.

Il reste que la signature de cet avenant est préjudiciable à l'OPT qui n'a pu négocier et obtenir des prestations de qualité au meilleur prix. Elle a également porté atteinte à la rentabilité de l'activité « annuaire » et simultanément aux intérêts des clients qui n'ont pas pu bénéficier de meilleures offres tarifaires.

L'OPT a désormais décidé de réaliser l'annuaire officiel en interne, à l'exception de la régie publicitaire qui a été confiée par contrat à la société Régie Publicitaire Polynésie (RPP - Groupe Hersant) pour l'année 2007.

A ce jour, la mise en œuvre de cette dernière convention de mandat ne présente aucune anomalie particulière et semble se dérouler dans le respect des termes du contrat. Cependant, le contentieux avec les précédents régisseurs génère de graves dysfonctionnements dans la commercialisation de l'annuaire 2007, avec des risques de contentieux entre l'OPT et des annonceurs. Certains clients, qui ne sont pas passés par la nouvelle régie publicitaire (RPP), ne figureront pas dans l'annuaire 2007.

En conclusion, la Chambre ne saurait trop insister sur le respect des règles d'attribution des contrats telles qu'elles sont définies par la réglementation locale et des procédures applicables au sein de l'OPT. Au-delà du respect des règles, la Chambre recommande à l'Office de rationaliser les relations commerciales qu'il entretient avec ses prestataires, fournisseurs ou mandataires comme avec ses clients. La tolérance suspecte tant à l'égard des organismes publics mauvais payeurs que des mandataires irrespectueux des engagements contractuels, ne devrait plus avoir cours dans la gestion de l'établissement public.

### **2.2.1.3. : La gestion des placements financiers**

L'OPT dispose, à ce jour, de 10,268 milliards de F CFP (86 millions d'euros) placés en Euro Medium Term Notes (EMTN) auprès de l'Union des Banques Suisses et est engagé pour encore 4 et 5 ans selon les placements. Ces placements sont intervenus selon des modalités qui n'ont pas toujours été clairement présentées aux membres du conseil d'administration.

#### ***2.2.1.3.1. Le cadre législatif issu de la loi organique de 2004 autorise une gestion dynamique de la trésorerie***

La loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française ouvre la faculté au conseil des ministres d'assurer le placement des fonds libres de la Polynésie française et d'autoriser le placement des fonds libres de ses établissements publics, en valeurs d'Etat ou en valeurs garanties par l'Etat.

Par délibération du 21 décembre 2004, l'Office des postes et télécommunications a décidé d'utiliser ce nouveau cadre législatif pour le placement d'une partie de sa trésorerie. Les ordres de placement ont été signés à Paris le 21 janvier 2005. Dans la perspective d'obtenir une rémunération supérieure à celle des bons du Trésor négociables, l'Office a choisi de placer une partie de ses fonds libres dans des produits financiers personnalisés, négociables, sous forme d'EMTN auprès de l'Union des Banques Suisses (UBS) en France.

Ces produits dénommés MARARA 1 et 2 ont une durée de 8 ans. Leur valorisation repose sur l'évolution d'un panier de 15 actions représentant les 5 premières capitalisations de chacune des zones Euro, Japon et Etats-Unis. Un mécanisme de sécurité assure un « effet cliquet » qui cristallise, pour la durée restante du contrat, la rémunération annuelle au taux maximal, lorsqu'une performance positive d'une action par rapport à la valeur de référence est constatée. Ce mécanisme fonctionne, dans le cas du MARARA 1, à compter du troisième anniversaire du contrat, puisque les deux premières années bénéficient d'un taux garanti de 4 et 4,25 % avec une rémunération maximale de 5,5 %. Il fonctionne dès le premier anniversaire du contrat, dans le cas du MARARA 2, avec une rémunération maximale de 5 %.

Le capital était initialement garanti à l'échéance de 8 ans par la Caisse d'amortissement de la dette sociale contrôlée par l'Etat qui garantit sa solvabilité. Un troisième placement MARARA 3, calqué sur le MARARA 1, sera effectué de manière occulte le 30 mars 2006.

### **2.2.1.3.2. Le placement des fonds libres de l'OPT a suivi une procédure assouplie à partir de 2004**

#### **2.2.1.3.2.1. Le conseil des ministres s'est limité à approuver, a posteriori, les modalités de placements.**

L'article 91- 23° de la loi organique du 27 février 2004 confère au conseil des ministres la compétence d'autoriser le placement des fonds libres des établissements publics de la Polynésie française, en valeurs d'Etat ou en valeurs garanties par l'Etat. L'article D.311-4 du code des postes et des télécommunications rappelle que le placement des fonds libres de l'Office des Postes et Télécommunications et des fonds correspondant aux dépôts aux chèques postaux s'effectue dans le respect des règles en vigueur.

Pourtant, l'arrêté n° 1731 CM du 19 novembre 2003 relatif à l'organisation et aux règles de fonctionnement de l'OPT, dans ses rédactions des 5 mai 2004 et 31 janvier 2005, fait une interprétation large des dispositions statutaires de la Polynésie française, en ne décidant pas d'autoriser chaque placement financier de l'établissement public. L'arrêté n°796 CM du 5 mai 2004 prévoit en effet, que « *Pour la mise en œuvre des dispositions du 23° de l'article 91 de la loi organique n°2004-192 du 27 février 2004 et à l'occasion de l'approbation du compte d'exploitation prévisionnel, il [le conseil d'administration] propose au conseil des ministres les modalités de placement des fonds libres de l'OPT* ».

La rédaction du 31 janvier 2005 confirme ces dispositions mais en supprimant la référence à la loi organique. Ainsi, « *Le conseil d'administration dispose des pouvoirs les plus étendus pour agir en toute circonstance au nom de l'O.P.T. ...sous réserve de celles [des compétences] expressément attribuées au conseil des ministres... A l'occasion de l'approbation du compte d'exploitation prévisionnel, il propose au conseil des ministres les modalités de placement des fonds libres de l'OPT* ».

L'évolution de la rédaction « *le conseil des ministres autorise le placement des fonds libres* » vers « *... A l'occasion de l'approbation du compte d'exploitation prévisionnel, il [le conseil d'administration] propose au conseil des ministres les modalités de placement des fonds libres de l'OPT* », va bien au-delà d'un glissement sémantique. Dès lors que le conseil des ministres a autorisé les modalités de placement, il s'est privé du contrôle lié au régime d'autorisation de chaque placement prévu par la loi statutaire. Une définition trop générale des modalités de placement donne donc une très grande latitude d'action au conseil d'administration. Dans le cas d'une habilitation, elle permet au président de l'OPT de décider seul du placement des fonds. C'est d'ailleurs de façon absconse que le conseil d'administration de l'OPT a décidé par délibération du 21 décembre 2004 : « *Les modalités de placement des fonds libres de l'Office des postes et télécommunications sont celles proposées en annexe 2, selon les conditions actuelles des marchés financiers* ».

Cette décision prise à l'occasion de l'approbation du compte d'exploitation prévisionnel 2005, n'a pas permis de faire apparaître assez clairement l'opération de placement. Le commissaire du gouvernement de l'OPT s'était d'ailleurs interrogé, mais sans

suite, sur la nécessité de prendre deux délibérations distinctes, ce que l'état du droit rendait parfaitement possible, l'une sur le compte d'exploitation, l'autre sur les placements financiers. En conséquence, « l'autorisation » du conseil des ministres n'a pas été acquise par une décision spécifique relative au placement des fonds mais par le seul arrêté n° 385/CM du 30 décembre 2004 approuvant et rendant exécutoire la délibération portant principalement sur le budget prévisionnel 2005.

#### **2.2.1.3.2.2. Le président du conseil d'administration de l'Office n'a pas été habilité expressément par le conseil d'administration**

L'arrêté n° 1731 CM, relatif à l'organisation et aux règles de fonctionnement de l'OPT, dans ses rédactions des 5 mai 2004 comme du 31 janvier 2005, dispose que le conseil d'administration « *habilite son président à négocier et à signer toutes conventions nécessaires ... pour le placement des fonds libres tel qu'autorisé par le conseil des ministres* ».

Or, aucune délibération n'a expressément prévu l'habilitation intuitu personae du président de l'OPT, M. Temauri FOSTER, à agir dans ce domaine.

Pourtant, le procès-verbal du conseil d'administration du 21 décembre 2004, point n° 2, précise que « *...par délibération 2003- 35/OPT du 18 décembre 2003, le conseil d'administration a habilité le président à négocier et signer les placements de fonds...* ». La chambre relève que cette habilitation a d'abord été donnée dans un cadre législatif et réglementaire différent. La loi statutaire du 12 avril 1996 ne prévoyait le placement en valeurs d'Etat ou en valeurs garanties par l'Etat que pour les fonds libres du Territoire. Le conseil d'administration de l'OPT ne pouvait décider du placement des fonds disponibles de l'Office que dans les établissements français de crédit de la place de Papeete.

Ensuite, l'habilitation à laquelle il a été fait référence a été donnée par un conseil d'administration de composition différente : 3 membres sur 7 étaient différents. Le président du conseil d'administration lui-même n'était pas M. FOSTER.

La délibération du 21 décembre 2004, postérieure à la nomination de M. FOSTER, le 3 novembre 2004, se borne à préciser, dans son article 3 : " *Le Président du conseil d'administration et le directeur général, sont chargés, chacun en ce qui les concerne, de l'application de la présente délibération qui sera rendue exécutoire après arrêté du conseil des ministres de la Polynésie française*". Divers destinataires des observations provisoires font valoir dans leur réponse, que cette délibération vaudrait habilitation de M. FOSTER par son seul article d'exécution. La Chambre ne peut admettre cette argumentation. En effet, l'habilitation doit mentionner de manière expresse la modification de l'ordre juridique relative au fonctionnement des pouvoirs au sein de l'OPT. L'article d'exécution n'a pour seule vocation que d'organiser la responsabilité de la mise en vigueur des décisions prises.

En conséquence, le président Temauri FOSTER n'était pas expressément habilité par le conseil d'administration à négocier et signer les contrats de placement.

### **2.2.1.3.3. La gestion opaque du placement des fonds libres de l'Office**

#### **2.2.1.3.3.1. Une information insuffisante sur les caractéristiques et les résultats des placements**

Le montant des placements n'a été porté à la connaissance ni du conseil d'administration, ni du conseil des ministres au moment de la prise de décision. L'annexe jointe à la délibération du 21 décembre 2004 indique que la trésorerie sera placée en trois tiers : un tiers des montants en bons du Trésor négociables ; un tiers des montants en placement MARARA 1; un tiers des montants en placement MARARA 2. Mais elle ne fait état d'aucun montant.

Selon les conseillers des présidents successifs du conseil d'administration, l'OPT ne voulait pas faire connaître le montant de sa trésorerie au gouvernement, craignant une ponction de celui-ci au profit de la collectivité. Selon M. Jean-François MARTIN, *"les consignes données par les dirigeants successifs de l'OPT concernant le montant de la trésorerie disponible occultaient les montants des placements en fonds libres. La raison invoquée était le risque que le territoire, informé des montants, décide par tout moyen de récupérer tout ou partie de la trésorerie disponible de l'OPT. Selon M. Jean-Paul PISTOLET, "les montants n'ont pas été portés dans les rapports sur décision des différents présidents afin d'éviter [...] que le Pays prélève cette trésorerie disponible"*. Les données, contenues dans des comptes financiers volumineux ou pouvant se déduire après calcul des rapports de présentation, étaient censées constituer l'information des décideurs. Force est de constater que délibérément aucune information transparente n'a été donnée.

Plusieurs participants au conseil d'administration, dont le ministre des postes et télécommunications de l'époque, affirment que lors des discussions, le montant évoqué oralement pour les placements était de 700 millions de F CFP. Ce n'est que le 31 mars 2005, sous la présidence de Monsieur TERIIEROOITERAI, que les montants précis ont été portés à la connaissance du conseil d'administration. Le montant des placements de 7 875 895 000 F CFP (soit 66 millions d'euros), soit de 5,489 milliards de F CFP (46 millions d'€) pour MARARA 1 et de 2,387 milliards de F CFP (20 millions d'€) pour MARARA 2 est dix fois supérieur à celui évoqué au conseil d'administration du 21 décembre 2004. En privant le gouvernement de l'information quant à l'importance des placements à opérer, l'OPT a délibérément voulu éviter qu'il dispose de la connaissance du montant de la trésorerie disponible de l'office.

Le changement des modalités de placement, notamment de société émettrice, et des rémunérations des placements n'ont pas été portés à la connaissance du conseil des ministres et ne l'ont été qu'a posteriori au conseil d'administration. La caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES), émetteur initial des EMTN, a, pour des raisons de changement de réglementation, été remplacée par Ixis corporate and Investment Bank "IXIS", organisme relevant pour partie de la Caisse des dépôts et consignations (CDC).

Par ailleurs, la baisse des marchés financiers mondiaux enregistrée en fin d'année 2004 s'est traduite par une révision des conditions de rémunération des placements. Les rémunérations du MARARA 1, garanties les deux premières années par la CADES à hauteur de 4,5 %, n'ont pas été honorées et ont été ramenées à 4% la première année et 4,25 % la 2<sup>ème</sup> année ainsi qu'à 5,5 % les six années suivantes au lieu 6 %. Compte tenu de ces conditions nouvelles, l'OPT a modifié la répartition entre les produits en affectant 70 % au MARARA 1 et 30 % au MARARA 2 au lieu de la répartition à parts égales annoncée.

La Chambre n'entend pas mettre en cause le choix des instruments financiers servant de support au placement de la trésorerie mais regrette qu'un éclairage sur les risques n'ait pas suffisamment été donné dans l'annexe jointe à la délibération du 21 décembre 2004, présentée tant au conseil d'administration qu'au conseil des ministres.

Les MARARA ont été présentés comme des placements d'un bien meilleur rapport<sup>29</sup> que les bons du Trésor. La note de présentation n'a pas suffisamment mis l'accent sur les risques inhérents à ce type de produits. Pourtant, la plaquette d'informations transmise au président du conseil d'administration de l'OPT par l'UBS, mentionnant que ces produits s'adressent à des investisseurs avertis, anticipant, au cours des huit prochaines années, une hausse des actions, n'a jamais été exposée clairement, ni au conseil d'administration, ni au conseil des ministres. La délibération du conseil d'administration et l'approbation donnée par le conseil des ministres n'ont donc pas été prises en toute connaissance de cause.

Ces placements<sup>30</sup> ont généré 390 MF CFP de produits financiers en 2006, soit une rémunération de 3,76 %. En 2007, ils n'ont généré que 276,9 MF CFP, soit 2,67 %.

Au titre de l'année 2007, sur fond de crise financière, près de 3 ans après sa souscription, le MARARA 2, bénéficiant de l'effet cliquet dès le premier anniversaire de sa souscription, affiche une performance annuelle de 3,6 à 3,9 % et pourrait assurer définitivement un rendement de 5 % si la dernière valeur était cristallisée le 14 décembre 2008. En revanche, le MARARA 1, qui représente 52,87 % des placements en EMTN, ne bénéficie plus de la rémunération garantie des deux premières années et affiche à la fin 2007 une performance de 1,61 %. La rémunération pour l'année 2008 ne devrait pas être meilleure si la performance de la valeur CITIGROUP devait rester en l'état. Le MARARA 3 bénéficie, pour la dernière fois en 2008, d'une rémunération garantie de 3,75 %, mais affiche une performance négative en avril 2008 (- 6,28 %) qui s'est aggravée au 30 juin 2008 (-24,17 %). Il ne procurerait aucune rémunération en 2009, en l'absence d'un rebond significatif des marchés financiers.

Par comparaison, le placement en bons du Trésor à taux fixe à un an, a procuré une performance légèrement supérieure à 2% en 2004, de 2,5% en 2005 et de 3,5 à 5% sur la période 2007 et 2008.

L'annexe sur les comptes clos au 31 décembre 2006, lesquels ont été votés par le conseil d'administration le 10 juin 2008, mais ne sont toujours pas approuvés par l'assemblée de Polynésie française, mentionne complémentaires qu'en cas de cession avant leur échéance, les placements font apparaître, à cette date, une moins-value latente globale de 228 MF CFP, le capital n'étant garanti qu'à l'échéance.

#### **2.2.1.3.3.2. La gestion des placements par le président du conseil d'administration et ses conseillers**

Le président du conseil d'administration de l'OPT, M. Temauri FOSTER, et ses conseillers ont justifié la manière suivie pour procéder aux placements des fonds libres par la

---

<sup>29</sup> Avec des rémunérations annuelles fixées, pour MARARA 1, de 0 à 6 %, avec deux années garanties à 4 et 4,25 % et, pour MARARA 2, de 1 à 5 %.

<sup>30</sup> Le MARARA 3 n'a compté que pour environ ¾ d'année.

nécessité de bénéficier de souplesse pour agir vite en réponse à des offres dont la durée est limitée dans le temps.

Cet argument n'est pas totalement convaincant. D'abord, parce qu'envisageant un investissement initial de près de 7 875 895 000 F CFP (soit 66 millions d'euros), sous forme de produits personnalisés qui lui sont dédiés, l'OPT disposait d'un argument de poids dans la discussion avec l'Union des Banques Suisses, susceptible d'obtenir des accommodements avec les délais quand bien même ces produits nécessiteraient de la réactivité. Ensuite, l'OPT, même dans un court délai, peut procéder à la réunion de son conseil d'administration ou d'une commission permanente. Rien ne s'oppose donc à ce que le conseil d'administration autorise chaque placement et non pas seulement les modalités de placement. En l'espèce, les contrats n'ont été signés que le 21 janvier 2005, le conseil d'administration ayant été tenu le 21 décembre 2004. Enfin, n'ayant procédé qu'à deux opérations de placement<sup>31</sup> de ce type, au cours des trois dernières années, l'Office aurait disposé de suffisamment de temps pour préparer la procédure de placement ainsi décrite.

Le conseil d'administration n'a été informé que le 3 février 2005, après la signature des ordres de placement, intervenue le 21 janvier 2005, du placement des fonds libres de l'OPT, sous forme d'EMTN, auprès de l'Union des Banques Suisses.

Depuis cette date, un nouveau placement dénommé MARARA 3 a été réalisé le 30 mars 2006, par le président du conseil d'administration, Alphonse TERIIEROITERAI, pas plus habilité que son prédécesseur, pour un montant de 2,392 milliards de F CFP (soit 20 millions d'euros) et selon des caractéristiques comparables à celles du MARARA 1 (durée de 8 années, coupon fixe de 3,75 % pour chacune des deux premières années, coupon annuel pendant les 6 années suivantes allant de 0 à 6,25 %).

Compte tenu des règles mises en place, seuls le président du conseil d'administration, ses proches conseillers et le comptable de l'Office ont, à l'époque, eu connaissance de ce placement. Le conseil d'administration, en raison d'une habilitation dont on a vu qu'elle n'était pas expresse, n'a pas été informé de ce placement et n'a pu exercer son contrôle. Ainsi, la règle des trois tiers qui régit la répartition des placements de la trésorerie<sup>32</sup>, validée par le conseil des ministres, n'a pu être contrôlée. La répartition initialement validée n'est d'ailleurs plus respectée. Selon le conseiller pour les finances, la répartition des placements est devenue : 42 % en bons du Trésor (au lieu d'un tiers), 27 % en MARARA 1 (au lieu d'un tiers), 12,5 % pour les MARARA 2 (au lieu d'un tiers), 12,5 % pour les MARARA 3 (non prévus) et 6 % pour d'autres placements de trésorerie (non prévus).

Par ailleurs, le réinvestissement des coupons versés en rémunération des placements, en supports monétaires UBS(F) EURO MONETAIRE, de type SICAV de trésorerie, n'a pas satisfait aux dispositions de la loi organique de 2004. Ces fonds disponibles n'étaient investis, ni en valeurs d'Etat, ni en valeurs garanties par l'Etat. Les membres du conseil d'administration et ceux du conseil des ministres n'ont pas été informés de ces réinvestissements. Ce n'est que postérieurement aux remarques faites à l'issue des investigations de la chambre que la décision du 21 novembre 2007 de réintégrer les intérêts des placements sur le compte de l'OPT au Trésor public a été prise. Le transfert effectif des fonds n'a été constaté qu'en avril 2008.

---

<sup>31</sup> Pour 3 produits EMTN.

<sup>32</sup> Règle fixée par l'annexe de la délibération n° 54.2004/OPT du 21 décembre 2004 selon laquelle la trésorerie doit être placée à raison d'un tiers en bons du Trésor, un tiers en MARARA 1 et un tiers en MARARA 2.

Enfin, la gestion des placements, réservée aux détenteurs de la signature du compte espèces de l'UBS, exposait l'organisme à un risque évident.

Le président du conseil d'administration, ainsi que son mandataire, M. Jean-François MARTIN, ont disposé simultanément de la signature pour les mouvements sur ce compte. Consécutivement aux changements de président du conseil d'administration de l'OPT, le conseiller chargé des finances a accompli, parfois avec retard, les démarches pour déclarer les nouveaux titulaires du compte, afin de satisfaire aux conditions générales de cet organisme<sup>33</sup>. A la fin 2007, dans un document adressé aux commissaires aux comptes de l'OPT, l'UBS ne reconnaissait pourtant toujours que MM. FOSTER (parti en mars 2005), comme titulaire, et MARTIN, comme mandataire.

D'autres documents montrent, au contraire, que l'UBS connaissait bien MM. Alphonse TERIIEROITERAI et Jean-Alain FREBAULT, successivement présidents du conseil d'administration. M. FREBAULT n'a été déclaré à l'UBS que 6 mois après sa nomination à la tête de l'OPT, laissant M. MARTIN rester seul titulaire de la signature du compte, sans habilitation valide. L'UBS reconnaît que la communication n'a probablement pas bien fonctionné en raison des multiples changements. Ces approximations attestent du risque potentiel couru par l'Office, en raison de la capacité d'un détenteur de signature à agir seul.

Les formulaires de l'UBS suggèrent que l'engagement de l'Office ne puisse intervenir que par la signature collective de co-titulaires du compte ou par la signature conjointe de plusieurs mandataires autorisés. Jusqu'à la fin 2007, au terme des investigations de la chambre, les présidents du conseil d'administration n'ont pas retenu ces modalités et ont persisté à autoriser qu'un seul signataire puisse opérer des mouvements sur le compte espèces. L'UBS décline expressément toute responsabilité quant aux agissements des mandataires sur le compte.

La Chambre ne peut que s'étonner qu'il ait fallu attendre février 2008 pour que le principe de la double signature pour le fonctionnement de ce compte soit adopté, conformément à ses préconisations.

Plus substantiellement, la Chambre recommande qu'une information plus détaillée soit produite à l'appui des comptes, aux fins d'une meilleure information des instances décisionnaires de l'OPT, comme de celles de la collectivité de la Polynésie française. A l'occasion de l'examen du budget primitif de l'OPT pour 2008, cette recommandation a partiellement été satisfaite pour le conseil d'administration.

La chambre recommande enfin que des procédures sécurisées soient renforcées au-delà des premières mesures prises pour éviter d'exposer l'Office aux risques divers qui ont été identifiés.

### **2.2.2. Des dépenses incontrôlées sans lien avec les missions de l'OPT**

Lors du précédent jugement des comptes de l'OPT, la Cour des comptes, qui exerçait alors sa compétence sur cet établissement, avait engagé la responsabilité de l'ancien comptable de l'organisme pour un montant supérieur à 6,5 millions de F CFP, pour avoir

---

<sup>33</sup> Selon l'article 18 : « si le client est une personne morale, il devra remettre à la banque, la copie certifiée des délibérations ... des organes de direction désignant le représentant légal et déléguant les pouvoirs ».

payé, sur ordre de M. Emile VERNAUDON, alors ministre des postes et des télécommunications et président du conseil d'administration, des dépenses de représentation dont le lien avec les missions de l'établissement n'avait pas pu être établi.

A l'occasion du présent examen de la gestion de l'OPT, la chambre territoriale des comptes a souhaité vérifier que de telles pratiques n'avaient plus cours. La chambre a donc examiné l'ensemble des mouvements comptables des classes 2 et 6, pour les années 2002 à 2006. La présidence du conseil d'administration constitue depuis novembre 2003 une entité comptable facilement identifiable dans les comptes. Une sélection des dépenses s'y rapportant a donc été réalisée pour la période 2004 à 2006. Une analyse comparative des dépenses sur ces années a permis de mettre en évidence un accroissement substantiel des dépenses imputées à certains articles du compte financier au cours des années 2005 et 2006. La période de mars 2005 à mai 2006, qui enregistre les volumes de dépenses les plus importants, correspond précisément à la période au cours de laquelle M. Emile VERNAUDON occupait les fonctions de ministre des postes et télécommunications et, es qualité, de vice président de l'OPT, la présidence du conseil d'administration incombant alors à M. Alphonse TERIIEROITERAI. Dès lors, l'analyse détaillée de ces dépenses a été concentrée sur cette période.

