



Nouméa, le 17 juillet 2015

**Le président**

**CONFIDENTIEL**  
**RECOMMANDE AVEC A.R.**

Dossier suivi par : Christian LAM

Greffier : [clam@nc.ccomptes.fr](mailto:clam@nc.ccomptes.fr)

Réf. : **N° 15-G-209**

à  
Madame Catherine GAYON  
Directrice de l'Institut de formation  
à l'administration publique (IFAP)  
27 rue du R.P. Boileau – BP 1318  
98845 NOUMEA CEDEX

**Objet :** examen de la gestion de l'Institut de formation à l'administration publique

**P.J. :** rapport d'observations définitives

Par lettre du 29 mai 2015, vous avez été rendue destinataire du rapport d'observations définitives concernant la gestion de l'Institut de formation à l'administration publique depuis l'exercice 2008 arrêté par la chambre dans sa séance du 29 avril 2015.

Conformément aux dispositions de l'article L. 262-50 du code des juridictions financières, vous disposez d'un délai d'un mois pour adresser au greffe de la chambre territoriale des comptes de la Nouvelle-Calédonie une réponse écrite à ce rapport d'observations, à compter de sa réception.

Votre réponse étant parvenue dans le délai précité, ce rapport accompagné de votre réponse, doit être communiqué au conseil d'administration dès sa plus proche réunion. Il doit être inscrit à son ordre du jour, être annexé à la convocation adressée à chacun des membres de celui-ci et donner lieu à un débat. Jusqu'à cette date, ces documents restent confidentiels. En application de l'article R. 262-72 du code précité, je vous saurais gré de me faire connaître la date et de me transmettre l'ordre du jour de la plus proche réunion au cours de laquelle il sera examiné. A compter de cette date, ce rapport sera publiable et communicable aux tiers.

Conformément à l'article R. 262-78 du code des juridictions financières, je transmets une copie de ce rapport au haut-commissaire de la République et au directeur local des finances publiques.

***Jean-Yves Marquet***



**ROD 2015/004/NC du 29 avril 2015**

**RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES ETABLI A LA SUITE  
DE L'EXAMEN DE LA GESTION  
DE L'INSTITUT DE FORMATION A L'ADMINISTRATION PUBLIQUE  
(IFAP)**

--oOo--

**EXERCICES 2008 ET SUIVANTS**

--oOo--

## Résumé

La chambre territoriale des comptes (CTC) a examiné, pour la première fois depuis son transfert à la Nouvelle-Calédonie en 2003, la gestion de l'institut de formation à l'administration publique (IFAP) au titre des exercices 2008 et suivants.

Cet établissement public administratif de la Nouvelle-Calédonie, dont l'origine remonte au centre de formations administratives (CFA), créé dans les années 70, est un organisme de formation destiné aux agents publics mais aussi aux élus et aux représentants syndicaux.

La chambre constate néanmoins que son activité est essentielle tournée vers la formation continue des agents des collectivités locales calédoniennes, avec une offre qui s'est étoffée au point de nuire parfois à sa lisibilité pour les stagiaires.

Les statuts prévoient aussi un rôle important en matière de formation initiale, mais qui n'est en pratique guère exercé. La préparation aux concours et aux examens professionnels assurée par l'IFAP enregistre des résultats peu satisfaisants avec l'absentéisme le plus élevé des secteurs (31 % contre une moyenne de 17 %) et des taux de réussite assez faibles.

La chambre relève que l'IFAP doit composer avec un environnement juridique insuffisamment précis en ce qui concerne le droit à la formation des agents publics, dont la définition relève de la Nouvelle-Calédonie.

De même, l'IFAP est confronté à une incertitude quant à ses orientations stratégiques, qui doivent, en principe, être fixées par le congrès. L'établissement doit ainsi concilier l'exercice de sa mission générale en matière de formation de tous les agents publics, qu'ils relèvent de la fonction publique territoriale ou de la fonction publique communale, avec un mode de financement, qui privilégie les principaux organismes cotisants. Alors que l'organisme a été conçu à l'origine comme un outil de mutualisation de la formation, le recours à l'IFAP se résume parfois à l'utilisation d'un « droit de tirage » au bénéfice des cotisants, avec les risques de dérapage que comporte cette logique de consommation des moyens.

Dans ces conditions, la chambre recommande la conclusion d'une convention pluriannuelle d'objectifs et de moyens avec la Nouvelle-Calédonie afin de définir les grandes orientations en matière de formation et les moyens de leur mise en œuvre.

La chambre estime qu'une évolution de la gouvernance au sein de l'IFAP est souhaitable : le conseil de formation, qui doit jouer un rôle d'expertise en matière d'offre de formation ne se réunit plus depuis 2011. Il devrait être réactivé et sa composition revue pour être plus diversifiée. Une plus grande stabilité à la tête du conseil d'administration favoriserait également la conduite des orientations stratégiques en lien avec le projet d'établissement 2015-2017.

La situation financière de l'IFAP au cours de la période examinée peut être qualifiée de satisfaisante. Toutefois, l'établissement pourrait être confronté à une augmentation du niveau de ses charges, liée à l'assujettissement aux cotisations sociales de la rémunération versée à certains de ses prestataires. Un pourvoi en cassation vient d'être formé pour faire invalider l'arrêt de la cour d'appel de Nouméa qui a condamné l'IFAP dans cette affaire. L'impact annuel est évalué à 30 MF CFP, avec un arriéré potentiel de 100 MF CFP au titre des années 2010 à 2013.

Sur le plan de l'organisation interne, la chambre relève la nécessité pour l'IFAP de renforcer encore ses outils et procédures concourant au bon fonctionnement des instances, notamment par l'adoption de règlements intérieurs et la refonte de son régime de délégations de compétences. L'évaluation des formations, qui est aujourd'hui encore empirique et non homogène, mérite également d'être revue.

La CTC relève que les projets de systèmes d'information sur la gestion des formations n'ont pas connu le succès escompté. Après l'échec d'une première tentative de création d'un logiciel spécifique, qui s'est soldé par le versement de 13 MF CFP en pure perte, l'IFAP est également confronté à des difficultés de mise en place d'un progiciel du marché.

Dans le secteur des ressources humaines, la CTC recommande aussi la mise en place d'un véritable plan de formation des agents de l'IFAP.

Un effort particulier reste à mener dans le domaine de la commande publique. Les achats de formations représentent le poste de dépenses le plus important de l'IFAP (273 MF CFP en 2013). A cela s'ajoute le coût des frais annexes (déplacements, hébergement et restauration), soit un volume global direct de 320 MF CFP en 2013.

La chambre observe l'absence de procédure formalisée de consultation des prestataires, l'éclatement de ces prestations au travers d'une multitude de contrats qui finalement sont concentrés sur une poignée d'intervenants habituels. La CTC souligne également que l'IFAP n'anticipe pas suffisamment la définition de ses besoins et n'utilise pas à bon escient les leviers de la négociation pour optimiser le coût des formations.

Les pratiques relevées démontrent une méconnaissance des principes de liberté d'accès, d'égalité de traitement des candidats, de transparence des procédures, d'efficacité de la commande publique et de bon emploi des deniers publics.

L'IFAP devrait donc adopter une nouvelle approche de la commande publique qui soit moins vécue comme une contrainte procédurale à laquelle il doit se soumettre, et davantage comme un moyen d'optimiser la gestion d'un de ses principaux postes de dépenses.

La CTC a formulé 16 recommandations et a procédé à 5 rappels d'obligation juridique, qui sont détaillés en pages suivantes.

## Liste des recommandations

### Recommandation n°1 :

La chambre recommande à l'IFAP d'apporter plus de rigueur à l'élaboration et au suivi des différents documents nécessaires à l'organisation des séances du conseil d'administration.

### Recommandation n°2 :

La CTC invite l'IFAP à renforcer l'implication du conseil d'administration en matière budgétaire et dans la conduite et le suivi des projets d'établissement.

### Recommandation n°3 :

La chambre recommande la conclusion d'une convention pluriannuelle d'objectifs et de moyens avec la Nouvelle-Calédonie définissant notamment les grandes orientations en matière de formation et les moyens de leur mise en œuvre.

### Recommandation n°4 :

La CTC recommande la modification de la composition du conseil de formation de l'IFAP qui pourrait être davantage diversifiée et recentrée sur des personnalités reconnues pour leurs compétences en la matière et choisies également en dehors de la sphère publique.

### Recommandation n°5 :

La chambre invite l'IFAP à réactiver son conseil de formation qui, faute de réunion, n'exerce pas son rôle stratégique d'expertise en matière d'offre de formation.

### Recommandation n°6 :

La CTC recommande à l'IFAP d'adopter un règlement intérieur pour le fonctionnement du conseil d'administration, du conseil de formation et de la commission d'appel d'offres.

### Recommandation n°7 :

La CTC recommande que le futur projet d'établissement renforce le volet méthodologique permettant d'assurer la bonne mise en œuvre du plan et son évaluation en continu.

### Recommandation n°8 :

La chambre invite l'IFAP à poursuivre et intensifier, en liaison étroite avec les employeurs, les actions entreprises afin d'améliorer la performance globale du secteur de la préparation aux concours et aux examens professionnels.

### Recommandation n°9 :

La CTC invite l'IFAP à mieux prendre en compte dans son action et sa communication les taux de réussite aux concours et examens professionnels.

**Recommandation n°10 :**

La chambre recommande à l'IFAP d'intensifier son action en matière de formation des élus locaux en analysant les raisons de son faible niveau d'activités, en communiquant davantage sur ses offres et en se rapprochant d'autres organismes intervenant dans ce secteur.

**Recommandation n° 11 :**

La chambre invite l'IFAP à saisir les services de la Nouvelle-Calédonie aux fins de soumettre au congrès une délibération définissant précisément l'assiette de la cotisation prévue par l'article 82 de la loi n° 88-1028 du 9 novembre 1988.

**Recommandation n° 12 :**

La chambre demande à l'IFAP de procéder désormais à un véritable contrôle sur les déclarations des cotisants, déclarations qui devraient être accompagnées des justificatifs détaillés.

**Recommandation n°13 :**

La CTC recommande à l'IFAP d'améliorer ses travaux en matière de prévisions budgétaires, ce qui passera notamment par une meilleure articulation avec les outils de suivi de l'activité de formation.

**Recommandation n°14 :**

La CTC invite la direction de l'IFAP à mettre en œuvre de manière effective dans ses futurs rapports budgétaires, le schéma directeur M 52 dont il s'est doté.

**Recommandation n°15 :**

La chambre invite l'IFAP à améliorer les procédures qu'il met en œuvre, notamment en matière d'amortissement, de rattachement des charges, ou de suivi des opérations patrimoniales.

**Recommandation n°16 :**

La CTC recommande la mise en place d'un véritable plan de formation au sein de l'IFAP.

## Liste des rappels d'obligation juridique

### Rappel d'obligation juridique n°1 :

La CTC demande à l'IFAP de revoir son dispositif de délégation de pouvoirs du conseil d'administration au directeur en matière de contrats et rappelle l'obligation pour ce dernier de rendre compte, devant le conseil d'administration, de l'utilisation de cette délégation.

### Rappel d'obligation juridique n°2 :

La CTC demande à l'IFAP de régulariser la décision de délégation de signature du directeur au secrétaire général.

### Rappel d'obligation juridique n°3 :

La CTC rappelle à l'IFAP la nécessité de respecter les plafonds du montant des commandes prévus par les décisions de délégation de signature du directeur au secrétaire général.

### Rappel d'obligation juridique n°4 :

La CTC rappelle à l'IFAP l'obligation d'adopter un règlement budgétaire et financier prévue par l'article 209-5 de la loi organique du 19 mars 1999.

### Rappel d'obligation juridique n°5 :

La CTC rappelle que l'IFAP doit adopter des procédures d'achats respectant « les principes de liberté d'accès, d'égalité de traitement des candidats, de transparence des procédures, d'efficacité de la commande publique et de bon emploi des deniers publics » mentionnés par l'article 22 de la loi organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie.

# Sommaire :

<b>1</b>	<b>LA GOUVERNANCE DE L'IFAP .....</b>	<b>11</b>
1.1	LES INSTANCES STATUTAIRES.....	11
1.1.1	<i>Le conseil d'administration</i> .....	11
1.1.1.1	La composition du conseil d'administration.....	11
1.1.1.2	Les missions du conseil d'administration.....	12
1.1.1.3	La tenue des réunions du conseil d'administration.....	12
1.1.1.4	Les débats au sein du conseil d'administration.....	14
1.1.1.4.1	La mission de l'IFAP et son mode de financement.....	15
1.1.1.4.2	L'ouverture de l'IFAP au secteur privé.....	16
1.1.2	<i>Le conseil de formation</i> .....	17
1.1.2.1	La composition du conseil de formation.....	17
1.1.2.2	L'exercice des missions du conseil de formation.....	18
1.1.3	<i>Le directeur de l'institut</i> .....	19
1.2	LES PROCEDURES ET REGLES DE FONCTIONNEMENT INTERNES .....	20
1.2.1	<i>Le régime des délégations</i> .....	20
1.2.1.1	Les délégations du conseil d'administration au directeur.....	20
1.2.1.2	Les délégations du directeur aux agents.....	21
1.2.2	<i>Les règlements intérieurs</i> .....	22
1.2.3	<i>La démarche qualité</i> .....	23
1.3	LE PROJET D'ETABLISSEMENT.....	23
1.3.1	<i>Une démarche tardive n'associant pas suffisamment le conseil d'administration</i> .....	23
1.3.2	<i>Un contenu très ambitieux mais insuffisamment tourné vers la conduite du changement</i> .....	24
<b>2</b>	<b>L'ACTIVITE DE L'IFAP .....</b>	<b>25</b>
2.1	PRESENTATION GENERALE DE L'ACTIVITE DE L'IFAP .....	25
2.2	LA FORMATION INITIALE.....	28
2.3	LA FORMATION CONTINUE.....	30
2.4	LA PREPARATION AUX CONCOURS ET EXAMENS PROFESSIONNELS .....	32
2.4.1	<i>Présentation de l'activité</i> .....	32
2.4.2	<i>Les résultats</i> .....	33
2.5	LA FORMATION DES ELUS ET DES REPRESENTANTS SYNDICAUX.....	35
2.5.1	<i>La formation des élus</i> .....	35
2.5.2	<i>La formation des représentants syndicaux</i> .....	37
2.6	CONCLUSION SUR L'ACTIVITE .....	38
<b>3</b>	<b>LA GESTION BUDGETAIRE ET COMPTABLE- FIABILITE DES COMPTES ET ELEMENTS DE SITUATION FINANCIERE .....</b>	<b>38</b>
3.1	LE REGIME BUDGETAIRE, COMPTABLE ET FINANCIER .....	38
3.2	LA COTISATION OBLIGATOIRE, PRINCIPALE RESSOURCE DE L'IFAP .....	39
3.2.1	<i>Présentation du régime de la cotisation</i> .....	39
3.2.2	<i>Les problématiques de gestion de la cotisation</i> .....	39
3.3	LA GESTION BUDGETAIRE .....	41
3.3.1	<i>La qualité des prévisions budgétaires</i> .....	41
3.3.2	<i>Les conditions d'exercice du pouvoir budgétaire</i> .....	46
3.4	LA FIABILITE DES COMPTES .....	48
3.4.1	<i>Le suivi comptable des opérations patrimoniales devrait être renforcé</i> .....	48
3.4.2	<i>Les règles d'amortissement des immobilisations devraient être mieux définies</i> .....	48
3.4.3	<i>L'absence de transfert de subventions d'investissement devrait être régularisée</i> .....	49
3.4.4	<i>L'état des rattachements des charges devrait être précisé</i> .....	49
3.5	ELEMENTS DE SITUATION FINANCIERE .....	49
3.5.1	<i>Une structure des comptes ne reflétant pas actuellement de signe de tension</i> .....	49
3.5.2	<i>Mais des risques de tensions prévisibles à court terme</i> .....	52
<b>4</b>	<b>LES LEVIERS DE GESTION .....</b>	<b>53</b>

4.1	L'ORGANISATION DE L'IFAP ET LA GESTION DU PERSONNEL .....	53
4.1.1	<i>Les effectifs</i> .....	53
4.1.2	<i>L'organisation</i> .....	53
4.1.3	<i>La gestion des ressources humaines</i> .....	54
4.1.3.1	Un contexte managérial difficile .....	54
4.1.3.2	L'organisation de la gestion des ressources humaines.....	55
4.1.3.3	Les outils de la gestion des ressources humaines .....	55
4.1.4	<i>Les recrutements</i> .....	57
4.1.4.1	Les agents non titulaires .....	57
4.1.4.2	Les agents titulaires .....	58
4.1.4.2.1	La situation du directeur .....	58
4.1.4.2.2	La situation d'un agent de l'IFAP exerçant des fonctions électives .....	59
4.2	LE SYSTEME D'INFORMATION ET L'EVALUATION DE LA FORMATION .....	60
4.2.1	<i>Le système d'information et de gestion de la formation</i> .....	60
4.2.1.1	Les difficultés de l'IFAP à se doter d'un outil de gestion répondant à ses besoins .....	60
4.2.1.1.1	L'échec de la mise au point d'un progiciel spécifique .....	61
4.2.1.1.2	La procédure d'acquisition d'un progiciel du marché.....	61
4.2.1.1.3	Les difficultés rencontrées dans la mise en place du progiciel.....	63
4.2.2	<i>L'évaluation des formations</i> .....	64
4.3	LA GESTION DE LA COMMANDE PUBLIQUE .....	65
4.3.1	<i>Les enjeux et le périmètre du contrôle</i> .....	65
4.3.2	<i>Le processus d'achat au sein de l'IFAP</i> .....	67
4.3.2.1	Les règles en vigueur.....	67
4.3.2.2	La mise en œuvre des procédures.....	69
4.3.2.2.1	Une mise en concurrence insuffisante et peu transparente.....	69
4.3.2.2.2	Des modalités d'exécution inutilement complexes et parfois peu rigoureuses.....	70
4.3.2.2.3	Un processus d'achat peu protecteur des intérêts économiques de l'IFAP .....	71

**5 ANNEXE 1 : REPOSE DE L'IFAP DU 11 JUILLET 2015 AU RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES ET ENREGISTREE LE 15 JUILLET 2015 AU GREFFE DE LA CHAMBRE TERRITORIALE DES COMPTES DE NOUVELLE-CALEDONIE..... 75**

## INTRODUCTION

L'Institut de formation à l'administration publique (IFAP) est un établissement public administratif de la Nouvelle-Calédonie en charge d'assurer la formation des agents publics.

L'IFAP prend ses origines dans le centre de formations administratives (CFA), créé dans les années 70 par l'Assemblée territoriale et dont la mission était la formation initiale des futurs fonctionnaires en cours de stage probatoire ou des agents en voie de titularisation (essentiellement des commis et des secrétaires d'administration).

La loi n° 84-821 du 6 septembre 1984, relative au statut de la Nouvelle-Calédonie aboutit à la création du Centre de formation du personnel administratif (CFPA), qui avait vocation à dispenser la formation initiale et continue aux agents de la fonction publique de Nouvelle-Calédonie.

Ce centre devient un établissement public doté d'un conseil d'administration présidé par le haut-commissaire et d'un budget propre alimenté par des cotisations versées par les collectivités publiques de la Nouvelle-Calédonie.

Après les accords dits « de Matignon-Oudinot », le CFPA devient le 17 novembre 1988, l'institut de formation des personnels administratifs (IFPA). Il s'agit d'un établissement public administratif de l'Etat, également doté d'un conseil d'administration présidé par le haut-commissaire et d'un budget propre alimenté par une dotation d'équilibre de l'Etat et par la cotisation de 1% de la masse salariale des collectivités et établissements publics administratifs de Nouvelle-Calédonie.

Le point 4.1. de l'accord de Nouméa prévoit que l'institut de formation des personnels administratifs (IFPA) sera rattaché à la Nouvelle-Calédonie.

L'article 23 de la loi organique n°99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie dispose que l'institut fait partie des établissements publics que l'Etat transfèrera à la Nouvelle-Calédonie.

Ce transfert devient effectif au 1<sup>er</sup> octobre 2003 avec la publication de la convention fixant les modalités pratiques de cette opération qui inclut l'ensemble des biens, droits et obligations.

A cette occasion, l'IFPA change une nouvelle fois de nom et devient l'institut de formation à l'administration publique (IFAP).

La CTC a procédé en 2014 au premier contrôle de cet établissement public, en lien avec celui lancé sur la gestion des ressources humaines de la Nouvelle-Calédonie.

L'examen de la gestion a porté sur la gouvernance de l'IFAP, son activité en matière de formation, sa gestion budgétaire et comptable ainsi que la situation financière. Il s'est également attaché à analyser l'utilisation des moyens et des outils de gestion dans le secteur des ressources humaines, du système d'information et d'évaluation, ainsi que celui de la commande publique.

# **1 La gouvernance de l'IFAP**

Les règles définissant l'organisation et le fonctionnement de l'institut sont fixées par la délibération n° 326 du 12 décembre 2002 du congrès de la Nouvelle-Calédonie, qui constitue les statuts de l'établissement.

Ces statuts ont connu une grande stabilité. Ils n'ont été modifiés qu'une fois, en août 2010<sup>1</sup> pour permettre à l'IFAP d'assurer la formation de salariés du secteur privé sur demande d'une collectivité et pour modifier les règles de quorum des instances collégiales afin d'en faciliter les réunions.

Après avoir examiné les missions et le fonctionnement des organes statutaires (1.1), le rapport abordera les procédures internes (1.2) et le projet d'établissement mis en place par l'IFAP (1.3).

## **1.1 Les instances statutaires**

### **1.1.1 Le conseil d'administration**

#### *1.1.1.1 La composition du conseil d'administration*

L'administration de l'institut est confiée à un conseil d'administration composé de 15 membres :

- quatre représentants de la Nouvelle-Calédonie ou leurs suppléants, dont le président du conseil d'administration ;
- le haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie ou son représentant ;
- le président de l'assemblée de la province sud ou son représentant ;
- le président de l'assemblée de la province nord ou son représentant ;
- le président de l'assemblée de la province des îles loyauté ou son représentant ;
- les présidents des conseils d'administration de deux établissements publics cotisants ou leurs représentants ;
- deux représentants des maires de Nouvelle-Calédonie ou leurs suppléants, désignés respectivement par l'association française des maires et l'association des maires de Nouvelle-Calédonie ;
- trois représentants des agents publics ou leurs suppléants, désignés respectivement par les trois organisations syndicales les plus représentatives dans les fonctions publiques relevant de la Nouvelle-Calédonie.

Ont également entrée au conseil d'administration avec voix consultative, le directeur de l'établissement, le comptable public et la direction du budget et des affaires financières de la Nouvelle-Calédonie, qui assure le contrôle financier de l'établissement.

Cette composition permet d'associer au sein de l'organe collégial les représentants des principaux organismes cotisants, à ceux des communes et des agents publics (au travers de la représentation syndicale).

---

<sup>1</sup> Délibération n°84 du 25 août 2010

Les membres du conseil d'administration sont désignés pour un mandat de trois ans mais de fréquentes modifications de composition sont intervenues au cours de la période 2008-2014.

La présidence du conseil, qui est statutairement dévolue à un représentant de la Nouvelle-Calédonie, a été confiée à pas moins de 5 titulaires successifs, dont certains ne sont restés à leur poste que quelques mois.

Bien qu'il ne soit pas doté de prérogatives propres, hormis celle de convoquer l'instance, le président du conseil d'administration constitue en pratique avec le directeur, un véritable binôme en charge du fonctionnement de l'institut.

Dans ces conditions, la chambre estime que l'instabilité constatée durant la période n'est pas de nature à asseoir la bonne gouvernance de l'organisme.

#### *1.1.1.2 Les missions du conseil d'administration*

Le conseil d'administration délibère sur les affaires relatives à l'objet de l'institut et notamment :

1. le budget, les décisions modificatives, les comptes,
2. la création, la suppression ou la transformation des postes budgétaires,
3. les règles générales d'emploi et la rémunération versée aux agents titulaires d'un contrat de travail,
4. les conventions, contrats et baux,
5. les acquisitions et cessions d'actif,
6. les dons et legs,
7. les actions en justice.

Il propose au gouvernement les tarifs des prestations offertes par l'institut.

Par ailleurs, il délibère en la forme sur les propositions du conseil de formation.

L'article 11 dispose que «le conseil d'administration met en œuvre la politique générale de l'institut définie par le congrès et le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie ».