La Chambre a constaté que les dépenses des postes « *carburants, locations de moyen de transport, honoraires divers, publicité et sponsoring, transports et missions, frais de réception et de représentation, frais de GSM* » ont très fortement augmenté. Parmi les dépenses analysées, un grand nombre, représentant un montant substantiel, ont été effectuées à la demande ou avec l'accord de M. Emile VERNAUDON, pour son profit personnel ou celui de tiers qui lui sont proches. Au cours de l'instruction, il a été vérifié, que de nombreuses dépenses, ciblées par extraction informatique pour les années 2005 et les cinq premiers mois de l'année 2006, n'avaient pas de lien avec les missions de l'OPT ou ne présentaient aucun intérêt pour l'établissement public. Le montant des dépenses litigieuses analysées s'établit à 114 776 414 F CFP (961 826 €).

En sa qualité de vice-président de l'OPT (et non en sa qualité de ministre), M. Emile VERNAUDON bénéficiait d'avantages en nature. L'arrêté n° 22 CM du 17 mars 2005 prévoyait que par délibération, et dans le respect des dispositions législatives et réglementaires, le conseil d'administration pouvait attribuer des avantages en nature au suppléant du président qui n'était autre que le vice-président. Postérieurement à cet arrêté, aucune délibération n'est venue préciser ce qu'étaient les avantages en nature consentis. C'était donc la délibération n° 57-2004/OPT du 21 décembre 2004 qui demeurait en vigueur. Elle accordait au vice-président du conseil d'administration de l'OPT, la gratuité de deux abonnements (un téléphone mobile et un fixe) et d'un contingent de communications téléphoniques et électroniques et la prise en charge d'un véhicule de fonction. C'est donc dans les strictes limites de cet arrêté et de cette délibération que M. Emile VERNAUDON pouvait jouir d'avantages pris en charge par l'OPT. La qualité de vice-président ne donnait pas droit à des frais de représentation puisqu'aucun texte ou délibération ne le prévoit.

Force est de constater que l'OPT a supporté des charges indues à ce titre, au bénéfice de M. VERNAUDON et de ses proches. A supposer même que ces dépenses aient été justifiées par la fonction ministérielle de l'intéressé, sa qualité de ministre des postes et télécommunications ne pouvait lui permettre de les faire supporter à l'OPT. Le ministre dispose en effet d'une fraction du budget de la collectivité pour couvrir les besoins de son administration.

Les dépenses prises en charge par l'OPT ne pouvaient l'être parce qu'elles n'ont pas de lien avec ses missions ou ne présentent aucun intérêt pour son activité. L'examen des différents articles comptables montre que la plupart des dépenses ont été faites dans l'intérêt personnel de M. Emile VERNAUDON ou à sa demande, pour le profit de personnes qui lui sont proches, à un titre ou à un autre.

### 2.2.2.1. : Les dépenses de carburant liées à l'usage irrégulier de véhicules de l'OPT

Les dépenses de carburant ont pratiquement doublé en 2005 par rapport à l'année 2004 et ont suivi la même croissance au cours des cinq premiers mois de 2006. La consommation de carburant imputable à M. VERNAUDON et à ceux qui ont profité de ses largesses, dont le directeur de son cabinet au ministère, est estimée à 1 315 016 F CFP en 2005 et 884 246 F CFP en 2006. De fait, pas moins de 8 automobiles et 2 scooters étaient mis à sa disposition alors que la réglementation n'autorise le vice-président qu'à bénéficier d'un seul véhicule. Les cartes de carburant associées à cet usage illicite de véhicules ont aussi été prises en charge par l'OPT, mais ont manifestement servi à alimenter d'autres besoins que celui propre des véhicules en cause. Les factures détaillant les consommations de carburant révèlent pour l'usage de la carte "93" utilisée par le directeur de cabinet du ministre, des consommations excessives notamment pour le mois de décembre 2005 : 358 litres dont 117 litres le 1<sup>er</sup> décembre et 109 litres le 5 décembre.

Cette sorte de « guichet ouvert », cautionné par M. VERNAUDON et son homme-lige en la personne du président du conseil d'administration, a profité à des proches du ministre comme à lui-même, au-delà des avantages accordés par les textes le concernant. L'usage des véhicules appartenant à l'OPT et les dépenses de carburant prises en charge soit n'ont pas de lien avec les missions de l'Office et son objet social, soit sont sans intérêt pour l'activité de l'établissement, et sont donc parfaitement irréguliers.

### 2.2.2.2. : Les transports et missions

Dans un ensemble de dépenses globales qui a évolué comme l'indique le tableau ci-dessous, trois sous-ensembles méritent une attention particulière : le poste « *transports et déplacements* » qui a augmenté entre 2004 et 2005 de 10,8 à 24,6 MF CFP soit + 127%, le poste « *Missions et tournées* » qui a cru de 3,6 à 14,27 MF CFP soit + 297% et le poste « *autres frais de réceptions* », associé à ces déplacements, qui est passé sur la même période de 1,64 à 4,54 MF CFP, soit + 176%.

<i>Dépenses en F CFP</i>	2004	2005	2006
TRANSPORTS - MISSIONS	27 694 911	58 171 460	22 165 701

L'examen de ces déplacements a permis de constater qu'ils concernent quasi exclusivement M. Emile VERNAUDON lui-même ou des proches qu'il avait invités à l'accompagner. Ces déplacements ne semblent pas être réalisés dans l'intérêt de l'OPT mais au profit personnel de M. VERNAUDON.

Des déplacements ont ainsi été faits pour des motifs fallacieux. C'est le cas de plusieurs voyages d'une journée à Raiatea, trois semaines de suite, durant le mois d'août 2005, puis d'une seule soirée les 14 septembre et 19 octobre 2005. C'est également le cas pour six déplacements, d'une soirée à plusieurs jours, à nouveau à Raiatea, dans la période de janvier à mars 2006 à la veille des élections municipales de Tumaraa.

Les ordres de mission comportaient des motifs professionnels assez peu crédibles. Ainsi, lorsque M. VERNAUDON s'est rendu trois semaines de suite à Raiatea, ses déplacements étaient couverts par des ordres de missions dont l'intitulé était : « *Prospection des lieux d'implantations des infrastructures de l'OPT dans le cadre de ses orientations stratégiques pour les années 2006 à 2011* » ou un 15 août, jour férié, « *Rencontre avec les élus de Uturoa et une partie de ses conseillers, afin de les tenir informés de l'engouement des PME à l'égard du projet ADSL et de connaître les besoins propres en terme de capacités* » ou encore « *Visite de chantiers de l'OPT et rencontre avec le personnel* ». M. VERNAUDON s'est aussi rendu dans les atolls d'Arutua et de Takapoto « *pour apporter une réponse aux habitants sur leurs besoins en téléphonie mobile et pour étudier sur place la possibilité de l'élargissement des horaires d'ouverture des bureaux de 2h à 4h* ».

D'autres déplacements ont été faits pour des motifs qui paraissent purement personnels, sous couvert d'une mission officielle. Ainsi, une mission à Moorea "en vue de faire part personnellement aux responsables des agences postales des doléances des citoyens de l'île en matière de télécommunications" a nécessité pas moins de 5 jours de présence soit du jeudi 1<sup>er</sup> au lundi 5 septembre 2005, occasionnant une dépense (nuitées, restauration, bar, boutique) de 175 180 F CFP". De même, un déplacement de moins de 24 h à Bora Bora (du mardi 14h30 au mercredi 6h00), pour lequel M. VERNAUDON était accompagné de Mme Natacha TAURUA, et couvert par un ordre de mission intitulé « *Rencontre avec le maire et les responsables municipaux en vue de l'ouverture des chantiers dans le cadre de la mise en place du câblage de l'ADSL* », a occasionné une dépense d'un montant global de 653 600 F CFP (location d'un avion 418 000 F CFP + factures de l'hôtel Bora pour 235 600 F CFP). Mme TAURUA ne se souvient pas y avoir participé.

Des déplacements, pour lesquels M. Emile VERNAUDON était accompagné de personnalités politiques, ont aussi eu lieu hors de la Polynésie : en juin 2005, à Paris, avec une dépense de transport de 1 538 670 F CFP, à Sydney, en septembre 2005 pour 1 846 926 F CFP, à Paris, en octobre 2005, pour 3 471 465 F CFP puis en novembre 2005, pour 2 261 244 F CFP.

Ces dépenses ont été couvertes par des ordres de mission dont la plupart ont été délivrés postérieurement au déplacement, à titre de régularisation. Mais il est arrivé malencontreusement que des ordres de missions de complaisance, correspondant à des déplacements aux îles Sous le Vent ou encore à Sydney, aient été établis alors que le nom de M. VERNAUDON, aux mêmes dates, était mentionné sur des certificats administratifs relatifs à des déjeuners de travail à Tahiti.

La Chambre note que des ordres de mission de complaisance, notamment hors de Polynésie, mentionnent la signature de contrats ou conventions. Or, M. Emile VERNAUDON n'avait pas compétence pour signer le moindre accord au nom de l'OPT. La seule autorité compétente, le président du conseil d'administration, n'avait pas pris part aux déplacements.

En conclusion, la chambre observe que les certificats administratifs de complaisance que M. TERIIEROOITERAI, président du conseil d'administration, a reconnu avoir établis, couvrent des déplacements privés de M. VERNAUDON, à son propre profit mais aussi à celui de personnes totalement étrangères à l'OPT. Aucun programme ni compte rendu de mission n'a jamais pu être fourni.

### 2.2.2.3. : Les locations de véhicules divers

Les dépenses de location de véhicules (voitures, avions, hélicoptères et bateaux) ont connu une augmentation substantielle en 2005 et au cours des cinq premiers mois 2006. Les locations d'avion litigieuses ont coûté à l'OPT 5 408 303 F CFP en 2005 et 1 863 208 F CFP en 2006, alors qu'aucune location similaire n'avait eu lieu en 2004. Les locations de voitures ont coûté 538 561 F CFP en 2005 contre 91 337 F CFP en 2004. La location d'un bateau, pour suivre la course Hawaïki Nui, a pesé sur les budgets de l'OPT, tant en 2004 qu'en 2005 (676 500 F CFP pour cette dernière année), alors qu'aucun dirigeant ou personnel de l'OPT n'y était convié.

			<i>en F CFP</i>		
			2004	2005	2006 (6 mois)
	<b>61351100</b>	LOCATION VEHICULES	91 337	538 561	57 000
<b>dont</b>	<b>61351280</b>	LOC AVIONS & HELICOP Non VENTILE	-	5 408 303	1 863 208
	<b>61351480</b>	LOC BATEAUX Non VENTILEES	585 000	765 000	163 600

L'examen des pièces correspondant à ces dépenses montre qu'elles étaient faites dans la quasi-totalité pour le compte de M. Emile VERNAUDON. Elles ne peuvent être justifiées par sa fonction de vice-président du conseil d'administration qui n'a aucun rôle opérationnel à l'OPT.

Des amis de M. VERNAUDON, pour la plupart étrangers à l'OPT, y participaient souvent. Cela explique le recours à la location d'avions, alors qu'aucun motif d'urgence ne pouvait la justifier, pour se rendre dans des îles régulièrement desservies plusieurs fois par jour par Air Tahiti. La location, à la différence de l'usage des lignes régulières où chaque passager doit décliner son identité au transporteur, permet en effet de transporter des passagers sans avoir à les déclarer nominativement au comptable de l'Office. Ainsi, le manifeste d'Air Archipels, relatif à la location d'un avion pour se rendre de Faa'a à Raiatea, fait état de 5 passagers, non identifiés individuellement, mais intitulé "équipe du ministre de OPT".

Ces déplacements ont aussi entraîné la location d'automobiles. Le grand nombre de véhicules loués au cours d'un même déplacement pour des personnes qui ne sont ni membres du conseil d'administration, ni personnels de l'OPT, confirme que ces dépenses n'avaient aucun lien avec l'objet social de l'OPT, même si elles s'appuyaient sur des ordres de mission comportant des motifs divers, le plus souvent établis a posteriori.

#### 2.2.2.4. : Frais de téléphone portable GSM et autres téléphones

Les dépenses enregistrées à ce compte ont augmenté de moins d'un million de F CFP en 2004 à 1,8 MF CFP en 2005.

En sa qualité de vice-président du conseil d'administration, M. VERNAUDON bénéficiait de la prise en charge par l'Office du matériel et d'un abonnement mensuel de téléphonie mobile avec communications illimitées.

Or, quatre numéros de téléphones mobiles sont enregistrés à son nom. Il y a donc manifestement une extension irrégulière de l'avantage consenti, sans que l'on puisse exclure que cet avantage bénéficie en réalité à des tiers.

En outre, M. VERNAUDON s'est fait attribuer un terminal Iridium qui permet une liaison directe via satellite de n'importe quel endroit du monde. Cet appareil très coûteux n'est pas prévu dans les avantages en nature et n'est d'aucune utilité pour les fonctions de vice-président de l'OPT. Il s'agit là d'une dépense d'intérêt purement personnel.

#### 2.2.2.5. : Les frais de représentation du président du conseil d'administration

Le compte "*Frais de représentation du président du conseil d'administration*" de l'OPT a enregistré une augmentation exceptionnelle en 2005, soit +166 %.

<i>en F CFP</i>	2004	2005	2006
<b>Compte 62580000</b>	4 590 844	12 225 029	4 243 297

Il ressort de l'arrêté n° 1731/CM, dans sa rédaction au 16 mars 2005, que seul le président du conseil d'administration peut se voir attribuer des frais de représentation. Le vice-président ne peut se voir attribuer que des avantages en nature, fixés par une délibération du 21 décembre 2004, laquelle ne mentionne pas les frais de représentation. Or, les dépenses prises en charge par l'OPT à ce titre, à la demande ou pour le compte de M. VERNAUDON, sont de 10 343 900 F CFP en 2005 et de 3 780 081 F CFP en 2006 (jusqu'au 23 mai). Les frais de représentation du président du conseil d'administration bénéficiaient donc essentiellement au vice-président, lorsque cette fonction était assurée par M. Emile VERNAUDON.

Les frais de restauration sont concentrés dans deux établissements : l'hôtel Radisson et le restaurant le Kikiriri. Des comptes y ont d'ailleurs été ouverts. Les factures, adressées mensuellement par ces établissements ont été honorées par l'OPT après qu'elles aient été couvertes par des certificats administratifs de complaisance, établis a posteriori et dans leur quasi-totalité rédigés de la main de M. Alphonse TERIIEROOITERAI, président du conseil d'administration.

Certaines des dépenses faites à l'hôtel Radisson correspondent en réalité à des frais d'hôtellerie, engagés par le vice-président ou son directeur de cabinet, qui ont été présentés comme des frais de restauration. Seules des factures comportant des listings « prestations repas » mentionnant des sommes globales avaient été adressées par l'hôtel Radisson. Depuis,

l'OPT<sup>34</sup> a reçu de ce prestataire, des factures détaillées correspondant à des nuitées, déjeuners et dîners.

Au restaurant Kikiriri, c'est une sorte de « table ouverte » qui était mise en place, profitant à M. Emile VERNAUDON mais aussi à certains de ses proches, dont son directeur de cabinet au ministère. L'OPT a décidé en janvier 2008 de demander à ce dernier le remboursement de la dépense correspondante.

Hormis ceux pris dans ces deux restaurants, d'autres repas ont été servis à l'étranger ou en métropole et quelques autres dans d'autres restaurants en Polynésie. Ils sont à ajouter à ceux pris en charge dans le cadre des « missions », dont il a été démontré qu'elles couvraient les déplacements personnels du ministre.

La chambre a relevé une fréquence quasi quotidienne des déjeuners ou dîners de travail. Elle a noté aussi la constance et l'assiduité des mêmes convives, le caractère peu réaliste de déjeuners de travail servis à une seule personne (le vice-président lui-même), ainsi que sa capacité à prendre deux déjeuners de travail le même jour en des lieux parfois distants de plusieurs milliers de kilomètres.

Il ressort que le système mis au point, l'a été sciemment pour contourner la réglementation. Il repose sur l'établissement de certificats administratifs de complaisance, établis a posteriori par le président du conseil d'administration de l'OPT, ne correspondant pas à une dépense en lien avec les missions de l'établissement public. Selon l'OPT<sup>35</sup>, près de 200 repas n'auraient pas été confirmés par les participants mentionnés sur les certificats administratifs. Monsieur TERIIEROOITERAI nie avoir mis au point un tel système mais concède que *« la procédure était inadaptée car les factures parvenaient plusieurs mois sans les noms des convives et sans signature du vice-président. Il n'était pas possible de remettre en cause la véracité de la prestation réalisée par le restaurateur et difficile de rédiger les certificats appropriés dans de telles circonstances. De surcroît, ces transmissions tardives de factures regroupées n'ont pas permis à mes collaborateurs de suivre les dérapages constatés et ainsi de stopper ces dérives »*.

Les frais de représentation comprennent aussi l'achat de vins et spiritueux. Les extractions comptables ont fait apparaître l'importance, en valeur et en quantité, d'achats de boissons (notamment vin et champagne) intitulés "Reconstitution du stock de la présidence du conseil d'administration". Or, il apparaît que la présidence du conseil d'administration n'a ni stock, ni cave. Ces achats, représentant en 2005 un montant de 2 265 207 F CFP, ont été faits au profit de M. Emile VERNAUDON et de quelques proches. Selon Monsieur TERIIEROOITERAI, des achats ont bien été faits pour que Monsieur VERNAUDON puisse recevoir ses convives mais *« la forte consommation quotidienne de celui-ci n'a pas permis de procéder à la reconstitution du stock de la présidence »*.

#### **2.2.2.6. : Frais de publicité presse et « sponsoring »**

L'examen des dépenses imputées à ce compte a fait apparaître une augmentation de plus de 65% des dépenses de publicité et divers en 2005 et près de 100% en 2006 (pour 6 mois).

<sup>34</sup> Procès-verbal du CA du 8 janvier 2008.

<sup>35</sup> Procès-verbal du CA du 13 novembre 2007.

<i>période</i>	<i>Publicité presse</i>	<i>Publicité Divers (sponsoring)</i>
du 1 <sup>er</sup> janvier au 31 décembre 2004	13 402 637	35 189 495
du 1 <sup>er</sup> janvier au 31 décembre 2005	18 650 257	58 554 532
du 1 <sup>er</sup> janvier au 30 juin 2006	6 801 747	34 023 392

Ces dépenses n'ont eu qu'un lien distant voire inexistant avec les intérêts de l'établissement public. Aucun contrôle de service fait portant notamment sur la réalité de la contrepartie en publicité n'a été opéré. Le sponsoring des associations et la publicité presse sont décidés par le président du conseil d'administration, puis fractionnés par pôle de telle sorte que les masses financières en cause ne sont pas appréhendables dans leur globalité. Certains sponsorings ont même été "décidés" postérieurement à la date de l'événement. Monsieur TERIIEROOITERAI se justifie en indiquant que « *les pressions politiques dans ce domaine du sponsoring étaient multiples et constantes...Le ministre de tutelle suivait avec attention l'attribution des subventions de sponsoring et des publicités. Il insistait aussi pour montrer que les sommes attribuées étaient obtenues grâce à ses directives* ».

La concentration des dépenses de subventions vers des associations proches de M. Emile VERNAUDON est notable. C'est ainsi que l'association "Les Dauphins Bleus" regroupant les jeunes du parti AI'A API (parti présidé par M. VERNAUDON), dont la présidente Mme Natacha TAURUA, à compter de la fin 2004, était aussi membre du conseil d'administration de l'OPT, a bénéficié d'un fort soutien à hauteur de 6 873 560 F CFP en 2005 (1,2 MF CFP ont aussi été versés en 2006 à cette association par la société Tikiphone qui dépend de l'OPT). Les liens sont établis entre l'association "Les Dauphins Bleus" et le AI'A API, parti de M. VERNAUDON. En effet, en 2006, les cadres des Dauphins Bleus se réunissaient déjà en séminaire au siège du parti de M. VERNAUDON. Plus encore, le site même du AI'A API dans un « portrait du mois » du 1<sup>er</sup> octobre 2007 consacré à Natacha TAURUA indiquait « *...Elle sera élue au conseil municipal de la commune de Mahina en août 2003, puis sera dans la foulée responsable politique du AI'A API en tant que présidente de la fédération des dauphins bleus. Le premier Taui en mai 2004 la verra chargée de mission auprès du ministre de la jeunesse et des sports, des postes et télécommunications et des nouvelles technologies* ».

En définitive, la présence de Monsieur VERNAUDON au ministère des postes et en qualité de vice-président du conseil d'administration à l'OPT, et de Mme TAURUA, comme membre du conseil d'administration de l'OPT, coïncident avec le subventionnement de l'association « les Dauphins Bleus » en 2005 et 2006, qui œuvre principalement à Mahina. La circonstance que cette association soit liée au parti politique de M. VERNAUDON et de Mme TAURUA<sup>36</sup> ne fait que renforcer le lien de causalité.

L'association pour la promotion de l'identité polynésienne (APIP), gestionnaire de "Radio Bleue", très largement subventionnée par la mairie de MAHINA, a bénéficié d'un soutien de l'OPT d'un montant de 3 MF CFP en 2005 (2 MF CFP lui ont aussi été versés par Tikiphone).

Un fort soutien est également apporté par l'OPT à l'association sportive VENUS dont M. Emile VERNAUDON est le président. L'OPT lui a versé 9,5 MF CFP en 2005 et 3,5 MF CFP en 2006.

<sup>36</sup> Mme TAURUA a démissionné de ce parti par lettre du 26 juin 2008.

D'autres associations sportives et culturelles, étroitement liées à la commune de MAHINA dont M. Emile VERNAUDON est le maire, ont bénéficié d'un soutien particulier de l'OPT à l'initiative du vice-président.

La Chambre a observé aussi l'accroissement substantiel des encarts publicitaires achetés au bulletin municipal de MAHINA. Le bulletin municipal *Aretai*, a reçu en septembre 2004, puis de juillet à décembre 2005 et enfin de janvier à août 2006 un total de 11 209 050 F CFP de la part de l'OPT.

Par comparaison, portant sur les années 2004 à 2006, *Tefana*, bulletin municipal de la commune de Faa'a, n'a bénéficié que de 878 700 F CFP<sup>37</sup>, de septembre à décembre 2006. *Tiama*, hebdomadaire édité uniquement sur la période préélectorale en 2004 et 2005, a reçu d'avril à juin puis de novembre à décembre 2005, 4 783 275 F CFP.

### 2.2.2.7. : Divers honoraires

L'examen des dépenses engagées à ce titre sur la période du 1<sup>er</sup> janvier 2004 au 30 juin 2006, a conduit à constater une augmentation substantielle des montants versés.

*en F CFP*

Période	montants
du 1 <sup>er</sup> janvier au 31 décembre 2004	36 104 246
du 1 <sup>er</sup> janvier au 31 décembre 2005	56 233 745
du 1 <sup>er</sup> janvier au 30 juin 2006	27 019 934

La Chambre a examiné la motivation de l'OPT l'ayant conduit à commander ces travaux. Elle a porté son attention sur les critères de sélection et les références des prestataires dans le domaine. Elle s'est aussi fait produire, par l'OPT, la copie des conventions ainsi que des études et travaux correspondants aux dépenses engagées. Elle a enfin demandé à connaître les réalisations qui ont pu être engagées au vu des conclusions des études commandées.

Il ressort de cet examen que le lien entre la dépense engagée pour ces travaux et l'intérêt pour l'activité de l'établissement n'est pas toujours démontré.

Une convention a ainsi été signée le 31 décembre 2002 et renouvelée le 31 décembre 2003 avec un prestataire pour une mission générale d'études, d'assistance, de conseil et d'animation générale au sein de l'Office dans le domaine du foncier et dans le domaine spécifique à la gestion des pôles. Il ressort de l'instruction que les prestations étaient aléatoires, que lorsque des rapports étaient remis, ils étaient sans intérêt pour l'OPT et que, dans certains cas, le paiement ne correspondait pas à un service réel. L'OPT a cependant payé 13,32 MF CFP à son prestataire en 2003 et 2004.