L'IFAP apparaît donc non comme un organe décisionnel mais comme l'outil de mise en œuvre des orientations fixées par le congrès et le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie.

#### *1.1.1.3 La tenue des réunions du conseil d'administration*

La périodicité minimale de réunion, fixée par les statuts à une séance par semestre, a bien été respectée durant la période, même si le conseil d'administration rencontre parfois des difficultés pour atteindre les conditions de quorum, ce qui nécessite de convoquer à nouveau l'instance.

Le contrôle des documents indispensables au fonctionnement de l'instance à savoir les convocations, les listes d'émargement et les registres, conduit la CTC à relever plusieurs points que l'IFAP devrait améliorer :

- la conservation des listes d'émargement n'est pas assurée dans de bonnes conditions puisque l'IFAP n'a pas été en mesure de produire celles concernant les années 2008 et 2009 ;
- la tenue de ces listes d'émargement s'effectue selon des modalités variant au gré des réunions ;
- le rapprochement des listes d'émargement et des procès-verbaux du conseil d'administration montre des divergences ;
- les registres des séances et des délibérations ne sont pas tenus. Alors que l'article 9 de la délibération n°326 modifiée prévoit l'existence de ces registres, l'IFAP ne les a pas constitués, les procès-verbaux et les délibérations étant rédigés sur des feuilles volantes, qui sont scannées et archivées par le secrétariat de direction depuis trois ans. Cette pratique ne garantit pas le même niveau de sécurité que le registre tenu selon les formes en vigueur notamment dans les communes ou les sociétés commerciales.

Ces différentes observations doivent être reliées à l'absence de règlement intérieur du conseil d'administration pour l'organisation du fonctionnement interne de l'instance (cf. infra).

**Recommandation n°1 :**

**La chambre demande à l'IFAP d'apporter plus de rigueur à l'élaboration et au suivi des différents documents nécessaires à l'organisation des séances du conseil d'administration.**

Dans sa réponse, l'établissement s'est engagé à mettre en place dès 2015, le registre des délibérations et à y consigner les délibérations et les feuilles d'émargement de chaque séance.

Les procès-verbaux du conseil d'administration témoignent d'une réelle activité de l'instance collégiale, qui est un véritable lieu de décision. Ainsi, plusieurs dossiers sont d'ailleurs ajournés dans l'attente de la présentation d'éléments complémentaires par la direction de l'IFAP.

En revanche, la chambre relève que l'organe délibérant investit peu le domaine budgétaire et financier, qui constitue pourtant un de ses pouvoirs importants. L'article 11 des statuts prévoit en effet qu'il délibère sur les budgets, les décisions modificatives et les comptes. Mais hormis quelques interventions demandant des précisions ponctuelles sur des aspects de certaines décisions modificatives, le conseil d'administration n'a pas réellement débattu de la consistance des propositions budgétaires qui lui ont été soumises.

De même, le projet d'établissement 2012-2014, qui a été lancé en 2011, a largement échappé au conseil d'administration alors que la démarche devait être validée par lui. Seule une information sur le processus lui a été faite le 25 mai 2011, lors du lancement du projet. Mais il n'a pas été ni approuvé, ni même présenté à l'instance dans sa version définitive, comme prévu initialement.

## **Recommandation n°2 :**

**La CTC invite l'IFAP à renforcer l'implication du conseil d'administration en matière budgétaire et dans la conduite et le suivi des projets d'établissement.**

La chambre prend acte des modifications intervenues dans la présentation du budget primitif 2015, qui comportait notamment une rétrospective budgétaire sur trois années.

Dans sa réponse aux observations provisoires, l'IFAP a également produit une délibération du conseil d'administration en date du 5 décembre 2014 approuvant le projet d'établissement 2015-2017.

L'examen des délibérations du conseil d'administration montre que leur qualité rédactionnelle pourrait être améliorée.

Ainsi, les délibérations ayant une incidence financière omettent très fréquemment de préciser l'imputation de la dépense ou de la recette en cause. Parfois même, le montant de crédits dont la consommation est autorisée n'est pas précisé<sup>2</sup>.

Par ailleurs, certaines délibérations oublient de viser des pièces importantes, comme le rapport de présentation de la délibération ou la convention dont elles autorisent la signature.<sup>3</sup> Dans certains cas, la délibération renvoie à une annexe qui n'est cependant pas jointe.<sup>4</sup>

### *1.1.1.4 Les débats au sein du conseil d'administration*

L'IFAP a été conçu comme un opérateur de la politique de formation des agents publics définie par le congrès et la Nouvelle-Calédonie. Or, durant la période examinée, celle-ci n'apparaît pas de manière suffisamment précise s'agissant notamment des axes stratégiques de l'action de l'IFAP.

La chambre relève également que l'IFAP évolue dans un environnement juridique marqué par une absence de cadre réglementaire en matière de formation, dont la définition relève de la Nouvelle-Calédonie. En effet, si le droit à la formation est proclamé par le statut des fonctionnaires<sup>5</sup>, les conditions de sa mise en œuvre n'ont pas été définies.

Pour autant, l'établissement ne doit pas renoncer à être une force de proposition dans un domaine où il doit apporter son expertise. En matière de formation initiale des fonctionnaires, l'article 20 des statuts de l'IFAP prévoit d'ailleurs que les enseignements « sont approuvés par le gouvernement, sur proposition du conseil d'administration de l'établissement ». Cette prérogative n'a cependant guère été utilisée et l'activité en matière de formation initiale est très limitée (cf point 2.2.).

La chambre observe que le conseil d'administration est le lieu de débats ponctuels sur le positionnement de l'IFAP et son rôle. Mais il paraît souhaitable d'avoir une réflexion plus globale en la matière, en raison de l'importance des thèmes abordés.

<sup>2</sup> Délibération n° 2013-05 du 10 avril 2013

<sup>3</sup> Délibération n° 2008-19 du 9 juin 2008, 2009-31 du 17 décembre 2009, n° 2011-53 du 13 septembre 2011 et n° 2012-33 du 12 décembre 2012 ;

<sup>4</sup> Délibération n° 2012-02 du 2 mars 2012

<sup>5</sup> Délibération n° 81 du 24 juillet 1990. Article 17 « Le droit à la formation permanente est reconnu aux fonctionnaires. Ceux-ci peuvent être tenus de suivre des actions de formation professionnelle dans les conditions fixées par leur statut particulier ».

#### 1.1.1.4.1 La mission de l'IFAP et son mode de financement

La manière dont l'IFAP doit concilier sa mission générale en matière de formation des agents publics et son mode de financement est régulièrement évoquée, plus ou moins explicitement au sein du conseil d'administration.

En effet, l'IFAP est chargé d'assurer la formation de l'ensemble des agents publics en service en Nouvelle-Calédonie. Pour ce faire il dispose de deux ressources principales correspondant à deux catégories de bénéficiaires :

- il perçoit une cotisation assise sur la masse salariale de la Nouvelle-Calédonie, des provinces et de leurs établissements publics administratifs ;
- il vend ses prestations aux autres employeurs publics.

Certains organismes cotisants (notamment la Nouvelle-Calédonie) peuvent également acheter des prestations spécifiques.

Cette distinction génère un clivage en matière de tarification mais également de service rendu aux utilisateurs. Ainsi, les informations concernant les formations suivies par les agents sont accessibles à certains employeurs cotisants mais pas aux autres.

La problématique du financement est importante car elle conditionne souvent la réalisation même de la formation. Ainsi, le cycle de formation des secrétaires généraux des communes mis en place en 2013, après 20 ans de carence, n'a été rendu possible que parce qu'il a été financé par la Nouvelle-Calédonie<sup>6</sup>.

Même si l'IFAP revendique son objectif de mutualisation, voire de rééquilibrage entre collectivités en matière de formation, la problématique du retour sur cotisation demeure très présente dans les débats. Or, depuis son origine, l'IFAP a été conçu comme un organisme fondé sur le modèle de la mutualisation et non de la capitalisation.

Les taux de retour de cotisation sont variables selon les organismes mais ils sont globalement élevés (entre 80 et 100 %), et dépassant même pour certains d'entre eux les 100 %. A titre de comparaison, l'objectif de retour pour le centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) mentionné par la Cour des comptes au rapport public annuel 2011 est de 20 %.

La chambre estime que l'information nécessaire sur la consommation de la cotisation, communiquée aux collectivités depuis 2007, ne devrait pas pour autant conduire à en faire l'élément déterminant de la politique de formation des organismes cotisants. A défaut, la cotisation perdrait son caractère fongible et deviendrait un quasi « droit de tirage » au bénéfice des cotisants, avec les risques de dérapage que comporte cette logique de consommation des moyens.

La CTC relève plusieurs exemples<sup>7</sup> montrant que l'IFAP a été sollicité pour payer des formations souvent coûteuses, dont les modalités avaient été préalablement définies entre le cotisant et le prestataire. L'IFAP est donc intervenu sans aucune valeur ajoutée et pour la seule prise en charge financière de la formation au titre de la cotisation versée.

---

<sup>6</sup> Le coût de cette opération estimé par l'IFAP est de 19,2 MF en 2013.

<sup>7</sup> Formation HEC province Sud en 2008, communication financière NC en 2012 et sciences Po Paris NC en 2011.

Au contraire, les cotisants devraient être incités par l'IFAP à engager une logique de résultat passant par la définition d'une politique de la formation de leurs agents s'appuyant sur un plan de formation. Or la chambre constate que de nombreux organismes cotisants, notamment des établissements publics, n'élaborent toujours pas de plan formalisé. L'expression des besoins, le plus souvent sous la forme d'une liste de formations, s'effectue alors par l'IFAP à l'occasion d'entretiens initiés par lui. Lorsque des plans sont élaborés par les cotisants, leur contenu apparaît très hétérogène et parfois assez lacunaire.

Par ailleurs, devant la montée en puissance des demandes de formations spécifiques plus spécialisées et souvent plus coûteuses que les formations catalogues, l'expression des besoins par les organismes devrait davantage faire l'objet d'une hiérarchisation des priorités afin de pouvoir procéder aux arbitrages. Cette préoccupation a d'ailleurs été faite sienne par l'IFAP, qui devrait l'adopter comme un principe directeur de son action.

Un séminaire sur cette thématique a été organisé par l'IFAP en 2013 mais il a essentiellement été destiné aux cotisants et à certaines structures clientes disposant d'effectifs importants.

La chambre reconnaît que cette problématique n'est certes pas de la seule responsabilité de l'IFAP. Mais il pourrait mettre ses compétences au service des employeurs publics qui ne disposent pas de la ressource et du savoir-faire en interne, dans le cadre d'une « assistance à maîtrise d'ouvrage » pour l'élaboration et la mise en œuvre des plans de formation.

Il appartient donc également à l'IFAP de réclamer de la Nouvelle-Calédonie un positionnement clair sur son rôle en matière d'ingénierie de formation.

Plusieurs établissements publics exerçant eux aussi des missions de formation concluent avec l'IFAP des conventions aboutissant à la rétrocession d'une partie des cotisations. Il en est notamment ainsi du centre d'enseignement aux soins d'urgence (CESU) créé au sein du CHT Gaston Bourret, de l'institut de formation des maîtres de Nouvelle-Calédonie (IFMNC) et de l'institut de formation des professions sanitaires et sociales (IFPSS). L'IFAP n'intervient pas dans l'organisation des formations qui relèvent de la responsabilité des cotisants.

La chambre constate que les informations transmises à l'IFAP sur le coût de ces formations varient selon les prestataires et devraient être globalement renforcées.

#### 1.1.1.4.2 L'ouverture de l'IFAP au secteur privé

Un autre enjeu important en termes de positionnement de l'IFAP porte sur l'ouverture des formations à des entités du secteur privé. Les statuts ont été modifiés en 2010 pour permettre leur accès aux formations dispensées par l'IFAP, dans une logique de mutualisation des moyens.

Le conseil d'administration se prononce au cas par cas, sans que pour autant une ligne directrice ait été établie. La question combine à la fois des aspects juridiques (respect du principe de libre concurrence), financiers (logique de mutualisation des coûts, détermination du prix de la formation), opérationnels (nécessité de disposer d'une culture professionnelle commune dans certains secteurs).

A ces problématiques structurelles, la réponse, lorsqu'elle est trouvée, n'est toujours que ponctuelle et ne peut se référer à une ligne de conduite préalablement fixée.

Ces deux questions touchant au rôle que la Nouvelle-Calédonie entend confier à l'IFAP plaident pour la formalisation des orientations dans le cadre d'une convention d'objectifs et de moyens ayant un caractère pluriannuel. L'outil n'aurait pas pour vocation de fixer le contenu de l'offre de formation mais de convenir des grandes orientations en la matière.

La démarche offrirait une plus grande lisibilité sur les actions à conduire mais aussi sur les ressources dont disposerait l'IFAP pour le faire. L'IFAP pourrait ainsi disposer d'une visibilité plus grande sur la dotation de compensation versée par l'Etat au titre du transfert de l'établissement (36 MF) que la Nouvelle-Calédonie n'alloue plus à l'IFAP depuis 2010 (cf situation financière).

### **Recommandation n°3 :**

**La chambre recommande la conclusion d'une convention pluriannuelle d'objectifs et de moyens avec la Nouvelle-Calédonie définissant notamment les grandes orientations en matière de formation et les moyens de leur mise en œuvre.**

L'IFAP mentionne dans sa réponse aux observations provisoires, qu'une réflexion est en cours au niveau de la Nouvelle-Calédonie pour mettre en œuvre une convention objectifs/moyens avec chaque établissement public relevant de son autorité. Les moyens alloués seront fonction des résultats obtenus ou de l'état d'avancement des objectifs fixés.

#### 1.1.2 Le conseil de formation

##### 1.1.2.1 *La composition du conseil de formation*

Le conseil de formation formé de 15 membres et présidé par le président du conseil d'administration, se compose :

- du haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie ou son représentant ;
- du président de l'assemblée de la province Sud ou son représentant ;
- du président de l'assemblée de la province Nord ou son représentant
- du président de l'assemblée de la province des îles Loyauté ou son représentant ;
- de deux représentants des maires de Nouvelle-Calédonie ou leurs suppléants, désignés respectivement par l'association française des maires et l'association des maires de Nouvelle-Calédonie ;
- du secrétaire général du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie ou son représentant ;
- des présidents des conseils d'administration de deux établissements publics cotisants ou leurs représentants, désignés par le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie ;
- du président de l'université de la Nouvelle-Calédonie ou son représentant ;
- du directeur de la formation professionnelle continue ou son représentant ;
- de deux personnalités qualifiées ou leurs suppléants, désignés en raison de leurs compétences en matière de formation professionnelle par le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie ;
- d'un représentant élu par les chargés de formation de l'institut.

Le directeur de l'institut ou son représentant assiste avec voix consultative aux réunions du conseil de formation.

Les autres membres sont un représentant des formateurs de l'IFAP, le secrétaire général du gouvernement, le directeur de la formation continue, tous deux fonctionnaires de la Nouvelle-Calédonie et deux personnalités qualifiées.

Dans les faits, ces deux personnalités qualifiées sont sur la période le directeur des ressources humaines et de la fonction publique de la Nouvelle-Calédonie et le directeur d'un établissement public de la Nouvelle-Calédonie.

Sans remettre en question la légitimité de voir siéger dans cette instance ces personnalités, la composition du conseil de formation apparaît peu diversifiée. En effet, il est largement constitué des membres du conseil d'administration (9 membres sur 15).

La chambre estime que l'ouverture du conseil à des personnalités reconnues pour leurs compétences en matière de formation professionnelle, émanant par exemple du monde de l'entreprise ou des syndicats pourrait être de nature à enrichir les débats en replaçant la problématique de la formation professionnelle du secteur public dans une perspective plus large.

**Recommandation n°4 :**

**La CTC recommande la modification de la composition du conseil de formation de l'IFAP qui pourrait être davantage diversifiée et recentrée sur des personnalités reconnues pour leurs compétences en la matière et choisies également en dehors de la sphère publique.**

L'IFAP estime que la proposition de la chambre s'inscrirait dans l'évolution souhaitable des missions du conseil de formation qui doivent s'envisager davantage sous l'angle « technique de la formation ».

L'établissement envisage de modifier la composition pour l'ouvrir à un chef d'entreprise, un représentant de la FOFPC (Fédération des Organismes de Formation Professionnelle en NC) et un représentant du futur Fonds d'Assurance Formation (en cours de réflexion au niveau des partenaires sociaux et du gouvernement). L'IFAP considère que ceci pourrait conduire également à rechercher des opportunités de partage et de mutualisation des ressources, et à une communication institutionnelle plus diversifiée.

*1.1.2.2 L'exercice des missions du conseil de formation*

Le conseil de formation exerce un rôle consultatif en formulant des avis sur différents points énumérés à l'article 19 de la délibération n°326, à savoir :

- le programme annuel des formations,
- les règles d'organisation, d'évaluation et de certification des formations,
- le rapport annuel des activités de formation,
- toute recommandation utile en matière de formation.

Selon les termes de l'article 17 des statuts de l'IFAP, le conseil de formation doit se réunir au moins une fois par semestre. Mais le conseil est confronté à des difficultés récurrentes pour atteindre le quorum prévu initialement (11 membres présents sur 15 à la première réunion puis de 8 présents à la seconde réunion). Les dispositions ont même été modifiées en 2010 pour supprimer les conditions de quorum à la seconde réunion.

L'IFAP avait, par ailleurs, tenté de résoudre la difficulté en organisant les séances du conseil de formation une heure avant celui du conseil d'administration, dès lors que les membres sont, le plus souvent, les mêmes.

Néanmoins, cette formule n'a pas réglé pour autant le problème de manque d'assiduité des membres du conseil de formation.

De ce fait, le minimum de deux réunions annuelles (réparties sur les deux semestres) n'a jamais été respecté.

La dernière réunion du conseil de formation remontant au 13 décembre 2011, la chambre constate que les orientations en matière de formation des années 2013 et 2014 ont été présentées au conseil d'administration sans qu'elles aient pu être discutées devant le conseil de formation.

De plus, les procès-verbaux des derniers conseils de formation ne retracent pas une forte mobilisation des membres sur les orientations présentées pour l'année suivante. Seuls les programmes 2009 et 2012 ont été soumis à l'instance.

Il s'agit là d'un important problème touchant la gouvernance de l'IFAP compte tenu de la mission d'expertise que doit jouer le conseil. Plusieurs interventions du directeur de l'IFAP, notamment en 2008 soulignent devant le conseil d'administration que « le conseil de formation devra se prononcer sur les choix stratégiques de la formation professionnelle mise en place par l'établissement »<sup>8</sup>

Ce rôle éminent du conseil de formation paraît depuis être mis en retrait et sa non réunion ne fait pas l'objet de débat au sein du conseil d'administration alors qu'il soulève, à l'évidence un problème touchant au bon fonctionnement de l'IFAP, non seulement sur le plan des règles statutaires mais aussi sur son activité même et en particulier, la pertinence de l'offre de formation.

#### **Recommandation n°5 :**

**La chambre invite l'IFAP à réactiver son conseil de formation qui, faute de réunion, n'exerce pas son rôle stratégique d'expertise en matière d'offre de formation.**

L'IFAP souligne dans sa réponse qu'en 2015, le conseil de formation sera réuni une à deux semaines avant le conseil d'administration afin de laisser la possibilité, en cas d'absence de quorum à la première réunion, d'une seconde séance (sans quorum imposé) préalable à la tenue du conseil d'administration.

#### 1.1.3 Le directeur de l'institut

Au sens de l'article 13 de la délibération n°326 modifiée, le directeur de l'établissement prépare et exécute les délibérations du conseil d'administration. Il prépare les travaux du conseil de formation.

Il est également l'ordonnateur des dépenses et des recettes de l'établissement.

---

<sup>8</sup> Conseil d'administration du 3 janvier 2008 page 4

En outre, le directeur :

1. prépare le budget et présente annuellement le compte financier ;
2. propose le rapport général annuel des activités et le rapport annuel des activités de formation ;
3. reçoit délégation pour signer les conventions, contrats et baux approuvés par le conseil d'administration;
4. reçoit délégation pour représenter l'établissement dans les actions en justice décidées par le conseil d'administration ;
5. organise et assure le fonctionnement des services ;
6. assure la gestion du personnel ;
7. représente l'établissement dans les actes de la vie civile.

Durant la période, la direction de l'établissement a été assurée par un directeur par intérim jusqu'au 30 octobre 2008 puis et à compter du 1<sup>er</sup> novembre 2008, par une directrice, encore en fonctions aujourd'hui.

## **1.2 Les procédures et règles de fonctionnement internes**

La chambre a examiné le régime des délégations (1.2.1.), les règlements intérieurs (1.2.2) et la démarche qualité menée au sein de l'IFAP (1.2.3.).

### 1.2.1 Le régime des délégations

#### *1.2.1.1 Les délégations du conseil d'administration au directeur*

En vertu de l'article 13 des statuts, le directeur reçoit délégation pour signer les conventions, contrats et baux approuvés par le conseil d'administration. Sur ce point, l'IFAP fonctionne sur la base d'une délibération remontant à 1998 modifiée en 2007 relative aux sous-traitances de prestations de formation. Elle fixe à 180 000 F CFP par jour de formation le seuil à partir duquel le conseil d'administration doit approuver la convention passée avec un organisme de formation.

La CTC s'interroge sur la pertinence de ce seuil, défini non pas par rapport à la valeur totale d'une prestation mais sur celle de son coût journalier. Ainsi, une prestation sur une journée mais coûtant 200 000 F CFP sera soumise à l'approbation du conseil d'administration, alors qu'une formation de 5 jours coûtant globalement 750 000 F CFP y échappera.

Le dispositif actuel soulève également la question des contrats signés :

- pour les achats de formation mais situés en dessous du seuil 180 000 F CFP par jour de formation ;
- plus généralement, pour les contrats concernant d'autres prestations que les achats de formation.

En effet, l'article 11 des statuts prévoit que le conseil d'administration dispose d'une compétence générale pour délibérer sur les conventions, contrats et baux. Il peut

déléguer au directeur « une partie de ses pouvoirs sous réserve pour ce dernier de rendre compte de sa gestion au conseil »<sup>9</sup>.

Mais en pratique, le directeur ne rend pas compte des décisions prises dans le cadre de la délégation.

De plus, aucune délégation de pouvoir au directeur n'a été donnée par le conseil d'administration depuis 2007. En tout état de cause, à l'arrivée du nouveau directeur fin 2008 et à chaque renouvellement de l'instance collégiale, une délégation aurait dû être consentie.

Le directeur de l'IFAP a donc procédé, tout au long de la période sous revue, à des engagements juridiques sans y avoir été préalablement autorisé.

**Rappel d'obligation juridique n°1 :**

**La CTC demande à l'IFAP de revoir son dispositif de délégation de pouvoirs du conseil d'administration au directeur en matière de contrats et rappelle l'obligation pour ce dernier de rendre compte, devant le conseil d'administration, de l'utilisation de cette délégation.**

La chambre prend acte de la délégation de signature votée par le conseil d'administration du 5 décembre 2014 et de la prochaine intervention d'une délégation de pouvoirs.

La juridiction prend également bonne note qu'une réflexion sera engagée sur le montant, le seuil et le périmètre des prestations de formation soumises à validation du conseil et celles qui peuvent être déléguées au directeur.

*1.2.1.2 Les délégations du directeur aux agents*

L'article 13 des statuts autorise le directeur à déléguer sa signature à des agents placés sous son autorité, après avis conforme du conseil d'administration.

En pratique, sur la période examinée, seul le secrétaire général de l'IFAP a bénéficié d'une délégation selon des modalités qui démontrent une grande confusion dans la mise en œuvre.

Jusqu'à l'arrivée de la nouvelle direction fin 2008, le secrétaire général disposait d'une délégation de signature donnée non par le directeur, comme cela aurait dû être le cas mais par le conseil d'administration.<sup>10</sup>

Une décision de délégation permanente de signature est signée le 6 janvier 2009 par le nouveau directeur. Toutefois, celle-ci n'a pas été préalablement soumise à l'avis du conseil d'administration.

En voulant à nouveau régulariser la situation, l'IFAP commet la même erreur qu'en 2003 puisque par délibération du 19 mars 2009, c'est le conseil d'administration et non le directeur qui donne délégation au secrétaire général.

<sup>9</sup> A l'exception du budget, des décisions modificatives, des comptes, de la création, la suppression ou la transformation des postes budgétaires ainsi que des règles générales d'emploi et de la rémunération versée aux agents titulaires d'un contrat de travail

<sup>10</sup> Délibération n°2003-65/CA/IFAP du 3 octobre 2003.

Le 10 avril 2013, le conseil d'administration a donné son accord sur l'augmentation du montant de la délégation à la secrétaire générale (qui passe de 0,5 à 1 MF CFP), mais aucune décision n'en a entériné la mise en œuvre.

**Rappel d'obligation juridique n°2 :**

**La CTC demande à l'IFAP de régulariser la décision de délégation de signature du directeur au secrétaire général.**

La chambre prend acte de la régularisation intervenue.

Outre ces questions concernant la procédure même de délégation, l'examen des contrats de l'IFAP fournit plusieurs exemples montrant que le plafond de la délégation à la secrétaire générale de l'IFAP n'a pas été respecté.

**Rappel d'obligation juridique n°3 :**

**La CTC rappelle à l'IFAP la nécessité de respecter les plafonds du montant des commandes prévus par les décisions de délégation de signature du directeur au secrétaire général.**

L'établissement a pris bonne note de ce rappel.

### 1.2.2 Les règlements intérieurs

L'IFAP s'est doté de différents règlements intérieurs concernant pour l'essentiel les relations avec les usagers (stagiaires et utilisateurs du centre de documentation). Certains ont été adoptés récemment, comme le règlement intérieur du centre de recherche documentaire, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> octobre 2013. Le règlement intérieur du personnel n'a été quant à lui approuvé par le conseil d'administration qu'au mois de décembre 2013, ce qui est tardif.

La chambre observe également que des règlements intérieurs importants quoique non obligatoires font actuellement défaut, comme celui organisant le fonctionnement du conseil d'administration, du conseil de formation ou de la commission d'appel d'offres.

Celui relatif au conseil d'administration ou au conseil de formation permettrait par exemple de préciser les modalités de convocation, les règles de quorum et de vote (notamment en cas de partage des voix), le régime des procurations, etc...

Il en serait de même s'agissant de la commission d'appel d'offres, le règlement intérieur venant préciser les règles fixées par la réglementation en matière de commande publique et notamment la délibération n°136/CP du 1<sup>er</sup> mars 1967 portant réglementation des marchés publics.

Leur adoption par l'IFAP contribuerait à l'amélioration de la gouvernance de l'établissement.

### **Recommandation n°6 :**

**La CTC recommande à l'IFAP d'adopter un règlement intérieur pour le fonctionnement du conseil d'administration, du conseil de formation et de la commission d'appel d'offres.**

L'IFAP s'est engagé à travailler en 2015 à la formalisation des règlements intérieurs du conseil d'administration, du conseil de formation et de la commission d'appel d'offres.

#### 1.2.3 La démarche qualité

L'IFAP s'est porté candidat en 2010 à la démarche qualité formation professionnelle continue proposée par la Nouvelle-Calédonie et plus particulièrement, la direction de la formation professionnelle continue (DFPC).

Cette procédure formalisée a révélé la nécessité pour l'IFAP de mettre en place ou de renforcer les procédures et les outils dans le cadre d'un « contrat de progrès » comportant un plan d'action, dont l'exécution devait être menée pour l'essentiel durant l'année 2010.

La mise en œuvre a cependant été plus longue que le délai fixé initialement par l'organisme contrôleur puisque l'audit final a été conduit au mois de juin 2012.

Certaines mesures correctrices à mettre en place dans un délai de 3 à 6 mois selon les cas, ont encore été demandées. Elles ont fait l'objet d'évaluation en octobre 2012 et janvier 2013, ce qui a conduit le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie à délivrer à l'IFAP le label « qualiform pro » valable jusqu'au 1<sup>er</sup> mars 2016.

La chambre relève que la démarche qualité, dans laquelle s'est engagé l'IFAP lui a permis de se doter d'un cadre d'action plus formalisé et d'améliorer ses outils et procédures.

### **1.3 Le projet d'établissement**

Élément important de la gouvernance d'un organisme, le projet d'établissement de l'IFAP portant sur la période 2012-2014 a été mené dans des conditions peu satisfaisantes, du point de vue de son adoption mais aussi de sa mise en œuvre.

#### 1.3.1 Une démarche tardive n'associant pas suffisamment le conseil d'administration

L'IFAP s'est lancé courant 2011 dans une démarche d'élaboration d'un projet d'établissement couvrant la période 2012-2014.

L'origine du projet d'établissement se situe dans la démarche de l'audit qualité, qui a fait apparaître la nécessité de se doter d'un tel cadre.

La chambre relève le caractère tardif de la mise en place d'un tel document qui répond à l'une des critiques identifiées par un audit organisationnel commandé en 2007 par l'IFAP. Celui-ci montrait notamment l'absence de valeurs communes et de cadre stratégique au sein de l'organisme.

La démarche, qui a fortement mis à contribution le personnel de l'IFAP, a été menée pour l'essentiel en interne, avec l'appui d'un prestataire pour le pilotage du projet.

En revanche, les instances statutaires que sont le conseil d'administration et le conseil de formation, n'ont pas été suffisamment associées au projet.

Le conseil d'administration n'a été que tenu informé du lancement de cette initiative alors même que le processus d'élaboration décrit par le projet lui-même<sup>11</sup> prévoyait plusieurs interventions de l'instance collégiale, notamment en ce qui concerne la validation des orientations stratégiques. Une information en ce sens avait d'ailleurs été donnée en mai 2011 au conseil d'administration.

Le conseil de formation, qui connaît des difficultés chroniques de fonctionnement, n'a pas d'avantage examiné le projet.

La chambre observe donc que la mise en œuvre du projet s'est écartée du schéma prévu initialement.

Le projet qui n'est pas un projet à vocation uniquement managériale, est donc avant tout celui de la direction. Or, celle-ci n'avait pas la compétence juridique pour fixer elle-même les orientations stratégiques de l'établissement, prérogative réservée au conseil d'administration.

Le bilan effectué en 2014 sur sa mise en œuvre (présenté infra) montre d'ailleurs que les agents de l'IFAP ont perçu le projet comme un outil de pilotage de la direction et non de l'institution, ce qui constitue une limite.

Selon l'IFAP, le processus d'élaboration du projet d'établissement 2015-2017 associera plus étroitement le conseil d'administration. La chambre prend acte de cette résolution et souligne la nécessité que ce projet s'inscrive dans les orientations définies à l'occasion du plan d'action de modernisation de la fonction publique qui vient d'être initié par la Nouvelle-Calédonie.

### 1.3.2 Un contenu très ambitieux mais insuffisamment tourné vers la conduite du changement

Le projet d'établissement ne comporte pas moins de 9 axes stratégiques et 34 sous-axes, embrassant un large spectre, ce qui en fait un document très ambitieux mais qui souffre de plusieurs faiblesses méthodologiques sur sa conception même.

En premier lieu, et de manière peu logique, les axes stratégiques ont été définis préalablement par la direction, avant même que le diagnostic ait été réalisé<sup>12</sup>.

En deuxième lieu devant un aussi grand nombre d'objectifs, il n'y a pas eu de hiérarchisation des priorités, afin que la mise en œuvre se focalise sur celles-ci et que des arbitrages puissent être le cas échéant rendus.

En dernier lieu, le projet n'identifie pas de chef de file par thématique qui soit en charge de l'exécution du projet.

---

<sup>11</sup> Page 53 et suivantes.

<sup>12</sup> Page 15 « un travail de réflexion de la part de la direction a abouti à la définition de 9 axes stratégiques majeurs pour l'établissement, déclinés en 34 sous-objectifs »

La chambre relève que l'IFAP n'a pas mis en place les éléments permettant de suivre et d'évaluer chemin faisant la mise en œuvre du projet. Les tableaux de bord qui devaient être créés à cet effet et alimentés trimestriellement n'ont pas été suivis. Ils auraient sans nul doute permis de procéder aux ajustements nécessaires sans attendre la fin du plan d'établissement.

L'évaluation du projet d'établissement a été réalisée tardivement, en avril-mai 2014, sous la forme d'entretiens avec le personnel, les employeurs et la DFPC. Elle a été restituée sous la forme d'un film de 9mn présenté au personnel et au conseil d'administration en septembre 2014. Si la démarche peut séduire sur la forme, elle est forcément réductrice quant au fond.

Il eut été préférable d'en faire un outil de communication (en interne comme en externe) venant en appui d'une évaluation plus détaillée empruntant des modes plus classiques.

La chambre estime donc souhaitable que l'IFAP prenne en compte ces faiblesses constatées lors de l'élaboration du projet d'établissement 2015-2017.

**Recommandation n° 7 :**

**La CTC recommande que le futur projet d'établissement renforce le volet méthodologique permettant d'assurer la bonne mise en œuvre du plan et son évaluation en continu.**

Dans sa réponse aux observations provisoires, l'IFAP a produit une délibération du conseil d'administration en date du 5 décembre 2014 approuvant le projet d'établissement 2015-2017. Les éléments adressés à la chambre attestent d'une nouvelle approche méthodologique. La chambre prend acte de l'engagement d'assurer une présentation de l'état d'avancement du projet deux fois par an devant le conseil d'administration.

## **2 L'activité de l'IFAP**

Les dispositions des articles 3 et 4 de la délibération n° 326 du 12 décembre 2002 modifiée, définissent la mission de formation de l'IFAP autour des volets suivants :

- la formation initiale des agents en poste en Nouvelle-Calédonie ;
- la formation continue des agents en poste en Nouvelle-Calédonie ;
- la préparation aux concours et examens professionnels ouverts en Nouvelle-Calédonie ;
- la formation des élus et membres des institutions calédoniennes ;
- la formation des agents publics titulaires d'un mandat syndical.

L'IFAP peut, également, organiser des formations au bénéfice de ressortissants d'états ou territoires du Pacifique ainsi qu'au bénéfice de personnel associatif gestionnaire de mission de service public. Il est, en outre, habilité à l'organisation de prestations à la demande, à l'ingénierie et à la documentation.

### **2.1 Présentation générale de l'activité de l'IFAP**

Le portefeuille d'activité de l'IFAP s'inscrit dans l'héritage historique de l'institut de formation des personnels administratifs antérieur au transfert à la Nouvelle-Calédonie, notamment, en charge de la formation professionnelle et du perfectionnement, de la qualification et de la promotion sociale.

Ventilé selon une typologie reprenant celles des statuts, le volume de formations dispensées progresse de manière significative durant la période 2008-2013.

**Tableau n° 1 : nombre de sessions et d'heures stagiaires réalisées par l'IFAP**

	2008		2009		2010		2011		2012		2013		Evolution période	
	Sessions tenues	Heures stagiaires	Sessions tenues	Heures Stagiaires										
<b>Sous total formation continue</b>	<b>654</b>	<b>126 471</b>	<b>629</b>	<b>104 937</b>	<b>770</b>	<b>120 291</b>	<b>891</b>	<b>140 763</b>	<b>913</b>	<b>131 424</b>	<b>1 016</b>	<b>146 886</b>	<b>55%</b>	<b>16%</b>
Santé, action sociale	158	30 907	191	33 767	134	35 671	157	38 335	138	29 413	168	33 738	6%	9%
Institutions, droit, finances	98	20 657	87	17 062	95	23 677	132	33 394	168	34 694	147	31 830	50%	54%
Informatique	122	38 761	91	12 225	169	10 822	193	11 684	215	17 665	324	26 685	166%	-31%
Sciences, techniques et sécurité	165	12 133	148	13 617	229	20 886	201	24 602	238	19 994	223	25 084	35%	107%
Ressources humaines, management	111	24 013	112	28 266	143	29 235	208	32 748	154	29 658	154	29 549	39%	23%
<b>Sous total autres formations statutaires</b>	<b>44</b>	<b>14 044</b>	<b>56</b>	<b>46 698</b>	<b>118</b>	<b>36 355</b>	<b>188</b>	<b>35 985</b>	<b>141</b>	<b>35 709</b>	<b>120</b>	<b>34 592</b>	<b>173%</b>	<b>146%</b>
Préparation aux concours et examens	44	14 044	43	44 530	47	28 789	80	28 215	74	23 714	56	21 237	27%	51%
Formation des élus	0	0	5	918	30	2 330	71	1 379	7	590	2	137	ns	ns
Formation des nouveaux arrivants	0	0	0	0	41	5 236	37	6 391	60	11 405	61	13 120	ns	ns
Syndicats	0	0	8	1 250	0	0	0	0	0	0	1	98	ns	ns
<b>Sous total autres formations</b>	<b>54</b>	<b>38 369</b>	<b>42</b>	<b>17 457</b>	<b>14</b>	<b>3 150</b>	<b>11</b>	<b>12 955</b>	<b>44</b>	<b>17 467</b>	<b>26</b>	<b>11 699</b>	<b>-52%</b>	<b>-70%</b>
Métiers de formation et de l'insertion	0	0	0	0	0	0	8	9 470	26	13 273	26	11 699	ns	ns
Enseignement, formation, action culturelle	24	25 667	20	9 477	0	0	0	0	0	0	0	0	-100%	-100%
Coopération régionale	6	3 787	6	3 229	0	0	0	0	3	1 064	0	0	-100%	-100%
Enseignement général	0	0	0	0	0	0	3	3 485	15	3 130	0	0	ns	ns
Contrat d'agglomération	24	8 915	16	4 751	14	3 150	0	0	0	0	0	0	-100%	-100%
<b>Volume total des formations</b>	<b>752</b>	<b>178 884</b>	<b>727</b>	<b>169 092</b>	<b>902</b>	<b>159 796</b>	<b>1 090</b>	<b>189 703</b>	<b>1 098</b>	<b>184 600</b>	<b>1 162</b>	<b>193 177</b>	<b>55%</b>	<b>8%</b>

Source : CTC d'après les détails des rapports d'activité annuels. L'« heure stagiaire » est un ratio calculé par l'IFAP représentant le volume des heures de formation dispensées prenant compte le nombre de stagiaires inscrits (ou désistés) multiplié par la durée totale de la formation considérée.

Le tableau ci-dessus montre en effet une progression de 8 % des heures stagiaires et de 55 % des sessions tenues.

La rétrospective met également en évidence un quasi-doublement du volume total des thématiques pédagogiques, passant de 237 en 2008 à 400 en 2013 (tableau n° 2).

L'IFAP souligne également dans sa réponse le fort développement de l'offre de formation qui suit celle du besoin exprimé par les collectivités.

Tableau n°2 : nombre de thématiques pédagogiques

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Evolution en %
<b>Sous total formation continue</b>	<b>204</b>	<b>236</b>	<b>233</b>	<b>311</b>	<b>379</b>	<b>338</b>	<b>66%</b>
Santé, action sociale	46	59	51	69	78	86	87%
Institutions, droit, finances	52	47	57	57	71	74	42%
Informatique	42	44	31	32	84	71	69%
Sciences, techniques et sécurité	32	39	48	72	77	60	88%
Ressources humaines, management	32	47	46	81	69	47	47%
<b>Sous total autres formations statutaires</b>	<b>9</b>	<b>23</b>	<b>49</b>	<b>41</b>	<b>64</b>	<b>42</b>	<b>367%</b>
Préparation aux concours et examens	8	16	18	28	31	34	325%
Formation des nouveaux arrivants			6	5	4	5	ns
Formation des élus	0	3	25	6	29	2	ns
Syndicats	1	4	0	2		1	0%
<b>Sous total autres formations</b>	<b>24</b>	<b>27</b>	<b>6</b>	<b>8</b>	<b>26</b>	<b>20</b>	<b>-17%</b>
Métiers de formation et de l'insertion				7	20	20	ns
Enseignement, formation, action culturelle	10	15	0	0	0	0	-100%
Coopération régionale	4	6	0	0	3	0	-100%
Enseignement général			0	1	3	0	ns
Contrat d'agglomération	10	6	6				-100%
<b>Total des thématiques pédagogiques</b>	<b>237</b>	<b>286</b>	<b>288</b>	<b>360</b>	<b>469</b>	<b>400</b>	<b>69%</b>

Source : CTC d'après les détails des rapports d'activité annuels.

Mais, le rythme de progression s'avère différent selon le type d'actions. Ainsi, la formation continue, qui constitue également le volume le plus conséquent, progresse de 66% tandis que les autres formations statutaires, telles que la préparation aux concours ou la formation initiale des nouveaux arrivants dans les services publics, demeurent marginales dans la masse globale de l'activité dispensée (même si elles ont sensiblement progressé).

Dans ce cadre, le nombre de stagiaires inscrit s'est accru de 53% au cours de la période tandis que les heures stagiaires<sup>13</sup> progressent de 8% (tableau n° 1).

<sup>13</sup> Volume des heures de formation dispensées, calculé en prenant compte le nombre de stagiaires inscrits (ou désistés) multiplié par la durée totale de la formation.

Tableau n°3 : activité en nombre de stagiaires, d'heures, de sessions et de thèmes

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Evolution en %
Stagiaires inscrits (A)	7 949	8 729	10 361	11 963	12 166	12 154	53%
Heures stagiaires (B)	178 884	169 092	159 796	189 703	184 600	193 177	8%
Sessions tenues	752	727	902	1 090	1 098	1 162	55%
Thématiques pédagogiques	237	286	288	360	469	400	69%
<b>Ratio Heure stagiaires/Stagiaires inscrits (B/A)</b>	<b>22,5</b>	<b>19,4</b>	<b>15,4</b>	<b>15,9</b>	<b>15,2</b>	<b>15,9</b>	<b>-29%</b>

Source : CTC d'après les détails des rapports d'activité.

La masse des formations dispensées connaît une progression plus rapide que celle des stagiaires ou des heures de formation. Par action, ceci traduit une durée moyenne globalement plus courte. Celle-ci se réduit au cours de la période, passant de 22,5 heures<sup>14</sup> en 2008 à 15,8 heures en 2013. L'IFAP confirme ce constat tout en précisant que la durée moyenne annuelle atteint actuellement 2 jours par agent.

Outre les volets statutaires, telles que la formation continue, la préparation aux concours ou la formation initiale, l'IFAP développe un portefeuille non obligatoire, visant à répondre à des besoins ponctuels ou conjoncturels. Il a repris à sa charge un module « Métiers de la formation et de l'insertion » dévolu à l'institut de développement des compétences (IDC-NC) jusqu'en 2011. Erigé en service de l'IFAP, il a vocation à former de futurs formateurs professionnels d'adultes certifiés auprès du ministère du travail et de l'emploi pour le compte de la Nouvelle-Calédonie<sup>15</sup> : conseillers en insertion professionnelle, encadrants techniques d'insertion et formateurs professionnels pour adultes.

L'IFAP exerce ses missions sur la base d'une programmation qui décline l'ensemble des actions pédagogiques, respectivement, en « projets spécifiques » et « offre standard ». Le premier volet répond à des commandes, propres à chaque employeur ou à un groupe d'employeurs, tandis que le second recouvre un catalogue de prestations mutualisées.

## 2.2 La formation initiale

En application des dispositions de l'article 20 de la délibération n° 326 du 12 décembre 2002 modifiée, « les enseignements liés à la formation initiale des fonctionnaires sont approuvés par le gouvernement, sur proposition du conseil d'administration de l'établissement ».

Or, comme le présent rapport en fait déjà état dans la partie traitant de la gouvernance, l'IFAP ne s'est guère saisi de ce volet, puisqu'on peine à trouver des propositions en la matière. Bien plus, dans de nombreux documents, l'IFAP se présente lui-même comme un organisme en charge de la formation continue des agents publics, oubliant qu'il est aussi statutairement en charge de la formation initiale.

C'est une rupture importante avec les origines de l'IFAP, créé pour assurer la formation initiale des agents publics calédoniens, dans le cadre d'une véritable école.

A l'occasion de sa réunion du 3 janvier 2008, le conseil d'administration autorise le recrutement, pour une durée limitée, d'un chef de projet FIA (formation initiale

<sup>14</sup> Un jour plein de formation équivaut à 7 heures.

<sup>15</sup> Celle-ci en finance le fonctionnement par voie de subvention : 34 MF en 2011 ; 27 MF en 2012 et 83 MF en 2013.

d'application). L'IFAP marque sa préférence pour s'attacher les services d'un expert métropolitain de la question, afin de mettre en place plus rapidement un dispositif.

Mais cette décision ne va pas être mise en œuvre puisque lors du conseil d'administration du 1<sup>er</sup> octobre 2009, il est indiqué qu'un agent contractuel recruté localement est missionné pour proposer une nouvelle formule de formation d'intégration des nouveaux arrivants.

Les débats montrent que le dossier de la formation initiale des agents chemine lentement puisqu'il est fait référence à un engagement pris par le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie en 2004.

L'IFAP confirme les difficultés de mise en place de la formation initiale. Il mentionne dans sa réponse « que les propositions de parcours n'ont pas reçu, de la part de la Nouvelle-Calédonie et des employeurs cotisants, la validation escomptée en raison de la durée jugée trop longue (tronc commun de 70 h + parcours manager 70 h + bureautique 13 jours) et du budget important à engager (23 MF/an pour les coûts pédagogiques hors frais de déplacement des stagiaires). »

L'IFAP approuve en décembre 2009 la mise en place d'un dispositif visant à « faciliter l'intégration au sein de la fonction publique calédonienne en promouvant un socle de connaissances adapté », dénommé le dispositif d'intégration des nouveaux arrivants (DINA).

Par son objet, il se rattache donc à la formation initiale, même s'il est davantage perçu comme « un lieu d'échange, permettant de découvrir et/ou de parfaire les connaissances indispensables à la compréhension du cadre de la fonction publique calédonienne »<sup>16</sup>.

Le DINA est expérimenté à compter du mois d'avril 2010.

Il s'agit d'un module court de 8 jours répartis sur 8 mois et traitant, à l'origine, de quatre thématiques au cours de l'année de nomination :

- le cadre institutionnel,
- le développement des compétences et la professionnalisation,
- la gestion des deniers publics,
- les missions de service public et les responsabilités des acteurs.

Le dispositif a déjà évolué à plusieurs reprises dans son contenu et l'ordonnancement de ses modules. Ainsi, le module institutionnel a été réduit d'une journée dédiée aux cadres socioéconomiques et socioculturels de la Nouvelle-Calédonie.

Cette formation est également généraliste puisqu'elle compte indifféremment des participants de tous corps et grades. Les lauréats ayant vocation à exercer des missions managériales se voient, en outre, proposer une formation de trois jours supplémentaires sur les fondamentaux du management.

Le DINA est réservé aux lauréats des concours externes et ceux recrutés sur titre des différentes filières.

---

<sup>16</sup> Rapport d'activité 2010 de l'IFAP page 51.

Le module induit également, un accompagnement dédié des stagiaires dans l'exercice de leurs nouvelles fonctions. Ceci a donc conduit l'IFAP à élargir le parcours aux tuteurs (au nombre de 96 en 2010).

Même si le nombre de bénéficiaires oscille entre 150 et 220 agents selon les années, l'activité générée pour l'IFAP demeure faible puisqu'en 2013, elle représente moins de 7 % des heures stagiaires et 3% des dépenses de formation directe (environ 8 MF CFP).

Tableau n°4 : éléments d'activité concernant le DINA :

	Avril 2010 à octobre 2011	2012	Mars à Octobre 2013	2014
Lauréats concours externes	93	148	102	102
Recrutés sur titre	58	61	119	70
<b>Total bénéficiaires inscrits</b>	<b>151</b>	<b>209</b>	<b>221</b>	<b>172</b>
dont encadrants	12	7	19	0
<b>Nombre de promotions</b>	<b>16</b>	<b>15</b>	<b>15</b>	<b>12</b>

Source : données issues des rapports d'activité annuels de l'IFAP.

Il s'agit d'un dispositif qui est proposé prioritairement aux organismes cotisants, mais des agents d'autres collectivités ou structures en bénéficient également. Tel est le cas pour l'OPT et la ville de Nouméa, qui en 2013 ont représenté à eux seuls la moitié des stagiaires. En 2014, l'OPT n'a pas reconduit sa participation à ce dispositif, l'IFAP ayant indiqué que l'établissement avait mis en place son propre module.

Mais contrairement au dispositif en vigueur dans la fonction publique territoriale métropolitaine, et faute de cadre réglementaire en la matière, cette formation n'est pas obligatoire.

Ceci place les agents publics dans des situations très différentes en fonction des orientations fixées par les employeurs. Le DINA est en pratique mis en œuvre par un nombre très restreint d'entre eux, et bon nombre de cotisants n'y ont pas recours, comme le montre le tableau ci-dessous :

Tableau n°5 : Provenance des stagiaires DINA

	Mars à novembre 2012	Mars à octobre 2013	2014
Nouvelle-Calédonie	49	34	53
Province Sud	37	51	40
Province Nord	27	22	17
Commune de Nouméa	16	46	53
OPT	71	62	
autres	5	6	9
<b>Nombre total de bénéficiaires</b>	<b>205<sup>17</sup></b>	<b>221</b>	<b>172</b>

Source : données issues des rapports d'activité de l'IFAP.