Une autre convention, signée le 30 juillet 2004 pour une durée de 6 mois, a confié à un consultant la réalisation de prestations s'inscrivant dans des missions d'assistance, de conseil, de suivi et d'animation dans les domaines des nouvelles technologies, de l'audiovisuel, du multimédia et de l'analyse économique et financière de dossiers et de projets spécifiques. Ce contrat, établi sur ordre de M. Emile VERNAUDON, a permis le versement d'honoraires d'un

<sup>37</sup> Deux paiements supplémentaires correspondant aux numéros 16 et 17 de *Tefana* ont eu lieu en 2007, portant le montant global effectivement payé à 1 757 835 F CFP.

montant de 5,1 MF CFP sur présentation de documents matériels mais sans contenu réel qu'il est difficile de qualifier de rapports.

Un contrat de prestation a été signé le 3 mai 2005, par M. Alphonse TERIIEROOITERAI à la demande de M. Emile VERNAUDON, avec un consultant qui n'était autre qu'un ancien salarié de l'OPT. La prestation consistait en des missions d'assistance, de conseil, de suivi et d'animation dans les domaines suivants : les nouvelles technologies (a), les télécommunications (b), l'analyse économique et financière de dossiers et de projets spécifiques (c). Il ressort de l'examen de l'exécution de cette prestation que les documents annexés aux factures consistent notamment en des compilations de copies de textes juridiques et de tableaux statistiques ou financiers, pour la plupart élaborés par les services de l'OPT, selon l'intéressé à sa demande, ou encore de schémas propres à l'établissement public.

La partie des rapports rédigés par le prestataire est succincte. Pour plusieurs échéances, aucun document n'a été remis, contrairement à ce que prévoyait la convention. La prestation ainsi fournie est bien éloignée des résultats attendus. Ils devaient prendre la forme, selon la convention, d'analyses utiles aux décideurs, de recommandations réalistes servant les besoins et les priorités de l'OPT et de transferts de connaissances utiles au développement des compétences des agents de l'OPT et de leurs responsabilités.

Devant ce constat, le président du conseil d'administration, M. Jean-Alain FREBAULT a demandé le 10 octobre 2006 « le remboursement des sommes perçues pour prestations non réalisées ». La prestation a coûté à l'OPT, à ce jour, 18,4 MF CFP versés en 2005 et 2006, auxquels s'ajoute l'usage irrégulier par le prestataire d'un véhicule de l'OPT.

Une convention de maîtrise d'ouvrage déléguée (MOD) a été passée en juillet 2005, avec un ancien directeur de cabinet de M. Emile VERNAUDON, à la demande de ce dernier, pour l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi jusqu'à son terme, des projets immobiliers que lui confierait l'OPT. Chargé de « suivre les constructions », l'intéressé était rémunéré sur une base forfaitaire mensuelle de 700 000 F CFP qu'il y ait activité ou non. Alors qu'il est admis à l'OPT que cette prestation n'est pas nécessaire, M. Jean-Alain FREBAULT, président du conseil d'administration de l'OPT, n'a pas souhaité mettre fin à ce contrat qui a donc été renouvelé par tacite reconduction jusqu'en août 2007. Ainsi, fin juillet 2007, l'OPT avait versé au titre de cette convention un montant cumulé de 16,8 M F CFP.

Enfin, une étude dans le domaine du multimédia d'un montant de 7,2 MF CFP, réalisée de février 2006 à février 2007, a été confiée à la demande de M. Emile VERNAUDON à un membre de sa famille.

#### **2.2.2.8. : Divers matériels informatiques et mobiliers de bureaux**

L'instruction a permis de montrer que divers matériels informatiques et mobiliers de bureaux achetés par l'OPT pour un montant de 2 707 753 F CFP ne sont plus présents au sein de l'établissement. L'OPT a confirmé que les matériels en cause avaient été transférés chez M. Emile VERNAUDON.

La liste des biens recense des mobiliers (bureau, fauteuil), du matériel informatique (portable, imprimante), des appareils photo, un téléphone fax, du matériel de sonorisation, un écran plasma et un chapiteau 6X6m.

### **2.2.3. Des investissements hasardeux, mal maîtrisés ou sans projets bien définis**

L'examen de la gestion des investissements, qui concerne tant la production de l'Office que son patrimoine immobilier, fait apparaître des erreurs de gestion qui se traduisent par de coûteuses dépenses.

#### **2.2.3.1. : L'opération de remplacement des autocommutateurs a cumulé plusieurs erreurs, financièrement lourdes de conséquences pour l'Office**

A compter de 1987, l'Office des Postes et Télécommunications de la Polynésie française a équipé en téléphonie automatique les îles habitées des Australes et des Tuamotu-Gambier, en installant des commutateurs dénommés JISCOS. Ils sont une composante du réseau communément appelé POLYSAT. A partir de 1996, de nouvelles solutions techniques et technologiques de transmission et de commutation ont été recherchées pour améliorer la qualité des services et apporter l'ensemble des services de télécommunications aux populations éloignées de Polynésie française. La gestion du remplacement urgent des autocommutateurs JISCOS, dont la fabrication et la commercialisation est arrêtée depuis la fin de l'année 1999, a cumulé les erreurs, à partir de la fin de l'année 2004.

##### **2.2.3.1.1. La difficile attribution du marché**

L'OPT a lancé plusieurs appels d'offres afin de pourvoir au remplacement des autocommutateurs JISCOS. En mars 2000, un premier appel d'offres a permis le remplacement des appareils des îles et atolls ayant le plus grand nombre d'abonnés. La mise en œuvre conduite à partir de 2001 avec des aménagements convenus avec le fournisseur n'a pas posé de problème. En revanche, le remplacement des autres commutateurs a requis, à ce jour, trois appels d'offres successifs, de novembre 2001 à janvier 2003, pour le même objet et le même périmètre. Le premier appel d'offres a été déclaré infructueux et le second, sans suite. Le dernier appel d'offres lancé en janvier 2003 a été remporté par une entreprise différente de celle retenue en mars 2000.

L'offre de cette société, d'un coût total de 355 MF CFP, bien que supérieure de 116 MF CFP à celle d'une offre concurrente, a été retenue lors du conseil d'administration du 21 décembre 2004, sous la présidence de M. Temauri FOSTER. Ce choix aurait été guidé, selon l'OPT, par la maturité du produit et les économies substantielles attendues comparativement à d'autres technologies, sur le coût de location satellitaire. Ces économies étaient évaluées à 400 MF CFP sur 10 ans.

##### **2.2.3.1.2. Le suivi défaillant par l'Office de l'exécution du marché**

Le contrat prévoyait une phase de tests renforcés sur la maquette préalable au déploiement dans les quatre premières îles à équiper, avec une obligation de résultats. Le non-respect des engagements de résultats et de délais impliquait la résiliation pure et simple du

marché aux dépens du fournisseur.

Or, la phase de tests, réalisée avec le concours d'experts, a conduit en août 2005 à ne pas réceptionner la maquette en raison d'un nombre important de réserves majeures. La procédure, qui imposait au titulaire du marché de représenter la maquette en recette, un mois après le premier procès-verbal, n'a pas été appliquée par l'OPT. Cette erreur de gestion, commise sous la présidence de M. Alphonse TERIIEROOITERAI, a permis à la société cocontractante de bénéficier de la levée des réserves, le 25 septembre 2005.

Cette faute de gestion explique les difficultés rencontrées ultérieurement pour exiger de l'entreprise titulaire du marché une réponse aux demandes de l'OPT et pour clôturer ce dossier sans mettre à mal les intérêts de l'Office. La résiliation, définitivement notifiée le 21 avril 2006 par le président du conseil d'administration, a été contestée par l'entreprise, bien que cette société reconnaisse que des anomalies persistent.

Deux ans après la date théorique d'entrée du nouveau système en exploitation, l'OPT n'est toujours pas en mesure de remplacer les autocommutateurs JISCOS, qui menacent de tomber définitivement en panne. Au surplus, malgré l'intervention d'experts missionnés par le titulaire du marché, les dysfonctionnements essentiels perdurent. Ils paraissent même rédhibitoires aux techniciens de l'OPT parce que ces autocommutateurs sont inadaptés à l'intégration au réseau POLYSAT.

La Chambre s'interroge alors sur les véritables motifs qui avaient prévalu lors de l'attribution du marché à cette entreprise, sous la présidence de M. Temaury FOSTER, compte tenu de l'inadaptation de ces appareils qui était déjà connue des techniciens de l'OPT.

### **2.2.3.1.3. L'impact financier de cette gestion défailante**

Faute d'avoir appliqué les dispositions contractuelles au moment de la réception de la maquette, l'OPT se serait exposé à honorer le coût total du marché de 355 MF, dont 116 MF<sup>38</sup> ont été payés à la notification du contrat, si la menace de procédure contentieuse à l'initiative de l'entreprise titulaire du marché avait été mise à exécution.

Fort heureusement, les négociations avec cette société ont abouti à la signature d'un protocole transactionnel de règlement du différend commercial pour un montant global supplémentaire à verser par l'OPT de 67 millions de F CFP dont 37 sont imputables au remplacement des autocommutateurs JISCOS. Ce montant s'ajoute aux 116 MF CFP déjà engagés dans le projet.

Une solution de remplacement des autocommutateurs à partir de matériels composant le réseau existant de l'OPT est tardivement apparue possible pour un coût évalué, à ce jour, à environ 120 MF CFP<sup>39</sup>.

Sous réserve de la justesse de l'évaluation du coût de la solution technique finalement mise en œuvre, ce dossier aura coûté au total environ 273 MF CFP à l'OPT, dont 153 MF CFP en pure perte correspondant au coût de la solution avortée.

---

<sup>38</sup> 105 MF CFP plus les frais de douanes.

<sup>39</sup> PV CA du 14 décembre 2007.

L'OPT aurait pu n'avoir à financer que la solution finalement mise en œuvre pour un coût estimé, à ce jour, à 120 MF CFP.

### **2.2.3.2. : Les fautes de gestion qui ont accompagné l'achat du nouveau système d'informations (projet Te Vaipunaa) ont donné lieu à un gaspillage des fonds de l'OPT**

#### **2.2.3.2.1. L'origine et le choix du projet**

Constatant que certaines applications informatiques devenues obsolètes nécessitaient une maintenance difficile et n'étaient pas dotées des fonctionnalités nécessaires à l'évolution de son offre de produits, l'OPT a décidé de se doter d'un nouveau système d'information.

En septembre 2003, un projet d'informatisation plus modeste que celui initialement envisagé a donné lieu à une consultation pour la fourniture, l'installation et la mise en production d'un ensemble logiciel destiné au remplacement du système d'information commercial et de facturation de l'OPT. L'ensemble devait comprendre les modules fonctionnels *gestion de la relation client, facturation, administration du réseau technique et collecte des données*. Le fournisseur devait aussi prendre en compte l'ensemble des étapes allant du développement et paramétrage jusqu'au service après vente en passant par la migration, l'intégration, les tests et la validation ainsi que la mise en service, la formation et la documentation.

La consultation, ouverte par appel d'offres le 5 avril 2004, a permis d'obtenir 3 dossiers de candidature. La phase d'analyse, puis de notation des offres sur la base de critères définis au sein d'une grille d'évaluation, a conduit, le 2 décembre 2004, la commission de dépouillement des offres à proposer de retenir un des soumissionnaires, en raison notamment d'un coût global largement inférieur à ses concurrents et du respect du cahier des charges établi par l'OPT. Cette proposition a été confirmée par un courrier du 9 décembre 2004 adressé à M. Temauri FOSTER, président du conseil d'administration.

Réuni le 21 décembre 2004, le conseil d'administration, ignorant l'avis différent et unanime de la commission d'appel d'offres, a décidé de retenir un autre soumissionnaire, la société SOFRECOM, alors que l'offre de cette société était supérieure de 150 MF CFP, soit plus de 30%, à celle de son concurrent immédiat. De surcroît, elle ne répondait qu'imparfaitement au cahier des charges. Ce choix du conseil d'administration était contraire aux dispositions de l'article D.311-5 du code des postes et télécommunications qui dispose que « *l'efficacité de la commande et la bonne utilisation des budgets alloués en ce domaine sont assurées ... par le choix de l'offre économique la plus avantageuse compte tenu de la qualité des prestations proposées* ». Les arguments pris en considération par les membres du conseil d'administration pour justifier ce choix sont principalement de nature stratégique.

Selon le rapport de présentation au conseil d'administration, rédigé à la demande du président du conseil d'administration par M. Jean-Paul PISTOLET, conseiller spécial, et présenté par M. Temauri FOSTER, l'association avec SOFRECOM, bénéficiant du soutien de la division "recherche et développement" de France Télécom dans ce projet, devrait être considérée comme la première étape d'un partenariat. Près de quatre ans après ce choix, aucune trace concrète de partenariat ne peut être rapportée. SOFRECOM confirme que le

contrat ne mentionne aucunement un partenariat entre l'OPT et la division « recherche et développements » de FRANCE TELECOM.

Les conditions dans lesquelles a été faite la présentation de ce dossier aux administrateurs n'ont pas permis au conseil d'administration de jouer pleinement son rôle. Le dossier, engageant l'établissement dans un achat de plus de 600 MF CFP, n'a été remis qu'en séance, ce qui ne permettait aux administrateurs ni de l'examiner sérieusement, ni de le faire expertiser, avant de prendre leur décision. Des membres se sont émus de ces méthodes cavalières et un administrateur a même demandé le report du dossier, ce qui lui a été refusé. De surcroît, ce dossier d'importance n'a été discuté qu'en fin de séance, à l'issue d'une réunion particulièrement dense : seuls 5 membres avec voix délibérative sur 7 étaient encore présents.

La présentation du rapport aux membres du conseil d'administration ignorait totalement l'avis unanime de la commission de dépouillement des offres, dont le procès verbal n'avait pas été joint, ce qui contrevenait à l'article 16 de l'arrêté n°1731CM du 19 novembre 2003 ainsi formulé : « ... dès remise de l'avis des membres de la commission d'appel d'offres, la personne responsable [le conseil d'administration compte tenu du montant de l'opération] du contrat choisit le titulaire et l'informe par écrit... ».

Cet avis aurait pourtant permis aux administrateurs de constater que le périmètre financier du projet SOFRECOM avait été modifié postérieurement au dépouillement des offres. Le conseil d'administration a ainsi fondé sa délibération sur une proposition de base évaluée à 5 090 000 € (607 389 700 F CFP), avec une partie optionnelle à 476 500 € (56 860 745 F CFP) établie le 10 décembre 2004, alors que le procès-verbal de la commission de dépouillement des offres démontre que la proposition présentée dans les délais de la consultation par la société SOFRECOM s'élevait à 5 490 000 € (655 121 700 F CFP), avec une partie optionnelle estimée à 285 000 € (34 009 050 F CFP).

Or, la partie dite optionnelle était artificielle puisque les prestations concernées figuraient dans le cahier des charges au titre des besoins fonctionnels. Au surplus, le montant de l'offre de l'entreprise non retenue a été augmenté à tort de 143 783 € (soit 17 157 913 F CFP) dans le rapport de présentation aux administrateurs de l'OPT, pour mieux positionner l'offre de SOFRECOM qui devait être choisie.

Ces modifications, altérant la consistance des offres ajoutées aux conditions de présentation de ce dossier, ont gravement nui au choix opéré par l'organe de décision de l'Office.

#### **2.2.3.2.2. La mauvaise réponse du projet aux besoins et les délais de mise en œuvre**

Le périmètre financier du projet de base retenu ne correspond pas aux besoins de l'Office. La solution de base, ramenée à 607 389 700 F CFP (5 090 000 €) pour faire apparaître un prix plus compétitif, a été amputée de prestations qui figurent au cahier des charges au titre des besoins fonctionnels. Ces options ont d'ailleurs été levées dès le démarrage du projet puisque jugées indispensables par le maître d'œuvre à la bonne tenue du projet.

L'inadéquation de l'offre SOFRECOM avec le cahier des charges était connue, selon l'OPT, avant même le choix de cette société. L'entreprise indique que des demandes de fonctionnalités non prévues initialement au cahier des charges ont été ajoutées. Cependant à la lecture de la matrice de conformité, pièce fournie dans le dossier de candidature, la commission d'appel d'offres avait relevé un certain nombre de « trous fonctionnels » qu'elle qualifiait de réhibitoires, ce que conteste la société, indiquant qu'elle répondait largement aux besoins de l'OPT.

Ainsi donc, le contrat avec cette société ne couvre que partiellement les besoins exprimés par l'OPT dans le cadre de son cahier des charges. Les fonctionnalités de l'offre SOFRECOM s'avèrent même défailtantes sur les besoins qu'elle prétend satisfaire, notamment pour certaines fonctionnalités présentes dans le logiciel GIRAFE (installé depuis 1996 par cette même société). Cette société indique avoir proposé à l'OPT de faire migrer son système vers une version supérieure, dite GAIA, dans laquelle l'ensemble des applications sont développées par elle-même. L'Office a décliné cette solution, préférant bâtir un système avec plusieurs « briques logicielles » de différents fournisseurs, seul moyen d'assurer son indépendance et d'harmoniser les systèmes d'information de ses différentes entités.

Le choix d'une société chargée de l'intégration de plusieurs progiciels aurait dû s'appuyer sur des références en la matière. Or, à la différence de ses concurrents, SOFRECOM, n'ayant jamais mené de mission de ce type, n'a pu fournir que des références de clients ayant choisi la solution GAIA. Cette difficulté avait été perçue par la commission de dépouillement des offres. Il en a découlé que les différentes séries de tests correspondant à des étapes du développement du projet se sont conclues par des taux d'échec très élevés. Dans ces conditions, le planning d'exécution du marché prévoyant un démarrage le 14 mars 2005 et une mise en production le 8 mars 2006 n'a pas été respecté. A l'été 2008, le différend non résolu entre l'OPT, qui considère que les travaux sont toujours en cours du fait de l'inexécution de certaines prestations prévues au contrat, et SOFRECOM, qui conteste cette appréciation et considère que le contrat est exécuté, les demandes de l'OPT constituant une version 2 complémentaire, fait courir le retard de mise en œuvre du système d'information au-delà de 30 mois par rapport aux prévisions contractuelles. Bien qu'envisagée sous la présidence de Monsieur BARRAL, la saisine d'un expert agréé près les tribunaux afin d'établir les responsabilités dans l'exécution du contrat n'a en définitive pas été actée par le nouveau conseil d'administration de l'Office constitué en mai 2008.

#### ***2.2.3.2.3. Le système d'information, à ce jour inexploité, a pourtant déjà été payé par l'OPT***

Bien qu'inscrit pour un montant de 595 MF CFP à l'état prévisionnel des recettes et des dépenses 2004, le projet SOFRECOM a été retenu pour un montant de 607 389 700 F CFP (5 090 000 €). Du fait des avenants n°1 à 3, conclus très peu de temps après la signature du contrat pour les deux premiers et qui sont la conséquence des manœuvres opérées pour que SOFRECOM soit l'attributaire du marché, et de l'achat direct par l'OPT des licences Highdeal et Aristophane, sorties du contrat, le coût global du projet a alors été porté à 689 548 030 F CFP (5 778 400 €), soit une évolution de +13,5 %.

Toujours pas réceptionné à la fin de l'année 2006, le contrat a pourtant entièrement été payé par l'OPT. Certes, l'intégration du projet TE VAIPUNA dans un programme de défiscalisation nationale pour les années 2005 et 2006 supposait que l'intégralité du contrat soit facturée au plus tard le 31 décembre 2006. Mais une mesure de prolongation du délai

aurait pu être demandée à la Direction générale des impôts (DGI). Tel ne fût pas le choix du président de l'OPT, M. Jean-Alain FREBAULT.

Le président du conseil d'administration de l'OPT a donc signé un avenant n°4 modifiant « les conditions de facturation et de paiement du contrat ». En rendant plus favorable à SOFRECOM la date de paiement du solde des prestations, soit 50 % du prix, le président du conseil d'administration a accepté de payer l'intégralité de la fourniture de progiciels et de prestations, alors même que le produit n'avait pas été réceptionné de manière définitive. Le système ne fonctionnait pas au 31 décembre 2006 et n'est toujours pas mis en exploitation près de deux ans plus tard.

Les quatre premières factures d'un montant de 239 605 962 F CFP ont été payées le 14 février 2007 sur la base de la *recette usine* d'octobre 2006 en lieu et place de la *recette provisoire* qui lui est postérieure et alors même que le taux d'échec des tests de conformité était de 60 %. La dernière facture d'un montant de 49 560 501 F CFP a été payée le 30 avril 2007 sur la base de la *recette site*<sup>40</sup> en lieu et place de la *recette définitive* qui, comme son nom l'indique, est la réception d'un système prêt à l'emploi. A l'été 2008, l'OPT considère que cette dernière n'a toujours pas eu lieu au regard des prestations contractuelles dues par SOFRECOM, ce que conteste cette société en s'appuyant sur le certificat de recette site du 16 février 2007.

#### **2.2.3.2.4. Le surcoût excessif pour parvenir à un système opérationnel**

L'OPT, qui s'est privé de tout moyen de pression en soldant le premier contrat, est aujourd'hui confronté à la proposition de la société SOFRECOM de signer un contrat pour une version 2, permettant de rendre le projet TE VAIPUNA conforme aux besoins qu'il avait exprimés, en y reportant d'ailleurs des opérations prévues dans le contrat aujourd'hui soldé. Cette phase occasionnerait un coût supplémentaire de 401 067 541 F CFP soit 3 360 946 €. Selon SOFRECOM, cette proposition, représentant un montant maximal, correspond à des fonctionnalités<sup>41</sup> non prévues au cahier des charges, à des formations non prévues au marché et comporte des options qui pourraient éventuellement être retenues par l'OPT.

Si l'OPT ne se résout pas à ce nouveau contrat, il ne dispose que de l'alternative suivante : soit l'abandon du projet et la conservation de l'actuel système d'information, ce qui stopperait certes la gabegie mais conduirait au constat de la perte sèche de 5,5 millions d'euros et à l'impossibilité de développer de nouvelles offres commerciales ; soit trouver une solution alternative pour se greffer sur la base développée par SOFRECOM, cette société ayant accepté le principe de la cession de ses codes sources<sup>42</sup>. Les premières études préalables concluent à un investissement complémentaire de l'ordre de 280 M F CFP. Le conseil d'administration de l'OPT n'avait cependant pas décidé, en juillet 2008, du lancement d'un nouvel appel d'offres.

Au-delà du surcoût inhérent à une phase 2, l'accompagnement de l'équipe projet de l'OPT (heures de travail, frais de mission, formation propre) à la mise en œuvre du nouveau système d'information piloté par SOFRECOM, est valorisé à 174,8 MF CFP. En outre, pour pallier les manquements fonctionnels constatés, le pôle informatique et traitement de

<sup>40</sup> L'OPT a accepté de réaliser la recette site en mars 2007.

<sup>41</sup> Evaluées par le conseiller financier du président du conseil d'administration à 275 MF CFP.

<sup>42</sup> La cession des codes sources à l'OPT permettrait la continuation du projet par une autre société.

l'information (PITI) de l'OPT a produit en interne une interface GIRAFE / HIGHDEAL pour permettre de lancer certaines offres groupées qui sont valorisées à 20 M F CFP.

Au total, les mesures complémentaires prises ou à prendre pour parvenir à un système opérationnel feront croître, dans des proportions excessives, le coût global de ce projet pour le porter à hauteur de 1,164 ou 1,285 milliards de F CFP selon les hypothèses.

<b>En francs CFP</b>	<b>SOFRECOM (phases 1 et 2)</b>	<b>SOFRECOM + autre prestataire</b>	<b>SOFRECOM + abandon</b>
coût projet initial	689 546 526	689 546 526	689 546 526
complément 2ème phase	401 067 541	280 000 000	0
coût de l'équipe projet Prestations immobilisées	174 800 000	174 800 000	174 800 000
développements faits en interne par la DG OPT Interface GIRAFE/HIGHDEAL	20 000 000	20 000 000	20 000 000
	<b>1 285 414 067</b>	<b>1 164 346 526</b>	<b>884 346 526</b>

En conclusion, la Chambre observe que le choix de l'attributaire du marché de réalisation du nouveau système d'information de l'OPT, opéré dans des conditions contestables tant du point de vue de la forme que du fond, a conduit à un gaspillage des ressources de l'Office.

#### **2.2.3.2.5. La défiscalisation des investissements du nouveau système d'information projet Te Vaipuna**

##### **2.2.3.2.5.1. Les tergiversations dans le portage du dossier de défiscalisation ont rendu ce projet peu transparent pour les instances décisionnaires**

Le rapport de présentation qui a conduit le conseil d'administration, le 21 décembre 2004, à décider de l'acquisition d'un système d'information auprès de la société SOFRECOM, mentionnait qu'une étude sur « l'éligibilité » de cet investissement de 610 M F CFP à la défiscalisation « Girardin » serait menée.