## 2.3 La formation continue

En application des dispositions de l'article 21 de la délibération n° 326 du 12 décembre 2002 modifiée, « l'établissement élabore, organise, met en œuvre et évalue les formations continues répondant aux missions qui lui sont confiées ».

<sup>17</sup> L'écart avec le total des bénéficiaires (209) correspond à l'abandon du cursus par certains agents.

Ce volet concentre plus des trois quarts des activités de la période sous revue, soit quelques 4 873 sessions pour 770 772 heures stagiaires (tableau n° 1).

C'est donc le cœur de l'activité de l'IFAP.

Parmi les modules déployés, les secteurs « informatique » et « sciences, techniques et sécurité » (STS) représentent, respectivement, plus de 48% des sessions et plus de 30% des heures stagiaires ; le premier reflète surtout l'évolution technologique du travail tandis que le second est le plus souvent lié à des obligations réglementaires.

L'adaptation des besoins permet, actuellement, à l'IFAP de disposer d'un vaste portefeuille visant à répondre aux enjeux de professionnalisation en Nouvelle-Calédonie : les marchés publics, la bureautique, le management, les finances et la gestion publique ainsi que plusieurs formations diplômantes en matière de santé ou de gestion des risques.

La diversification de l'offre de formation proposée par l'IFAP aboutit parfois à démultiplier les modules traitant de sujets connexes, au point de rendre parfois artificielle et peu lisible la distinction entre l'offre catalogue et l'offre dite spécifique.

A titre d'exemple, le catalogue 2013 propose une quinzaine de modules dédiés aux finances.

Certains projets se recoupent largement, voire semblent redondants : « Fondamentaux des finances », « Introduction aux finances publiques pour les non financiers » et « Finances publiques » ou « Principes de la comptabilité publique ».

Il en est de même pour les thèmes traitant de la commande publique, autour des procédures de passation des marchés et plus particulièrement des critères d'attribution, pour lesquelles l'IFAP propose plusieurs formations.

Selon l'IFAP, la multiplicité des modules est justifiée par le fait qu'ils ne visent pas les mêmes publics. Pour autant, il n'existe pas de suivi susceptible d'étayer cet argument.

En tout état de cause, cette profusion de formations traitant de thèmes analogues peut nuire à la lisibilité de l'offre pour le stagiaire potentiel.

Dans sa réponse, l'IFAP indique partager la préoccupation de la chambre sur l'intérêt de rationaliser cette offre. Le conseil d'administration du 5 décembre 2014, évoque cette question, en faisant un objectif pour 2015.

A contrario, dans certains secteurs, les formations généralistes sont peu présentes. Au sein des modules « ressources humaines », la part dédiée au management prend le pas sur des volets statutaires, alors qu'ils s'adressent à un public restreint. Ainsi, il n'y a pas de volet traitant de la fonction publique et des enjeux quel que soit que le grade de l'agent à former. Ce volet fait, ponctuellement, l'objet de prestations dévolues à des cadres de la DRHFPNC mais sans être intégré au corpus pédagogique de l'offre catalogue.

En pratique, si chaque module procède bien d'une identification technique sous forme de fiche signalétique et de cahier des charges établis par les équipes pédagogiques de l'IFAP, la diversité des propositions thématiques n'est pas associée à tel ou tel métier, grade ou évolution institutionnelle. En l'état, la configuration des outils opérationnels (logiciel métier, indicateurs) et les objectifs dévolus aux services ne reflètent pas suffisamment une approche transversale quant aux besoins.

La chambre relève à nouveau que l'expertise du conseil de formation de l'IFAP, qui ne se réunit pas suffisamment, serait ici particulièrement utile pour évaluer la pertinence de l'offre. A cela s'ajoute également l'intérêt de rationaliser l'organisation des formations, puisque la multiplication des modules est génératrice de surcoûts pour l'IFAP.

A contrario, et comme l'avait d'ailleurs souligné le conseil de formation lors d'une de ses rares réunions, la formation continue proposée n'anticipe pas suffisamment les besoins liés aux nouveaux transferts de compétence de l'Etat à la Nouvelle-Calédonie.

L'IFAP souligne que ces besoins ne ressortent pas des plans de formation établis par la Nouvelle-Calédonie. Mais, la chambre estime qu'il lui appartient également de travailler en amont l'offre avec les collectivités et établissements concernés.

La chambre prend bonne note que l'IFAP proposera une offre de formation en matière de sécurité civile, de droit civil et de droit commercial. L'IFAP ajoute qu'une réflexion sera également engagée avec la DRHFPNC sur l'accompagnement des cadres à potentiel afin de préparer leur future mobilité.

## **2.4 La préparation aux concours et examens professionnels**

### 2.4.1 Présentation de l'activité

L'IFAP assure une activité de préparation aux concours (et examens professionnels) pour les personnes qui sont déjà agents des collectivités et établissements calédoniens.

L'activité et le rythme des cycles d'accompagnement préparatoire sont tributaires du calendrier arrêté par la Nouvelle-Calédonie, par les communes et par l'Etat (pour ce qui concerne certains concours organisés localement).

Ceci doit conduire l'IFAP à adapter la durée des cursus dans l'intérêt des stagiaires. Ponctuellement, des conventions sont conclues avec les employeurs ou des prestataires institutionnels pour couvrir des cycles spécifiques. L'ensemble recouvre, ainsi, une centaine de concours et examens professionnels préparés au cours de la période sous revue.

Ce volet totalise sur la période 344 sessions (5% du volume total) et 160 529 heures stagiaires (12% du volume total- cf. tableau n° 1 supra).

Sur 2013<sup>18</sup>, le coût de cette activité demeure limité puisqu'il représente 13,4 MF CFP, soit 5% des charges directes de formation. En nombre de jours de formation, les préparations aux concours et examens professionnels totalisent plus de 10 jours, en moyenne, par an et par agent compte tenu des spécificités propres à certains modules.

Outre les préparations relatives au cadre d'emploi de l'administration générale (CAG), l'IFAP intervient sur des modules particuliers impliquant des moyens très ciblés. Certains sont délocalisés en province nord (comme celui de technicien de l'équipement rural). D'autres ouvrent accès à un cycle préparatoire approfondi et plus long en métropole (par exemple les policiers calédoniens aspirant à l'école nationale de police ou les candidats administrateurs territoriaux).

---

<sup>18</sup> Source : compte administratif 2013 de l'IFAP

En concertation avec la DRHFPNC, les cycles se déroulent entre octobre n-1 et avril de l'année n.

Organisés sur le territoire des trois provinces calédoniennes, les préparations concernent plus d'un millier d'agents inscrits dont 80% intéressant le cadre d'administration générale et 16% les instituteurs.

#### 2.4.2 Les résultats

Deux indicateurs, suivis d'ailleurs par l'IFAP, permettent d'apprécier les résultats de ce secteur d'activités : le taux d'érosion, c'est-à-dire le taux d'absentéisme et le taux de réussite aux concours et examens professionnels.

La chambre constate que ces indicateurs ne sont pas satisfaisants :

- **les taux d'érosion<sup>19</sup>** du secteur préparation aux examens et concours sont importants et très supérieurs au taux d'érosion global des formations de l'IFAP.

Tableau n°6 : taux d'érosion des stagiaires

Taux d'érosion	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Secteur préparation aux concours	41 %	34 %	23 %	29 %	33 %	31 %
Ensemble des secteurs	22 %	26 %	24 %	17 %	19 %	17 %

Source : rapports d'activités de l'IFAP.

Le manque d'assiduité a été analysé par l'IFAP, qui l'attribue essentiellement à l'insuffisance de prérequis ainsi qu'à la faible motivation des candidats. Des facteurs géographiques peuvent également jouer, notamment en province Nord, du fait de la dissémination des candidats.

L'organisme a déployé diverses mesures pour réduire l'absentéisme, comme la mise en place d'une période fixe de préparation aux concours, des cycles longs de remise à niveau, des devoirs à distance, la délocalisation de certaines sessions de préparation en province Nord.

Pour autant, le taux d'érosion peine à descendre en dessous de 30 % et la tendance baissière qui s'amorçait entre 2008 et 2010 paraît désormais stoppée. Ce taux demeure toujours très sensiblement au-dessus du taux moyen de l'ensemble des secteurs, puisqu'il est presque du double en 2013 (31 % contre 17 %).

L'IFAP a décidé de mettre à disposition des employeurs fin 2014 des tests de positionnement, que les candidats pourront passer afin qu'ils connaissent leur niveau.

Dans sa réponse aux observations provisoires, l'IFAP relève les résultats encourageants de ce dispositif. Il prévoit « un test de positionnement motivationnel » et un test de connaissance, tous deux assortis de recommandations afin d'orienter le stagiaire soit vers un cycle long (remise à niveau préalable) soit vers un cycle court (préparation à la méthodologie des épreuves). Ces dispositifs existent pour les concours d'entrée à l'institut de formation des maîtres de Nouvelle-Calédonie (IFMNC) et pour les concours du cadre d'administration générale.

---

<sup>19</sup> Calculé ainsi : Nombre d'heures stagiaires non-réalisées / Nombre d'heures stagiaires prévues

L'efficacité de ces dispositifs (permettant de diagnostiquer le besoin de formation) sera renforcée si elle est accompagnée par l'employeur. La démarche de promotion de l'agent qui est au départ individuelle, aura d'autant plus de chance d'aboutir si elle s'inscrit également dans le cadre plus large d'une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences portée par l'employeur. Ceci contribue largement à renforcer la motivation des candidats qui doivent avoir conscience de l'effort à consentir dans le cadre de la préparation aux concours ;

- l'autre constat porte **sur les taux de réussite aux concours et examens** des candidats, s'agissant notamment de ceux relatifs au cadre d'administration générale, qui représentent les volumes les plus importants

La CTC relève que l'intégralité des postes offerts n'est pas pourvue à l'issue des concours ou des examens professionnels, ce qui tend à montrer que le niveau général des candidats n'est pas jugé suffisant par les jurys.

Il y a donc là un enjeu majeur pour les collectivités qui peinent à recruter des collaborateurs par voie du concours mais aussi, éprouvent des difficultés à faire émerger des personnels d'encadrement. A cet égard, les résultats des examens professionnels montrent que seulement quatre des 12 postes d'attachés principaux ont été pourvus.

La chambre constate que les taux de réussite des candidats préparés par l'IFAP sont globalement plus élevés que les taux globaux, qualifiés par l'établissement de « dramatiquement bas ». Pour autant, ces résultats ne sont pas suffisamment connus et de nombreux candidats admis n'ont pas eu recours aux services de l'IFAP, qui n'apparaît donc pas comme une garantie de succès. C'est surtout le cas en catégorie B et C, où un volant important d'agents suit d'autres voies de préparation, qu'elles soient institutionnelles ou personnelles.

La CTC estime qu'un effort particulier mérite donc d'être accompli dans ce secteur de la formation, qui peine à trouver son public et à le retenir.

#### **Recommandation n° 8 :**

**La chambre invite l'IFAP à poursuivre et intensifier, en liaison étroite avec les employeurs, les actions entreprises afin d'améliorer la performance globale du secteur de la préparation aux concours et aux examens professionnels.**

A ces deux problèmes de fond, vient se greffer la problématique de la manière dont l'IFAP rend compte de son activité et de ses résultats en la matière. Certains tableaux du rapport d'activité, principal outil de reporting de l'IFAP, sont peu lisibles, comportent des informations parcellaires et donnent lieu à des interrogations quant à leur interprétation.

La chambre constate l'insuffisance de l'échange d'information entre l'IFAP et le service des concours de la Nouvelle-Calédonie puisque l'établissement indique que «le service concours de la DRHFP NC gère ces statistiques. Quant à l'IFAP et au secteur EEC<sup>20</sup>, il gère les chiffres dont nous avons réellement besoin (réunion équipe, employeurs...) ...».

La CTC estime au contraire qu'un meilleur partage de l'information entre l'organisateur du concours et le préparateur ne pourrait que contribuer à l'amélioration du service rendu aux employeurs.

---

<sup>20</sup> Secteur de l'examen et des concours

Le rapport d'activité 2013 ne comporte quant à lui aucune information sur les taux de réussite, alors qu'il s'agit d'un indicateur de performance pertinent sur cette activité.

La CTC invite donc l'IFAP à se rapprocher davantage sur ce point de la DRHFPNC et d'assurer une permanence dans la présentation des résultats du secteur.

Dans sa réponse, l'établissement souligne que depuis 3 ans, il travaille en étroite collaboration avec le service concours de la DRHFPNC afin d'anticiper la programmation et l'organisation des concours et des formations préparatoires associées.

#### **Recommandation n°9 :**

**La CTC invite l'IFAP à mieux prendre en compte dans son action et sa communication les taux de réussite aux concours et examens professionnels.**

L'IFAP estime qu'il faut également tenir compte du projet de création d'un centre de gestion à horizon fin 2015. Cet organisme se verrait confier l'organisation des concours et la formation (y compris la préparation aux concours). Selon l'établissement, la recommandation de la chambre trouverait naturellement sa place dans cette orientation, qui confiera à une même structure et donc à une même responsabilité, l'ensemble de l'activité « concours et examens ».

## **2.5 La formation des élus et des représentants syndicaux**

Les statuts de l'IFAP mentionnent que l'organisme peut assurer d'une part la formation des élus et membres des institutions calédoniennes et d'autre part, des agents publics titulaires d'un mandat syndical.

Ces deux activités font l'objet de secteurs distincts, mais qui ont regroupés en vue de leur présentation.

### **2.5.1 La formation des élus**

Les élus calédoniens, à l'instar de leurs homologues métropolitains bénéficient de dispositions destinées à faciliter l'accès à la formation<sup>21</sup>.

La formation des élus fait l'objet d'un agrément triennal par le ministère de l'intérieur délivré depuis 2004 à l'IFAP. Au cours de la période examinée, l'IFAP a pris différentes initiatives pour développer une offre de formation adaptée aux élus.

En 2008, une cartographie des besoins a été effectuée en partenariat avec l'association des maires de Nouvelle-Calédonie auprès de 16 mairies conduisant à la conception de différents modules ciblés autour d'un parcours thématique portant sur la communication, l'organisation politique et administrative, les finances publiques et la gestion des collectivités.

L'offre de formation est fréquemment modifiée durant la période : l'établissement ajuste tous les ans son catalogue, la durée des interventions, voire son public puisque l'IFAP a ouvert certaines d'entre elles aux collaborateurs des élus.

---

<sup>21</sup> Article L. 121-37 du code des communes pour les élus municipaux, article 78 et 163 de la LO pour respectivement le congrès et les assemblées de province.

Pour autant, l'IFAP peine à trouver un public car le nombre de stagiaires et de jours de formation paraît globalement assez faible.

La population d'élus formés demeure marginale puisqu'elle ne concerne qu'environ 2%<sup>22</sup> (2013) à 6% (2009) de l'ensemble des mandats locaux en Nouvelle-Calédonie.

Dans sa réponse, l'IFAP souligne que « les élus restent difficiles à mobiliser en formation compte-tenu des exigences de leur charge et qu'il a été conduit à procéder à de nombreuses annulations de sessions faute d'inscrits ou en raison de désistements de dernière minute.

Ces formations sont également ouvertes aux collaborateurs de groupes politiques ou de cabinet, voire aux fonctionnaires (ainsi en 2010, 20 collaborateurs de cabinet de la province Sud ont bénéficié de formations). Les éléments statistiques contenus dans les rapports d'activité ont donc été retraités pour identifier les seuls élus formés. L'IFAP a rencontré des difficultés à établir la liste précise des bénéficiaires, dont les fonctions n'étaient pas identifiées.

Tableau n°7 : nombre d'élus formés

	2009	2010	2011	2012	2013
Elus municipaux	27	22	27	19	15
Elus provinciaux	23	17	14	8	5
<b>Total des élus formés</b>	<b>50</b>	<b>39</b>	<b>41</b>	<b>27</b>	<b>20</b>

Source : rapports d'activité annuels de l'IFAP.

La formation est par ailleurs souvent concentrée sur un module de formation : en 2012, 17 des 19 élus municipaux provenaient du conseil municipal de Bourail, qui ont assisté à une formation dans le domaine des finances publiques organisée sur 3 jours.

L'année 2013 montre une activité particulièrement faible que l'IFAP attribue à la conjoncture politique qui n'aurait pas favorisé la mise en place des formations.<sup>23</sup>

Par ailleurs, le taux d'érosion dans ce secteur est plus élevé que la moyenne générale (plus de 30 % depuis 2011, contre moins de 20 %).

Ces différents points montrent que l'IFAP devrait donc mieux analyser les raisons du bilan très mitigé qu'on peut faire sur ce secteur, les corrections apportées au programme annuel ne se traduisant pas par une augmentation sensible de l'activité. Celle-ci doit également être suivie avec plus de précision.

Les enjeux sont d'autant plus forts pour 2014-2015, avec le renouvellement importants des membres du congrès, des assemblées de province et des conseils municipaux à la suite des élections.

Une offre de formation a été élaborée en 2014 avec le congrès de Nouvelle-Calédonie, sous la forme d'un séminaire de 7 jours. Une trentaine de personnes (y compris des collaborateurs) y ont participé. Mais l'IFAP précise que « compte tenu de la démission du

<sup>22</sup> La Nouvelle-Calédonie compte quelques 857 mandats d'élus locaux dont 778 municipaux, 77 dans les 3 assemblées, 54 au congrès, 11 au gouvernement et plus de 460 dans les communes. Source : loi organique du 19 mars 1999 et projet d'établissement 2014-2019 de l'IFAP.

<sup>23</sup> Rapport d'activité de l'IFAP 2013 page 23

gouvernement en décembre dernier, le projet a été mis en suspens dans l'attente d'une situation plus favorable pour sa mise en œuvre ».

Des projets sont également lancés avec certaines communes (Bourail, Mont-Dore, Poya et Dumbéa).

Le projet d'établissement 2015-2017 prévoit un renforcement de l'ingénierie au travers de deux nouveaux outils : un séminaire d'installation en début de mandat de 7 jours déclinés tout au long de l'année ; un module d'offres sur mesure visant à développer une vision stratégique dans l'action publique.

Plusieurs axes pourraient être étudiés pour dynamiser ce secteur d'activités et notamment :

- le développement de la communication en la matière pour faire mieux connaître son offre ;
- la relance des partenariats ayant existé avec l'agence française de développement ou avec les associations d'élus.

**Recommandation n°10:**

**La chambre recommande à l'IFAP d'intensifier son action en matière de formation des élus locaux en analysant les raisons de son faible niveau d'activités, en communiquant davantage sur ses offres et en se rapprochant d'autres organismes intervenant dans ce secteur.**

2.5.2 La formation des représentants syndicaux

La formation dispensée en faveur de ces personnels recouvre, essentiellement, le droit syndical et des notions afférents à la fonction publique. Il s'agit pour l'essentiel d'une formation spécifique, demandée par une organisation syndicale.

Certaines ont toutefois été intégrées à la formation catalogue, comme celle relative au droit de la fonction publique et à l'exercice du droit syndical.

Le tableau ci-dessous montre que le nombre de personnes formées connaît une évolution erratique tout au long de la période sous revue, l'activité variant en fonction de la demande d'un seul syndicat.

Comme pour la formation des élus, l'activité est globalement faible.

Tableau n°8 : nombre de représentants syndicaux formés

	2009	2010	2011	2012	2013
stagiaires formés	60	0	41	70	7

Source : rapports d'activité annuels de l'IFAP.

## **2.6 Conclusion sur l'activité**

Le développement de l'IFAP constaté durant la période examinée se concentre sur la formation continue des agents, qui occupe 75 % de l'activité. L'établissement se présente d'ailleurs souvent comme un organisme de formation continue, alors même qu'il est statutairement investi d'autres missions plus larges.

La formation initiale des agents n'est qu'embryonnaire, pénalisée en cela par l'absence de cadre statutaire la régissant, comme d'ailleurs de manière plus générale, le droit à la formation dans la fonction publique.

Le secteur préparation aux concours et examens professionnels, celui de la formation des élus ou des représentants syndicaux peinent à rencontrer leur public alors même que des besoins existent, tout particulièrement pour la promotion interne des agents.

Au cours du conseil de formation du 16 décembre 2009, le président du conseil d'administration avait interpellé la direction sur le déséquilibre structurel entre les différents secteurs de formation. Mais le constat demeure cinq ans plus tard et la question devrait être réexaminée dans le cadre de la définition des orientations stratégiques que la CTC appelle de ses vœux.

## **3 La gestion budgétaire et comptable- Fiabilité des comptes et éléments de situation financière**

La CTC a examiné le régime budgétaire, comptable et financier de l'IFAP (3.1), les enjeux de la cotisation obligatoire perçue par l'établissement (3.2.), la gestion budgétaire (3.3.), la fiabilité des comptes (3.4) avant de présenter des éléments de situation financière de l'établissement (3.5.)

### **3.1 Le régime budgétaire, comptable et financier**

En application des dispositions de la délibération n°326 du 12 décembre 2002 (article 25), le régime comptable et financier de l'institut est celui des établissements publics administratifs de la Nouvelle-Calédonie. Il est régi par les dispositions de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie (article 209-17). L'IFAP est soumis, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2012, au contrôle budgétaire exercé par le haut-commissariat conformément à l'article LO 208-14 de la loi organique précitée.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2013, l'IFAP expérimente l'instruction budgétaire et comptable M 52 adaptée à la Nouvelle-Calédonie en lieu et place de l'instruction M 9-1.

Ses obligations sont désormais renforcées s'agissant notamment de l'équilibre réel du budget. Dorénavant, les opérations patrimoniales doivent être suivies par l'ordonnateur et non plus par le comptable. Le compte financier unique est remplacé par la dichotomie compte administratif-compte de gestion. La cotisation versée par les organismes affiliés à l'IFAP n'est plus comptabilisée comme une subvention (compte 74) mais comme une ressource assimilée à une taxe (compte 73).

## **3.2 La cotisation obligatoire, principale ressource de l'IFAP**

### 3.2.1 Présentation du régime de la cotisation

L'IFAP dispose des ressources énumérées par l'article 82 de la loi modifiée n° 88-1028 du 9 novembre 1988 portant dispositions statutaires et préparatoires à l'autodétermination de la Nouvelle-Calédonie en 1998.

Parmi celles-ci, figure une cotisation obligatoire versée par le territoire, les provinces et leurs établissements publics administratifs.

L'article 82 dispose que « la cotisation obligatoire est assise sur la masse des rémunérations versées aux agents employés par le territoire, les provinces et leurs établissements publics, telle qu'elle apparaît aux comptes administratifs de l'avant-dernier exercice. Le taux de cette cotisation est fixé chaque année par le congrès, sur proposition du conseil d'administration. Un acompte égal au tiers de la cotisation due au titre de l'exercice précédent est versé avant le 1er février de chaque année ; le solde est versé avant le 1er juin. Pour les deux premiers exercices, la cotisation est à la charge du territoire. Son montant est fixé par le congrès. [...] ».

Durant toute la période sous revue, le taux est fixé à 1 %.

La liste des organismes cotisants s'est progressivement étendue : elle est passée de 25 à 30 entre 2008 et 2014, du fait de la création de nouveaux établissements ou du transfert d'établissements de l'Etat à la Nouvelle-Calédonie, dans le cadre des transferts de compétences : le centre de documentation pédagogique (CDP), l'agence de développement de la culture kanak (ADCK), l'académie des langues kanak (ALK) et l'agence pour la prévention et l'indemnisation des calamités agricoles et naturelles (APICAN).

Les communes et les établissements publics industriels et commerciaux (comme l'OPT) ne sont pas visés par la loi de 1988 précitée et ne sont pas de ce fait soumis à l'obligation de cotisation.

Environ la moitié des dépenses de personnel en Nouvelle-Calédonie ne sont pas comprises dans l'assiette de la cotisation de l'IFAP<sup>24</sup> mais il n'est pas, pour l'instant envisagé de modifier la loi sur ce point pour se rapprocher du régime en vigueur en métropole avec le centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT).

### 3.2.2 Les problématiques de gestion de la cotisation

La mise en œuvre des dispositions de l'article 82 de la loi du 9 novembre 1988 rappelées au point précédent appelle plusieurs observations.

En premier lieu, la chambre relève le caractère insuffisamment précis de la définition de l'assiette de la cotisation.