Ayant appris que les investissements informatiques seraient éligibles à la défiscalisation, et avant même que le conseil d'administration se soit prononcé, le président de l'OPT, M. FOSTER, a signé, le 21 janvier 2005, deux conventions d'assistance à l'opération de défiscalisation avec la société FIPROMER.

Ces contrats prennent fin au 31 décembre 2006 (fin de la période d'investissement) mais prévoient un report jusqu'à fin 2008 si nécessaire. Après réajustement à la baisse de la base agréée par la direction générale des impôts (DGI), la rétrocession a été ramenée à 647 108 652 F pour l'ensemble des programmes 2005 et 2006, alors que le conseil d'administration de l'Office s'était prononcé, le 3 février 2005, sur la base d'un rapport prévoyant une rétrocession de 828 millions de F CFP. Rapportée au montant de l'investissement global, la rétrocession en représente 19,25 %.

Un dossier unique de demande d'agrément de défiscalisation a été constitué, in fine, par l'intermédiaire de la société FIPROMER, pour un montant d'investissements éligibles de 3 172 101 236 F CFP pour les programmes des années 2005 et 2006. Le montant du plafonnement de l'aide (base défiscalisable) est de 1 903 260 742 F (soit 60% du montant des investissements éligibles). La rétrocession de 647 108 652 F accordée à l'OPT doit être rétrocédée aux usagers sous forme de baisse tarifaire à hauteur de 60 %, soit 388 265 191 M F CFP.

Le portage de l'ensemble des investissements de télécommunications a été confié à l'OPT. Celui du système d'information des télécommunications lié à la modernisation des équipements, initialement porté par l'OPT, suivant la délibération du 21 décembre 2004, a été transféré, au début de l'année 2005, à la société ISS, « filiale » de l'OPT. Selon la raison développée par le président du conseil d'administration, M. FOSTER, et ses conseillers, cette société apparaissait la mieux adaptée pour la création d'une plate-forme de développement et de maintenance des outils de gestion commerciale et de facturation pour l'ensemble du « groupe OPT ». En réalité, ce transfert permettait d'intégrer les investissements du système d'information de la SAS TIKIPHONE qui pourtant n'étaient pas fournis par la société SOFRECOM<sup>43</sup>, alors même que cette « filiale » de l'OPT avait déjà bénéficié de la défiscalisation pour d'autres investissements en 2002 et 2003.

Ainsi, en élargissant la base des investissements, l'OPT pouvait faire défiscaliser à 100 % son propre système d'information<sup>44</sup>. Le conseil d'administration, sans nécessairement en percevoir les enjeux, a autorisé, sur le rapport d'un des conseillers du président du conseil d'administration, une avance en compte courant de 1,3 milliard de F CFP à la « filiale » ISS, soit plus du double de l'investissement prévu pour le système Te Vaipunaa. Le directeur général de la société ISS a alors été pressé par M. FOSTER et son conseiller de signer le contrat avec la société SOFRECOM, dès lors qu'elle portait le dossier de défiscalisation pour cette partie. Le président de l'OPT, M. FOSTER, a, en personne, tenu à vérifier, en réclamant les pièces probantes, que le versement de l'acompte avait bien été réalisé.

Contrairement à ce qui avait été anticipé par l'Office, la DGI a estimé, en cours d'instruction, que le système d'information ne serait pas éligible, en raison du caractère immatériel de l'investissement qui n'offrait pas suffisamment de garantie en cas d'échec de l'opération de défiscalisation. Le conseiller du président du conseil d'administration de l'OPT, lors d'une réunion avec le chef de bureau concerné, est intervenu auprès de la DGI pour accréditer l'idée et finalement parvenir à faire admettre que le système d'information était indissociable des équipements de télécommunication. Cette intervention a conduit la DGI à bien vouloir considérer, le 21 novembre 2005, que la demande ne pouvait relever que d'une seule entité juridique, du fait que les programmes concernaient un même objet, et à accorder l'agrément unique à l'OPT et non à sa filiale ISS.

Le portage a alors été de nouveau confié à l'OPT. La DGI, informée que la société ISS avait déjà acquis des équipements et des prestations associés au programme du système d'information au cours de l'année 2005, a autorisé, en novembre 2005, que l'OPT rachète à cette société, sans majoration de prix, l'ensemble de ces équipements et prestations figurant dans le dossier de demande d'agrément. Cette cession fut effective le 31 décembre 2005.

---

<sup>43</sup> Comme le mentionnait la délibération n°02-2005 du 3 février 2005.

<sup>44</sup> Pourtant éligible initialement qu'à 50 % puis à 60 % dans le cadre de la globalisation des investissements informatiques et de télécommunication (lesquels ont été réduits de 75 % à 60 % pour contrebalancer).

#### **2.2.3.2.5.2. L'agrément de défiscalisation a été obtenu alors que des éléments semblent ne pas avoir été communiqués à la DGI**

2.2.3.2.5.2.1. L'intégration des investissements du système d'information de la société TIKIPHONE n'apparaît à aucun moment dans le dossier d'agrément de défiscalisation transmis à la DGI

Afin de pouvoir bénéficier d'une défiscalisation maximale sur l'ensemble des investissements du groupe (OPT + TIKIPHONE), l'Office a présenté à la DGI un dossier portant sur un montant intégrant le projet sur du système d'information de TIKIPHONE, sans que le nom de cette société n'y soit jamais mentionné.

Ce manque de transparence a également été observé lors de la présentation du dossier au conseil d'administration.

Le dossier a été présenté au conseil d'administration en deux temps. D'abord le 21 décembre 2004, pour que les administrateurs entérinent la proposition de mener une étude sur l'éligibilité des investissements du système d'information de l'OPT, dont ils venaient d'autoriser la réalisation pour un maximum de 610 millions de F CFP.

Puis le 3 février 2005, pour que les administrateurs annulent leur précédente délibération, puisque ce n'était plus l'OPT, mais sa filiale ISS, qui porterait le dossier. A cette occasion, il a été indiqué au conseil d'administration que l'OPT ferait des avances en compte courant à ISS, pour un montant de 1,3 milliard de F CFP. Les membres du conseil d'administration de l'OPT n'ont donc pas été expressément informés de l'intégration des investissements de TIKIPHONE dans le dossier de défiscalisation.

Il n'apparaît dans aucun document communiqué au cours de l'instruction que les investissements liés au système d'information de la société TIKIPHONE auraient été intégrés dans le dossier de défiscalisation de l'OPT remis à la DGI. Les investissements concernant TIKIPHONE représentaient une partie du matériel des deux systèmes d'information, évalué globalement à 260 351 000 F, et des prestations d'un montant de 528 731 504 F CFP. En outre, les vérifications menées par la DGI dans le cadre de l'instruction de ce dossier ont concerné exclusivement l'OPT. Elles ont ainsi donné lieu à la production d'attestations par l'OPT, relatives aux emplois existants et à la création d'emplois, aux investissements réalisés depuis les cinq dernières années, aux commandes de biens, au respect des obligations fiscales et sociales et au contrôle local. Aucune de ces demandes n'a concerné la société TIKIPHONE, ce qui tendrait à confirmer que la DGI n'était pas informée de l'intégration de cette société au dossier. D'autres vérifications, portant sur les missions de l'organisme bénéficiaire, le prélèvement sur fonds propres, le flux d'investissement, la rétrocession de l'avantage au consommateur, ont pu être opérées. L'article 12 de la décision d'agrément rappelle pourtant que quiconque aura fourni à l'administration de fausses informations en vue de l'obtention de l'agrément pourra être sanctionné.

#### **2.2.3.2.5.2.2. Les conditions associées à l'avantage fiscal**

Alors que les critères d'éligibilité n'allaient pas de soi, la DGI a accepté d'accorder son agrément de défiscalisation en le conditionnant à des engagements pris par l'Office.

L'OPT a ainsi justifié l'intérêt économique de ces investissements qui, selon elle, lui permettraient de s'inscrire dans la société mondiale de l'information, favoriseraient, en modernisant le réseau, les citoyens, les entreprises et les administrations, et permettraient de répondre aux menaces qui pèsent sur la téléphonie fixe. En matière d'aménagement du territoire, ces investissements permettraient, selon l'Office, de développer des services de type internet et des lieux de consultation citoyens. Enfin, en ce qui concerne l'emploi, ces investissements seraient générateurs d'emplois indirects, maintiendraient les emplois actuels de l'OPT et créeraient quelques emplois directs au sein de l'établissement public. L'OPT s'est ainsi engagé initialement à créer 35 emplois dont 7 emplois à ISS.

Enfin et surtout, la DGI a dû insister fortement pour que l'OPT s'engage sur des mesures concrètes de rétrocession de l'avantage fiscal au consommateur. Après avoir tenté de montrer que la rétrocession s'exprimerait sous la forme d'une meilleure qualité de service et que quelques offres ciblées attractives seraient faites une fois les investissements réalisés, ce qui les rendait difficile à déterminer, l'Office a dû se soumettre à une plus grande précision. L'OPT, après avoir rappelé, que compte tenu de son statut d'EPIC, c'était le conseil des ministres qui approuvait les montants des taxes et redevances, s'est engagé sur des mesures tarifaires ayant pour objectif d'alléger la charge des ménages et des entreprises, pour satisfaire à la condition de rétrocession à l'utilisateur à hauteur de 60 %. L'OPT s'est aussi engagé à communiquer à la DGI toute information chiffrée permettant de vérifier l'impact d'une mesure tarifaire vis à vis des citoyens et des entreprises. Ce contrôle serait rempli par les commissaires aux comptes qui semblent d'ailleurs n'en avoir pas été informé par l'OPT.

Or, les premières mesures tarifaires décidées le 9 février 2007, consistant en une remise sur consommation téléphonique pour les personnes bénéficiant du régime de solidarité de la Polynésie française (RSPF), un forfait de communications grands comptes, un forfait "weekend" sur téléphone fixe et un service "mes numéros préférés" sur téléphone fixe, ne permettent de remplir que partiellement les engagements pris. L'ensemble de ces mesures, à supposer que les estimations soient vérifiées, permettraient une rétrocession de l'avantage fiscal à hauteur de 267 MF CFP. Or, la condition liée à l'avantage fiscal apporté par l'Etat devrait profiter à l'utilisateur à hauteur de 60 %, soit 388 MF CFP. L'OPT s'est même engagé à proposer des mesures tarifaires représentant une rétrocession se situant entre 436 à 586 MF CFP. Force est de constater qu'à la fin de l'année 2007, le retard dans la mise en œuvre du nouveau système d'information n'a pas permis d'accroître la rétrocession au consommateur de l'avantage fiscal. La condition posée pour l'obtention de l'agrément pourrait apparaître réalisée grâce aux baisses tarifaires validées en 2008. Toutefois, le lien de ces mesures tarifaires avec l'investissement défiscalisé est inexistant puisque le nouveau système d'information n'est toujours pas en service à ce jour.

Par ailleurs, les 35 créations d'emploi promises, dont 7 chez ISS qui ont pu être transférées à l'OPT compte tenu du changement de porteur du dossier, ne sont pas réalisées. Il est certain qu'un seul emploi a été créé chez ISS mais sans garantie de pérennité, dans la mesure où cette société n'est pas devenue le centre de ressources des systèmes d'information du « groupe » OPT. En outre, dans l'ensemble des emplois créés à l'OPT, aucun ne l'a été en lien avec les engagements attachés au dossier de défiscalisation.

2.2.3.2.5.2.3. Le débouclage de la défiscalisation a été réalisé alors que l'OPT ne semble pas avoir informé la DGI que les systèmes n'étaient pas opérationnels

Au 31 décembre 2006, rien n'indiquait que la DGI avait été informée de l'absence de caractère opérationnel, du système d'information. Certes, le contrat avait été modifié par avenant pour donner les apparences de régularité au paiement par l'OPT du solde à la société SOFRECOM. Mais il est établi que le système d'information Te Vaipuna n'était pas en production à la fin 2006 et ne l'était d'ailleurs toujours pas en juillet 2008. Pourtant, la société SOFRECOM avait remis à l'OPT un procès verbal de livraison, accompagné d'une facture relative à l'ensemble des prestations réalisées par la société. On y lit par exemple qu'ont eu lieu la migration des données des logiciels ARCHIPEL et GIRAFE, la mise en production et les tests et validation.

Or, la note du 9 juillet 2007, signée du président du conseil d'administration de l'OPT, demande précisément la préparation de la réception définitive qui comprend ces 3 opérations. Le procès-verbal de SOFRECOM indique aussi la prise en compte des nouveaux autocommutateurs (or leur installation n'a pas été réalisée) et la formation (qui n'est prévue que lorsque le système sera prêt à être mis en production ce qui n'est pas le cas). Ce procès-verbal et la facture du solde du contrat, attestant de la réalisation de la tranche d'investissement 2006, ne correspondent pas à la réalité. Ils ont pourtant été transmis à la DGI pour clôturer l'opération de défiscalisation.

De la même façon, bien le système n'ait pas été livré avant la fin de l'année 2007, les factures concernant le système d'information de TIKIPHONE, sans jamais mentionner le nom de la société, ont été datées d'avant le 31 décembre 2006 pour pouvoir être transmises à la DGI.

La production de ces documents pourrait avoir contribué à dissimuler à la DGI, l'état d'avancement réel d'investissements qui ont reçu l'agrément de défiscalisation. En agissant ainsi, l'OPT s'est exposé à la remise en cause de l'avantage fiscal obtenu. La directrice générale de L'OPT indique, en avril 2008, que la DGI avait décidé, à cette même date, de repousser la date butoir du bénéfice de la défiscalisation au 31 décembre 2008.

### **2.2.3.3. : L'investissement hasardeux lié au rachat du catalogue Océane Productions**

#### ***2.2.3.3.1. L'OPT a voulu se doter d'un fonds d'enregistrement à diffuser sur internet, sans avoir la compétence en matière de communication***

S'inscrivant dans la stratégie visant à maîtriser tous les terminaux présents sur le marché, l'OPT a souhaité nourrir leur contenu en créant un portail polynésien consistant notamment en la vente en ligne d'extraits musicaux ainsi que la vente sur le marché local et international de produits audiovisuels. C'est dans cette perspective que l'OPT a acheté l'exclusivité de l'exploitation sur Internet du catalogue multimédia de la société OCEANE PRODUCTION, composé, dans le domaine musical, de 1 753 titres de musique polynésienne et dans le domaine audiovisuel, de 920 minutes d'images.

Conclu pour 7 ans, le contrat de licence prévoit la rémunération de la société sous forme de redevance sur le chiffre d'affaires des téléchargements et des ventes de produits finis réalisés par l'OPT. En contrepartie, la société s'engage à fournir en exclusivité de nouveaux produits. Sur la base d'une estimation réalisée par un cabinet d'expertise, qui prévoyait la multiplication par 4,5 du chiffre d'affaires et par 6 du résultat d'exploitation, prévisions qui se sont révélées par la suite totalement erronées, les droits d'exploitation exclusifs du catalogue d'OCEANE PRODUCTION ont été acquis, à la fin de l'année 2000, pour 53.975.710 F CFP TTC.

En décembre 2001, OCEANE PRODUCTION proposait à l'OPT de se rendre acquéreur, de manière définitive, des droits de la propriété industrielle et des droits intellectuels attachés, y compris les droits d'édition détenus en propriété, de la totalité du catalogue multimédia.

S'écartant d'une expertise indépendante fixant la valeur de ces droits à 215,5 MF CFP, et après négociation, le conseil d'administration de l'OPT a autorisé, le 26 août 2002, le directeur général à acquérir en pleine propriété le catalogue de la société OCEANE PRODUCTION pour un montant maximal de 130 MF CFP. Simultanément, le directeur général a été autorisé à signer un contrat de mandat avec la société venderesse, pour l'édition, la production et la commercialisation des produits audiovisuels du catalogue.

Ces acquisitions ont cependant été faites alors que l'OPT n'avait pas la compétence pour intervenir dans le secteur de la communication. Au moment de l'achat des droits d'exploitation, M. PEAUCELLIER, administrateur et ministre des finances de la Polynésie française, s'interrogeait, le 18 septembre 2000, sur « *le rapport entre cette acquisition de droits et d'œuvre (exploitation du catalogue Océane production) et l'objet social de l'Office* ». Lors du rachat du catalogue en 2002, l'objet statutaire de l'OPT ne permettait pas la commercialisation du catalogue ainsi racheté. C'est d'ailleurs à cette date que le conseil d'administration de l'OPT a formulé le vœu d'élargir les missions de l'Office. Il n'a été exaucé que le 12 juin 2003, date à laquelle le code des postes et télécommunications en Polynésie française a été modifié. L'article D.311-1 dispose désormais que « *L'Office des postes et télécommunications ... a pour mission d'assurer l'exploitation des domaines ... de la communication. En outre, il peut offrir et il développe des activités complémentaires ou connexes à la mission définie à l'alinéa précédent* ».

Force est donc de constater qu'au 27 septembre 2000, date d'acquisition des droits d'exploitation du catalogue et au 9 septembre 2002, date d'achat du catalogue, l'OPT n'avait pas dans son objet statutaire, la compétence requise.

#### **2.2.3.3.2. Une opération menée pour des motifs étrangers à l'objet de l'OPT, sans une juste appréciation des risques économiques et financiers**

L'Office des postes et des télécommunications n'a pas su bien apprécier le risque économique et financier de l'opération.

Tout d'abord, au moment de l'acquisition des droits d'exploitation du catalogue d'OCEANE PRODUCTION, l'OPT s'en est remis aux prévisions établies par le cabinet d'expertise, qui laissaient apparaître une exploitation prévisionnelle bénéficiaire dès la

première année. Ensuite, au moment de l'acquisition du catalogue en pleine propriété, l'OPT a pris pour argent comptant les perspectives financières mirobolantes présentées en décembre 2001 dans le rapport d'un second expert indépendant, qui laissaient entrevoir un résultat encore plus favorable que les prévisions du premier cabinet d'expertise.

Or, dès l'année 2002, la société OCEANE PRODUCTION connaissait des difficultés qui la conduiront rapidement à la liquidation judiciaire. Le mandataire n'était déjà plus en mesure, au premier semestre 2003, de verser les recettes dues à l'OPT (soit 9 MF CFP). Après plus d'une année d'exploitation, le résultat 2003 est loin de celui escompté, sans que puissent être invoquées la crise du marché musical polynésien ou l'absence de ventes sur l'Internet.

### Données issues du premier cabinet d'expertise (prévisions)

CA Prévisionnel :

en MF CFP

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
21	46	52,5	60	67	75	82	90

Charges estimées :

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
14	32	37	40	43	48	5	49

Résultats d'exploitation prévisionnels :

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
7	13	15	19,5	24	27	29	45

### Seconde expertise indépendante (prévisions)

En millions de F CFP	Année 1	Année 2	Année 3
<b>Chiffre d'affaires</b>	96,30	114,13	123,12
<b>Charges</b>	35,87	40,00	47,30
<b>Charges de structure</b>	34,00	34,00	34,00
<b>résultat</b>	26,43	40,13	41,82

L'année 1 correspond soit à 2002 soit à 2003 mais est tout aussi erronée dans l'un comme dans l'autre cas.

### Compte de résultat 2003 (en MF CFP)

<b>Produits 2003</b>	<b>Montants</b>
Produits des ventes	25,0
Droits	0
Total produits	25,0
<b>Charges 2003</b>	<b>Montants</b>
Commission Océane Production	17,5
Droits	0
Total charges	17,5
<b>RESULTAT BRUT 2003</b>	<b>7,5</b>

En n'exerçant pas un regard critique sur ces expertises, auxquelles le président du conseil d'administration dit avoir recouru par précaution, qui apportaient une caution technique à la décision d'investissement qu'il avait déjà arrêtée, l'OPT n'a pas fait preuve de prudence. L'investissement, d'un montant de près de 54 MF CFP pour l'acquisition des droits d'exploitation du catalogue d'OCEANE PRODUCTION, puis de 130 MF CFP pour l'achat du catalogue en pleine propriété, était très nettement surévalué compte tenu des conditions du marché de la diffusion de produits musicaux et vidéo par internet. Il ne pouvait qu'être voué à l'échec, même si M. Geffry SALMON, à l'époque directeur général de l'Office, maintient que « ce projet ... mené à son terme ... aurait été source non négligeable de recettes pour l'OPT ». Dès 2000, un administrateur s'était interrogé sur les raisons qui conduisaient la

société OCEANE PRODUCTION à ne pas développer elle-même la création d'un site internet pour exploiter son catalogue.

D'autres raisons ont pu motiver le rachat des droits de la société OCEANE PRODUCTION. Dès 2002, un administrateur avait craint la critique consistant à dire que l'achat par l'OPT du catalogue de la société OCEANE PRODUCTION n'était qu'un habillage pour sauver cette société de ses déboires financiers. Les arguments, en réponse à sa question, apportés par le directeur général de l'OPT, lui avaient cependant paru satisfaisants. Les faits attestent que M. Robert WAN était encore propriétaire de plus de la moitié des parts de cette société au moment de l'acquisition des droits d'exploitation du catalogue, le 27 septembre 2000. M. WAN est sorti du capital de la société OCEANE PRODUCTION, le 8 novembre 2000, exactement dans la période où l'OPT a manifesté son intérêt pour le catalogue. L'autre actionnaire de la société, qui a servi d'intermédiaire pour le règlement de cette affaire, sera désigné mandataire de l'OPT dans un premier temps pour la production de nouveaux titres à exploiter. Après l'échec de cette mission, il bénéficiera le 29 mars 2004, en qualité de prestataire de service, d'un contrat de 19,2 MF CFP d'une durée de deux années, pour « *l'assistance dans la mise en place et le fonctionnement d'une structure chargée de produire des contenus audiovisuels, d'en assurer l'édition et la promotion en vue de leurs exploitations et communications* ». L'intérêt de la prestation n'a pas été démontré par l'OPT. La convention a d'ailleurs été résiliée le 1er juillet 2004 avec effet au 1<sup>er</sup> décembre de la même année, ramenant les sommes servies à hauteur d'environ 6 millions de F CFP.

#### **2.2.3.3.3. L'opération présente déjà un coût élevé alors que l'Office n'a pas réglé la question des droits de la propriété intellectuelle et artistique**

Le rachat par l'OPT du catalogue d'OCEANE PRODUCTION ne s'est pas opéré avec toutes les garanties juridiques nécessaires quant à la nature et à la portée des droits acquis en vue de l'utilisation de ces œuvres à des fins commerciales. Sont en cause, les droits de propriété industrielle, les droits d'auteur (moral et patrimonial), et les droits d'éditeur.

Les artistes n'ont ainsi pas été informés de la cession des droits d'édition au profit de l'OPT. Or, les auteurs, dans la mesure où ils ne sont pas intervenus dans la cession, peuvent contester la qualité de producteur et d'éditeur de l'OPT et résilier le contrat. L'audit juridique précis des droits acquis par l'OPT et la détermination des démarches devant être accomplies pour permettre à l'OPT une reprise de l'activité du site, n'est pas finalisé à ce jour et aucune ressource potentielle tirée de l'exploitation du catalogue n'est envisageable à court terme.

L'achat de la licence d'exploitation exclusive, puis le rachat du catalogue OCEANE PRODUCTION, se soldent, à ce jour, par un coût exorbitant pour l'OPT, et ce d'autant plus que l'investissement n'est pas exploitable à ce jour. Le coût des acquisitions s'établit à 181 595 249 MF CFP, se répartissant en acquisition des droits d'exploitation (49 905 249 F CFP) et en acquisition en pleine propriété (131 690 000 F CFP).

Le coût de gestion de cette opération, portant sur la période septembre 2000 à juin 2007, est estimé à près de 95 MF CFP. La dépense globale de cette opération, susceptible de s'accroître encore, est arrêtée en juin 2007 à plus de 276 MF CFP.

**Dépenses liées au catalogue OCEANE PRODUCTION (hors investissement) en F CFP**

Publicité en Polynésie française en 2003 et 1 <sup>er</sup> semestre 2004	8 727 851
Publicité en métropole et à l'étranger (2003 et 2004)	10 661 402
Charges de personnel (liées à la gestion du catalogue Océane) en 2003 et 2004	25 912 901
Honoraires cabinet juridique PQBBL de 2003 à 2006	750 000
Honoraires cabinet Soulier (Métropole) en 2006	1 300 000
Coûts du développement informatique site Tahiti jukebox	5 568 400
Coût de la numérisation du catalogue vidéo	12 589 508
Créances de l'OPT lors de la liquidation d'Océane en septembre 2004	29 361 694

**2.2.3.4. : Les tergiversations dans la conduite du dossier FARE HINOI masquent mal l'incertaine définition du projet initial****2.2.3.4.1. L'achat précipité d'un terrain, non libre de droits, toujours dépourvu de toute construction sept ans plus tard**

La SCI FARE HINOI, créée spécialement par l'OPT et TIKIPHONE, a acheté le 20 décembre 2000 à la société civile TEPIHAA, dont le gérant est M. Louis WANE, un ensemble foncier de 4 lots d'une superficie globale de 10 915 m<sup>2</sup>, situé sur les avenues Prince HINOI et Georges BAMBRIDGE à PAPEETE, pour un montant de 656 762 069 F CFP (dont 71 762 069 F CFP de droits et honoraires).

Le ministre des finances de la Polynésie française, administrateur de l'Office, avait fait part de ses réticences, en raison d'une surface foncière ne correspondant pas aux besoins et d'un prix jugé trop élevé. Il apparaît en effet qu'en dépit de l'avis d'un expert agréé près des tribunaux, le prix d'acquisition du terrain (53 595 F CFP/m<sup>2</sup>) restait largement supérieur au prix moyen des ventes réalisées dans le secteur (46 476 F CFP/m<sup>2</sup>) pour des superficies moyennes et, a fortiori, du prix au m<sup>2</sup> des terrains de grandes superficies. Les évaluations, au demeurant très disparates, transmises en réponse par les destinataires des observations provisoires ne font référence qu'à de petites ou moyennes surfaces et ne considèrent jamais l'ensemble de plus d'un hectare acquis par l'OPT, seule emprise à évaluer.

De surcroît, ce terrain présentait la particularité de n'être pas libre de droits, en raison de contentieux qui opposaient les occupants de trois lots sur quatre. Le conseil, chargé pour le compte de l'Office des Postes et des Télécommunications d'apprécier les risques encourus par l'Etablissement public acquéreur, indiquait : « *cette situation présente l'inconvénient de rendre indisponibles lesdites parcelles, dans l'attente d'obtenir des décisions définitives permettant la libération des lieux* ». En septembre 2007, malgré le recrutement d'un « *généalogiste et agent foncier* » chargé de régler le litige, qui a déjà perçu 2 millions de F CFP d'honoraires, deux lots de 5000 m<sup>2</sup> et 1500 m<sup>2</sup> étaient toujours occupés. Aujourd'hui, selon le conseiller chargé de ce dossier et un ancien président du conseil d'administration, la libération d'un lot après de longues années de procédure permettrait d'envisager la construction de l'ensemble immobilier et du parc de stationnement, après avoir réglé préalablement quelques questions annexes.

Compte tenu de son occupation, ce terrain, acheté dans la précipitation, n'a pas permis de réaliser, comme prévu, la construction d'un ensemble immobilier qui aurait dû regrouper des bureaux administratifs, une salle de conférence, un centre de tri, une galerie marchande pour la vente des produits et services du "groupe OPT" et des boîtes postales.

Plusieurs demandes de permis de construire ont été déposées depuis décembre 2001. Les modifications successives en 2003 et en 2004, notamment parce que les projets de l'architecte n'auraient pas correspondu aux souhaits de l'OPT, ainsi que l'absence de réponse aux demandes d'éléments complémentaires n'ont pas permis aux services de la mairie de Papeete de délivrer le permis de construire. En 2006, à la faveur de changements à la tête de l'OPT, l'abandon du projet a même été décidé, en faveur d'une autre localisation, avant qu'un nouveau conseil d'administration n'en revienne à l'implantation initiale. Récemment, un concours d'architecte a été organisé. L'architecte retenu prévoit de démarrer les travaux début 2008. En décembre 2007, le permis de construire n'avait toujours pas été obtenu.

La chambre observe qu'à la précipitation qui avait présidé lors de l'achat à M. Louis WANE de son terrain, non libre de droits, ont succédé de longues années de tergiversation qui font douter de la réelle volonté de l'OPT de réaliser la construction d'un ensemble immobilier. Monsieur SALMON fait valoir que la définition du projet était très claire. Les retards sont dus pour partie aux contentieux qui n'ont qu'en partie été réglés et surtout, en accord avec le conseiller chargé du suivi de ce projet, à l'instabilité des dirigeants et des administrateurs à la tête de l'OPT. Ce dernier argument ne peut toutefois valoir qu'à compter de 2004.

#### ***2.2.3.4.2. L'octroi, en contrepartie de cet achat, de l'avantage de la défiscalisation locale, géré de manière risquée par l'Office***

Les dispositions de 1996 relatives au crédit d'impôt concernant le financement des projets de construction immobilière ont été reconduites par délibération de l'assemblée de la Polynésie française du 7 décembre 2000, sous réserve que la demande de permis de construire soit déposée avant le 31 décembre 2001 et que le financement intervienne avant le 31 décembre 2003 pour obtenir un crédit d'impôt de 30%. Ces dispositions, modifiées par d'autres mesures en 2004, demeurent néanmoins toujours applicables au projet de la SCI FARE HINOÏ, compte tenu de l'antériorité du dossier.

Pour permettre à l'Office de bénéficier de crédits d'impôts « loi FLOSSE », qui s'analysent comme une dépense fiscale de la collectivité d'outre-mer en faveur d'un de ses établissements publics, le conseil d'administration de l'OPT du 6 décembre 2000 avait décidé d'acquérir le terrain et de réaliser les constructions par l'intermédiaire d'une société civile immobilière FARE HINOÏ, dont l'OPT détiendrait une partie du capital.

Le coût prévisionnel du projet était estimé à près de 2,520 milliards de F CFP. La SCI a financé l'acquisition du terrain par une avance en compte courant de l'OPT qui a été ultérieurement incorporée, pour un montant de 657,16 MF CFP, au capital social de 1 657,2 MF CFP de la SCI. Les constructions devaient également être financées dans les mêmes conditions (avance en compte courant et augmentation de capital). Compte tenu du coût prévisionnel du projet, l'OPT a contribué pour 350 MF CFP à l'augmentation du capital de 863,270 MF CFP.

Au vu du coût prévisionnel du projet et des bases retenues pour la défiscalisation, le crédit d'impôt pour l'OPT, constaté sur les exercices 2000 et 2002, s'élève à 197,1 millions de francs pour l'immeuble et celui constaté sur l'exercice 2003, à 140 millions de francs pour le parc de stationnement.

La défiscalisation n'est cependant pas sans risque. Compte tenu des vicissitudes du projet, une provision pour risques, liée à la remise en cause du crédit d'impôt a été votée, mais seulement en 2005, à hauteur de 484 779 400 F CFP. Elle couvre le montant du crédit d'impôt imputé, majoré de pénalités de retards de 10% ainsi que des intérêts de retards de 0,75% par mois à compter du premier jour du mois suivant celui pour lequel l'impôt aurait dû être acquitté.

La gestion erratique de ce projet, qui devait procurer un avantage fiscal de 337 MF CFP pourrait potentiellement conduire à une perte de près de 485 MF CFP, sauf si le redressement fiscal ne porte que sur une partie du projet (le parc de stationnement) et si l'OPT obtient gain de cause en tout ou partie, à la suite de sa contestation motivée, présentée aux services fiscaux de la Polynésie française.

#### **2.2.3.5. : Le projet de vente à perte en 2007 de biens immobiliers achetés en 2003 à Punaauia.**

Les locaux des deux agences de l'OPT de la commune de Punaauia étant devenus trop étroits pour accueillir les clients et permettre l'augmentation du nombre de boîtes postales, l'OPT avait décidé en 2003 de créer une nouvelle agence multiservice comprenant un logement de fonction et un centre technique relais aux activités de télécommunications sur la zone Ouest.

Le vendeur avait proposé de céder les lots 458 (3103 m<sup>2</sup>) et 19 (2658 m<sup>2</sup>), ainsi que les constructions y édifiées, à l'OPT. En présence d'expertises divergentes réalisées par des indépendants et par la direction des affaires foncières (uniquement pour les terrains), l'OPT avait accepté, le 25 juillet 2003, d'acheter l'ensemble pour 257 045 000 F CFP, dont 190 113 000 F CFP, soit 33 000 F CFP le m<sup>2</sup> pour les deux terrains et 66 932 000 F CFP pour les constructions. Le lot 19 (terrain et construction) était lui-même vendu pour 126 MF CFP.

Le dossier du conseil d'administration du 30 août 2007 comprend un projet de délibération d'aliénation d'un bien immobilier à Punaauia. Le rapport de présentation indique qu'il est envisagé de céder l'ensemble immobilier de ce site secondaire, acquis en 2003, compte tenu de la non-utilisation du terrain et de sa construction, qui, faute d'occupation, ne cesse de se détériorer.

Les deux experts chargés de valoriser ce bien immobilier concluent presque identiquement sur un prix devant se situer entre 62 et 65,6 MF CFP. Quatre ans après l'achat de ce lot, les expertises sont donc inférieures de moitié au coût d'acquisition. La délibération proposée envisage de céder l'ensemble immobilier à une valeur n'étant pas inférieure à 70 millions de francs CFP.

Bien que le conseil d'administration réuni le 30 août 2007 dans des conditions exceptionnelles n'ait pas examiné ce projet, la Chambre observe que l'acheteur pressenti, qui n'est autre que le fils du vendeur de 2003, pourrait racheter pour 70 MF CFP une propriété vendue à l'OPT par sa famille quatre ans auparavant pour 126 MF CFP, dans un secteur qui connaît une forte augmentation des prix du foncier.

### **3 - Une gouvernance déficiente et opaque sacrifiant le service rendu aux usagers**

Ces défaillances de gestion, d'une ampleur et d'une gravité inhabituelle, sont largement imputables au défaut de gouvernance de l'Office. Mal préparé aux nouveaux enjeux du secteur des postes et télécommunications, mal organisé et mal piloté, l'OPT a sombré dans une opacité de gestion peu propice à l'amélioration de la performance et à la satisfaction des usagers du service public.

#### **3.1. Une gouvernance déficiente**

##### **3.1.1. *La stratégie d'adaptation de l'Office à l'évolution mondiale du secteur postal et du secteur des télécommunications a échoué***

###### **3.1.1.1. : Une prise de conscience restée sans effet**

Fortement influencé par les liens administratifs, techniques et culturels qui se sont tissés tout au long de son histoire entre la tutelle d'Etat, les opérateurs métropolitains et la Polynésie française, l'OPT, établissement public devenu territorial, a continué, jusqu'au milieu des années 1990, d'être l'« administration des postes et télécommunications », dans un environnement protégé, caractérisé par une absence de concurrence, où une clientèle captive lui procurait une rente de situation grâce à des tarifs élevés.

En 1995, constatant la libéralisation au niveau mondial du secteur des télécommunications et l'affaiblissement des activités postales face aux autres modes de communication, qui entraîneraient inéluctablement le fléchissement de la croissance du chiffre d'affaires de l'établissement public, les dirigeants de l'OPT ont pris conscience de l'absolue nécessité du changement en définissant une stratégie dite « entrepreneuriale » d'adaptation au monde concurrentiel. Il s'agissait de passer de l'état « d'administration des postes et télécommunications » à celui « d'opérateur dans le secteur des postes et télécommunications ». Pour ce faire, l'OPT devait substituer à son organisation verticale et cloisonnée, une organisation en réseaux, dotée d'un état-major chargé de la stratégie, et d'unités responsables de leurs résultats. Il devait également élaborer un schéma directeur de développement de l'entreprise, intégrant les tendances imposées par le marché et mettre en place une gestion dynamique des ressources humaines.

Or, dès 2002, le bilan de cette nouvelle orientation stratégique était décevant. La diversification des activités avait été commencée dans le cadre des « filiales », mais les avancées technologiques menaçaient l'activité de base qu'était la téléphonie fixe. L'organisation de l'OPT n'avait pas été foncièrement modifiée et la résistance des agents aux changements ne permettait pas de répondre aux attentes du client qui devenait plus exigeant et moins captif. Les activités postales et les services financiers cherchaient la voie de leur survie. Les faiblesses restant à corriger étaient nombreuses : client ignoré, management incomplet, culture de gestion insuffisante, système d'information défaillant, procédures et tâches mal

définies liées à des responsabilités diffuses, gestion des projets défailante et déconcentration inachevée.

Dans sa réponse aux observations provisoires, M. Geffry SALMON, qui était à l'époque directeur général avant de devenir président du conseil d'administration, rappelle que ces changements s'inscrivaient dans la durée. Il considère aujourd'hui que « *les résultats sont honorables, ... compte tenu des résistances et des obstacles à surmonter* ».

### **3.1.1.2. : La réorganisation inachevée des structures, n'a pas permis d'améliorer le chiffre d'affaires mais a complexifié la gestion de l'OPT**

Le bilan décevant dressé en 2002 a déclenché une deuxième tentative de réorientation stratégique.

Dans le prolongement des projets de la Polynésie française « *metu@* », visant au développement de la société de l'information, et « *télécom 21* », visant à ouvrir progressivement à la concurrence le secteur des télécommunications, le directeur général de l'OPT a défini les orientations stratégiques qui devaient permettre à l'organisme d'avoir un futur. L'Office devait avoir une vision de l'avenir, fondée sur la densification du maillage en réseaux, l'accès, à bon marché, des moyens de télécommunication, l'une et l'autre au service du développement. Il devait modifier son organisation et son fonctionnement, par la création de pôles, où chaque pilote serait responsable des hommes, de l'activité et des résultats. L'OPT devait enfin saisir les opportunités stratégiques pour créer de nouveaux marchés et de nouvelles richesses, et mieux répondre aux attentes du client.

L'OPT s'est donc structuré en pôles, par métiers (poste, services financiers, réseaux) ou par supports de communication (télévision, téléphonie fixe, téléphonie mobile, ordinateur) ou fonctions transversales (informatique, traitement de l'information, contenus multimédia, distribution et ventes, infrastructures physiques et logiques) au sein desquels œuvrent une équipe marketing, une équipe gestion, une équipe production et une équipe commerciale. L'Office a voulu aussi rendre visible la gestion et les résultats d'exploitation de ces pôles par la création de modèles économiques propres à chaque activité. Il devait disposer aussi d'un véritable système de traitement de l'information, servant de base aux actions futures et inventer de nouveaux marchés.

Le bilan de cette seconde phase est paradoxal. La réorganisation de l'Office a bien eu lieu, mais ses effets sur le résultat d'exploitation ne sont pas au rendez-vous : le nouveau dynamisme devant être insufflé n'a pas fait émerger les nouveaux produits permettant de substituer de nouveaux revenus à un chiffre d'affaires de la téléphonie fixe en baisse, suivant en cela une tendance mondiale, aux activités postales et aux services financiers toujours largement déficitaires, entravés, selon M. Geffry SALMON, par l'absence de revalorisation du prix du timbre et un cadre réglementaire limitant. L'élargissement de l'encadrement intermédiaire et les recrutements accompagnant la création d'agences a eu un impact négatif sur la masse salariale sans que la mission de service public soit mieux remplie. Enfin et surtout, la déconcentration de la gestion, qui n'est pas intrinsèquement critiquable, étape d'un processus resté inachevé, a paradoxalement provoqué des lourdeurs de gestion en multipliant les consultations entre les différents lieux de pouvoirs, sans pour autant apporter la cohérence nécessaire à l'action de l'Office.

### **3.1.1.3. : L'instabilité des dirigeants n'a pas permis de maintenir une ligne claire quant à la stratégie de l'OPT**

La période d'instabilité politique ouverte en 2004 n'a pas permis de prendre les décisions stratégiques nécessaires à l'adaptation de l'OPT à la nouvelle donne dans les secteurs où il est présent.

Les lettres de cadrage budgétaire rappellent de manière récurrente, depuis quelques années, que l'OPT doit reconquérir des revenus perdus et en rechercher de nouveaux et simultanément éliminer les charges trop élevées qui l'handicapent lourdement. Un séminaire, tenu fin août 2006, évoquait l'urgence d'un plan de sauvetage et traduisait bien la nécessité de faire prendre conscience aux dirigeants du groupe et, au-delà, aux personnels, des perspectives difficiles qui s'annoncent pour l'OPT si des décisions stratégiques adéquates ne sont pas prises.

Les analyses de la situation, les solutions proposées pour répondre aux questions essentielles pour l'avenir de l'OPT, n'étaient en rien originales. Elles reprenaient largement ce qui avait été proposé soit dans les documents stratégiques, soit dans les lettres de cadrage préparatoires à l'établissement des budgets prévisionnels antérieurs. S'il n'est pas certain que les orientations stratégiques proposées auraient apporté des solutions à la dégradation des résultats de l'OPT, force est de constater que la période d'instabilité politique ouverte depuis 2004 n'a pas favorisé la prise de décisions autant urgentes qu'indispensables.

Le changement incessant des instances dirigeantes de l'OPT (président du conseil d'administration et directeur général), associé au changement de ministre chargé des postes et télécommunications, ainsi que des membres du conseil d'administration, a placé l'OPT dans une situation d'attentisme néfaste à sa gestion. Dans ce contexte, des clarifications nécessaires relatives aux contraintes de service public n'ont pas été effectuées et les décisions y afférant n'ont pas été prises. La définition de l'intensité du service public attendu n'a pas été précisée, ce qui implique que l'évaluation du coût des contraintes de service public qui doivent peser sur l'opérateur public n'a pu être réalisée.

Cela supposerait aussi qu'il soit imposé à l'OPT de tenir et de communiquer les données d'une comptabilité analytique développée et fiable pour évaluer sincèrement le poids de ces contraintes et d'une manière générale connaître mieux le coût des services. Leur prise en charge par le budget de la Polynésie française n'a pas non plus été discutée dans son principe. Les modes de financement, faisant le cas échéant participer les futurs opérateurs concurrents, n'ont pu être envisagés. D'autres contreparties, comme l'exonération de l'imposition sur les bénéfices de l'établissement public, n'ont pu être discutées.

L'immobilisme de la structure n'a pas non plus permis de trancher la question de l'évolution éventuelle du statut de l'organisme, qui alimente la réflexion depuis quelques années. Selon la direction de l'OPT, le statut d'établissement public à caractère industriel et commercial, l'organisation et les règles de fonctionnement qui lui sont inhérents, freineraient la réactivité de l'organisme face à la concurrence. L'OPT ne disposerait ainsi pas des mêmes armes que ses concurrents. Il manquerait de souplesse pour réagir notamment en matière de politique tarifaire, toute modification nécessitant une délibération du conseil d'administration et un arrêté du conseil des ministres. Par ailleurs, les offres groupées ne seraient pas permises entre les différentes entités du groupe. C'est pourquoi l'OPT estime que l'évolution vers la

forme d'une entreprise publique serait absolument nécessaire pour assurer la viabilité du « groupe ». Ces arguments, qui mériteraient d'être discutés, peuvent ne pas être déterminants pour le choix du statut de l'OPT.

### **3.1.2. La restructuration de l'OPT et ses effets sur la gestion de l'Office**

La restructuration de l'OPT a d'ores et déjà modifié la répartition des pouvoirs en son sein et assoupli ses règles de fonctionnement, toutes évolutions qui se sont avérées néfastes à une bonne gouvernance de l'Office.

#### **3.1.2.1. : Une nouvelle organisation, en l'état, peu performante**

La rupture de l'OPT avec le modèle de l'administration monolithique n'a pas fondé les bases d'un organisme dynamique et performant mais a au contraire atomisé son organisation, rendant l'Office peu efficace.

##### **3.1.2.1.1. Un processus de restructuration interrompu**

L'évolution de l'organisation du « groupe OPT » en pôles et en filiales a connu plusieurs étapes. De 1996 à 2002, l'Office a modifié à trois reprises son organigramme. En 2002, pour pallier le défaut de responsabilisation et de culture de gestion de l'encadrement en particulier, l'OPT s'est structuré en pôles devant aboutir à une « société d'économie territoriale ». Les 8 pôles, bénéficiant d'une forte déconcentration, ont été dotés d'une large autonomie de gestion. Ils étaient censés préfigurer autant de futures sociétés, filiales d'une holding à créer. De ce fait, chacun d'eux regroupait quasiment toutes les fonctions d'une entreprise : marketing, gestion, production, commercial.

Parallèlement, des métiers, pour certains nouveaux, ont été externalisés : la téléphonie mobile, avec la prise de contrôle à 100% de Tikiphone en 1997 ; l'internet avec la création de Mana la même année ; le secteur informatique, avec la prise de contrôle en 1998 de trois sociétés (SIGMA, ISIS et SPIN) restructurées en deux ensembles gérés par ISS, en 2000, puis fusionnés dans ISS, en 2006 ; les télécommunications internationales avec la prise de participation majoritaire dans une société créée en 2002 avec France télécom et détenue à 100% par l'OPT depuis 2007 (TNT) ; les services de communication audiovisuelle, en 2006, avec la société TNS, créée notamment pour des motifs liés au droit de l'audiovisuel.

Le lien entre ces entités dispersées devait être assuré par la présidence du conseil d'administration de l'OPT, chargée de piloter l'ensemble des activités, qui a disposé progressivement d'une véritable administration, se superposant aujourd'hui à la direction de l'OPT « maison-mère » et à celles de chacune des « filiales ».

La 4<sup>ème</sup> étape qui devait parachever cette évolution, n'a jamais été initiée, notamment en raison des changements fréquents de dirigeants au cours de ces dernières années. L'établissement devait se transformer une véritable entreprise publique. Les pôles avaient vocation à devenir des sociétés dans le cadre de cette holding. Le groupe aurait disposé d'une filiale par grand domaine : les Postes, les Telecom, le Multimédia et la banque postale. Il n'était pas prévu cependant que le monopole soit remis en cause.

### **3.1.2.1.2. La création des filiales est irrégulière**

L'Office des postes et télécommunications, EPIC territorial, n'a pas la capacité juridique de participer au capital de sociétés commerciales autres que les sociétés d'économie mixte (SEM) créées par la Polynésie française.

La loi n° 94-1 du 3 janvier 1994 instituant la société par actions simplifiée (SAS), applicable en Polynésie française<sup>45</sup>, a réservé aux seuls établissements publics de l'Etat ayant une activité industrielle ou commerciale et n'étant pas soumis aux règles de la comptabilité publique, la possibilité d'être associés d'une société par action simplifiée.

Par ailleurs, la loi organique du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française a autorisé en son article 30, la participation de la collectivité d'outre-mer au capital de sociétés commerciales, pour des motifs d'intérêt général. Aucun article n'ouvre cette possibilité aux établissements publics de la Polynésie française.

Par conséquent, la prise de participation de l'OPT au sein des sociétés anonymes ou de sociétés par actions simplifiées ne repose sur aucune base légale. La seule forme juridique que la loi organique autorise depuis 1996 est la création par la Polynésie française de sociétés d'économie mixte qui l'associent, elle-même ou ses établissements publics, à une ou plusieurs personnes privées et éventuellement à d'autres personnes publiques.

Le système mis en place par l'OPT, associant l'établissement public à des « filiales » spécialisées, ayant la forme de SAS, présente donc une fragilité juridique certaine.

### **3.1.2.1.3. Les dysfonctionnements et les lacunes identifiés**

Aujourd'hui, l'OPT, dont la mutation des structures reste inachevée, donne à voir une organisation où les handicaps de la centralisation ne se sont pas réduits, mais au contraire s'ajoutent à des dysfonctionnements inhérents à la création de « nouvelles féodalités ».

La dynamique initiale de la création des pôles avait créé un choc salutaire en responsabilisant le management intermédiaire, susceptible de sortir l'OPT de sa torpeur dans le cadre du monopole. Face à la difficulté de trouver de nouveaux services et prestations, cette dynamique, aujourd'hui contre-productive, s'est muée en concurrence interne, entre les pôles et entre pôles et filiales, se traduisant par un cloisonnement de la communication, des stratégies commerciales et des investissements. Cette concurrence en circuit fermé n'a pas généré l'élargissement du chiffre d'affaires attendu mais l'a déplacé d'une structure à une autre.