L'article 82 de la loi précitée mentionne uniquement qu'elle est assise sur « la masse des rémunérations versées ».

---

<sup>24</sup> Evaluées entre 70 et 80 Mds F CFP, voir conseil d'administration du 2 septembre 2010.

La délibération annuelle prise par le congrès, qui devrait normalement avoir pour seul objet de fixer le taux, est venue corriger en partie l'imprécision initiale en indiquant qu'il s'agissait de « la masse salariale brute ».

Mais cette définition n'est pas aussi précise que celle prévue par l'article 12-2 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984<sup>25</sup> relatif à la cotisation obligatoire au CNFPT, qui a servi de modèle pour l'IFAP.

En effet, ce texte prévoit que la cotisation est assise « sur la masse des rémunérations versées aux agents relevant de la collectivité, de l'établissement ou du groupement, telles qu'elles apparaissent aux états liquidatifs mensuels ou trimestriels dressés pour le règlement des charges sociales dues aux organismes de sécurité sociale, au titre de l'assurance maladie ». Le texte prévoit que la cotisation est liquidée et versée selon les mêmes modalités et périodicité que les versements aux organismes de sécurité sociale.

En deuxième lieu, la chambre constate que l'IFAP n'assure aucun contrôle sur les montants de la cotisation qui sont communiqués par les organismes assujettis. Il s'agit d'une procédure déclarative pour laquelle elle ne demande aucun justificatif. Une minorité d'établissements joint spontanément un extrait de leurs comptes mais la plupart se borne à indiquer un montant, sans autre explication. C'est notamment le cas des organismes dont la contribution est la plus élevée (cf tableau ci-dessous).

En troisième lieu, ce flou dans la définition et l'absence de contrôle donnent lieu à une interprétation très variable de l'assiette de la cotisation d'un cotisant à l'autre.

Un contrôle a été effectué sur les titres de recettes émis par l'IFAP sur l'exercice 2012.

Les cas de figure sont différents, la plupart des retraitements opérés par les organismes aboutissant à réduire l'assiette des cotisations. Ces exclusions sont pratiquées d'office par les cotisants et ne sont accompagnées d'aucune justification.

La réduction de l'assiette de la cotisation s'effectue selon des modalités variables : certains organismes ne prennent en compte que les charges du personnel titulaire, certains avec ou sans primes, d'autres retiennent l'ensemble du personnel, mais sans les indemnités ou, comme pour les provinces Nord et Sud, seulement le personnel permanent. L'impact financier n'est pas négligeable puisque pour la province Sud, le coût des personnels remplaçants exclus (dont les enseignants remplaçant) en 2010, s'élève à 639 MF CFP, soit un peu plus de 6 MF CFP de cotisations.

L'IFAP considère qu'il y a également lieu d'examiner la situation des collaborateurs de cabinet qui se trouvent dans des situations variables au regard de l'accès à la formation de l'IFAP. Certains employeurs ne cotisent pas pour ces agents du fait que leur rémunération n'est pas imputée sur des charges de personnel. Mais comme le fait remarquer l'IFAP, « au-delà de l'aspect purement financier, il est intéressant pour l'employeur d'assurer la formation des dits collaborateurs en donnant accès à l'offre de l'IFAP, une opportunité pour eux d'acquérir ou de maintenir leurs compétences sur leur poste ».

Un seul organisme, augmente à tort l'assiette de la cotisation en y incluant les cotisations sociales versées notamment au titre de l'assurance maladie et des retraites.

---

<sup>25</sup> Loi n°84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale

La chambre observe que la simple consultation des pièces justificatives produites aurait permis à l'IFAP d'identifier les pratiques divergentes et certaines incohérences. Cette carence est d'autant plus surprenante qu'il s'agit de la principale ressource de l'IFAP.

Les situations très variables entre les organismes cotisants conduisent au final à une inégalité et privent l'IFAP d'une partie de ses recettes.

De plus, les budgets des organismes ayant minoré leurs cotisations pourraient être considérés comme insincères dans le cadre du contrôle budgétaire puisque des dépenses obligatoires n'y sont pas inscrites.

Ces différents constats amènent la chambre à formuler deux recommandations.

**Recommandation n° 11 :**

**La chambre invite l'IFAP à saisir les services de la Nouvelle-Calédonie aux fins de soumettre au congrès une délibération définissant précisément l'assiette de la cotisation prévue par l'article 82 de la loi n° 88-1028 du 9 novembre 1988.**

L'IFAP évoque dans sa réponse aux observations provisoires le projet de création d'un centre de gestion de la fonction publique. La définition de l'assiette à prendre compte pour le calcul de la cotisation devra s'inscrire en cohérence avec la mission dévolue à ce futur organisme.

**Recommandation n° 12 :**

**La chambre demande à l'IFAP de procéder désormais à un véritable contrôle sur les déclarations des cotisants, déclarations qui devraient être accompagnées des justificatifs détaillés.**

L'établissement indique qu'en 2015, il s'attachera à contrôler la fiabilité de l'information fournie par les cotisants.

### **3.3 La gestion budgétaire**

La gestion budgétaire est abordée sous l'angle de la qualité des prévisions (3.3.1.) et des conditions d'exercice du pouvoir budgétaire (3.3.2.).

#### **3.3.1 La qualité des prévisions budgétaires**

Le rapprochement des inscriptions budgétaires avec les réalisations au compte administratif<sup>26</sup> contribue à apprécier la qualité des prévisions des recettes et des dépenses de l'organisme.

---

<sup>26</sup> Les synthèses sont établies sur la base des comptes de l'ordonnateur et du compte de gestion du comptable.

L'objectif de qualité s'inscrit dans le cadre des grands principes budgétaires et comptables applicables à l'établissement<sup>27</sup>, que sont la prudence et la sincérité :

- « la prudence est l'appréciation raisonnable des faits afin d'éviter le risque de transfert, sur l'avenir, d'incertitudes présentes susceptibles de grever le patrimoine et les résultats de l'entreprise »;
- « la sincérité est l'application de bonne foi de ces règles et procédures en fonction de la connaissance que les responsables des comptes doivent avoir de la réalité et de l'importance des opérations, événements et situations ».

Le contrôle opéré par la chambre met en évidence une surévaluation récurrente des prévisions pour les dépenses de fonctionnement.

Comme le montre le tableau ci-dessous, cette situation se constate déjà au stade de la prévision initiale réalisée dans le cadre du budget primitif :

**Tableau n°9 : comparaison budget primitif/consommation des crédits**

En MF CFP	2008			2009			2010			2011			2012			2013		
	Prévu (A)	Réalisé (B)	Ecart (B-A)	Prévu (A)	Réalisé (B)	Ecart (B-A)	Prévu (A)	Réalisé (B)	Ecart (B-A)	Prévu (A)	Réalisé (B)	Ecart (B-A)	Prévu (A)	Réalisé (B)	Ecart (B-A)	Prévu (A)	Réalisé (B)	Ecart (B-A)
60 - Achat	196	148	-48	191	172	-19	204	180	-23	223	202	-22	262	236	-26	253,9	286,3	32,4
61 - Services extérieurs	40	27	-13	38	27	-11	31	21	-10	39	33	-6	43	37	-6	33,77	35,4	1,6
62 - Autres services extérieurs	35	36	0	41	35	-6	40	30	-10	88	46	-43	84	55	-29	46,34	56,1	9,8
63 - Impôts et taxes	0	1	1	1	0	-1	1	0	-1	1	0	-1	1	0	-1	0,65	0,03	-0,6
64 - Charges de personnel	199	196	-3	206	202	-4	204	205	1	225	228	3	229	243	14	245,1	234,5	-10,6
65 - Autres charges de gestion	2	3	1	4	3	-1	5	4	-1	3	3	1	6	5	-1	2,55	3,8	1,3
66 - Charges financières	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,2	0	-0,2
67 - Charges exceptionnelles	1	1	0	1	17	16	1	0	-1	1	22	21	2	0	-2	0,2	7,9	7,7
68 - Amortissements	34	45	11	46	52	6	52	51	-1	50	48	-3	49	48	-1	48,1	42,9	-5,2
Dépenses fonctionnement	508	456	-51	527	507	-20	538	491	-46	631	581	-49	676	623	-52	630,8	666,9	36,1
Ecart total en %			-10%			-4%			-9%			-8%			-8%			6%

Source : CTC d'après des budgets primitifs. (A): montant prévu au budget primitif.(B) : montant des crédits consommés

L'écart global en volume de crédits s'établit autour de 8 à 10% selon les exercices, hormis en 2009 où il n'est que de 4%. Pour la première fois en 2013, la tendance s'inverse et les crédits consommés dépassent les prévisions initiales.

La chambre constate que la faible consommation des crédits prévus au budget primitif affecte notamment les achats de prestations de formation (compte 604), qui représentent entre 35 et 40 % du total des dépenses de fonctionnement.

Mais, de manière plus originale, l'IFAP amplifie ce phénomène dans le cadre des décisions modificatives (DM) intervenant durant l'exercice. A plusieurs reprises durant la période, des crédits supplémentaires sont en effet inscrits en décisions modificatives alors même que le volume initial aurait été suffisant.

<sup>27</sup> L'instruction M. 9-1 relative à la comptabilité des établissements publics nationaux à caractère administratif applicable jusqu'au 31 décembre 2012 puis instruction budgétaire et comptable M52 adaptée à la Nouvelle-Calédonie.

**Tableau n°10 : comparaison budget rectifié/consommation des dépenses de fonctionnement**

En MF CFP	2008			2009			2010			2011			2012			2013		
	Prévu (A)	Réalisé (B)	Ecart (B-A)	Prévu (A)	Réalisé (B)	Ecart (B-A)	Prévu (A)	Réalisé (B)	Ecart (B-A)	Prévu (A)	Réalisé (B)	Ecart (B-A)	Prévu (A)	Réalisé (B)	Ecart (B-A)	Prévu (A)	Réalisé (B)	Ecart (B-A)
60 - Achat	182	148	-34	188	172	-16	198	180	-17	226	202	-24	275	236	-39	317,2	286,3	-30,9
61 - Services extérieurs	39	27	-12	34	27	-7	28	21	-7	41	33	-8	48	37	-10	45,6	35,4	-10,2
62 - Autres services extérieurs	45	36	-9	42	35	-8	43	30	-13	90	46	-45	63	55	-8	78,3	56,1	-22,2
63 - Impôts et taxes	2	1	-1	1	0	-1	1	0	-1	1	0	-1	1	0	-1	0,65	0,03	-0,6
64 - Charges de personnel	199	196	-3	203	202	-1	208	205	-3	229	228	-1	245	243	-2	245	234,5	-10,5
65 - Autres charges de gestion	6	3	-3	5	3	-2	6	4	-3	5	3	-1	6	5	-1	7,3	3,8	-3,5
66 - Charges financières	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,2	0	-0,2
67 - Charges exceptionnelles	3	1	-2	18	17	-1	1	0	-1	23	22	-1	2	0	-2	9,2	7,9	-1,3
68 - Amortissements	45	45	0	52	52	0	51	51	0	48	48	0	48	48	0	48	42,9	-5,1
<b>Dépenses fonctionnement</b>	<b>520</b>	<b>456</b>	<b>-64</b>	<b>543</b>	<b>507</b>	<b>-36</b>	<b>536</b>	<b>491</b>	<b>-44</b>	<b>662</b>	<b>581</b>	<b>-81</b>	<b>687</b>	<b>623</b>	<b>-63</b>	<b>751,45</b>	<b>666,93</b>	<b>-84,5</b>
<b>Ecart total en %</b>	<b>-12%</b>			<b>-7%</b>			<b>-8%</b>			<b>-12%</b>			<b>-9%</b>			<b>-11%</b>		

Source : CTC. (A) : montant prévu au budget corrigé par des décisions modificatives. (B) : crédits consommés.

L'examen de l'exercice 2012, dernier exercice avant le passage en M 52, permet de mieux illustrer ce propos.

**Tableau n°11 : exécution budgétaire de l'exercice 2012 des dépenses de fonctionnement**

Exercice 2012							
Chapitre	En F CFP Date vote	Budget primitif 13/12/2011	Décision modificative n°1 05/09/2012	Décision modificative n°2 18/10/2012	Total crédits modificatifs	Total budget	Réalisé
60	Achats	262 000 000	15 100 000	-2 000 000	13 100 000	275 100 000	235 681 310
61	Prestations extérieures	43 300 000	4 200 000	0	4 200 000	47 500 000	37 245 438
62	Autres prestations extérieures	83 870 000	-20 100 000	-1 000 000	-21 100 000	62 770 000	54 552 981
63	Impositions	1 000 000	0	0	0	1 000 000	266 785
64	Frais de personnel	229 000 000	12 500 000	3 000 000	15 500 000	244 500 000	242 595 666
65	Autres charges courantes	5 690 000	200 000	0	200 000	5 890 000	4 814 818
66	Frais financiers	200 000	0	0	0	200 000	1 343
67	Frais exceptionnels	1 700 000	0	0	0	1 700 000	0
68	Amortissements	48 823 000	-804 850	0	-804 850	48 018 150	48 018 150
<b>TOTAL DEPENSES DE FONCTIONNEMENT</b>		<b>675 583 000</b>	<b>11 095 150</b>	<b>0</b>	<b>11 095 150</b>	<b>686 678 150</b>	<b>623 176 491</b>

source : CTC d'après les comptes de l'IFAP.

L'IFAP votant ses dépenses au niveau du chapitre cette pratique n'est pas dictée par des obligations liées à la disponibilité des crédits. Par ailleurs, l'établissement pratique le rattachement des charges à l'exercice susceptible de rendre compte de l'exhaustivité de l'activité annuelle dans les comptes.

La chambre estime que cette sous-consommation des crédits traduit plutôt un manque de maîtrise du processus budgétaire et de la notion de fongibilité des crédits et/ou une mauvaise articulation entre le suivi des activités de formation et leur traduction budgétaire.

La plupart des postes de dépenses apparaissent donc surévalués, ce qui soulève tout à la fois la question de la sincérité de certaines prévisions budgétaires comme celle de la qualité des outils de gestion mis en place.

A plusieurs reprises durant la période examinée, le comptable public souligne dans son rapport annuel, qu'un volume important des crédits (autour de 30 %) est en fait consommé au cours de la journée complémentaire (durant le mois de janvier de l'année n+1), ce qui traduit également, sous une autre forme, une difficulté d'exécution du budget.

**S'agissant des recettes de fonctionnement**, des écarts entre les prévisions et les réalisations sont également constatés.

Tableau n°12 : prévision des recettes de fonctionnement

En MF CFP	2008			2009			2010			2011			2012			2013		
	Prévu (A)	Réalisé (B)	Ecart (B-A)	Prévu (A)	Réalisé (B)	Ecart (B-A)	Prévu (A)	Réalisé (B)	Ecart (B-A)	Prévu (A)	Réalisé (B)	Ecart (B-A)	Prévu (A)	Réalisé (B)	Ecart (B-A)	Prévu (A)	Réalisé (B)	Ecart (B-A)
70 - Ventes de prestations	20	24	4	23	43	20	27	29	2	39	43	5	38	58	20	63	69	6
73 - Impôts et taxes																497	495	-2
74 - Subventions	402	415	13	426	435	9	438	422	-15	514	484	-30	562	533	-29	70	83	13
75 - Autres produits de gestion	0	3	3	3	2	0	3	2	-2	0	3	2	0	5	5	0	0	0
76 - Produits financiers	1	9	9	1	2	1	1	1	0	1	1	0	0	2	2	1	1	0
77 - Produits exceptionnels	0	2	2		0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	15	15
<b>Recettes fonctionnement</b>	<b>423</b>	<b>453</b>	<b>30</b>	<b>453</b>	<b>483</b>	<b>30</b>	<b>469</b>	<b>454</b>	<b>-15</b>	<b>554</b>	<b>533</b>	<b>-21</b>	<b>600</b>	<b>598</b>	<b>-2</b>	<b>631</b>	<b>663</b>	<b>32</b>
Ecart en %			7%			7%			-3%			-4%			0%			5%

Source : CTC d'après les comptes de l'IFAP.

Le rapprochement entre les inscriptions au budget primitif et les réalisations montre que jusqu'en 2009 inclus, le volume global réalisé dépasse d'environ 7% les prévisions initiales mettant en évidence une certaine prudence dans la démarche de construction budgétaire.

Par la suite, la tendance s'inverse puisque le niveau des recettes estimé n'est pas réalisé (y compris en intégrant les corrections en décisions modificatives depuis 2011).

Un examen plus précis montre qu'un volume significatif de subventions correspondant, pour l'essentiel, à des concours financiers en provenance de la Nouvelle-Calédonie, n'a pas été réalisé. Cela concerne le financement triennal du secteur métiers de la formation et de l'insertion (MDFI), la formation police nationale et le fonds Pacifique. Ces projets, validés par voie de conventions, n'ont pas été exécutés en totalité par l'IFAP.

Tableau n°13 : Comparaison prévision/réalisation des subventions

	2011	2012
Prévisions budgétaires totales	72 243 744	86 000 000
<b>Réalisé</b>	<b>30 916 969</b>	<b>63 255 253</b>
Ecart non réalisé	41 326 775	22 744 747

Source : CTC

Les recettes provenant des cotisations annuelles des organismes devraient par construction connaître peu d'évolution puisqu'au moment où l'IFAP adopte son budget, les éléments de calcul sont connus depuis environ 6 mois. Pourtant, la chambre constate que des augmentations interviennent sur deux exercices. En 2010, l'IFAP inscrit 393 MF CFP au stade du budget primitif voté en décembre 2009 avant d'abonder ce poste de 26 MF CFP sans justification dans le compte rendu du conseil d'administration. Un ajustement similaire intervient sur l'exercice 2011, avec une majoration de 4,3 MF CFP du montant des cotisations.

Les prestations de formation sont, quant à elles, systématiquement sous-évaluées. En 2012, l'IFAP comptabilise en fin d'exercice près de 58 MF CFP de recettes alors qu'il en avait prévu moins de 38 MF CFP.

**Tableau n°14 : exécution budgétaire de l'exercice 2012 des recettes de fonctionnement**

Exercice 2012					
Chapitre	En F CFP	BP	DM1	Budget total	Réalisé
		13/12/2011	05/09/2012		
70	Vente de prestations	37 560 000	0	37 560 000	57 825 738
74	Subventions d'exploitation	562 000 000	0	562 000 000	533 306 532
75	Autres produits de gestion courante	250 000	0	250 000	4 882 721
76	Produits financiers	1 000 000		1 000 000	2 000 000
77	Produits exceptionnels	0	375 000	375 000	3 164
<b>TOTAL RECETTES DE FONCTIONNEMENT</b>		<b>600 810 000</b>	<b>375 000</b>	<b>601 185 000</b>	<b>598 018 155</b>

Source : CTC d'après les comptes de l'IFAP.

**En section d'investissement**, les recettes n'appellent pas d'observations, dès lors qu'elles sont surtout constituées des dotations aux amortissements, dont la prévision est source d'un faible aléa. Mais les dépenses d'équipement<sup>28</sup> connaissent un faible taux d'exécution sur certains exercices (2008, 2009 et 2011).

**Tableau n°15 : comparaison budget rectifié/réalisation des dépenses d'investissement**

En MF CFP	2008			2009			2010			2011			2012			2013		
	Prévu (A)	Réalisé (B)	Ecart (B-A)	Prévu (A)	Réalisé (B)	Ecart (B-A)	Prévu (A)	Réalisé (B)	Ecart (B-A)	Prévu (A)	Réalisé (B)	Ecart (B-A)	Prévu (A)	Réalisé (B)	Ecart (B-A)	Prévu (A)	Réalisé (B)	Ecart (B-A)
13 - Subvention inscrite au CR	0,0	0,8	0,8	0,0	0,4	0,4	0,0	0,4	0,4	0,0	0,4	0,4	0,4	0,0	-0,4	0	0	0,0
20 - Immobilisations incorporelles	36,5	21,8	-14,7	22,0	14,6	-7,4	17,0	5,7	-11,3	4,0	2,4	-1,6	3,1	1,9	-1,2	8	1,3	-6,7
21 - Immobilisations corporelles	26,6	22,9	-3,7	18,5	4,0	-14,5	10,5	4,3	-6,2	6,8	5,4	-1,4	19,2	17,5	-1,8	32,5	32,3	-0,2
Matériel de bureau et informatique	15,6	12,5	-3,1	7,0	2,0	-5,0	4,5	0,3	-4,2	2,8	4,7	1,9	13,0	11,5	-1,5	12,8	9,9	-2,9
23 - Immobilisations en cours	19,5	5,4	-14,2	15,5	0,0	-15,5	3,5	15,8	12,3	6,5	1,8	-4,7			0,0	0	0	0,0
<b>dépenses d'investissement</b>	<b>82,6</b>	<b>50,8</b>	<b>-31,8</b>	<b>56,0</b>	<b>18,9</b>	<b>-37,1</b>	<b>31,0</b>	<b>26,2</b>	<b>-4,8</b>	<b>17,3</b>	<b>9,9</b>	<b>-7,4</b>	<b>22,7</b>	<b>19,4</b>	<b>-3,4</b>	<b>40,5</b>	<b>33,6</b>	<b>-6,9</b>
<b>Ecart en %</b>			<b>-39%</b>			<b>-66%</b>			<b>-16%</b>			<b>-43%</b>			<b>-15%</b>			<b>-17%</b>

Source : CTC d'après les comptes de l'IFAP.

<sup>28</sup> Immobilisations incorporelles (compte 20), immobilisations corporelles (compte 21) et immobilisations en cours (comptes 23).

La chambre estime donc que l'établissement devrait renforcer la qualité des prévisions budgétaires, en particulier, au stade des décisions modificatives. Celles-ci devraient mieux traduire les évolutions escomptées en matière d'activité de formation (volume et coût). Dans cette optique, le renforcement de l'articulation des deux principaux outils de gestion dont dispose l'IFAP (progiciel métiers et de gestion financière) s'avèrera nécessaire.

**Recommandation n°13 :**

**La CTC recommande à l'IFAP d'améliorer ses travaux en matière de prévisions budgétaires, ce qui passera notamment par une meilleure articulation avec les outils de suivi de l'activité de formation.**

L'IFAP souligne dans sa réponse que « la recommandation de la chambre milite pour :

- une exigence accrue vis-à-vis des collectivités dans la fiabilité de leurs propres prévisions de formation. Ceci suppose de mieux définir les besoins inscrits au plan de formation, notamment les effectifs concernés, les durées de formation souhaitées, et d'anticiper davantage les décisions d'annulation et de report ;
- la mise en place au sein de l'établissement d'outils de pilotage plus précis et « en temps réel » afin de ne pas surestimer la ressource nécessaire à l'activité. »

3.3.2 Les conditions d'exercice du pouvoir budgétaire

Les faiblesses en matière de prévisions budgétaires qui viennent d'être exposées témoignent d'un éclairage insuffisant des décisions prises par le conseil d'administration en matière budgétaire. L'information délivrée ne paraît pas toujours suffisamment précise à la lecture des procès-verbaux de séance et/ou des rapports transmis aux membres. D'une manière générale, ces documents montrent également que l'organe délibérant n'a pas toujours débattu de la consistance des propositions budgétaires qui lui ont été soumises.

Pourtant, la CTC rappelle qu'il s'agit là d'une prérogative importante du conseil d'administration qui délibère sur les budgets, les décisions modificatives et les comptes, en vertu de l'article 11 des statuts (voir recommandation n°2).

A cela s'ajoute le fait, que la loi organique n'a pas étendu aux établissements publics l'obligation de tenir le débat d'orientation budgétaire prévu à l'article L. 84-2 de la ladite loi. En pratique ce débat n'est pas organisé, ce qui prive l'IFAP d'un outil destiné à renforcer le processus d'élaboration collégiale du budget.

La chambre relève par ailleurs que l'IFAP n'a pas adopté son règlement budgétaire et financier, pourtant rendu obligatoire par les dispositions combinées des articles 209-17 et 209-5 de la loi organique du 19 mars 1999.

**Rappel d'obligation juridique n° 4 :**

**La CTC rappelle à l'IFAP l'obligation d'adopter un règlement budgétaire et financier prévue par l'article 209-5 de la loi organique du 19 mars 1999.**

La chambre prend acte de l'engagement pris par l'IFAP de mettre en place ce règlement budgétaire et financier.

La chambre observe enfin que la présentation des comptes devant le conseil d'administration gagnerait à être améliorée.