Depuis 2002, l'organisation en pôles laisse apparaître des empiètements flagrants des pôles de télécommunications entre eux et entre les pôles et les « filiales » MANA et ISS. D'une manière générale, la coordination de l'action des pôles interdépendants est rendue difficile et les résultats amoindris lorsque leurs priorités d'action ne sont pas harmonisées. L'efficacité de l'action de l'OPT est mise en échec lorsque les politiques de mise sur le marché de produits et services des différentes entités se télescopent et se concurrencent. La

---

<sup>45</sup> Article 7 II de ladite loi et arrêté n° 150 DRCL du 23 février 1994.

mauvaise coordination des politiques d'investissement ne permet pas de faire les économies d'échelle auxquelles l'établissement public devrait parvenir. Elle aboutit parfois à faire acheter en double des matériels identiques ou bien à acquérir des matériels qui ne communiquent pas entre eux. La création, par délibération du 28 février 2007, d'un comité des investissements à vocation financière et technique, devrait permettre, s'il fonctionne efficacement, d'apporter une plus grande cohérence aux achats supérieurs à 20 millions de F CFP réalisés par les pôles et les « filiales ».

La structuration de l'OPT par modes de communication n'est plus adaptée à la convergence technologique en ce domaine. Le cloisonnement des pôles et des filiales par secteur (téléphonie fixe, téléphonie mobile, internet, location de lignes spécialisées, courrier par voie postale) ne peut aboutir qu'à des solutions peu novatrices et en décalage avec la demande des usagers qui souhaitent une réponse globale à leurs besoins, lesquels d'ailleurs sont différents selon la segmentation de la clientèle.

L'organigramme de l'OPT ne mentionne pas de direction juridique mais seulement une cellule juridique au niveau de la direction générale. Dans un organisme de cette importance, la fonction de directeur juridique, en particulier lorsqu'elle intervient sur des dossiers relevant de la présidence, aurait dû être strictement séparée de celle de directeur spécial du président du conseil d'administration, qui, par défaut, l'exerçait de fait. Cette dernière fonction, quel qu'en soit le titulaire et quelles que soient ses qualités, ne peut avoir compétence pour régler les questions juridiquement complexes dans des domaines aussi variés que ceux soumis à la présidence du conseil d'administration de l'OPT. Une direction juridique aurait apporté une plus grande sécurité et permis d'éviter certaines décisions irrégulières ou inadaptées qui ont été prises.

L'Office ne dispose pas non plus en son sein d'une entité assurant le contrôle de gestion. La mission d'audit et de contrôle, qui figure dans l'organigramme de la direction générale, n'est chargée que de missions annuelles de contrôle des receveurs dans les agences postales. Un tel manque dans un organisme de cette importance, au même titre que l'absence de direction des ressources humaines, est totalement inexplicable.

#### **3.1.2.1.4. La complexification du pilotage**

L'organisation en pôles s'est accompagnée, dans l'esprit de responsabilisation des dirigeants, de la délégation de gestion de plusieurs fonctions. Les fonctions marketing, commercial, production mais aussi gestion (budget/finances, ressources humaines, logistique et informatique) ont été déconcentrées pour apporter réactivité et souplesse.

Ces différentes fonctions sont aussi suivies au niveau de la direction générale. Mais pour donner de la cohérence à l'ensemble « maison-mère - filiales » et couper court aux inquiétudes sur une éventuelle concurrence entre les pôles et les filiales, le promoteur de ce nouveau mode d'organisation a créé un échelon d'administration auprès de la présidence du conseil d'administration. Cette fonction, censée avoir une vision globale de l'entreprise, est dotée de pouvoirs décisionnaires importants.

Cette architecture nouvelle a paradoxalement complexifié la gestion au sein de l'OPT. De nombreuses fonctions de conseiller au niveau de la direction générale (ressources humaines, budget, communication, ...) trouvent leur équivalent au niveau de la présidence du conseil d'administration. Dès lors, de nombreux chevauchements ont été recensés et une

confusion des rôles des différents niveaux d'administration n'a pas manqué de se faire jour. Pour pallier l'allongement des délais de prise de décision, des circuits parallèles au cheminement hiérarchique se sont mis en place au gré des affinités. Les conseillers du président du conseil d'administration, lequel a autorité sur les cadres de la direction générale qu'il a nommés, n'hésitent pas à solliciter directement les chefs de pôles ou leurs adjoints. Ces derniers doivent alors évoquer à nouveau le dossier avec la direction générale, ce qui occasionne un surcroît de travail.

La création des filiales a aussi contribué à renforcer la lourdeur de gestion. En dépit de l'autonomie laissée aux filiales pour la gestion opérationnelle, l'OPT a multiplié les conventions de gestion portant sur de nombreux domaines (bâtiments, installations techniques, réseaux, personnel, gestion administrative, ...). Le suivi de ces conventions est coûteux en temps, en personnel et financièrement. Ces conventions, systématiquement à l'avantage de l'OPT, occasionnent souvent des différends.

La cohérence du « groupe OPT » n'est pas pour autant assurée par ce pilotage complexe. Le système de facturation, qui devait enfin devenir compatible entre les différentes entités début 2007, ne l'est toujours pas. Cela se traduit in fine par un coût supplémentaire pour l'utilisateur à qui on ne peut encore proposer de packages de communication. Contraintes alors de proposer séparément des produits sur des domaines qui se recouvrent, les entités de l'OPT n'éclairent pas l'utilisateur dans son choix et se concurrencent directement.

#### ***3.1.2.1.5. Une organisation des échelons d'administration coûteuse et peu performante***

L'organisation retenue génère une inflation de conseillers, dont l'utilité est sujette à caution, et qui alourdit les charges financières de l'établissement public.

Les deux niveaux d'administration que sont la direction générale et la présidence du conseil d'administration sont relativement étoffés. Le cadre d'emploi de l'échelon de la présidence du conseil d'administration est d'ailleurs généreusement dépassé : huit personnes supplémentaires y sont affectées dont 6 en surnombre et 2 sur des emplois gagés.

A la lecture de l'organigramme, des doublons apparaissent dans les libellés des fonctions qui tendent à montrer que cette organisation est peu rationnelle. Elle permet cependant des reclassements de personnalités politiques, parmi lesquelles des anciens ministres, ou d'anciens dirigeants d'établissements publics ou de SEM, voire de recruter des agents présentant une homonymie avec des responsables politiques qui ont été membres de gouvernements sur la période examinée. Or, ces emplois supplémentaires ne correspondant pas toujours à des activités indispensables à l'activité de l'OPT.

Certaines fonctions sont définies avec difficulté au niveau de la direction générale. La directrice générale n'a d'ailleurs pas choisi ses conseillers. Ils avaient été placés à ces postes préalablement à son arrivée. Cela explique pourquoi, lors de sa prise de fonctions, il y a plus de deux ans, elle était dans l'impossibilité de définir avec précision le périmètre de la fonction de plusieurs des conseillers : conseiller marketing, conseiller communication et juridique alors qu'une prestation de service existait simultanément. Depuis, elle a cependant organisé une cellule juridique à son niveau de responsabilité.

### **3.1.2.2. : La concentration des pouvoirs entre les mains du président du conseil d'administration n'était pas sans risques pour la bonne gouvernance de l'Office**

La perspective de l'ouverture à la concurrence et l'externalisation de certaines activités a permis une concentration des pouvoirs au niveau du président du conseil d'administration qui a placé progressivement l'Office hors du contrôle de la Polynésie française.

#### **3.1.2.2.1. La perspective de l'ouverture à la concurrence et l'externalisation de certaines activités ont motivé l'évolution du rôle du président du conseil d'administration**

L'ouverture à la concurrence, rendue possible par l'édiction des livres II et III du code des postes et télécommunications, le 12 juin 2003, a eu pour conséquence de mettre fin à la nomination de droit du ministre de tutelle à la présidence du conseil d'administration de l'OPT. Le lien direct qui prévalait entre la collectivité de la Polynésie française et son opérateur public a été distendu par la nomination, décidée par le président de la Polynésie française, d'une personne qualifiée pour occuper la fonction de président du conseil d'administration de l'Office.

En outre, à la suite de l'externalisation dans des filiales de certaines activités et de la modification de leur mode de gouvernance issue du changement de statut, il a semblé nécessaire que le président du conseil d'administration ait un rôle opérationnel dans l'ensemble du « groupe » OPT. Incarnant déjà la présidence des sociétés « filiales », un pouvoir équivalent au sein de l'OPT semblait devoir lui être confié. L'élargissement de ses pouvoirs s'est fait au détriment de ceux de la direction générale et du conseil d'administration ou de ses membres.

#### **3.1.2.2.2. L'affaiblissement de la direction générale et du conseil d'administration ont permis la concentration du pouvoir entre les mains du président du conseil d'administration et de ses conseillers**

##### **3.1.2.2.2.1. L'affaiblissement de la direction générale au profit des chefs de pôles mais surtout du président du conseil d'administration**

La limitation des pouvoirs dévolus à la direction générale s'est faite au profit des chefs de pôle et du président du conseil d'administration. Ces transferts ont ainsi réduit son rôle à la coordination et à l'animation dans les domaines transférés.

Les chefs de pôle ont bénéficié de nombreuses délégations dans le cadre de la restructuration de l'Office. Les pouvoirs leur sont délégués pour le fonctionnement général du pôle et pour la gestion du personnel. Ils peuvent ainsi diriger toutes les entités du pôle, représenter l'OPT dans leur secteur, assurer les relations clientèle et fournisseurs. En matière de personnel, ils disposent de tous les moyens nécessaires pour assurer la gestion courante et organiser le comblement des besoins en personnel par appel à mobilité. Les chefs de pôles reçoivent aussi délégation de signature en matière de gestion du personnel, de budget,

comptabilité ou de fonctionnement général du pôle. A ce titre, ils peuvent même ester en justice.

La direction générale a surtout perdu de nombreux pouvoirs au profit du président du conseil d'administration. L'arrêté n° 1057 CM du 21 octobre 1994, modifié, conférait au président du conseil d'administration (PCA) les pouvoirs classiques de convoquer le conseil d'administration, de garantir son fonctionnement régulier, d'authentifier ses procès-verbaux et de contrôler l'exécution des décisions ainsi que de signer quelques actes ou de nommer à quelques rares emplois supérieurs, lorsque le directeur général, par exception, n'en avait pas reçu délégation. Aux termes de cet arrêté, le directeur général disposait d'une compétence générale : régler l'organisation et les modalités de fonctionnement de l'organisme dont il avait la charge et qui ne sont pas réservées au conseil d'administration.

L'arrêté n° 1731 CM du 19 novembre 2003, qui fixe les nouvelles règles de fonctionnement de l'Office, a inversé l'importance des pouvoirs dévolus à l'une et à l'autre des deux fonctions. Les pouvoirs propres du PCA ont été substantiellement étendus. Il exécute ou fait exécuter, sous son contrôle, les décisions du conseil d'administration. Il approuve les projets d'organisation de l'Office. Il a la haute main sur le personnel, notamment les cadres dirigeants, y compris sur le directeur général, hormis sa nomination et sa révocation. Il peut passer les marchés, hors décision du CA, dans le cadre d'une fourchette dont la borne supérieure est fixée à 100 MF CFP. En matière de mécénat, de dons et d'offres promotionnelles, il agit certes dans le cadre fixé par le CA, mais sans rendre compte, sauf en matière de tarification et de services. Par ailleurs, le secrétariat du conseil d'administration, assuré jusqu'alors par la direction générale, a été confié en 2003 à la présidence de l'O.P.T.

En matière budgétaire et comptable, le rôle du PCA est affirmé au détriment du directeur général et du comptable. L'élaboration du budget de l'OPT relève du président du conseil d'administration. L'exécution du budget est effectuée par le président du conseil d'administration qui peut déléguer sa signature à ses collaborateurs directs, le directeur général recevant seulement délégation de pouvoirs pour exécuter le budget relevant de son autorité. Les paiements de toute nature sont de la responsabilité du président du conseil d'administration.

En corollaire, la compétence générale du directeur général disparaît. L'énoncé de ses attributions propres, dans l'arrêté n° 1731 CM, est précédé, de la formule « *hors les pouvoirs du conseil d'administration et ceux propres de son président, ....* ». Ensuite, il n'exerce que « *... les attributions qui lui sont déléguées spécialement par le conseil d'administration ou par son président* ». Son autorité qui portait sur tout le personnel, en application des textes régissant les différentes catégories de personnel, est réduite, car lui est retiré le personnel rattaché directement au président du conseil d'administration. En outre, alors qu'il nommait à tous les emplois autres que ceux d'agent comptable, de secrétaire général et de directeur, sa compétence est limitée aux emplois autres que ceux de cadres dirigeants dont la définition est étendue. La gestion budgétaire, financière et comptable, qui relevait de sa compétence, lui échappe désormais, sauf la préparation du budget prévisionnel relatif aux entités placées sous son autorité.

### **3.1.2.2.2. La marginalisation du conseil d'administration au profit de son président**

Le lien tutélaire entre l'OPT et le gouvernement apparaît assuré par la participation majoritaire de ce dernier au conseil d'administration de l'OPT, composé de 7 membres (avant 2003) puis de 8 (2005) et enfin de 9 membres (2006). Le ministre chargé des postes et télécommunications, antérieurement président, est devenu vice-président de droit depuis 2003. Malgré sa surreprésentation, qui ne paraît pourtant plus devoir s'imposer puisqu'il dispose d'autres leviers pour faire connaître ses orientations stratégiques à l'Office, le gouvernement n'a pas joué à travers le conseil d'administration, son rôle d'orientation et de contrôle de l'opérateur public.

En effet, les règles de fonctionnement du conseil d'administration ne permettent pas aux administrateurs d'exercer pleinement leur mission. Ne disposant pas d'avis d'une commission technique consultative, pourtant prévue par l'arrêté fixant les règles de fonctionnement de l'OPT, les administrateurs ne sont pas en mesure d'avoir un avis éclairé mettant en lumière les enjeux des questions importantes soumises au conseil d'administration. Certes, selon deux anciens présidents du conseil d'administration, des décisions ont pu être différées dans l'attente d'informations complémentaires. Cependant, des dysfonctionnements multiples du conseil d'administration ont été relevés : convocation tardive, remise des rapports hors délais voire même en séance, présentation des rapports orientée voire incomplète, recours à la procédure d'urgence avec consultation par correspondance sans réunir le conseil. Ces anomalies ont parfois conduit à prendre des décisions litigieuses.

Mais au-delà des règles de fonctionnement, ce sont les pouvoirs du conseil d'administration qui se sont considérablement réduits au profit de son président. En matière financière ou de contrats, la compétence du conseil d'administration est relativisée. Si ce dernier décide du cadre général de l'exercice de la compétence, le président, dès qu'il est habilité ou autorisé, peut alors agir à sa guise sans même avoir à rendre compte. Tel fût le cas, par exemple, pour le placement financier MARARA 3 où le président a pu agir sans aucun contrôle du conseil d'administration de l'OPT. Il en est allé de même pour la fixation du montant des versements de la rémunération en provenance des filiales qu'il s'est accordée. En définitive, le président du conseil d'administration jouit d'une grande latitude pour exercer ses pouvoirs et la mission de contrôle que devrait assumer le conseil d'administration est de plus en plus difficile à assurer.

### **3.1.2.2.3. La concentration du pouvoir entre les mains du président du conseil d'administration, sous l'influence déterminante de ses conseillers, présente des risques pour l'organisme**

La concentration des pouvoirs opérationnels entre les mains du président du conseil d'administration, qui préside aussi l'instance décisionnaire de l'organisme, s'affranchit du recul nécessaire que permet habituellement la séparation des pouvoirs d'une part du directeur général qui propose et exécute dans le cadre des autorisations et sous le contrôle d'un conseil d'administration dont il n'est pas membre, et d'autre part, du président du conseil d'administration qui veille au bon fonctionnement de l'organe délibérant tout en disposant de quelques pouvoirs propres assignés à sa fonction.

C'est dans ce contexte que, depuis le transfert des principaux pouvoirs à la présidence du conseil d'administration, l'instabilité chronique des dirigeants de l'OPT, a permis aux conseillers de la présidence, d'acquiescer insensiblement, grâce à leur permanence, une influence déterminante dans la direction opérationnelle de l'Office. Quel qu'ait été le fonctionnement des binômes constitués du président du conseil d'administration et du ministre de tutelle, cette influence n'a jamais été démentie, mais au contraire s'est renforcée au fil du temps.

Des investissements pour une « filiale » ont ainsi été « arbitrés » entre le président du conseil d'administration et ses conseillers. Des rémunérations opaques ont été justifiées techniquement et juridiquement par les conseillers. Ils ont aussi œuvré en faveur de l'allègement des règles de fonctionnement de l'Office, analysées comme des contraintes, au risque de lever les sécurités permettant d'éviter la tentation de prendre des actes de gestion irréguliers.

Cette évolution, résultant des choix de gouvernance faits à la fin de l'année 2003, présente des risques substantiels pour l'organisme.

Ce mode de management, mis en œuvre à la présidence du conseil d'administration, ne laisse plus de place à la réflexion collégiale préalable à la décision, contribue au cloisonnement de l'organisme, limite les synergies et freine la circulation de l'information.

En conclusion, la Chambre observe que l'évolution des pouvoirs en faveur du président du conseil d'administration a progressivement fait perdre à la collectivité de la Polynésie française le contrôle qu'elle devait exercer sur son opérateur public et a fortiori sur ses entités dépendantes.

### **3.1.2.3. : Les risques avérés de l'allègement progressif des contraintes budgétaires et financières**

Le non respect des règles de fonctionnement, dont certaines ont été allégées dans l'espoir de doter l'EPIC des armes nécessaires pour affronter la concurrence, a fragilisé sa sécurité juridique.

#### ***3.1.2.3.1. Des carences comptables aggravées par la modification des règles budgétaires et financières***

La modification des règles de gestion budgétaire, financière et comptable, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2005, a fragilisé l'organisation comptable défaillante qui donne lieu à un constat alarmant.

### **3.1.2.3.1.1. La modification des règles de gestion budgétaire, financière et comptable de l'OPT à compter de 2005.**

Avant le 1er janvier 2005, l'OPT tenait sa comptabilité selon les règles de la comptabilité publique, conformément à la délibération n° 95-205 AT du 25 novembre 1995 modifiée (dans sa rédaction antérieure au 19 février 2004) qui fixe la réglementation budgétaire, comptable et financière de la Polynésie française et de ses établissements publics.

Aux termes de la réglementation alors en vigueur<sup>46</sup>, l'agent comptable de l'Office a été nommé en 2000 par le conseil des ministres, sur proposition du conseil d'administration de cet établissement et après avis du trésorier-payeur général (cette dernière formalité a disparu à compter du 19 novembre 2003). Avant son installation, l'agent comptable avait prêté serment devant la chambre territoriale des comptes de la Polynésie française qui devait juger ses comptes, conformément à la loi organique.

Il est rappelé que le compte financier de l'agent comptable d'un établissement public réunit le bilan, le compte de résultats, le détail des opérations de l'année, les états annexes et tous autres documents justificatifs. Il est visé par le directeur ou le directeur général puis par le président du conseil d'administration qui en certifie la conformité avec ses écritures. Il est délibéré par le conseil d'administration, transmis au conseil des ministres et soumis à l'approbation de l'assemblée de la Polynésie française avant d'être produit au juge des comptes. Cette dernière formalité a été accomplie jusqu'à l'exercice 2004 compris pour l'OPT.

La tenue de la comptabilité selon les règles de la comptabilité publique garantit le bon usage des fonds publics à la condition, d'une part, que l'ordonnateur respecte les règles de nomination des agents habilités à manier les deniers publics et qu'avec l'agrément du comptable, il organise correctement la fonction comptable et, d'autre part, que le comptable procède aux contrôles en matière de recettes et de dépenses, inhérents à sa fonction ainsi qu'aux contrôles fréquents des agents placés sous son autorité dans le cadre de sa responsabilité personnelle et pécuniaire. L'ensemble du dispositif est placé sous le contrôle de la juridiction financière qui est tenue de juger les comptes, en mettant en jeu, le cas échéant, la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable public.

Ces principes ont été perdus de vue à l'OPT, ou n'ont tout simplement pas été respectés, en raison d'un laxisme généralisé au sein de l'Office. Mais plutôt que de reprendre en main l'organisation de la fonction comptable, de rappeler les procédures et de nommer des personnels compétents, l'Office, avec l'accord de la collectivité d'outre-mer, a choisi, sans corriger les graves dysfonctionnements qu'il pouvait constater, d'assouplir, selon sa propre expression, ses règles de gestion budgétaire, financière et comptable.

Le nouveau cadre réglementaire, issu de la délibération n° 2004-39 APF du 19 février 2004, modifiant l'article D.311-3 du code des postes et télécommunications, dispose que l'Office des postes et télécommunications est soumis à la réglementation comptable applicable aux sociétés commerciales. La délibération du conseil d'administration de l'Office des postes et télécommunications approuvant le compte d'exploitation prévisionnel et le programme d'investissement est transmise, avec lesdits documents, au conseil des ministres pour être rendue exécutoire. Une délibération du conseil d'administration de l'Office des postes et télécommunications arrête les comptes annuels et le rapport de gestion. Ces documents sont soumis à l'approbation de l'assemblée de la Polynésie française.

---

<sup>46</sup> Arrêté n°1057/CM du 21 octobre 1994.

Dans le prolongement de cette délibération, l'arrêté n° 183/CM du 31 janvier 2005, modifiant l'arrêté n° 1731/CM du 19 novembre 2003, relatif à l'organisation et aux règles de fonctionnement de l'Office, prévoit que les paiements de toute nature sont de la responsabilité du président du conseil d'administration, même s'il peut déléguer ses pouvoirs.

Dans ce cadre, le chef comptable, qui n'est plus considéré par l'Office comme comptable public<sup>47</sup>, est nommé par le président de l'OPT, comme tous les autres cadres dirigeants. Les paiements sont effectués par le président du conseil d'administration ou par ses délégués, sans contrôle du chef comptable.

L'adoption des règles comptables applicables aux sociétés commerciales devait entraîner la certification des comptes de l'Office des postes et télécommunications par des commissaires aux comptes.

La chambre relève que le comptable de l'établissement public a cessé de produire ses comptes annuels à la juridiction financière à partir de l'exercice 2005. Pour autant, la nomination de deux commissaires aux comptes n'est intervenue que le 4 décembre 2006. Cette nomination tardive était la conséquence de l'ambiguïté même des décisions prises par l'OPT sur la modification de son régime comptable et le signe de leur inadéquation aux textes régissant les établissements publics de la Polynésie française. En effet, la délibération du conseil d'administration n°56-2004 du 21 décembre 2004, qui prévoyait de faire nommer ces commissaires aux comptes par le conseil des ministres, a été rejetée par le commissaire du gouvernement auprès de l'Office, celui-ci ayant invoqué l'incompétence juridique du conseil des ministres à nommer des commissaires aux comptes dans un EPIC territorial, dès lors que l'article 93 de la loi organique ne le prévoyait pas. Ce n'est que par délibération n°2006-39 APF du 7 juillet 2006, modifiant l'article D. 311-3 du code des postes et télécommunications, que l'assemblée de la Polynésie française devait autoriser l'OPT à désigner lui-même ses commissaires aux comptes. Alors que les EPIC nationaux voient leurs commissaires aux comptes nommés par leur autorité de tutelle, l'OPT, établissement territorial, s'est donc fait confier par l'assemblée de la Polynésie française le pouvoir de désigner lui-même ses commissaires aux comptes.

Il résulte de ces tergiversations que, compte tenu de leur nomination tardive, les commissaires aux comptes de l'OPT n'ont pas certifié légalement les comptes 2005. Par ailleurs, n'ayant pas commencé leur mission avant le premier semestre 2007, il leur sera difficile, compte tenu de l'état de la comptabilité de l'OPT, de certifier ceux de l'exercice 2006. Ainsi, ayant échappé à tout contrôle sur leur fiabilité et leur sincérité, les comptes de l'OPT risquent donc de ne pas être certifiés pour l'exercice 2006. Enfin, la Chambre a pu constater que les comptes 2005 n'ont été approuvés par l'assemblée de la Polynésie française que le 14 mai 2008, en l'absence de certification, et que ceux de 2006 et de 2007 n'étaient toujours pas approuvés au mois d'août 2008.

La motivation annoncée par l'Office, pour faire modifier par l'assemblée de la Polynésie française les dispositions réglementaires selon lesquelles il devait tenir sa comptabilité en application des règles des sociétés commerciales, reposait sur le souhait de disposer d'un cadre moins contraignant, qui offrirait une certaine liberté d'action à ses dirigeants. L'établissement jouirait ainsi de plus de souplesse et de transparence.

---

<sup>47</sup> Délibération n° 55-2004 du CA de l'OPT du 21 décembre 2004 : « création de la fonction de chef comptable, qui relève du statut de chef de service et dont le titulaire est nommé par le Président ».

L'Office affirmait aussi que le système de la comptabilité publique, basé sur la séparation de l'ordonnateur et du comptable, qu'il souhaitait abandonner, était consommateur en personnel puisqu'il doublait les fonctions et ne lui permettait pas la maîtrise des comptabilités générale et analytique devant permettre de s'inscrire dans une optique de contrôle de gestion. L'Office regrettait aussi que le comptable ne dépende pas de ses instances hiérarchiques et qu'il ne produise ses comptes que tardivement, en fonction de ses propres contraintes.

La chambre s'étonne de la teneur de l'argumentaire ainsi énoncé. Rien dans la gestion de l'OPT depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2005, date d'entrée en vigueur du nouveau système de tenue de la comptabilité, ne vient concrétiser les apports bénéfiques attendus par l'Office. Aucune économie en personnel n'a été réalisée, bien au contraire. Le contrôle de gestion est inexistant et constitue un manque dénoncé par la chambre. La comptabilité analytique, possible dans les deux systèmes comptables, est toujours dans un état embryonnaire. Les comptes de l'année 2006 n'ont toujours pas été approuvés par l'assemblée de la Polynésie française. Il n'aura en outre échappé à personne que la transparence invoquée est encore aujourd'hui attendue.

Seuls deux résultats ont été atteints. Le comptable est aujourd'hui hiérarchiquement dépendant. Il ne dispose donc plus des moyens de résister à l'ordre de procéder à certaines dépenses litigieuses des dirigeants. La souplesse recherchée paraît ainsi atteinte.

Mais un argument supplémentaire avancé par l'Office en 2003 ne laisse pas d'interroger quant aux réelles motivations de ses dirigeants. Un rapport de présentation<sup>48</sup> au conseil d'administration du 17 juillet 2003, relatif au régime comptable de l'Office des postes et télécommunications, mentionne on ne peut plus clairement la préoccupation de ses dirigeants : « ...*La transformation proposée aurait aussi pour conséquence notable la fin de l'intervention de la Chambre territoriale des comptes en tant que juge des comptes de l'OPT et en tant que vérificateur des comptes des sociétés filiales de l'OPT (Tikiphone, Mana, ISS, TNT)* ».

Si cette affirmation est erronée, puisque seul le jugement des comptes de l'Office est concerné, l'examen de la gestion de l'OPT et de ses filiales n'étant en aucun cas affecté par une modification des règles comptables de l'Office, elle n'en laisse pas moins transparaître la volonté clairement affirmée de s'affranchir du contrôle de la Chambre territoriale des comptes.

### **3.1.2.3.1.2. L'organisation comptable défaillante de l'OPT fait apparaître des constats alarmants quant à la fiabilité des recettes encaissées**

La modification des règles de gestion budgétaire, financière et comptable n'a fait qu'aggraver une situation qui était alarmante depuis de nombreuses années.

Conformément aux lois organiques en vigueur au cours de la période sous revue, la réglementation budgétaire, comptable et financière de la Polynésie française et de ses établissements publics était déterminée par la délibération n° 95-205 AT du 25 novembre 1995 modifiée. Cette délibération s'applique à tous les établissements publics territoriaux. A

---

<sup>48</sup> N° 2003-26/OPT.

compter du 19 février 2004<sup>49</sup>, elle s'applique à tous les établissements publics de la Polynésie française, sauf dispositions contraires prévues, pour les établissements publics à caractère industriel et commercial, dans leur acte constitutif.

Dans le cadre de la délibération n°95-205 AT qui reprend les principes généraux de la comptabilité publique, la comptabilisation des opérations s'effectue selon la nomenclature et les règles de fonctionnement des comptes prévues par les instructions comptables correspondant à l'objet et à la catégorie d'établissement public. Les comptes de l'OPT sont présentés conformément aux dispositions du plan comptable 1982, promulgué en Polynésie française par arrêté du 14 janvier 1985, appliqué sans dérogation significative et par référence à l'instruction M9-5 de la direction de la comptabilité publique applicable aux EPIC.

Le principe de séparation de l'ordonnateur et de l'agent comptable qui confie à l'ordonnateur, en matière de recettes, la constatation des droits et la liquidation de la recette, et au comptable, la prise en charge, le recouvrement et l'encaissement effectif, ne peut être remis en cause par l'utilisation d'outils informatique de gestion financière et comptable. De même, la désignation de l'agent comptable comme chef des services financiers ne doit pas porter une atteinte au principe de séparation de l'ordonnateur et du comptable.

Aux termes de la délibération n°95-205 AT, l'agent comptable est le seul chargé de la prise en charge et du recouvrement des ordres de recettes émis par l'ordonnateur. La prise en charge de la recette par l'agent comptable constitue le point de départ de sa responsabilité personnelle et pécuniaire dans le recouvrement de la créance.

Des personnes, autres que l'agent comptable, qui a seul la qualité de comptable public, auraient dû être habilitées à recouvrer les recettes de l'établissement. Son organisation interne aurait pu conduire à l'installation d'un agent comptable secondaire, à utiliser le concours de régisseurs, de caissiers, tous nommés avec l'agrément de l'agent comptable principal. Ce dernier aurait pu, sous sa responsabilité, se faire suppléer par un ou plusieurs mandataires agréés par l'ordonnateur, soit à titre permanent, lorsque l'importance du service le justifiait, soit à titre temporaire pour cause d'absence ou de congé. L'agent comptable de l'Office, M. DELANNE, avait d'ailleurs réclamé en 2000 « *la reconnaissance formelle de la qualité de régisseur de dépenses et de recettes aux receveurs...* ». Cette demande n'a pas été suivie d'effets.

Or, il apparaît qu'à l'OPT, en contravention avec la délibération n° 95-205 AT et les dispositions de l'instruction codificatrice M.9.5 relatives aux établissements publics à caractère industriel et commercial, les agents, receveurs, caissiers, qui manipulent les deniers publics n'ont jamais obtenu l'agrément du comptable de l'établissement public. Si des décisions de nomination ont pu être produites, elles ne mentionnent jamais l'agrément de l'agent comptable. Celui-ci n'a jamais été requis préalablement à la nomination des différents responsables d'agences ou des quatre responsables de centres comptables. En outre, les décisions de nomination de ces agents ne précisent pas les opérations, normalement réservées à l'agent comptable, qui leur sont "autorisées" et pour lesquelles ils sont personnellement et pécuniairement responsables.

Mais au-delà, les personnels concernés n'ont pas été recrutés au niveau de qualification que nécessitent ces postes. L'éloignement et la dispersion des îles accueillant des bureaux de postes, n'ont fait qu'accentuer cette insuffisance. Les embauches locales de receveurs et de

---

<sup>49</sup> Art. 52 de la délibération n° 95-205 AT modifiée par la délibération n° 2004 – 38 APF du 19 février 2004.

guichetiers n'ont pas été accompagnées de la formation à l'application de gestion comptable des agences, en particulier dans celles nouvellement informatisées. M. DELANNE reconnaît cette large insuffisance mais indique que des modules de formation comptable sont en cours de préparation. Seule, une assistance téléphonique ponctuelle est assurée par la cellule de vérification des comptabilités des receveurs (VCR). A l'inverse, si l'agence est confrontée à une panne, les personnels habitués à travailler sur informatique ignorent le fonctionnement manuel de la tenue de leur comptabilité.

Les procédures sont également défaillantes. Le manuel d'enseignement professionnel des receveurs, qui sert de guide de procédures dans les agences, date de 1982 et est notoirement incomplet, même si M. DELANNE indique que des mises à jour ont été faites. Chaque receveur met en place un système et des procédures "adaptées" à son agence, lorsque que le guide de procédures est muet. Il en résulte que lors de la mise en place des mandats IFS<sup>50</sup> et en l'absence de procédure de contrôle interne, 19,8 MF CFP ont été payé à tort en 2003. De même, la commercialisation des modems ADSL n'a pas été accompagnée d'une diffusion des procédures d'enregistrement des ventes et sorties de stock. La gestion des stocks est de manière générale peu fiable. Les opérations relatives à la philatélie et le traitement des stocks défectueux des timbres fiscaux vendus par l'OPT n'est pas correctement assuré. L'Office n'a cependant pas profité de l'évolution du système informatique pour redéfinir les procédures dans les agences afin de prendre en compte des nouveaux produits et harmoniser les pratiques.

Le comptable de l'OPT ne contrôle que faiblement les agents maniant les fonds publics dans les 78 agences<sup>51</sup> ou centres de l'Office. En 2006, la cellule de vérification des comptabilités des receveurs a effectué 13 missions. Le contrôle à partir des déclarations mensuelles des receveurs, complétés de diverses pièces justificatives, ne permet en aucun cas de vérifier l'encaisse réelle de chaque agence. L'arrêt quotidien des comptes des sous-caisses et l'arrêt mensuel des comptes de l'agence, ne sont pas complétés d'un contrôle de l'encaisse réelle, pas même au 31 décembre de chaque année. Il n'y a pas d'arrêt des comptes particuliers au terme de l'exercice comptable. M. DELANNE confirme qu'il « *est effectivement impossible au service comptable de vérifier les stocks et les encaisses réelles des agences* ». Les distributeurs automatiques de billets (DAB) ont souffert aussi d'une absence totale de contrôle jusqu'à la mise en œuvre d'une nouvelle procédure en 2006 dont le respect a été, selon le comptable, rappelé au cours de l'année 2007 et aurait permis d'apurer la majeure partie des dysfonctionnements constatés. Lorsque des erreurs de caisse ou des manquants en caisse sont constatés, bon nombre de receveurs ne régularisent pas leur situation. Etrangement, l'Office ne les y contraint pas. Le renforcement des personnels affectés au contrôle interne est donc absolument indispensable pour fiabiliser le système comptable de l'Office.

Les moyens mis en œuvre pour assurer le fonctionnement comptable de l'OPT sont insuffisants. Le système d'information est obsolète. Le développement de l'application ARCHIPEL a atteint ses limites techniques alors que son remplacement par une application plus adaptée à un suivi en réseau de la comptabilité des agences tarde à se mettre en place. L'informatisation des bureaux est réalisée parfois sans précaution, occasionnant la perte des données et une rupture dans l'enchaînement des comptes. Depuis les investigations de la Chambre en 2007, le service comptable, selon M. DELANNE, se déplace systématiquement lors de chaque informatisation d'une agence. Selon lui, les données perdues lors d'incidents survenus dans le passé auraient été reconstituées.

---

<sup>50</sup> International Financial System, instauré en remplacement du mandat télégraphique, mandat hors Polynésie, vers France et DOM TOM.

<sup>51</sup> Ce nombre augmente chaque année.

Il résulte de ces dysfonctionnements du système comptable des manquants en caisse dont le montant global cumulé identifié s'élève, à la fin de l'exercice 2005, à 71 158 495 F CFP. Il est probable que le recouvrement des recettes à l'OPT accuse une déperdition beaucoup plus importante.

### **3.1.2.3.2. L'assouplissement de la réglementation applicable en matière de commande publique**

Jusqu'au milieu de l'année 2003, l'arrêté n° 1057 CM du 21 octobre 1994 disposait en son article 4-5 que les marchés passés par l'OPT seraient soumis aux clauses et conditions générales des marchés publics passés au nom du Territoire, prévues dans le code des marchés publics de la Polynésie française. Cette réglementation était consacrée par l'article D.311-3 du code des postes et des télécommunications, lequel disposait que les dispositions du code des marchés publics du Territoire lui étaient applicables. Une dérogation autorisait cependant le conseil d'administration à apporter les modifications qu'il jugeait indispensable d'introduire en fonction des contingences particulières à l'Office<sup>52</sup>.

Sur la base de motivations contestables, parmi lesquelles l'évolution de l'Office dans un monde concurrentiel, le besoin de réactivité, l'obligation de mise en concurrence mondiale qui défavoriserait les entreprises de Polynésie française, l'OPT a obtenu de l'Assemblée que le code des marchés publics ne lui soit plus applicable.

L'article D.311-5 du code des postes et télécommunications, créé par la délibération n° 2004-39 du 19 février 2004 et se substituant à l'ancien article D. 311-3, dispose que les marchés passés par l'Office des postes et télécommunications sont des contrats conclus à titre onéreux pour répondre à ses besoins en matière de prestations (travaux, fournitures ou services). Ces contrats doivent respecter les principes d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures. L'efficacité de la commande et la bonne utilisation des budgets alloués en ce domaine seront assurées par la définition préalable des besoins, la mise en concurrence, ainsi que par le choix de l'offre économiquement la plus avantageuse compte tenu de la qualité des prestations proposées.

L'arrêté n° 1731 CM du 19 novembre 2003 relatif à l'organisation et aux règles de fonctionnement de l'OPT, modifié par l'arrêté n° 796 CM du 5 mai 2004 (art. 4) dispose que les règles d'application de l'article D. 311-5 du code des postes et télécommunications en matière de contrats de prestations de travaux, fournitures ou services passés par l'O.P.T. sont celles définies dans une annexe qui n'est autre que le guide des procédures de passation des marchés applicable à l'Office des postes et télécommunications.

Une ultime modification de ces dispositions, par arrêté n° 183 CM du 31 janvier 2005, parachève l'assouplissement de la réglementation en autorisant le conseil d'administration à fixer par délibération, dans le respect des principes généraux de l'article D.311-5 du code des postes et télécommunications, les règles d'application éventuellement nécessaires en matière de passation de contrats.

---

<sup>52</sup> 2<sup>ème</sup> alinéa de l'article 4-5 de l'arrêté n° 1057 CM.

Le conseil d'administration de l'OPT peut donc à tout moment, voire même au cas par cas, décider de la règle applicable à la passation des marchés de l'Office. Dès lors que l'assujetti à une règle est aussi celui qui la définit, la tentation est grande, en l'absence de tout contrôle, d'en faire une application variable, ce qui n'a pas manqué de se concrétiser, notamment pour l'achat du nouveau système d'information (Te Vaipunaa) ou le remplacement des autocommutateurs.

### **3.1.2.3.3. La transmission des délibérations au ministère, pour qu'elles soient rendues exécutoires, n'a pas toujours été respectée**

Les délibérations de l'Office des postes et télécommunications sont exécutoires dans les conditions définies par la réglementation générale en vigueur. Les délibérations en matière budgétaire et financière, de tarification, d'emprunt ou de cession de biens immobiliers et de rémunération sont soumises à l'approbation du conseil des ministres, sous réserve des dispositions particulières applicables aux établissements publics à caractère industriel et commercial. Or, l'OPT ne bénéficie pas de dispositions dérogatoires. Les autres délibérations sont exécutoires de plein droit dès leur réception par le ministre de tutelle. Elles peuvent faire l'objet d'un nouvel examen à la demande du commissaire du gouvernement ou du ministère.

Il apparaît que sur la période examinée, l'Office a eu tendance à oublier de transmettre les délibérations prises dans des matières qui ne nécessitaient pas l'approbation par arrêté du conseil des ministres. Il reste qu'à défaut de réception par le ministère, ces délibérations ne sont pas devenues exécutoires.

La Chambre rappelle à l'Office l'insécurité juridique qui est née de cette négligence et l'engage à y remédier.

### **3.1.2.3.4. L'usage de la procédure d'urgence**

L'arrêté n° 1731 CM du 19 novembre 2003, relatif à l'organisation et aux règles de fonctionnement de l'O.P.T., dispose qu'une décision du conseil d'administration peut être prise, en cas d'urgence, selon la procédure de consultation à domicile. Dans ce cas, aucun débat ne peut alors avoir lieu.

Cette procédure a été utilisée, de manière abusive, pour la création de la société Tahiti Nui Satellite (TNS). Si des dispositions légales pouvaient imposer le changement de statut de cette activité, la création de cette société aurait pu être anticipée. En outre, une réunion du conseil d'administration dans la forme ordinaire pouvait tout à fait être organisée tout en respectant les délais resserrés.

Cette procédure d'urgence a même failli être mise en œuvre en 2007 pour fixer la rémunération du président du conseil d'administration d'alors après confirmation de sa démission de l'assemblée de Polynésie française. Le ministre et vice-président de l'OPT et le vice-président du Gouvernement, à cette période, administrateurs de l'OPT, auraient refusé tant sur le fond que sur la forme de voter la délibération par consultation individuelle à domicile.

La Chambre estime que la procédure d'urgence ne peut être utilisée qu'exceptionnellement et pas pour des décisions majeures. La création d'une commission permanente constituerait une autre solution pour prendre ce type de décision.

### **3.2. Le service rendu ne correspond pas au niveau de qualité attendu par les usagers**

#### **3.2.1. *Le prix des prestations en général trop élevé est sans rapport avec la qualité du service rendu***

En situation de monopole dans le secteur postal et dans le secteur de la téléphonie fixe, l'OPT n'assure ni la qualité de service ni le prix raisonnable des prestations que sont en droit d'attendre les usagers-clients.

##### **3.2.1.1 : La qualité du service postal est largement perfectible**

Aux termes du code des postes et télécommunications, l'exploitant public assure sa mission en répondant aux exigences de garantie, d'inviolabilité et de secret des correspondances, d'une offre de prestation identique mais tenant compte des données géographiques et de fourniture de services, sans discrimination d'aucune sorte.

L'exploitant public veille à offrir un service postal de qualité, à des prix abordables pour tous les utilisateurs, et répondant aux exigences essentielles définies précédemment. Il veille aussi à tenir informés, de façon suffisamment claire, les utilisateurs sur les conditions générales, techniques, juridiques et tarifaires d'accès à ses services et prestations. Enfin, il définit librement ses produits et services sous réserve des dispositions législatives et réglementaires en vigueur en Polynésie française.

Force est de constater que ces déclarations d'intention figurant dans le code des postes et télécommunications ne sont pas vérifiées par les usagers au quotidien, alors même que les tarifs viennent d'être augmentés après une stagnation depuis 2003.

Ainsi, alors que le code prévoit que la distribution postale est effectuée soit au bureau de poste, soit à domicile, la défaillance de la distribution postale a contraint les usagers à payer l'abonnement à une boîte postale, installée par l'exploitant public le plus souvent dans des points postaux. Ce qui dans le code est présenté comme dérogatoire, est devenu la règle en certains lieux comme à Tahiti. Ce faisant, l'OPT ne respecte pas le principe d'égalité des usagers devant le service public. Deux anciens présidents du conseil d'administration mettent en avant les difficultés diverses, d'accès, de dénomination de rues, d'absences de boîtes aux lettres. Sans ignorer ces difficultés, la Chambre suggère à l'office d'engager une réflexion sur les moyens qui permettrait de rendre la distribution du courrier plus proche des usagers.

Le courrier adressé en recommandé avec accusé de réception, bien qu'il fasse l'objet, selon l'OPT, d'un suivi rigoureux de son cheminement, n'échappe pas à la survenance d'incidents dont la fréquence ne peut être mesurée à la seule aune du nombre de réclamations adressées à l'OPT. Il arrive que le courrier, qui ne touche pas que les destinations étrangères ou métropolitaines, ne soit pas adressé à son destinataire et que l'avis de réception soit

retourné à l'expéditeur, que le pli soit ou non réclamé par son destinataire. Ces manquements dans le service sont lourdement pénalisants pour les administrations qui mettent en œuvre des procédures rigoureuses, pour les entreprises avec les conséquences sur leurs affaires, comme pour les particuliers dans leurs diverses démarches.

Les délais d'acheminement du courrier sont en moyenne très longs même si des enquêtes montreraient, les efforts accomplis en ce domaine. Cela ne concerne pas seulement les destinations métropolitaines ou étrangères. Des marges de progression existent. Ils sont surtout très irréguliers d'une période à une autre ce qui ne permet pas aux usagers d'anticiper. La notion de courrier express est inconnue à l'OPT pour le trafic intra Polynésie. En ce qui concerne les colis postaux inter-îles, nombreux sont les usagers qui préfèrent confier leurs envois à un concurrent privé pour être assuré du délai d'acheminement, même s'il empiète largement sur le monopole. L'OPT regrette que les nombreuses rencontres avec cette compagnie locale n'ait pas permis de réduire ou arrêter les débarquements de courrier qui entravent son action. Enfin, le fret maritime a été supprimé, alors que, moins onéreux et moins rapide, il pouvait correspondre aux besoins d'une certaine clientèle.

### **3.2.1.2 : Le service de la téléphonie fixe est d'un prix élevé**

Bénéficiant d'un monopole, l'opérateur public est seul habilité à établir et exploiter les réseaux permettant d'offrir des services de téléphonie fixe. Il est chargé d'exécuter le service public qui comprend le service de base et des services obligatoires.

Dans ce cadre, l'opérateur public est tenu de fournir à tous un service de qualité à un prix abordable. Force est de constater que les tarifs pratiqués ne répondent pas à cette dernière exigence. Les communications intra archipel, inter archipel et internationales sont d'un prix élevé que ne peuvent justifier dans l'absolu ni la péréquation opérée pour éviter une discrimination fondée sur la localisation géographique, ni la taille du marché, ni la technologie offerte. Des économies substantielles de charges, notamment de personnel, pourraient être réalisées, afin de réduire le coût du service par une gestion plus rigoureuse.

La comptabilité devant faire apparaître les coûts imputables au service public des télécommunications n'a jamais été auditée par la puissance publique. Seule une étude de KPMG Fidupac, dans le cadre du projet Telecom 21, a permis une approche de ce surcoût. Il ressort à 6 ou 7 % selon les hypothèses retenues.

Même avec une marge de sécurité portant à 10 % ce surcoût, les charges d'accès au service public de téléphonie pour les populations éloignées ne permettent pas de justifier le prix des communications téléphoniques.

La tarification reste encore liée au temps de communication. Les forfaits attendus par les usagers sont trop peu nombreux et peu attractifs. Le développement de nouveaux services s'est cependant accru en 2008. Le prix des communications téléphoniques internationales est toujours sans rapport avec ceux de la concurrence internationale malgré les baisses tarifaires enregistrées au cours des dernières années et encore en 2008.

L'OPT pourrait mieux prendre en considération les suggestions de la société MANA qui, constatant que les réseaux sont déjà installés, propose d'aligner l'offre Man@phone sur les tarifs internationaux des opérateurs concurrents, même pour un moindre chiffre d'affaires, plutôt que de laisser ces réseaux inutilisés parce que les communications ont lieu chez les concurrents. A ces conditions, les consommateurs pourraient être sensibles à contribuer à l'économie de la Polynésie française.

Le cahier des charges prévoit que l'opérateur doit permettre l'accès au service de base de toutes les catégories sociales de la population et prendre en compte les difficultés d'accès liées au faible revenu. Il a fallu attendre le courant de l'année 2007 pour que l'OPT propose une réduction tarifaire pour les bénéficiaires du régime de solidarité de la Polynésie française. Elle n'a été mise en œuvre que pour satisfaire les engagements demandés par la DGI, de rétrocession aux consommateurs de l'avantage fiscal accordé à l'OPT dans le cadre de la défiscalisation des investissements réalisés en 2005 et 2006. Des usagers privés ont ainsi vu leur ligne mise en service restreint ou coupée quand les usagers publics ont pu bénéficier d'un traitement préférentiel.

Le cahier des charges prévoit aussi les conditions dans lesquelles le tarif du service de base et sa qualité sont contrôlés. Aucune disposition n'a jamais été mise en application alors même que les exigences à l'égard de l'opérateur public sont très faibles. Le contrôle par les usagers eux-mêmes de leurs consommations n'est même pas possible puisque l'Office ne peut fournir de relevé détaillé des appels au sein d'une même circonscription. Par ailleurs, le relevé détaillé est fourni à titre onéreux.

L'établissement de l'« annuaire officiel de la Polynésie française » est une mission de service public à la charge de l'opérateur public au titre ses services obligatoires. Force est de constater que depuis quelques années, le retard dans l'édition de l'annuaire ne satisfait ni les usagers de la téléphonie fixe, ni les annonceurs qui utilisent ce support pour leurs affaires.

### **3.2.1.3 : Le service internet dispose de grandes marges de progrès**

Quand bien même la fourniture d'accès internet n'entre pas dans le périmètre du monopole, l'OPT demeure le seul fournisseur d'accès internet en Polynésie française.

La qualité du service rendu aux clients actuels est nettement améliorable, notamment en ce qui concerne la vitesse d'accès des communications internet qui sans nécessairement égaler celle des pays européens, de l'Australie ou de la Nouvelle-Zélande, par exemple, pourrait être nettement accélérée, et en ce qui concerne la limitation des volumes de téléchargement.