Jusqu'en 2012 et contrairement à ce que prévoit l'article 13 des statuts, aucun rapport sur le compte financier n'a été présenté au conseil d'administration par le directeur. Une présentation sommaire, retranscrite dans les procès-verbaux du conseil d'administration, est effectuée par la direction tandis qu'une synthèse est élaborée par l'agent comptable.

Suite au passage en M 52 adaptée à la Nouvelle-Calédonie, au 1<sup>er</sup> janvier 2013, l'ordonnateur a présenté pour la première fois devant l'organe délibérant, le 16 avril 2014, un rapport sur le compte administratif 2013.

Son contenu montre certes une évolution avec une mise en perspective de la situation financière avec l'activité ainsi qu'une dimension pluriannuelle.

En revanche, il ne comporte aucune présentation fondée sur le schéma directeur M 52, adopté en octobre 2012, qui était pourtant présenté comme « le support pour l'élaboration et l'exécution du budget »<sup>29</sup>. L'IFAP précise dans cette délibération que « ce schéma directeur a été élaboré avec le soutien de la DBAF, il va permettre de présenter le budget 2013, tant au niveau de la préparation que de l'exécution, en lien avec les missions et les orientations de l'établissement. Les 14 actions décrites vont accueillir toutes les dépenses et recettes qui leur sont directement affectables. Les indicateurs de suivi correspondent à des indicateurs existants, plus un indicateur nouveau dénommé «taux de couverture du plan de formation ». Le schéma directeur est intégré dans l'outil de gestion SURFI, et servira pour le pilotage du budget.

La chambre constate que la ventilation détaillée n'est pas encore intégrée au niveau des maquettes budgétaires de vote et reste circonscrite à la gestion opérationnelle par les services comptables pour l'imputation des recettes et des dépenses.

L'absence de présentation du compte administratif 2013 au conseil d'administration selon le modèle voté réduit l'éclairage en matière de suivi de l'activité et limite sensiblement la portée de la délibération.

**Recommandation n°14 :**

**La CTC invite la direction de l'IFAP à mettre en œuvre de manière effective dans ses futurs rapports budgétaires, le schéma directeur M 52 dont il s'est doté.**

L'IFAP indique qu'il a bien pris note de la nécessité de présenter le compte administratif sur la base du schéma M 52 dans les futurs rapports, et ce dès celui de l'exercice 2014.

L'établissement a saisi le prestataire du progiciel financier afin de modifier la maquette budgétaire et faire apparaître, pour information et débat la ventilation des dépenses en recettes, tant en prévision qu'en réalisé.

<sup>29</sup> Délibération n° 2012-25/IFAP/CA du 18 octobre 2012

## 3.4 La fiabilité des comptes

### 3.4.1 Le suivi comptable des opérations patrimoniales devrait être renforcé

Jusqu'en 2012, la tenue des éléments juridiques et financiers relatifs au patrimoine de l'IFAP était assurée par le seul comptable public. La consistance des écritures était, ensuite, communiquée à l'ordonnateur dans le cadre de la liquidation des opérations comptables de fin d'exercice. Au cas de l'IFAP, ceci concerne l'amortissement des immobilisations et les subventions d'investissement transférées au compte de résultat<sup>30</sup>.

Cette pratique qui s'expliquait dans le cadre budgétaire et comptable applicable à cette époque (M 9-1) ne dispensait pas pour autant l'IFAP de tenir l'inventaire physique du patrimoine, ce qu'il n'a pas fait.

Le passage au régime budgétaire et comptable de la M 52, comme le déploiement d'un système d'information financière plus performant depuis 2013 (progiciel SURFI) doit aussi concourir à une plus grande appropriation du suivi des immobilisations par l'IFAP.

### 3.4.2 Les règles d'amortissement des immobilisations devraient être mieux définies

La chambre constate que l'IFAP a bien délibéré sur les règles en matière d'amortissement.

Au régime linéaire retenu au prorata temporis de l'année de mise en service jusqu'en 2012 s'est substitué un amortissement déclenché à l'issue de la première année de service (délibération du 11 décembre 2013). Cette méthode, permettant d'appréhender le volume exhaustif de la dotation dès le stade du budget primitif, présente l'avantage d'écarter tout ajustement ultérieur.

En contrepartie, l'ordonnateur se doit d'avoir une entière maîtrise de la tenue de l'inventaire de l'établissement et d'en suivre l'évolution de manière autonome.

Par la même délibération du 11 décembre 2013, les biens de faible valeur amortis sur une durée d'un an ont été fixés à un seuil unitaire de 100 000 F CFP. Ce seuil se décline de manière générique : « adjonction par élément variable, adjonction augmentant la durée de vie, adjonction augmentant la valeur ». L'identification des biens de faible valeur affecte 1% à 2% des dépenses d'investissement au cours de la période sous revue.

Mais cette qualification générique des biens en cause gagnerait en lisibilité par une présentation plus détaillée, ce qui fait défaut actuellement. En effet, tout élément d'amélioration, d'augmentation de valeur ou de durée de vie peut, tout aussi bien, relever de l'entretien et réparation que de l'amélioration. L'élément « coût » d'un bien ne constitue pas nécessairement un critère de classification comptable, en investissement ou en fonctionnement.

La CTC préconise donc une identification matérielle plus précise des biens concernés en relation avec les règles générales d'imputation des dépenses du secteur public et l'adéquation avec la durabilité du bien.

---

<sup>30</sup> Il s'agit de procéder à l'amortissement des subventions au même rythme que les immobilisations qu'elles ont contribué à financer.

### 3.4.3 L'absence de transfert de subventions d'investissement devrait être régularisée

S'agissant des subventions d'investissement transférées au compte de résultat, les comptes 2012 et 2013 ont omis d'en constater la consistance, soit, respectivement, une somme de 375 000 F CFP non réalisée au débit du compte 139 et au crédit du compte 777.

### 3.4.4 L'état des rattachements des charges devrait être précisé

La CTC constate que l'IFAP procède bien aux rattachements des charges et des produits à l'exercice qui les a vu naître.

Mais la prise en charge des rattachements de dépenses à l'exercice gagnerait en lisibilité par la consignation d'éléments justificatifs plus précis à l'appui du bordereau de mandats transmis au comptable. Actuellement, le restant engagé, communiqué au comptable, n'est pas assorti du visa du service fait des commandes millésimées et de leur codification numérotée dans le système d'information de l'ordonnateur.

La chambre appelle l'attention de l'IFAP sur ce point d'amélioration, dans une pratique qui reste globalement satisfaisante.

#### **Recommandation n°15 :**

**La chambre invite l'IFAP à améliorer les procédures qu'il met en œuvre, notamment en matière d'amortissement, de rattachement des charges, ou de suivi des opérations patrimoniales.**

L'IFAP a pris note des propositions d'améliorations formulées par la chambre. La question de la subvention d'équipement sur 2012-2013-2014 est en cours de traitement avec le comptable public, comme en atteste un échange de mails joint à la réponse.

## **3.5 Eléments de situation financière**

### 3.5.1 Une structure des comptes ne reflétant pas actuellement de signe de tension.

La chambre observe tout d'abord que l'évolution des dépenses et des recettes de fonctionnement s'est faite au même rythme de 46 % durant la période contrôlée.

Côté dépenses, ce sont les achats de formation (comptes 60, 61 et 62) et, à un moindre niveau, les frais de personnel, qui expliquent la progression constatée. Le volume d'achat a, quasiment, doublé au cours de la période, illustrant une montée en puissance de l'activité de l'IFAP.

**Tableau n°16 : évolution des dépenses de fonctionnement 2008-2013**

En F. CFP	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Variation 2008/2013
60 - Achat	147 923 931	171 869 568	180 364 587	201 668 269	235 681 310	286 280 101	94%
61 - Services extérieurs	26 721 381	26 695 007	21 027 829	33 002 493	37 245 438	35 424 003	33%
62 - Autres services extérieurs	35 687 858	34 719 476	29 954 211	45 738 732	54 552 981	56 126 753	57%
63 - Impôts et taxes	959 097	343 142	59 073	115 761	266 785	212 468	-78%
64 - Charges de personnel	195 889 063	201 948 450	205 151 877	227 693 239	242 595 666	234 371 842	20%
65 - Autres charges de gestion	3 158 901	2 791 254	3 610 133	3 422 376	4 814 818	3 808 543	21%
66 - Charges financières	79 401	183 395	75 905	10 289	1 343	0	-100%
67 - Charges exceptionnelles	1 239 237	16 672 039	112 506	22 353 355	0	7 993 987	545%
68 - Amortissements	44 759 484	51 888 992	51 045 598	47 473 703	48 018 150	42 949 559	-4%
<b>Dépenses fonctionnement</b>	<b>456 418 353</b>	<b>507 111 323</b>	<b>491 401 719</b>	<b>581 478 217</b>	<b>623 176 491</b>	<b>667 167 256</b>	<b>46%</b>

Source : CTC après les comptes de l'IFAP.

Côté recettes, on relève une forte progression des deux principales composantes, la cotisation obligatoire (comptabilisée au compte 74 jusqu'en 2012 puis au compte 73) et les ventes de prestations de formation sous la maîtrise d'ouvrage de l'IFAP (comptes 70).

**Tableau n°17 : évolution des recettes de fonctionnement 2008-2013**

En F. CFP	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Variation 2008/2013
70 - Ventes de prestations	24 233 815	43 038 949	29 015 953	43 461 567	57 825 738	68 992 455	185%
73 - Impôts et taxes						495 527 695	
74 - Subventions	414 766 295	435 001 284	422 477 803	483 600 627	533 306 532	83 048 802	-80%
75 - Autres produits de gestion	3 309 405	2 272 277	1 501 298	2 888 477	4 882 721	0	-100%
76 - Produits financiers	9 190 696	1 969 670	725 375	1 494 034	2 000 800	496 406	-95%
77 - Produits exceptionnels	1 918 000	375 000	375 000	1 267 277	3 164	15 421 174	704%
<b>Recettes fonctionnement</b>	<b>453 418 211</b>	<b>482 657 180</b>	<b>454 095 429</b>	<b>532 711 982</b>	<b>598 018 955</b>	<b>663 486 532</b>	<b>46%</b>

Source : CTC d'après les comptes de l'IFAP.

En matière de subventions, la dotation de compensation versée par l'Etat à la Nouvelle-Calédonie suite au transfert de l'IFAP a été perçue par l'établissement jusqu'en 2009. A partir de 2010, la Nouvelle-Calédonie a considéré que la situation globale de l'IFAP n'impliquait pas de reversement<sup>31</sup>.

En effet, l'IFAP avait constitué, avant même son transfert à la Nouvelle-Calédonie, des réserves importantes et stables, soit 279 MF CFP début 2008 et 268 MF CFP fin 2013.

<sup>31</sup> Conseils d'administration des 25 mai 2011 et du 13 décembre 2011

La CTC relève certes durant la période, que les opérations de la section de fonctionnement ont systématiquement dégagé des pertes, ce qui ne peut être durablement soutenu.

Mais ces déficits doivent être relativisés compte tenu de leur niveau et de l'existence d'un résultat global cumulé largement positif.

**Tableau n°18 : résultats de fonctionnement et résultat cumulé 2008-2013**

En F. CFP	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Résultat de fonctionnement	-3 000 142	-24 454 143	-37 306 290	-48 766 235	-25 157 536	-3 680 724
Résultat cumulé	270 541 570	284 347 566	271 873 911	260 633 442	264 093 147	268 726 731

source CTC d'après les comptes financiers et comptes administratifs

La chambre observe ensuite que les dépenses d'investissement sont très limitées sur la période examinée, comme le montre le tableau ci-dessous.

**Tableau n°19 : évolution des dépenses d'investissement 2008-2013**

En F. CFP	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Variation 2008/2013
13 - Subvention inscrite au CR	750 000	375 000	375 000	375 000	375 000	0	ns
20 - Immobilisations incorporelles	21 797 703	14 562 467	5 728 669	2 366 885	1 158 449	1 290 144	-94%
21 - Immobilisations corporelles	22 918 140	4 029 580	4 278 384	5 380 261	1 782 410	32 270 107	41%
23 - Immobilisations en cours	5 353 529	0	15 830 910	1 825 791	0	0	ns
<b>Dépenses investissement</b>	<b>50 819 372</b>	<b>18 967 047</b>	<b>26 212 963</b>	<b>9 947 937</b>	<b>3 315 859</b>	<b>33 560 251</b>	<b>-34%</b>

Source : CTC d'après les comptes de l'IFAP.

L'IFAP n'est pas endetté et autofinance intégralement ses équipements.

**Tableau n°20 : évolution des recettes d'investissement 2008-2013**

En F. CFP	2 008	2 009	2 010	2 011	2 012	2 013	Variation 2008/2013
10 - Dotations, réserves	0	0	0	0	0	362 057 422	ns
21 - Immobilisations corporelles	175 280	4 521 651	0	0	0	0	ns
23 - Immobilisations en cours	0	816 543	0	0	0	0	ns
28 - Amortissement	44 759 484	51 888 992	51 045 598	47 473 703	48 018 150	42 949 559	-4%
<b>recettes investissement</b>	<b>44 934 764</b>	<b>57 227 186</b>	<b>51 045 598</b>	<b>47 473 703</b>	<b>48 018 150</b>	<b>405 006 981</b>	<b>801%</b>

Source : CTC d'après les comptes de l'IFAP.

### 3.5.2 Mais des risques de tensions prévisibles à court terme

Pour autant, cette situation financière qui apparaît saine actuellement pourrait être altérée à l'avenir si l'issue d'un contentieux venait à être défavorable à l'IFAP.

Un avis de régularisation a été notifié par la caisse de compensation des prestations familiales des accidents du travail et de prévoyance des travailleurs de Nouvelle-Calédonie (CAFAT) en août 2011 suite au contrôle des charges sociales intéressant 85 formateurs intervenant entre juillet 2007 et juin 2010. La CAFAT estime en effet que l'IFAP aurait dû affilier auprès d'elle ces formateurs et acquitter les cotisations sociales pour un montant s'élevant à plus de 21 MF CFP.

Une contrainte a été formulée à l'encontre de l'IFAP en janvier 2012. L'établissement a payé cette somme mais en a contesté le principe devant le tribunal du travail. Celui-ci a donné gain de cause à l'IFAP par jugement en date du 23 avril 2013.

La cour d'appel de Nouméa a infirmé ce jugement (arrêt du 10 juillet 2014) estimant que les critères d'affiliation étaient remplis. Un pourvoi en cassation est envisagé par l'IFAP.

L'issue du contentieux est importante pour les finances de l'IFAP. En effet, outre les 21 MF CFP déjà versés, l'IFAP évalue le risque d'une nouvelle pénalité à plus de 100 MF CFP pour la période entre juillet 2010 et décembre 2013, qui n'a pas fait pour le moment l'objet de demande de reversement. Ce risque n'est pas provisionné.

Par décision modificative 1 adoptée le 12 septembre 2014, l'IFAP prévoit la constitution d'une provision de 30 MF CFP pour des cotisations sociales supplémentaires au titre de l'exercice 2014.

Ce montant de 30 MF CFP constituerait la charge annuelle supplémentaire que devrait financer l'IFAP s'il maintenait son mode de dévolution actuel des prestations de formation à des patentés et quelques agents publics.

Ce risque doit bien évidemment conduire à une certaine vigilance. Il doit également être pris en compte dans les outils de prospective financière que l'IFAP devrait mettre en place et qui sont actuellement inexistantes.

La mise en œuvre de mesures de rationalisation, en matière de commande publique, préconisées infra, mais aussi sur la masse salariale, permettrait sans nul doute de contenir l'évolution des charges, sans pour autant négliger la piste d'un examen critique de l'offre de formation fondée sur une évaluation plus poussée de celle-ci.

En conclusion, la CTC constate que la situation financière de l'IFAP ne présente pas pour le moment de signe de tensions mais que son évolution devrait être davantage suivie par l'IFAP eu égard aux risques liés au contentieux CAFAT.

## **4 Les leviers de gestion**

Dans cette partie, sont examinés les volets relatifs à la gestion des moyens de l'IFAP. Ceux-ci concernent l'organisation et la gestion du personnel (4.1.), le système d'information et l'évaluation des formations (4.2) et la commande publique (4.3.).

### **4.1 L'organisation de l'IFAP et la gestion du personnel**

#### **4.1.1 Les effectifs**

Au cours de la période sous revue, les effectifs de l'IFAP sont restés relativement stables tant en ce qui concerne les postes ouverts que les postes effectivement pourvus. Le tableau des emplois au 1<sup>er</sup> janvier 2014, comporte 34 postes budgétaires, contre 33 au 1<sup>er</sup> janvier 2008 (pour 31 postes pourvus). Cette stabilité s'opère malgré l'intégration, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2011, du pôle métiers de l'insertion et de la formation (MDFI), qui relevait précédemment d'un autre établissement public, l'institut de développement des compétences (IDC-NC).

Il existe un volant permanent de trois à quatre postes non pourvus, dont celui de directeur adjoint vacant sur toute la période. Treize avis de vacance de postes permanents ont été publiés en 2013, notamment en catégorie B (coordinateur de formation et formateur bureautique). L'établissement a connu, cette année-là neuf départs, dont sept fonctionnaires ayant changé d'affectation.

L'IFAP connaît un turn-over important de son effectif, s'agissant notamment des coordonnateurs de formation. Ainsi, le bilan social 2013 montre que 65 % des agents ont moins de 6 ans d'ancienneté sur place.

Bien que l'effectif soit encore principalement constitué de fonctionnaires (68 % en 2013)<sup>32</sup>, l'IFAP éprouve des difficultés à pourvoir ses postes vacants par des titulaires puisque sur les 13 avis de vacances publiés en 2013, seuls trois ont donné lieu à des recrutements de fonctionnaires.

La structure des effectifs fait apparaître une large proportion de catégorie A (45 % en 2013) et 62 % des agents intervenant sur métiers de la formation, les autres étant ventilés entre les fonctions support (26 %) et la direction (12%).

#### **4.1.2 L'organisation**

L'organisation de l'IFAP a connu des modifications importantes durant la période examinée, notamment fin 2010 avec la réorganisation du service informatique et l'intégration du pôle MDFI. Précédemment géré par l'IDC-NC, ce service met en œuvre le dispositif de professionnalisation des acteurs de l'insertion et de la formation professionnelle, piloté par le gouvernement de la Nouvelle Calédonie. Il intervient comme prestataire de service de la direction de la formation professionnelle continue.

L'organisation actuelle repose pour l'essentiel sur trois pôles fonctionnels (informatique, formation et administration), auxquels s'ajoute l'antenne de l'IFAP située à Koné.

---

<sup>32</sup> Dont certains ont bénéficié de mesures d'intégration offertes aux agents non titulaires ou aux fonctionnaires métropolitains détachés

La direction compte 4 postes budgétaires : directeur, directeur-adjoint, secrétaire général et assistant de direction.

La rédaction de l'article 12 des statuts de l'IFAP prévoit l'existence obligatoire d'un directeur adjoint<sup>33</sup>. Mais le poste budgétaire, qui apparaît sous l'appellation « directeur de la formation (adjoint) », n'a pas été pourvu durant la période sous revue, ce qui tendrait à démontrer que l'utilité de ce poste n'est pas avérée. L'intérim des fonctions du directeur est assuré par le secrétaire général.

La chambre estime que l'existence de trois postes d'encadrement au sein de la direction peut paraître quelque peu surdimensionnée pour un organisme comptant un effectif aussi réduit. C'est d'ailleurs le constat auquel aboutissait l'audit organisationnel commandé en 2007 par l'établissement.

L'IFAP indique que la décision de recruter un directeur-adjoint, un temps envisagée en 2014, n'a finalement pas été prise, compte tenu de la situation budgétaire générale et de la charge induite par la provision de 30 millions affectées au paiement des cotisations CAFAT pour les formateurs (charge récurrente annuelle). Par ailleurs, la perspective de la mise en place du futur centre de gestion de la fonction publique (fin 2015) vient renforcer cette décision.

Deux autres postes de formateurs (en bureautique) resteront également vacants comme cela est le cas depuis 2013 afin de ne pas alourdir les charges de fonctionnement. Le recours à des prestataires externes est privilégié.

#### 4.1.3 La gestion des ressources humaines

##### 4.1.3.1 *Un contexte managérial difficile*

En 2008, date à laquelle l'examen de la gestion commence, l'IFAP sort d'un conflit interne mettant aux prises le directeur et son directeur adjoint. Il s'agit d'une période troublée, conduisant à des mouvements sociaux, qui vont affecter le fonctionnement de l'organisme de formation mais également ternir son image auprès des employeurs.

Cet épisode va se conclure par le départ des deux protagonistes puisque le gouvernement met fin aux fonctions du directeur à compter du 26 novembre 2006 et que le directeur-adjoint est licencié le 27 septembre 2006.

Celui-ci conteste son licenciement devant le tribunal du travail et une transaction est signée en 2009 pour un montant de 12 MF CFP mettant ainsi fin au différend.

Le diagnostic organisationnel qui est effectué à la demande de l'IFAP en 2007 fait apparaître un laisser-aller managérial et une gestion qui « a favorisé la dégradation des rapports humains au sein des équipes de l'institut, a encouragé des conflits internes à tous les niveaux de l'établissement, a installé un climat de suspicion, de méfiance et de défiance, entre les collaborateurs, et vis-à-vis de l'autorité hiérarchique ». Pour autant, la direction n'est pas la seule visée puisque le cabinet souligne que « le relationnel interne est basé essentiellement sur de l'affectif et non des relations professionnelles classiques, ce qui altère la notion de droits et devoirs de chaque individu sur le plan professionnel ».

---

<sup>33</sup> Le directeur de l'établissement est nommé par arrêté du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie. Il est assisté d'un directeur-adjoint. Le directeur-adjoint est nommé en conseil d'administration, sur proposition du directeur, et exerce les attributions de ce dernier en cas d'absence ou d'empêchement.

Le directeur par intérim puis la nouvelle direction nommé fin 2008 doivent donc faire face à un contexte difficile et à une gestion des ressources humaines qualifiée « d'inexistante ».

L'arrivée de la nouvelle direction et le renouvellement partiel de l'effectif n'ont pour autant pas fait disparaître les tensions au sein du personnel.

Ces éléments de contexte doivent également être pris en compte pour apprécier l'évolution de la structure.

#### *4.1.3.2 L'organisation de la gestion des ressources humaines*

Sous la responsabilité du directeur, l'animation et la coordination de la gestion des ressources humaines sont assurées par le secrétaire général de l'IFAP. Il s'appuie sur le gestionnaire comptable qui assure la gestion des salaires des personnels de l'organisme. Le système d'information pour la gestion des ressources humaines est le progiciel de « Thiaré » utilisé par la Nouvelle-Calédonie et de nombreux autres établissements publics.

L'équipe de contrôle a vérifié sur place la tenue des dossiers des agents qui sont conservés par l'IFAP, les dossiers réglementaires des fonctionnaires étant gérés par la direction des ressources humaines de la Nouvelle-Calédonie (DRHFPNC).

Ces dossiers sont présentés selon une logique thématique (avancement, formation, évaluation, sécurité sociale, congés) mais avec des pièces redondantes, disséminées dans une chemise ouverte au nom de l'agent mais qui ne fait pas partie du dossier principal, voire parfois absentes.

Une mention particulière s'adresse aux dossiers des agents contractuels, qui sont parfois incomplets.

La CTC appelle donc l'IFAP à procéder à une révision des dossiers, dont la tenue devrait être plus rigoureuse, s'agissant notamment de ceux des agents non titulaires, qui ne sont pas détenus par la DRHFPNC.

#### *4.1.3.3 Les outils de la gestion des ressources humaines*

Le processus de démarche qualité dans lequel s'est inscrit l'IFAP à compter de 2010 a rendu nécessaire l'amélioration, voire la mise en place de certains outils dans le secteur des ressources humaines.

Les fiches de poste ont ainsi été généralisées et complétées afin d'y indiquer les compétences et les responsabilités attendues ainsi que les liaisons fonctionnelles. Ces nouvelles fiches de postes ont été établies en octobre 2012.

Un bilan social a été élaboré en 2013, suite à la demande exprimée durant un conseil d'administration par un représentant syndical.

La chambre relève que l'IFAP n'a établi son premier plan de formation formalisé qu'en 2012, à la suite des constatations faites lors de la procédure de certification. Encore faut-il relever le caractère sommaire de ce document tenant sur deux pages et partiel puisque

ne couvrant pas la totalité des services (les besoins du service informatique n'étant pas précisés). 69 % des agents ont bénéficié d'au moins une formation (85 % en 2012). La priorité a été donnée sur les métiers de la formation, pour les chefs de projet et coordinateurs de formation qui représentent environ 85 % des heures stagiaires (en 2012 et 2013) pour 62 % des effectifs contre 10 % des heures stagiaires pour la fonction support pour 26 % des effectifs)<sup>34</sup>.