L'OPT doit mettre en œuvre des moyens techniques complémentaires pour atteindre une meilleure qualité de service et permettre le développement de nouvelles activités dans les domaines économique, sanitaire et de l'éducation, que lui suggère de manière récurrente son mandataire, la société MANA et comme semblent le souhaiter les gouvernements successifs. Des investissements de capacité en bande passante entre Tahiti et le reste du monde et vers les archipels éloignés sont nécessaires pour améliorer la qualité de l'offre dans ces régions situées à l'écart. Au rythme de développement actuel, la saturation des capacités techniques pourrait être atteinte rapidement. Le projet d'installation d'un câble sous marin, reliant Tahiti au reste du monde, complété par un renforcement des connexions entre Tahiti et les archipels éloignés, est susceptible de permettre ces améliorations.

Des progrès restent à faire en matière de prix d'accès au service internet. Les prix demeurent nettement plus élevés que dans de nombreux pays dans le monde. En raison de clés de répartition des charges, partiellement arbitraires, mises au point par l'office avec l'aide d'une société métropolitaine, mais qui mériteraient d'être revues, les produits de l'internet couvrent aujourd'hui des charges relevant d'autres sous-secteurs de l'activité télécommunications de l'OPT. Le chiffre d'affaires de l'internet doit ainsi couvrir des charges de réseaux au-delà de sa juste part : la quote-part de la licence « opérateur de réseau de téléphonie fixe » payée par l'Office et des charges de personnels OPT sont imputées au prorata des minutes d'utilisation des réseaux plutôt que sur la base du temps réel consacré par ces agents à l'activité internet.

L'imputation partiellement mal fondée de telles charges, si elle permet d'atténuer l'effondrement inéluctable du résultat de la téléphonie fixe, affecte le résultat de l'activité internet et engendre la fixation du prix à un niveau anormal. La juste affectation des charges à l'activité internet devrait conduire à la fixation d'un prix, compte tenu d'une marge raisonnable, à un niveau bien moindre. Compte tenu de l'élasticité de la demande au prix et sous réserve de la mise en œuvre d'autres conditions, parmi lesquelles la baisse des prix des micro-ordinateurs et la familiarisation par l'école, le développement de l'internet pourrait fortement progresser et toucher des franges de la population qui en sont aujourd'hui écartées et partant, réduire la fracture numérique.

#### **3.2.1.4 : Le service dans les agences de l'OPT est largement perfectible**

Nombreux sont les usagers qui ont fait l'expérience d'une longue attente dans une agence de l'OPT. Ce n'est pas faute de manquer de personnel, puisque des agents présents, quelle que soit la longueur de la file d'attente, continuent de vaquer à d'autres occupations. Le client mériterait une meilleure attention. Il s'agit sans doute de mettre la présence du personnel mieux en adéquation avec les flux de clientèle qui sont bien connus. Une étude sur la fréquentation des agences devrait prochainement permettre dans les prochains mois de mieux répartir les ressources pour mieux répondre à l'attente des clients.

L'accès à un guichet ne garantit pas nécessairement que le service que le client attend va pouvoir lui être rendu. Hormis les opérations courantes, les demandes de la clientèle obtiennent trop souvent des réponses incomplètes, inexactes, voir pas de réponse du tout. L'OPT devrait soigner sa relation avec la clientèle qui, pour être captive, ne devrait pas pour autant être dédaignée. Il lui revient donc d'affecter des personnels compétents, disponibles à ces tâches essentielles.

#### **3.2.2. *Le retard dans la mise en œuvre d'un câble sous-marin à fibres optiques pénalise le développement de la Polynésie et empêche l'optimisation des services rendus aux usagers***

Des solutions ont été imaginées pour raccorder la Polynésie française au réseau mondial de haut débit par câble trans-Pacifique à fibres optiques, dans le droit fil du projet Metu@, qui envisageait que les Polynésiens puissent accéder aux réseaux planétaires de l'information.

En août 2002, la société AXIOM a remis un rapport relatif à l'étude de faisabilité technique et économique d'une connexion sous-marine de la Polynésie française au réseau mondial optique. Deux solutions, consistant à s'abouter sur des câbles reliant l'Australie soit au Japon, soit aux Etats-Unis, permettraient de disposer, à tout moment, et en adéquation avec les besoins croissants, des capacités de transmissions nécessaires et de maîtriser davantage un maillon essentiel du réseau de communication. En 2002 encore, la société ALCATEL proposait à l'OPT de constituer un consortium entièrement français comprenant, en plus des deux nommés, l'OPT de Nouvelle Calédonie et France Câbles et Radio, pour faire aboutir une liaison sous-marine à haut débit par câble optique entre la Polynésie française, Wallis et Futuna et la Nouvelle Calédonie et raccordée à Fidji au câble Southern Cross.

Alors que les études techniques et économiques, en fonction des hypothèses retenues, énonçaient clairement les éléments de faisabilité de cet investissement, l'OPT a tergiversé d'octobre 2002 jusqu'à la fin 2007.

Le conseil d'administration de l'OPT avait donné son accord de principe au directeur général, en octobre 2002, pour mener toutes les négociations utiles à la mise en place du projet de câble trans-Pacifique. Mais ni lui, ni ses successeurs à la présidence du conseil d'administration, de juin 2004 à mars 2005 n'ont effectué de démarches pour faire aboutir ce projet. M. Geffry SALMON a indiqué que les éléments dont il disposait à l'époque ne lui permettaient pas de déclencher l'opération, notamment pour des raisons techniques. L'absence de rentabilité immédiate pour l'OPT d'une telle opération aurait également dissuadé M. Alphonse TERIIEROOITERAI de lancer ce projet. Une telle décision lui paraissait « *un acte irresponsable et préjudiciable pour l'OPT* ».

A compter de mars 2005, après exhumation de ce projet, la conduite du dossier va être cahotante et émaillée de décisions irrégulières. Un rapport de présentation s'interrogeant à nouveau sur l'opportunité d'installer un câble sous-marin, parviendra, de manière dilatoire, à faire décider au conseil d'administration de faire actualiser l'étude de la société AXIOM et à retarder la relance du projet. L'étude AXIOM a confirmé, « *toujours aussi catégoriquement, que le câble sous-marin s'avérait la solution optimum au développement de l'internet larges bande à Tahiti, très loin devant le satellite, qui fort onéreux, empêche une démocratisation de l'internet large bande et donc de voir une croissance soutenue du développement du trafic* »<sup>53</sup>. Mais, alors que la décision d'acquisition d'un câble n'était pas prise, la rédaction d'un cahier des charges a été décidée, sous l'impulsion du ministre en charge des télécommunications, simultanément au lancement d'un appel d'offres au début de l'année 2006. Pour appuyer le conseiller de la présidence chargé de piloter le dossier, d'anciens salariés de la société ALCATEL ont même été choisis, sans mise en concurrence. Les quatre conventions signées par le président du conseil d'administration, M. TERIIEROOITERAI, ont eu un coût total de 33,3 MF CFP.

L'appel d'offres restreint du 28 février 2006 ne recevra qu'une seule offre de la société ALCATEL avant la date limite fixée le 4 juin 2006. Les deux autres sociétés, NEC corporation et TYCO, n'ont pas souhaité présenter d'offre. Cette dernière a mentionné que l'assistance à l'OPT, de la part d'anciens salariés d'ALCATEL, ne lui laissait que peu de chances d'être choisie. Dans ce contexte, l'OPT ne sera appelé à se prononcer sur cette offre qu'en février 2007. Les irrégularités qui ont émaillé la conduite du projet ont donné les meilleurs arguments aux opposants à la mise en place d'un câble sous-marin. En outre, il a été

---

<sup>53</sup> PV du CA du 16/11/2005, rapport 53-2005/OPT citant les conclusions de l'étude de AXIOM.

avancé que les études économiques et financières sur l'impact qu'aurait ce projet sur les comptes de l'OPT, n'auraient pas été suffisamment étayées pour se prononcer sans risque.

Dès lors, le conseil d'administration, sur la base d'un rapport aux visées dilatoires, a décidé de ne prendre aucune décision avant le 4 avril 2007, date de la fin de validité de l'offre d'ALCATEL. Pourtant, le président du conseil d'administration, M. Jean-Alain FREBAULT, suivant l'avis de son conseiller chargé du câble, en contradiction avec la délibération de son conseil d'administration, a pris l'initiative d'affirmer à ALCATEL que le projet se poursuivait favorablement et qu'il sollicitait une prolongation de la validité de l'offre jusqu'au 4 octobre 2007. Depuis cette date, la proposition d'ALCATEL a, à nouveau, été prorogée jusqu'à la fin de l'année 2007. Le contrat a été signé le 10 janvier 2008.

La conduite de ce dossier par l'OPT révèle la difficulté de cet organisme à se réformer. Si les changements politiques et donc les changements de ministre et de dirigeants de l'établissement public expliquent pour une part les attermolements, une raison moins visible perturbe la conduite du projet : il existe au sein de l'OPT une opposition entre les partisans du câble et ceux qui le rejettent pour des motifs de préservation de la situation dominante de l'OPT. La mise en place du câble sous-marin à fibres optiques développerait fortement les nouvelles technologies des communications électroniques, révolutionnerait la téléphonie en amplifiant l'atteinte aux revenus de la téléphonie fixe par autocommutateur. Les arguments économiques et financiers avancés pour refuser le câble n'ont d'autres buts que de masquer ces raisons profondes de leur opposition. La modernisation des liaisons avec le reste du monde ne pouvant être indéfiniment différée, l'OPT, logiquement déterminé par ses intérêts propres, apparaît disqualifié pour conduire ce projet.

C'est à la collectivité de la Polynésie française qu'il reviendrait logiquement d'être le chef de file de ce projet, en y associant les représentants des milieux économiques, le secteur de la santé, l'éducation et l'administration qui doit évoluer vers l'e-administration. L'OPT doit bien sûr y participer. Les études déjà réalisées montrent que des besoins nouveaux sont apparus (le commerce électronique, la consultation de base de données, l'échange de fichiers volumineux). Cette accélération des besoins et des usages a suscité une demande croissante de hauts débits, tant de la part des entreprises, que de celle des administrations et des particuliers. Elle ne pourrait qu'être amplifiée par le nécessaire développement économique de la Polynésie française, notamment par l'installation sur son territoire d'activités faisant appel à de grandes capacités de communications électroniques. Cette croissance exponentielle des besoins en bande passante n'aurait pu se satisfaire à l'avenir de la simple augmentation des capacités satellitaires, à la fois coûteuses et rigides dans leur commercialisation, et soumises aux aléas des conditions du marché.

Compte tenu de ces enjeux pour la Polynésie française, si le coût de l'investissement et l'équilibre futur d'exploitation du câble sous-marin ne devaient pas être négligés, ils n'ont pas été les seuls déterminants au moment du choix. Les équipements structurants ne sont pas nécessairement rentables. La même logique devrait pouvoir s'appliquer au câble. Ne pas installer un câble sous-marin, aurait été pour la Polynésie française faire le choix de ne pas maintenir à niveau ses installations techniques avec les standards mondiaux, rendre progressivement sa connexion avec le reste du monde moins opérationnelle et, à terme, entraver le droit de communication de l'ensemble des usagers, entreprises ou particuliers, quels que soient leurs modes de communication.

## **CONCLUSION**

En conclusion, la chambre tient à rappeler les principales recommandations qu'elle adresse à l'OPT dans le cadre du présent rapport.

### **Organisation**

La restructuration de l'ensemble des entités (OPT, TIKIPHONE, MANA, TNS, TNT, ISS) apparaît indispensable, dès lors que le statut de SAS, donné aux entités dépendant de l'établissement public, n'est pas compatible avec les dispositions de la loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française (articles 29 et 30).

La mise en place d'un comité stratégique, d'une direction juridique, d'une direction des ressources humaines et d'un véritable contrôle de gestion sont indispensables dans un organisme de cette importance.

Les organes transversaux (comité des investissements, comité des tarifs, comité des rémunérations) devraient voir leur composition redéfinie, dans le sens d'une plus grande transparence.

### **Gouvernance**

Indépendamment de la forme statutaire de l'Office, la répartition des pouvoirs entre le Président du conseil d'administration, le conseil d'administration et le directeur général de l'OPT mériterait d'être revue.

Les fonctions du conseil d'administration et de son président gagneraient à être strictement séparées de celles du directeur général de l'Office. Les administrateurs devraient disposer des moyens d'exercer réellement leurs pouvoirs de décision et de contrôle. Dans l'attente d'une restructuration de l'OPT, le conseil d'administration devrait être significativement être représenté dans l'instance de pilotage des filiales.

Le directeur général de l'Office devrait être rétabli dans la plénitude de ses fonctions lui donnant pouvoir sur l'ensemble des secteurs d'activité de l'OPT, quelle que soit son organisation. Le directeur général doit être choisi pour ses compétences techniques, administratives et financières, et disposer d'un mandat suffisamment long pour mettre en œuvre les actes de gestion dont les résultats pourront être évalués à moyen ou long terme.

### **Gestion**

L'office doit procéder à une gestion plus dynamique et plus rigoureuse de ses recettes et simultanément maîtriser le prix de ses prestations, en général trop élevé, tout en améliorant la qualité du service rendu aux usagers.

La tenue d'une comptabilité analytique performante reposant sur des clés de répartition équitables apparaît indispensable.

L'office doit prendre sans tarder les mesures nécessaires à la réduction de ses charges, notamment les charges de personnel, en développant en particulier une gestion performante des ressources humaines.

L'office doit renforcer la maîtrise de ses investissements et les orienter vers les secteurs d'avenir susceptibles de développer ses revenus.

En matière de commande publique, l'office se doit de respecter les principes généraux définis par l'article D. 311-5 du Code des postes et télécommunications (égalité de traitement des candidats, transparence des procédures, efficacité de la commande et bonne utilisation des budgets alloués) qui, pour l'essentiel, sont aussi ceux qui s'imposent à la collectivité d'outre-mer, en application de l'article 28-1 de la loi organique portant statut de la Polynésie française.

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

**Séance du 13 mai 2009  
DECISION n° 1/2009**

**DEMANDE EN RECTIFICATION  
D'UN RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES  
RELATIF A L'EXAMEN DE LA GESTION  
DE L'OFFICE DES POSTES ET DES TELECOMMUNICATIONS (OPT)**

**Demande présentée par M. Jean-François MARTIN**

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

**VU** le code des juridictions financières, notamment son article L 272-56-1 ;

**VU** le décret n° 83-224 du 22 mars 1983 modifié, notamment son article 16-12 ;

**VU** son rapport d'observations définitives sur la gestion de l'Office des Postes et Télécommunications (OPT) délibéré le 1<sup>er</sup> septembre 2008 et adressé le 24 novembre 2008 au président du conseil d'administration de cet établissement public en vue de sa communication à l'ensemble des membres dudit conseil ;

**VU** la communication de ce rapport aux membres du conseil d'administration de l'OPT les 3 décembre 2008 et 6 janvier 2009, et son inscription à l'ordre du jour du conseil d'administration à sa séance du 10 janvier 2009 ;

**VU** la lettre du 12 janvier 2009, enregistrée au greffe le 19 janvier, par laquelle M. Jean-François MARTIN, conseiller auprès du président du conseil d'administration de l'OPT, a demandé la rectification de plusieurs observations définitives figurant au rapport délibéré le 1<sup>er</sup> septembre 2008 ;

**VU** l'arrêté du président de la chambre territoriale des comptes en date du 20 janvier 2009 désignant M. Philippe LOIR, premier conseiller, en qualité de rapporteur ;

**VU** la lettre en réponse du 20 février 2009, par laquelle le président de la chambre territoriale des comptes a informé M. MARTIN, d'une part de la communication d'une copie de sa demande au président du conseil d'administration de l'OPT, ainsi qu'aux anciens dirigeants concernés de l'établissement public, pour qu'ils puissent faire connaître leurs observations éventuelles, et d'autre part de sa faculté de demander à être entendu ;

**VU** les conclusions du représentant du ministère public ;

**Après** avoir entendu M. Jean-François MARTIN, le 13 mai 2009, dans le cadre d'une audition préalable au délibéré ;

**Après** avoir entendu M. Philippe LOIR, conseiller, en son rapport ;

## **DECIDE :**

### **Sur la recevabilité de la demande**

#### **Article 1 :**

Considérant que la demande de M. Jean-François MARTIN est présentée dans les formes et délais requis ; qu'elle est en conséquence recevable.

### **Sur l'objet de la demande de rectification**

#### **Article 2 :**

##### Sur le paragraphe 2.1.2.2.2.

Attendu que le requérant constate que le contenu rédactionnel du rapport a évolué entre sa forme provisoire, sur laquelle il avait été consulté dans le cadre de la procédure contradictoire prévue par le code des juridictions financières, et sa forme définitive ; qu'il estime que les remarques qu'il avait pu apporter dans ce cadre n'ont pas été prises en considération et qu'au surplus certains paragraphes le mettent en cause sans qu'il ait pu y opposer son point de vue ;

Considérant toutefois que s'il n'est pas contesté que le contenu rédactionnel du rapport a évolué entre sa phase provisoire et sa phase définitive, cette modification ne résulte que de la procédure contradictoire prévue par les textes ; qu'il est constant que M. MARTIN a bien été destinataire des observations provisoires le mettant en cause ; que la communication des observations définitives aux tiers mis en cause, pour qu'ils puissent y opposer leur point de vue, n'est pas prévue par les textes ; que l'intéressé ne précise d'ailleurs pas les points dont il n'aurait pas été destinataire au cours de la procédure contradictoire ; que la chambre a bien examiné l'ensemble des points sur lesquels l'intéressé avait répondu, même si elle restait libre de ne pas partager son point de vue ;

##### Sur le paragraphe 2.1.2.2.2.1.

Attendu que M. MARTIN demande la suppression dans le rapport d'observations définitives de toute mention sur l'irrégularité de sa nomination comme représentant suppléant pour la période de janvier à novembre 2003 et des rémunérations qu'il a perçues pour cette même période ;

Attendu toutefois que la chambre n'a pas contesté la désignation d'un représentant suppléant dans les filiales pour la période antérieure au 18 décembre 2003 ; qu'au contraire, elle a tenu à bien distinguer explicitement les deux périodes antérieure et postérieure au 18 décembre 2003, le membre de phrase « *aucun reversement de rémunération n'aurait donc dû être autorisé* » s'appliquant à la période postérieure à cette date ;

Attendu que M. MARTIN estime par ailleurs, pour la période courant à compter de décembre 2003, que la délibération du 26 août 2002 le nommant représentant suppléant du président de l'OPT auprès de la SAS TIKIPHONE n'a jamais été retirée et qu'elle continuait à produire tous ses effets ; qu'il a produit à la chambre, pour cette période, les décisions émanant des présidents successifs de l'OPT le désignant suppléant (sauf toutefois celle de 2004 correspondant à la présidence de M. TERIIEROITERAI) ;

Considérant que ces décisions des présidents successifs du conseil d'administration de l'OPT ne se substituaient pas à une nouvelle délibération du conseil d'administration habilitant son président à désigner un représentant suppléant, la délibération de 2002 n'autorisant que le directeur général à désigner un suppléant ; qu'ainsi la chambre a estimé qu'à partir du 18 décembre 2003, postérieurement à l'arrêté CM n° 1731 du 19 novembre 2003 relatif à l'organisation et aux règles du fonctionnement de l'OPT, le conseil d'administration « n'a plus autorisé expressément que son président désigne un suppléant » ; que la demande de M. MARTIN n'apparaît donc pas fondée, l'autorisation expresse du conseil d'administration n'étant pas démontrée ;

Attendu que M. MARTIN invoque d'une part, l'absence de mention de l'irrégularité de la nomination du représentant suppléant du président des SAS dans le signalement adressé au Procureur de la République par les commissaires aux comptes sur les irrégularités concernant la rémunération des présidents, d'autre part, l'analyse du cabinet SALANS qui concluait à leur régularité ; que la chambre a eu connaissance en temps utile de ces documents qui ne l'ont pas amenée à modifier son opinion sur ce point ;

Attendu que le requérant s'étonne que la chambre ait pu substituer le nom de M. TERIEROITERAI à celui de M. FOSTER dans l'observation relative à l'information des membres du conseil d'administration sur l'activation du dispositif de rémunération au titre des filiales à compter de décembre 2004 ; que cette modification, intervenue entre le rapport d'observations provisoires et le rapport d'observations définitives, découlait de la procédure contradictoire prévue par la loi et en particulier de la réponse de M. FOSTER ; qu'il n'y a aucune erreur sur le nom du responsable visé, l'activation ayant bien été opérée sous le mandat de M. TERIEROITERAI les 22 et 28 octobre 2004, même si les fonctions de celui-ci ont pris fin peu de temps après le 2 novembre 2004 ; qu'il appartenait à l'intéressé d'informer le conseil d'administration, en temps utile, de cette décision ;

Attendu que M. MARTIN avait prétendu, dans le cadre de la procédure contradictoire faisant suite à l'envoi du rapport d'observations provisoires, n'avoir pris connaissance qu'en octobre 2004 de la décision du 7 janvier 2003, prévoyant le reversement de la rémunération perçue par l'OPT au représentant titulaire et au représentant suppléant ; que toutefois, la chambre n'a pas estimé devoir faire état de cette allégation, compte tenu du rôle joué par l'intéressé dans le fonctionnement de l'OPT, à la fois conseiller financier du président et secrétaire de séance du conseil d'administration, qui lui permettait d'accéder facilement à l'information concernant cette décision ;

#### Sur le paragraphe 2.1.2.2.2.2.

Attendu que le requérant soutient que l'alinéa 6 du paragraphe 2.1.2.2.2.2. laisse penser à tort que les filiales rémunèrent directement les représentants de l'OPT ; que cette affirmation n'est pas fondée, malgré l'imprécision de la formule retenue par la chambre, dès lors que le mécanisme de rémunération indirecte mis en place par l'OPT a été longuement évoqué dans le paragraphe précédent (2.1.2.2.2.1.) consacré à la description du dispositif opaque mis en œuvre ;

Attendu que l'intéressé soutient que la décision du conseil d'administration du 30 octobre 2007 de faire reverser à l'OPT les sommes perçues par M. Alain FREBAULT au titre de la présidence des filiales n'avait pas de lien avec l'analyse développée dans le rapport de la chambre ;

Attendu que rien ne permet, dans les arguments fournis par M. MARTIN concernant la motivation de la décision du conseil d'administration, de considérer que celui-ci ne faisait pas la même analyse que la chambre ou que celle faite pendant plus de deux années par les sociétés MANA et ISS ; que le conseil d'administration a d'ailleurs abrogé pour l'avenir la disposition de la délibération du 26 août 2002 qui permettait de reverser les rémunérations de l'OPT à son représentant ; que c'est sur la base du même raisonnement qu'il a demandé à son représentant titulaire au cours de la période précédente le reversement des sommes perçues au titre des

filiales ; qu'au surplus cette remarque ne concerne pas directement une mention relative à la situation personnelle de M. MARTIN, mais celle d'une personne n'ayant pas demandé la rectification des observations de la chambre ;

Sur le paragraphe 2.2.3.2.5.2.

Attendu que M. MARTIN demande enfin le retrait d'une observation relative à la défiscalisation du système d'information qu'il estime erronée ;

Considérant que cette observation ne fait que reprendre une information apportée au cours de la procédure contradictoire par la directrice générale de l'OPT que la chambre ne fait que rapporter ; qu'au surplus cette observation ne concerne pas personnellement M. MARTIN qui n'est pas mis en cause sur ce point ;

En conséquence, après avoir examiné et discuté l'ensemble des points évoqués par M. MARTIN, dit qu'il n'y a pas lieu de modifier la rédaction du rapport d'observations définitives délibéré le 1<sup>er</sup> septembre 2008.

### **Sur la notification de la présente décision**

#### **Article 3 :**

La présente décision sera notifiée au requérant ainsi qu'au président du conseil d'administration de l'OPT. Elle sera en outre annexée au rapport d'observations définitives de l'OPT.

Ont délibéré :

- M. Jacques BASSET, président de la chambre territoriale des comptes de la Polynésie française,
- M. René MACCURY premier conseiller,
- M. Philippe LOIR, premier conseiller rapporteur.

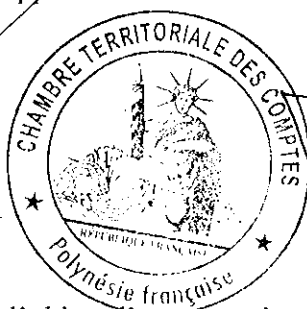
Fait à Papeete, 13 mai 2009

Le premier conseiller - rapporteur

Le Président

Philippe LOIR

Jacques BASSET



La présente décision pourra faire l'objet d'une requête en annulation devant le Tribunal administratif de Papeete dans les deux mois suivant sa notification.