La version 2013 du plan de formation est encore plus succincte puisqu'elle se limite à des tableaux de suivi des formations envisagées pour chaque agent.

La CTC estime souhaitable que l'IFAP se dote d'un plan de formation formalisé en lien avec les orientations stratégiques dégagées par le futur projet d'établissement et les besoins individuels identifiés, notamment lors des entretiens annuels d'évaluation.

**Recommandation n°16 :**

**La CTC recommande la mise en place d'un véritable plan de formation au sein de l'IFAP.**

L'IFAP indique dans sa réponse que la recommandation a été prise en compte. Il souligne toutefois que le faible effectif de l'établissement (30 agents) et la typologie des métiers limitent nécessairement le volume et la nature des actions envisagées. La directrice de l'établissement se dit également vigilante sur la durée d'absence en formation et souligne que les actions collectives sont complétées des besoins individuels.

L'évaluation des agents est effectuée chaque année au sein de l'IFAP, ce qui n'a pas toujours été le cas. Comme le relève l'audit organisationnel mené en 2007, les entretiens d'évaluation ont cessé à partir de 2002 et ont repris en 2008.

L'évaluation des agents donne lieu à un entretien annuel d'échange (EAE) selon le modèle mis en place par la DRHFPNC. Celui-ci comporte un volet concernant l'atteinte des objectifs fixés en n-1 et la fixation d'objectifs pour l'année suivante.

Mais la CTC constate que les orientations définies dans le cadre du projet d'établissement ne sont pas suffisamment mentionnées et prises en compte dans les objectifs individuels des agents.

Conformément aux recommandations de la DRHFPNC, les agents non titulaires font également l'objet d'un EAE. Une circulaire annuelle rappelle que « l'ensemble des personnels fonctionnaires et non fonctionnaires en activité et en détachement doit bénéficier d'une évaluation et d'une notation quelle que soit son affectation. Celles-ci sont obligatoires pour les fonctionnaires en vertu des statuts généraux des fonctions publiques de Nouvelle-Calédonie. Seuls les agents partant à la retraite dans les six prochains mois et les contractuels de moins d'un an en sont exonérés. »

En revanche, la CTC relève que le directeur de l'IFAP ne fait pas l'objet d'une évaluation, ce qui constitue un manquement au statut mais aussi nuit à la bonne gouvernance de l'établissement.

---

<sup>34</sup> Source : bilan social 2013 de l'IFAP.

#### 4.1.4 Les recrutements

##### 4.1.4.1 *Les agents non titulaires*

Au 1<sup>er</sup> janvier 2014, l'IFAP compte 10 agents contractuels sur un effectif total pourvu de 31.

Ces agents sont dans des situations différentes. Trois d'entre eux sont recrutés sur la base de contrats à durée indéterminée<sup>35</sup>.

L'effectif de l'IFAP au 1<sup>er</sup> janvier 2014 comporte également sept agents recrutés sur un contrat à durée déterminée (CDD).

Ces recrutements interviennent dans l'attente de recrutement d'un fonctionnaire, conformément à l'article 11 de la délibération n°81 du 24 juillet 1990 portant droits et obligations des fonctionnaires territoriaux.

Ce texte prévoit que les emplois publics peuvent, par dérogation, être pourvus par des non-fonctionnaires lorsque la nature des fonctions ou les besoins du service le justifient pour assurer le remplacement momentané de titulaires indisponibles ou pour faire face temporairement et pour une durée maximale d'un an à la vacance d'un emploi qui ne peut être immédiatement pourvu.

Parmi les 7 agents non titulaires recrutés sur CDD, quatre sont lauréats de concours de la fonction publique en attente de nomination.

Cette situation n'est pas propre à l'IFAP mais résulte du mode de gestion des listes des lauréats des concours territoriaux qui relève de la responsabilité de la Nouvelle-Calédonie.

L'article 24 de la délibération du 17 mars 1998 fixant les conditions générales des concours, examens et sélections professionnels des divers cadres territoriaux dispose que les lauréats sont nommés en fonction de leur ordre de mérite sur les postes ouverts.

Cette règle ne devrait pas soulever de difficulté particulière si elle s'accompagnait, en gestion d'un dispositif de type « amphi garnison ». Les lauréats seraient ainsi réunis pour choisir, dans l'ordre du classement, les postes ouverts par les collectivités et établissements. C'est le dispositif en vigueur pour l'Etat.

Mais tel n'est pas le cas, les nominations interviennent au fil de l'eau en fonction des besoins, dans un système qui s'apparente davantage à celui de la fonction publique territoriale, c'est-à-dire celui d'une liste d'aptitude.

L'absence de nomination d'un agent aboutit au blocage de la liste et la solution du contrat constitue au mieux un pis-aller et au pire un contournement de la règle fixée par le statut.

En tout état de cause, la chambre estime que le contrat est juridiquement fragile car il ne correspond pas aux cas de figure dérogatoires prévus statutairement puisque par définition il y aurait un fonctionnaire (stagiaire) pouvant occuper le poste.

---

<sup>35</sup> Le responsable de l'antenne de Koné (cadre A recruté en 2006), le concierge de l'antenne de Koné recruté en 2007 et le gestionnaire comptable (assimilé cadre B) en service à l'IFAP depuis 1992

La CTC souligne également que cette pratique contractuelle peut être également préjudiciable à la carrière du futur fonctionnaire, puisque le temps passé en tant que contractuel ne sera pas pris compte au moment de sa nomination qui s'effectuera en pied de grade.

Un des agents de l'IFAP, lauréat du concours d'adjoint administratif depuis déjà trois ans, est en instance de nomination.

#### 4.1.4.2 *Les agents titulaires*

La consultation sur place des dossiers des agents fonctionnaires donne lieu à des observations s'agissant de la situation du directeur et d'un agent, par ailleurs élu local, qui a été réintégré pour ordre à l'IFAP avant son détachement dans de nouvelles fonctions électives.

##### 4.1.4.2.1 La situation du directeur

Les conditions de recrutement et de déroulement de carrière du directeur de l'IFAP en poste depuis le 1<sup>er</sup> novembre 2008 ont été examinées par la CTC.

Elles n'appellent pas d'observations, hormis celles tenant au support juridique retenu pour le recrutement, par détachement de ce fonctionnaire d'Etat.

Ce détachement a donné lieu à la signature d'un contrat qualifié de contrat de travail, et visant l'ordonnance sur les principes directeurs en matière de droit du travail.

Pourtant, le contrat mentionne explicitement qu'il est placé sous un régime de droit public. Il vise également la délibération n°81 du 24 juillet 1990 portant droits et obligations des fonctionnaires territoriaux.

La CTC estime que cette qualification juridique paraît incertaine à la lecture de l'arrêt du Tribunal des conflits du 15 novembre 2004 concernant déjà un ancien directeur de l'IFAP. La juridiction avait alors estimé que le contentieux relevait du tribunal du travail et avait annulé en conséquence l'arrêté de conflit du haut-commissaire.

Cet exemple n'est pas le seul de la pratique du détachement assorti d'un contrat de travail. Dans le cadre du contrôle de légalité, le haut-commissariat a indiqué en mai 2011, pour deux autres fonctionnaires métropolitains, qu'ils ne sauraient être liés à l'administration d'accueil par un contrat de travail mais par un arrêté de détachement et/ou de nomination, dans la mesure où ils sont détachés sur un cadre d'emploi public existant en Nouvelle-Calédonie. Le haut-commissaire a demandé de veiller à l'avenir à l'application de ces dispositions, ce qui a été le cas puisqu'en 2012, le renouvellement de détachement du directeur pour une période de cinq ans n'a pas conduit à la signature d'un nouveau contrat.

Le contrat initial du directeur prévoit le versement d'une indemnité d'éloignement prévue par le décret n° 96-1028 du 27 novembre 1996.

Ce décret renvoie aux dispositions du décret n°96-1026 du 26 novembre 2006 relatif à la situation des fonctionnaires de l'Etat et de certains magistrats dans les territoires d'outre-mer de Nouvelle-Calédonie, de Polynésie française et de Wallis-et-Futuna.

L'article premier de ce décret prévoit qu'il est applicable « aux fonctionnaires titulaires et stagiaires de l'Etat, ainsi qu'aux magistrats de l'ordre judiciaire, affectés dans les territoires d'outre-mer de Nouvelle-Calédonie, de Polynésie française et de Wallis-et-Futuna, qui sont en position d'activité ou détachés auprès d'une administration ou d'un établissement public de l'Etat dans un emploi conduisant à pension civile ou militaire de retraite ».

Or, le détachement n'est pas intervenu auprès d'une administration ou d'un établissement public de l'Etat, mais d'un établissement public de la Nouvelle-Calédonie.

Aussi la pratique du contrat a eu pour effet de conférer des indemnités non prévues par la réglementation et qui n'auraient pu être servies dans le cadre d'un simple arrêté de détachement.

La CTC constate d'ailleurs que la délibération n°73/CP du 17 novembre 2011 relative aux conditions d'accueil des fonctionnaires détachés ne mentionne plus cette indemnité, si ce n'est au titre des mesures transitoires (article 19 6°). En effet, les fonctionnaires détachés s'étant vu accorder une indemnité d'éloignement et/ou un congé administratif au titre d'un arrêté ou d'un contrat d'engagement, en conserve le bénéfice même si leur détachement a pris fin au jour de l'entrée en vigueur de cette délibération.

Les autres conditions prévues au contrat n'appellent pas d'observations.

#### 4.1.4.2.2 La situation d'un agent de l'IFAP exerçant des fonctions électives

Par arrêté du président du gouvernement n° 2014-7088/GNC-Pr du 16 juillet 2014, il a été mis fin au détachement pour exercer une fonction élective<sup>36</sup> de M. X. à compter du 1<sup>er</sup> avril 2014. Selon cet arrêté, il est réintégré dans son cadre d'origine et placé en position d'activité pour servir sous l'autorité de la directrice de l'IFAP puis placé en position de détachement pour exercer une nouvelle fonction élective<sup>37</sup> à compter du 16 mai 2014.

Par courrier daté du 17 juillet 2014, le secrétaire général de la Nouvelle-Calédonie (sous le timbre de la DRHFPNC) indique qu'il « convient de régulariser sa situation administrative du 1<sup>er</sup> avril au 15 mai 2014 inclus » et demande à l'IFAP de rétablir la rémunération de cet agent pour l'intervalle durant lequel M. X n'était pas élu.

La chambre constate que cette réintégration s'opère sur la base des dispositions prévues par le statut général des fonctionnaires des cadres territoriaux. L'article 81 de l'arrêté du 22 août 1953 prévoit les conditions de détachement de longue durée et la réintégration au cadre d'origine dès la première vacance de poste déclarée ; l'agent doit être affecté en priorité au poste qu'il occupait avant son détachement.

M. X a donc bénéficié d'une rémunération payée sur l'emploi budgétaire vacant de directeur-adjoint et calculé sur la base de son indice détenu, et du régime indemnitaire adopté par le conseil d'administration de l'IFAP en mars 2009<sup>38</sup>. La rémunération brute de l'intéressé s'est élevée à 946 675 F CFP pour la période allant du 1<sup>er</sup> avril au 15 mai 2014.

Mais la CTC estime que les conditions de cette réintégration soulèvent des critiques.

---

<sup>36</sup> Maire.

<sup>37</sup> Conseiller provincial des îles Loyauté.

<sup>38</sup> Prime catégorielle de 38 points d'indice accordée par décision de la directrice de l'IFAP n° 2014-08 du 1<sup>er</sup> août 2014.

En effet, le courrier de la DRHFPNC saisissant officiellement l'IFAP de la demande de réintégration est daté du 17 juillet 2014, alors que ce document mentionne explicitement que la demande de réintégration de M. X a été formulée le 2 avril 2014.

Le courrier apparaît donc particulièrement tardif puisqu'il intervient trois mois et demi après que la demande a été formulée par l'intéressé.

Ce manque de réactivité conduit à ce que l'arrêté de réintégration intervienne après la fin de la période durant laquelle M. X est affecté au sein de l'IFAP.

Durant l'instruction, l'IFAP a confirmé que l'intéressé n'a pas exercé de fonctions à l'IFAP pour la période d'avril à mai 2014 et qu'il a pris en charge la rémunération de M. X ainsi que son régime indemnitaire sur la base d'éléments de carrière relevant de la seule compétence de la Nouvelle-Calédonie et dont elle n'a pas à discuter la justification.

Mais l'établissement n'ignorait pas que l'intéressé n'avait pas travaillé à son bénéfice. Il ne justifie pas non plus lui avoir demandé de rejoindre son poste ou d'exercer quelque mission que ce soit pendant la période en cause.

La chambre estime donc que l'IFAP a procédé au versement d'une rémunération sans service fait, au sens de la jurisprudence, puisque l'agent s'est abstenu d'effectuer ses heures de service.<sup>39</sup> :

L'absence de service fait constitue tout à la fois :

- une méconnaissance des règles statutaires : l'article 15 de la délibération n° 81 du 24 juillet 1990 portant droits et obligations des fonctionnaires territoriaux dispose que « les fonctionnaires ont droit, après service fait, à une rémunération fixée par les textes statutaires les régissant » ;
- une violation manifeste des règles d'exécution des dépenses publiques qui pourrait être qualifié d'octroi d'un avantage injustifié au sens des dispositions de l'article L. 313-4 du CJF puisque l'établissement n'a bénéficié d'aucune contrepartie à ces paiements.

## **4.2 Le système d'information et l'évaluation de la formation**

### **4.2.1 Le système d'information et de gestion de la formation**

#### *4.2.1.1 Les difficultés de l'IFAP à se doter d'un outil de gestion répondant à ses besoins*

Au cours de la période examinée, l'IFAP a changé par deux fois son système d'information et de gestion de la formation en faisant appel à des prestataires différents.

Mais l'IFAP a connu, à l'occasion de ces projets, certaines déconvenues, qui se sont avérées coûteuses.

---

<sup>39</sup> Conseil d'Etat, n° 351229, 4 déc. 2013 et n° 358224, 5 fév. 2014. Cour administrative d'appel de Bordeaux, n° 317313, 28 oct. 09.

#### 4.2.1.1.1 L'échec de la mise au point d'un progiciel spécifique

Un marché a été conclu en 2006 avec un prestataire local connu de l'IFAP, afin de suppléer l'obsolescence du système antérieur, dans le cadre d'un projet global de gestion de l'information relative aux formations (GIRAF).

Le dossier présenté au conseil d'administration du 1<sup>er</sup> octobre 2009 rend compte des nombreuses difficultés rencontrées dans l'exécution de ce marché. De 2006 à 2008, s'est déroulée une phase très longue de mise au point du produit avec un avenant en 2007 destiné à « réorienter le projet vers une solution de développement spécifique ».

La mise en production du progiciel devait intervenir au 1<sup>er</sup> septembre 2009, mais les trois livraisons du produit réalisées entre le mois de juin et d'août 2009 ont révélé de graves dysfonctionnements que le prestataire n'a su corriger.

Conclu initialement pour un montant de 17,8 MF CFP, ce marché a en fait été résilié dans le cadre d'une transaction validée par une délibération du 17 décembre 2009.

La cessation des relations contractuelles à l'amiable s'est imposée à l'IFAP puisque « ni le cahier des charges initial et fonctionnel, ni le cahier des clauses administratives particulières n'ont été suffisamment précis pour déterminer les droits et obligations des parties ». <sup>40</sup>

Le logiciel n'a donc jamais été mis en service en raison des lacunes qu'il présentait. Comme l'indique le rapport présenté devant le conseil d'administration du 1<sup>er</sup> octobre 2009, « l'IFAP préfère par conséquent éviter de persister dans une démarche qui risque d'aboutir à une échéance indéterminée à un produit inexploitable et non diffusable auprès des utilisateurs ».

La mauvaise définition de ses besoins par l'IFAP et les carences du contrat ont donc conduit l'établissement à verser, en pure perte une somme de 13 MF CFP, dont 1,3 MF CFP au titre de la transaction mettant fin au contrat.

#### 4.2.1.1.2 La procédure d'acquisition d'un progiciel du marché

Une procédure de marché dit « de gré à gré » a été lancée fin 2009 pour mettre en place un nouveau projet de traitement automatisé des projets pédagogiques de l'IFAP (dénommé TIPPI).

Une consultation a été organisée par l'IFAP auprès de 5 des 9 éditeurs de progiciels qu'il avait identifiés.

Sur les deux réponses reçues, une seule société a été jugée apte à remettre une offre.

Il s'agit d'une société basée à Angers, qui a été déclarée attributaire du marché par une délibération du 31 mars 2010 ; la notification intervient le 16 avril 2010.

La chambre constate que la formule du marché de gré à gré, choisie par l'IFAP n'était pas juridiquement fondée. En effet, dans sa rédaction applicable au moment du lancement de la procédure, l'article 35 alinea 9 de la délibération n°136 permettait de passer un marché de gré à gré pour les travaux, fournitures et services dont la valeur pour le montant total

---

<sup>40</sup> Rapport au conseil d'administration du 1<sup>er</sup> octobre 2009

de l'opération, s'établissait entre 8 et 15 MF CFP<sup>41</sup>. Or, le montant total de l'opération est supérieur puisque le montant des deux tranches notifiées est d'environ 18 MF CFP. Ce choix procédural n'a été explicité ni à la commission d'appel d'offres ni au conseil d'administration.

L'IFAP aurait pu s'orienter vers la conclusion d'une procédure de dialogue compétitif prévue par les dispositions de l'article 32-1 et suivants de la délibération n° 136 précitée.

Une tranche conditionnelle portant sur la maintenance et le support a fait l'objet d'une convention signée en décembre 2010 pour 922 000 F CFP TTC.

La procédure suivie par l'IFAP lors de la conclusion du marché présente plusieurs lacunes. Elles témoignent d'une mauvaise pratique du droit de la commande publique, comme le relèvent d'ailleurs les services en charge du contrôle de légalité :

- la notion de « marché sur appel d'offres de gré à gré » est équivoque puisqu'il s'agit de deux procédures exclusives l'une de l'autre ;
- l'acte d'engagement n'est pas signé par l'IFAP, ce qui signifie que l'offre n'a pas été acceptée par l'établissement.

Par ailleurs, l'examen des documents contractuels montre que l'IFAP ne semble pas avoir tiré toutes les conséquences des difficultés subies antérieurement.

Les cahiers des charges s'avèrent encore succincts, notamment, en regard, des péripéties techniques rencontrées au cours de l'exécution du marché précédent. Plusieurs points demeurent absents ou ne sont pas suffisamment précisés :

- l'outil existant a été sommairement décrit en des termes généraux (une demi-page) et l'état technique du système en cours n'a pas été précisé.
- les objectifs ont été présentés en des termes tout aussi généraux
- aucun délai de garantie n'a été prévu.

Les stipulations relatives au délai de réalisation des prestations ont été fixées de manière insuffisamment précise puisqu'un avenant a été conclu sur ce point au mois de mai 2011 : le délai d'exécution est passé de 4 mois par tranche (livraison initialement prévue pour septembre 2010 selon l'article 3 de l'acte d'engagement), à 10 mois pour la tranche 1 et à 8 mois pour la tranche 2.

Cette modification intervient tardivement puisqu'elle fait suite à un rejet de paiement signifié par le comptable public dès le mois de décembre 2010. Celui-ci avait en effet constaté un rallongement injustifié de l'exécution à l'occasion de la prise en charge d'un mandat de paiement. Selon le rapport de présentation au conseil d'administration de l'IFAP, le délai initial était grevé d'une erreur de plume.

Mais la CTC estime que cet argumentaire n'est pas fondé puisque lors de la séance du conseil d'administration entérinant le marché en mars 2010, il avait été expressément précisé que « le prestataire peut commencer le 15 avril pour une mise en production prévue début septembre pour la publication de l'offre catalogue 2011 ». Le CCTP visé par le prestataire portait sans ambiguïté la mention d'une livraison à septembre 2010.

---

<sup>41</sup> Ces montants ont été portés respectivement à 20 et 40 MF par délibération du 21 avril 2011.

#### 4.2.1.1.3 Les difficultés rencontrées dans la mise en place du progiciel

Le titulaire du marché a depuis fait l'objet d'une procédure de redressement judiciaire. Un plan de cession a été prononcé en faveur de la société Alcuin, basée à Angers. Selon le jugement du tribunal de commerce, en date du 25 septembre 2013, ce repreneur présentait les meilleures garanties de continuité de l'activité. Un nouveau contrat de maintenance a donc été établi avec cette société, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2014.

Cependant cette situation a été préjudiciable à l'IFAP puisqu'elle « a entraîné un déficit de son assistance technique et de nombreuses opérations (...) ont été réalisées en interne par le responsable système d'information, ce qui a impacté le planning de charges de l'équipe »<sup>42</sup>.

Le risque de voir cette situation se reproduire et le produit ne plus faire l'objet d'une maintenance et d'une évolution aux besoins de l'IFAP ne peut être totalement écarté.

La CTC observe que l'outil informatique choisi comporte des limites, tenant à sa conception même. Comme en conviennent les chefs de projet interrogés au cours de l'instruction, la gestion « *métier* » se décline en plusieurs phases de saisie incombant à des personnels différents, sans lien hiérarchique entre eux.

Le cahier des charges s'est avéré d'ailleurs assez flou sur ce volet important des fonctionnalités de l'outil puisqu'il indique que « d'une manière générale, certaines interfaces non spécifiées dans ce cahier des charges sont amenées à être ajoutées dans le futur. Notamment, pour le suivi des formations [...] ».

Aucune interface avec l'outil de gestion financière n'a été pensée au départ et n'est d'ailleurs prévue. L'IFAP met donc en place un dispositif de rapprochement périodique des informations, ce qui ne fait pas disparaître le problème de fond, qui est celui du manque d'efficacité du système, puisque les données doivent être saisies à plusieurs reprises.

Par ailleurs, comme a pu le constater l'équipe de vérification lors des contrôles sur place, les données ne sont pas toujours actualisées et le progiciel ne dispose pas de mécanismes d'alerte voire de blocage en cas d'anomalies (sessions non clôturées, présence ou absence des stagiaires non validée, convocation postérieure à la session, par exemple).

A cela s'ajoute, une utilisation hétérogène de l'outil avec des modalités de valorisation de l'activité, sous forme d'unités de gestion ou d'indicateurs de suivi, qui traduisent des pratiques divergentes selon les acteurs, les sources ou les supports d'information.

Au stade prévisionnel comme à celui de l'exécution, il n'existe pas de méthodologie commune à l'ensemble des services et le mode opératoire s'avère éclaté. La formulation des thématiques pédagogiques incombe aux chefs de projet tandis que les coordinateurs pédagogiques, ou le service informatique, n'ont accès ni à la même définition ni à la même vision.

---

<sup>42</sup> Entretien d'évaluation 2013 du chef des services informatiques de l'IFAP.

#### 4.2.2 L'évaluation des formations

Les statuts de l'IFAP comportent différentes dispositions évoquant la nécessité pour l'IFAP d'assurer l'évaluation des formations qu'il dispense<sup>43</sup>.

La chambre constate que les outils d'évaluation des formations sont pour la plupart récents, ponctuels et assez hétérogènes.

L'évaluation dite « à chaud », c'est-à-dire celle établie immédiatement après la formation est une démarche lancée en 2010. Elle a été d'abord réservée aux projets stratégiques et au développement des compétences.

A chaque fin de session de formation, une évaluation doit être effectuée. Pour des stages de longue durée, une évaluation intermédiaire est proposée sur la base d'un questionnaire remis aux participants et d'un échange sur place, en présence d'un chef de projet ou d'un coordinateur. L'employeur peut également participer à l'évaluation, mais c'est rarement le cas.

L'objectif est de vérifier les réponses aux attentes et la réalisation des objectifs et prendre en compte les remarques, mais aussi d'évaluer l'impact au regard des coûts engagés<sup>44</sup>.

Mais la méthodologie mise en œuvre soulève des interrogations, dans la mesure où l'exploitation et la synthèse de l'évaluation à partir d'une grille type élaborée par l'IFAP, est assurée par le formateur, qui est rémunéré pour cette prestation, dans le cadre des frais pédagogiques. Il apparaît, même, que certaines formations n'ont pas donné lieu à une évaluation à chaud en présence d'un représentant de l'IFAP lorsque le module se déroule à Koné.

Le principe de la dématérialisation des évaluations du DINA a été retenu en 2011. Il a été étendu à la formation des référents en éducation thérapeutique et aux formations bureautiques à distance.

Ceci a conduit l'IFAP à rechercher le développement des plates-formes techniques adaptées. Mais le questionnaire mis en ligne a eu un faible taux de retour, soit 65 % des stagiaires. Il a nécessité une organisation lourde : paramétrage des questionnaires, saisie. L'IFAP a donc gelé le projet dans l'attente de solutions simplifiées.

Un groupe de travail s'était penché sur les modalités d'évaluation en 2012 en vue d'en revoir le déroulement afin d'apporter des améliorations ainsi que sur le bilan relayé aux employeurs.

L'évaluation dite « à froid », c'est-à-dire celle menée plusieurs semaines voire plusieurs mois après la réalisation de la formation vise à mesurer l'impact sur le fonctionnement des services publics concernés ou la professionnalisation de l'agent bénéficiaire.

Ce type d'évaluation est plus embryonnaire. Ponctuellement, certains modules peuvent faire l'objet d'une évaluation à froid.

Le projet d'établissement 2012-2014 prévoit d'étendre l'évaluation a posteriori à l'horizon 3 à 6 mois pour des projets pilotes. Pour 2014, parmi les ateliers d'échanges avec les employeurs, l'IFAP avait retenu le thème de l'évaluation et l'expérimentation à froid.

---

<sup>43</sup> Article 19, 21 et 22 notamment

<sup>44</sup> Voir en ce sens l'objectif énoncé par le CA du 30 octobre 2008.

En ce qui concerne l'efficacité pédagogique de ses actions, l'IFAP indique, qu'à l'heure actuelle, il ne dispose ni de moyens ni du recul susceptibles de lui permettre d'appréhender les retombées concrètes des formations dispensées. L'établissement met en avant certaines initiatives tendant vers cet objectif telles que la mise au point de parcours spécifiques (secrétariats de direction, agents comptables, directeurs d'école, secrétaires généraux de mairie).

L'IFAP souligne également que le recensement des formations reçues par les agents fait encore défaut dans certains organismes employeurs. Le positionnement de l'IFAP se heurterait, également, à l'absence de régime juridique précis en la matière et aux règles relatives à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel.

La chambre relève à nouveau l'absence d'activité du conseil de formation, qui prive l'IFAP des avis que pourrait avoir cette instance en matière d'évaluation de l'offre de formation et de ses retombées.

### **4.3 La gestion de la commande publique**

La quasi-totalité des prestations de formations dispensées par l'IFAP sont externalisées, ce qui se traduit par des achats de prestations pour des volumes significatifs.

Ils représentent 319 MF CFP en 2013, en y intégrant les frais logistiques rattachés (transport, hôtellerie et restauration, locations de véhicules pour les formateurs).

Les commandes liées à la formation constituent plus de 64% des dépenses totales de fonctionnement (hors dotation aux amortissements) en moyenne annuelle au cours de la période sous revue.

Après avoir identifié les enjeux, la chambre présentera les procédures d'achat mises en œuvre à l'IFAP, sous l'angle juridique mais aussi économique.

#### **4.3.1 Les enjeux et le périmètre du contrôle**

L'IFAP a fait le choix de ne pas disposer d'un corps interne de formateurs<sup>45</sup> mais de recourir à des prestataires extérieurs. L'établissement a donc pour l'essentiel une activité d'ingénierie confiée à des cadres pédagogiques qui conçoivent et organisent les programmes réalisés par des intervenants de statut divers (organismes publics ou privés, professionnel de la formation ou formateurs occasionnels).

---

<sup>45</sup> Hormis trois postes dédiés à l'informatique et des formations en matière de sécurité assurées par un chef de projet, officier de sapeurs-pompiers

**Tableau n° 21 : Evolution du coût global des formations 2008-2013**

En F. CFP	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Evolution 2008/2013
<b>Coût des formations (A+B)</b>	<b>241 776 435</b>	<b>277 235 579</b>	<b>287 593 226</b>	<b>320 780 106</b>	<b>393 447 501</b>	<b>452 445 190</b>	<b>87%</b>
<b>Coûts directs (rémunération + frais de mission) (A)</b>	<b>155 400 754</b>	<b>177 840 467</b>	<b>188 711 917</b>	<b>215 748 181</b>	<b>262 100 901</b>	<b>319 921 247</b>	<b>106%</b>
<i>Frais de rémunération - 604</i>	<i>133 165 409</i>	<i>159 087 612</i>	<i>169 465 460</i>	<i>187 480 284</i>	<i>223 671 971</i>	<i>274 523 425</i>	<i>106%</i>
<i>Location véhicules - 6135</i>	<i>1 749 451</i>	<i>1 250 905</i>	<i>1 825 484</i>	<i>1 799 168</i>	<i>3 444 784</i>	<i>3 564 680</i>	<i>104%</i>
<i>Transport aérien - 62481 &amp; 6245</i>	<i>12 875 129</i>	<i>11 467 089</i>	<i>9 438 493</i>	<i>13 945 049</i>	<i>17 697 653</i>	<i>17 570 522</i>	<i>36%</i>
<i>Hébergement - 6110 &amp; 6285</i>	<i>5 237 674</i>	<i>3 777 106</i>	<i>4 820 803</i>	<i>7 630 414</i>	<i>10 030 913</i>	<i>24 262 620</i>	<i>219%</i>
<i>Indemnités de missions - 6252</i>	<i>2 373 091</i>	<i>2 257 755</i>	<i>3 161 677</i>	<i>4 893 266</i>	<i>7 255 580</i>		
<b>Coûts indirects (affectables à la formation) (B)</b>	<b>86 375 681</b>	<b>99 395 112</b>	<b>98 881 309</b>	<b>105 031 925</b>	<b>131 346 600</b>	<b>132 523 943</b>	<b>53%</b>
<i>Location salles formation - 6132</i>	<i>942 351</i>	<i>1 076 328</i>	<i>1 242 130</i>	<i>575 620</i>	<i>230 380</i>	<i>249 690</i>	<i>-74%</i>
<i>Documentation - 618 &amp; 6065 &amp; 6182</i>	<i>1 703 001</i>	<i>1 663 046</i>	<i>1 747 142</i>	<i>1 102 767</i>	<i>1 011 249</i>	<i>952 912</i>	<i>-44%</i>
<i>Transport FRET - 6241</i>	<i>717 403</i>	<i>112 826</i>	<i>151 419</i>	<i>119 623</i>	<i>287 430</i>	<i>283 529</i>	<i>-60%</i>
<i>Salaires équipe pédagogique - 64</i>	<i>82 918 426</i>	<i>96 014 959</i>	<i>95 528 219</i>	<i>101 283 435</i>	<i>121 343 611</i>	<i>131 037 812</i>	<i>58%</i>
<i>Autres frais annexes - compte 6288</i>	<i>94 500</i>	<i>527 953</i>	<i>212 399</i>	<i>1 950 480</i>	<i>8 473 930</i>	<i>0</i>	
<b>Frais de structure hors formation (C)</b>	<b>169 882 434</b>	<b>177 986 752</b>	<b>152 762 895</b>	<b>213 224 408</b>	<b>181 710 840</b>	<b>171 772 507</b>	<b>1%</b>
<i>Location service MDFI - 6132</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>6 319 770</i>	<i>5 957 100</i>	<i>6 823 632</i>	<i>ns</i>
<i>Location matériels &amp; équipements - 6135</i>	<i>6 763 012</i>	<i>6 761 443</i>	<i>4 083 344</i>	<i>6 399 559</i>	<i>6 487 447</i>	<i>4 916 198</i>	<i>-27%</i>
<i>Salaires hors équipe pédagogique - 64</i>	<i>112 970 637</i>	<i>105 933 491</i>	<i>109 623 658</i>	<i>126 409 804</i>	<i>121 252 055</i>	<i>103 334 030</i>	<i>-9%</i>
<i>Autres frais annexes - compte 6288</i>	<i>1 493 872</i>	<i>2 503 776</i>	<i>1 596 545</i>	<i>7 366 597</i>	<i>3 681 443</i>	<i>0</i>	
<i>Autres dépenses de fonctionnement</i>	<i>48 654 913</i>	<i>62 788 042</i>	<i>37 459 348</i>	<i>66 728 678</i>	<i>44 332 795</i>	<i>56 698 647</i>	<i>17%</i>
<b>Dépenses de fonctionnement hors dotation aux amortissements (D)</b>	<b>411 658 869</b>	<b>455 222 331</b>	<b>440 356 121</b>	<b>534 004 514</b>	<b>575 158 341</b>	<b>624 217 697</b>	<b>52%</b>
<b>% des coûts des formations dans les dépenses de fonctionnement ((A+B)/D)</b>	<b>59%</b>	<b>61%</b>	<b>65%</b>	<b>60%</b>	<b>68%</b>	<b>72%</b>	
<b>% des frais de structure hors formations dans les dépenses de fonctionnement (C/D)</b>	<b>41%</b>	<b>39%</b>	<b>35%</b>	<b>40%</b>	<b>32%</b>	<b>28%</b>	

Source : CTC d'après les comptes de l'IFAP.

**Le coût des formations, constitué de coûts directs et de coûts indirects, passe de 242 MF CFP en 2008 à 452 MF CFP en 2013. La progression atteint 87% au cours de la période. Comparativement, les dépenses totales de fonctionnement, hors dotation aux amortissements, connaissent un rythme moins soutenu, soit + 52%.**

**Le volume des coûts directs, notamment constitués des rémunérations allouées aux prestataires, a doublé au cours de la période, passant de 155 MF CFP en 2008 à 320 MF CFP en 2013. Le poids des rémunérations représente 80% des coûts directs.**

L'IFAP associe la progression des rémunérations à deux phénomènes qu'il rattache à l'évolution des besoins de professionnalisation au sein des services publics de la Nouvelle-Calédonie :

- la spécialisation et le développement de l'expertise. L'absence de prestataires situés en Nouvelle-Calédonie conduit à faire appel à des ressources externes situées en métropole mais aussi à l'étranger (Canada). Ceci engendre des coûts annexes supplémentaires, notamment transport et hôtellerie ;
- la montée en puissance de normes techniques (santé, sécurité, informatique).

**Le volume des coûts indirects** intègre, notamment, les frais de personnel de l'IFAP dédiés exclusivement à la formation (chefs de projet et coordinateurs, essentiellement) ainsi que le support associé (moyens techniques, locaux, notamment). Il passe de 86 MF CFP en 2008 à 132 MF CFP en 2013, soit + 53%.

La présentation de l'activité, en particulier dans les rapports annuels de l'IFAP omet de préciser ces coûts indirects qui entrent pourtant pleinement dans les missions pédagogiques. A cet égard, la CTC considère que l'établissement pourrait renforcer la qualité de l'information externe en prenant en compte, dans ces rapports, la totalité des coûts.

L'observation des dépenses réalisées depuis 2008 a permis d'identifier les principaux prestataires et les conditions d'exécution des prestations allouées.

La rétrospective montre une forte croissance du chiffre d'affaires concentré sur une vingtaine de prestataires (+133 %), au statut différent. Ils représentant 48 % des dépenses de formation en 2013.

#### 4.3.2 Le processus d'achat au sein de l'IFAP

##### 4.3.2.1 *Les règles en vigueur*

Depuis 2012, l'achat de prestations pédagogiques et le principe du remboursement de frais annexes (per diem) ont été formalisés au sein de trois guides indicatifs mis en ligne sur la plate-forme externe de l'IFAP – à l'attention des formateurs, des employeurs et des stagiaires.

L'IFAP distingue trois catégories de contrats en fonction du statut du prestataire :

- les conventions de formation avec les organismes publics ou para publics,
- les contrats de prestation, dits « *sous-traitance* » avec les organismes privés et les agents publics,
- les lettres de commande lorsque les prestataires sont patentés<sup>46</sup>.

Cette classification interne des contrats d'achat de prestations est ambiguë car dans tous les cas de figure, l'IFAP recense, a minima, les droits et les obligations des parties (i.e. identification, objet des prestations et déroulement, prix et conditions de paiement).

L'appellation contrats de « *sous-traitance* » apparaît impropre s'agissant des organismes privés car elle ne répond pas à la définition de l'article 3 de la délibération n° 136/CP du 1<sup>er</sup> mars 1967 modifiée : « La sous-traitance est l'opération par laquelle un entrepreneur confie à un sous-traité et sous sa responsabilité à une autre personne appelée sous-traitant une partie de l'exécution du contrat d'entreprise conclu avec le maître d'ouvrage ».

Cette appellation apparaît également inappropriée en particulier s'agissant d'un contrat conclu avec un agent public.

---

<sup>46</sup> Constitués, le plus souvent, en société à responsabilité limitée, il s'agit de travailleurs indépendants, chefs de leur propre entreprise. Ils cotisent au seul régime unifié d'assurance maladie maternité (RUAMM) de la CAFAT ; ils ne disposent pas de salariés autres qu'eux-mêmes. Ils contribuent, dans certains cas, à une patente précisée par l'article 206 du code des impôts de Nouvelle-Calédonie.

**Le périmètre des prestations pédagogiques** retenu par l'IFAP recouvre l'animation et l'évaluation (compte rendu, rapports). La conception est facturée de manière distincte. Un devis est en principe exigé préalablement à toute contractualisation.

**En ce qui concerne les frais annexes**, le régime en vigueur actuellement est relativement complexe et diffère selon la qualité du prestataire.

Celui s'appliquant aux organismes privés et aux formateurs patentés ou vacataires est fixé par une délibération du 13 décembre 2011. Il couvre les repas, l'hébergement et les déplacements avec véhicule personnel au-delà de 50 km parcourus du siège du formateur ou de l'organisme de formation. La prise en charge du déplacement aérien s'entend en classe économique. Le barème de la restauration est fixé à 2 000 F CFP pour le déjeuner et à 3 000 F CFP pour le dîner. Celui du déplacement oscille entre 10 000 F CFP à 24 000 F CFP selon la destination. La nuitée est remboursée à hauteur de 13 000 F CFP maximum sur la base des factures acquittées.

L'option d'un remboursement direct est, parallèlement, admise suivant les conditions contractuelles établies avec l'intervenant et une réservation visée par la secrétaire générale de l'IFAP. Le remboursement demeure, en principe, limité aux barèmes de la délibération du 13 décembre 2011.

Selon le régime antérieur (délibération du 14 janvier 2005), chaque repas était pris en charge à hauteur de 4 000 F CFP; le remboursement d'un déplacement ne couvrait qu'un aller-retour dans le nord du territoire uniquement pour un forfait de 10 000 F CFP ; aucun remboursement n'était prévu pour les déplacements dans le sud (grand Nouméa).

Un projet de revalorisation indemnitaire présenté au conseil d'administration du 7 décembre 2010 a été retiré de l'ordre du jour suite aux oppositions exprimées par plusieurs membres élus. Ces derniers ont notamment relevé que le projet d'une indemnité journalière à 5 000 F CFP serait plus favorable que le régime applicable aux agents publics, soit 1 960 F CFP pour le déjeuner et 2 940 F CFP pour le dîner. Les membres du conseil d'administration avaient relevé que, par comparaison, les indemnités revalorisées par le conseil économique et social étaient nettement plus limitées à cette époque. Ils avaient, aussi, proposé de calibrer l'indemnisation kilométrique sur le régime applicable aux fonctionnaires, soit 34 F/km ou 49 F/km.

Selon la directrice de l'IFAP, cette option aboutirait à doubler les charges de transport. Néanmoins, l'argument n'a pas été étayé quand bien même un membre élu du conseil avait estimé qu'une forfaitisation du déplacement à 7 000 F CFP à l'intérieur de la province sud serait tout aussi coûteux à l'IFAP.

Un autre régime est appliqué en faveur des formateurs, agents publics. L'IFAP retient, à cet égard, les conditions adoptées par la Nouvelle-Calédonie pour ses propres effectifs (arrêté n°2009-241 du 20 janvier 2009) : 2 100 F CFP pour le déjeuner et 3 150 F CFP pour le dîner. Le remboursement du déplacement oscille entre 38 F CFP et 55 F CFP par km selon la puissance du véhicule. La nuitée est dédommée à hauteur de 9 500 F CFP.

#### 4.3.2.2 *La mise en œuvre des procédures*

##### 4.3.2.2.1 Une mise en concurrence insuffisante et peu transparente

**S'agissant tout d'abord des prestations de formation**, en 2013, l'IFAP a fait intervenir 227 formateurs (+17% par rapport à 2012) dont 54 établis en dehors de la Nouvelle-Calédonie.

Les prestations de formation ne sont pas au nombre de celles qui bénéficient d'un régime dérogatoire aux principes généraux applicables en matière de commande publique. L'article 22 de la loi organique, rappelle d'ailleurs que les règles en la matière, qui relèvent de la compétence de la Nouvelle-Calédonie doivent être établies « dans le respect des principes de liberté d'accès, d'égalité de traitement des candidats, de transparence des procédures, d'efficacité de la commande publique et de bon emploi des deniers publics ».

Il appartient donc aux acheteurs publics de se conformer à ces principes dans les procédures qu'ils mettent en œuvre.

La mise en concurrence, qui doit faciliter l'accès à la commande publique doit être organisée de manière à être adaptée au montant et/ou à l'objet de la prestation.

La chambre constate que sur plus de 2 000 contrats de prestations pédagogiques conclus entre 2008 et 2013, seules deux procédures ont fait l'objet d'un avis d'appel public à la concurrence formalisé pour des achats réalisés en 2011 (relatifs à la formation au management et au formateur professionnel d'adultes et certification).

L'IFAP réserve le recours aux procédures prévues par la délibération n°136 réglementant les marchés aux cas où le montant des prestations est susceptible d'atteindre le seuil de l'appel d'offres. Celui-ci a été relevé sur la période de 8 à 20 MF CFP, ce qui réduit sensiblement les cas où l'IFAP est tenu de l'organiser.

Pour le reste, l'IFAP a indiqué qu'il organisait pour certaines formations des négociations par voie de courriel. Mais cette pratique apparaît ponctuelle et diffère d'un chef de projet à un autre. Ainsi, pour un prestataire (Institut de recherche en psychothérapie), le contrat a été conclu pour 5 MF CFP sans référence ni un devis ni à une négociation préalable.

L'égalité de traitement des candidats et la transparence des procédures requiert que des règles soient clairement établies et uniformément appliquées. Le choix du prestataire doit être explicitement motivé après une analyse comparative des offres.

La chambre souligne que la production d'un devis n'est pas suffisante pour caractériser le processus de négociation du prix, qui revient alors entériner le prix proposé par un intervenant, souvent fidéjussé.

Or, sauf rare exception (formation des secrétaires généraux de communes de 2013), l'IFAP n'a pas été à même d'établir l'existence d'une analyse comparative formalisée des offres.

Parfois même, les formateurs sont chargés en amont de collaborer étroitement à la réalisation du cahier des charges de la formation qu'ils animeront par la suite. Ainsi, le compte rendu du comité de pilotage chargé de se prononcer sur l'offre relative à la M 52 (1<sup>er</sup> avril 2011) fait état de la présence de deux formateurs « pressentis » pour concevoir ensemble le module et l'animer.

L'argument de la rareté de la ressource parfois invoqué par l'IFAP devrait inciter l'établissement à renforcer sa prospection. A défaut, cette rareté, à la supposer établie, ne peut être qu'entretenu par l'absence de publicité de ses besoins en la matière, à la différence de ce que fait par exemple l'université de Nouvelle-Calédonie pour ses vacataires.

Dans ces conditions, la pratique de l'IFAP aboutit à entretenir un vivier peu renouvelé de formateurs, se limitant à quelques prestataires choisis dans des conditions qui ne sont pas clairement établies et qui interviennent pour des volumes horaires importants (par exemple 35 MF CFP sur la période pour un cabinet, 21 MF CFP pour un formateur patenté).

Un constat analogue est dressé par la chambre s'agissant cette fois des prestations d'hôtellerie. Elles constituent en volume la seconde charge directe en matière de formation. Le coût a plus que doublé au cours de la période, passant de 5,2 MF CFP en 2008 à 12,6 MF CFP en 2013.

La chambre relève également la fidélisation de quelques enseignes hôtelières, qui s'opère, comme en matière de formation, en dehors d'un processus formalisé de mise en concurrence.

Au total, sur la période, le montant des achats dépasse les 55 MF CFP répartis entre l'achat direct de prestations par l'IFAP et le remboursement des nuitées aux prestataires qui préfèrent organiser leur séjour.

La CTC note qu'en 2014, l'IFAP a lancé une consultation auprès de certains hôtels de Nouméa (cf infra) et une pour la fourniture de billets d'avions. L'IFAP a fait savoir qu'il lancerait en 2015 une procédure analogue pour les prestations de location de véhicules.

4.3.2.2.2 Des modalités d'exécution inutilement complexes et parfois peu rigoureuses

**La gestion opérationnelle des contrats d'achat de formation s'avère peu lisible** avec notamment un foisonnement de contrats distincts.

Plus de 400 contrats, tous statuts confondus, peuvent être recensés en moyenne annuelle. L'IFAP a adopté une démarche peu efficace en ne regroupant pas ces contrats autour de la notion de prestation homogène. Ceci peut porter les missions par intervenant à plus d'une dizaine dans l'année ou à plusieurs au cours d'un même mois d'activité.

Par ailleurs, une même personne peut être appelée à intervenir sous différentes formes et appellations, soit en tant que personne physique, soit pour le compte de personnes morales. Ceci rajoute à la confusion.

**La gestion administrative de ces contrats présente des faiblesses dans le processus d'exécution.**

L'établissement ne dissocie pas suffisamment les pièces nécessaires au mandatement de celles qui concernent un stade préalable de la chaîne de la dépense. Cet amalgame complexifie inutilement la phase de prise en charge au niveau de l'ordonnateur et contribue à un dédoublement pénalisant des tâches assurées par les différents services.

Ainsi, les pièces d'identité sont jointes en appui de chaque facturation par le même intervenant tout au long de l'année, voire du même mois. Il en va de même des curriculum

vitae. A contrario, l'IFAP omet d'en réclamer une mise à jour ou une présentation conforme au modèle européen standard exigé dans le cadre des procédures de passation de marchés publics auquel il fait référence.

Dans le même temps, l'obligation de présentation des cahiers d'émergence des stagiaires s'avère rarement respectée au stade du mandatement alors que cette formalité constitue une condition majeure de paiement, prévue par les contrats et participe pleinement à l'attestation du service fait.

L'état de service fait est rarement visé par le chef de projet en charge du module. Le visa concerne, le plus souvent, un coordinateur, lequel indique rarement la date du contrôle.

La CTC constate également que certaines prestations ont été exécutées antérieurement à la signature du contrat.

Par ailleurs, s'agissant des prestations hôtelières, certaines factures montrent des lacunes en matière de contrôle interne (incohérence des dates de réservation, réservations effectuées au bénéfice de deux personnes alors qu'il n'y a qu'un seul intervenant).

Ces différents exemples traduisent une gestion « au fil de l'eau » des commandes par l'IFAP, l'absence d'une véritable politique d'achat et un manque d'organisation et de rigueur dans l'exécution de la dépense publique.

Il s'en suit une multiplication de tâches répétitives qui se traduisent au final pour l'IFAP par un surcoût induit par le traitement administratif des contrats.

#### 4.3.2.2.3 Un processus d'achat peu protecteur des intérêts économiques de l'IFAP

L'encadrement de la tarification des prestations pédagogiques mis en place au sein de l'IFAP consiste, pour l'essentiel, dans la fixation d'un plafond au-delà duquel une autorisation préalable de la convention par le conseil d'administration est nécessaire.

Il est actuellement fixé à 180 000 F CFP par jour de formation par référence à une délibération de 2007 relative à la délégation de signature de la directrice de l'IFAP. La chambre a déjà indiqué dans ce rapport que cette approche en matière de délégation s'avère peu pertinente et devrait être revue.

Selon l'IFAP, la fixation des tarifs résulte, en pratique, de la négociation entre ses chefs de projet et les prestataires. Mais la CTC constate que la traçabilité de cette négociation est insuffisante et qu'elle réside souvent dans un échange de courriels que les chefs de projets questionnés par l'équipe de contrôle peinent à retrouver parmi leurs archives.

La recherche de l'efficacité de la commande publique et du bon emploi des deniers publics implique pourtant de se doter de procédures moins empiriques et davantage formalisées.

Le panel de contrôle met en évidence que les barèmes appliqués par les prestataires peuvent différer d'un intervenant à l'autre pour une prestation analogue. Une formation « M52 adaptée avec introduction aux finances publiques » est facturée tantôt à 10 500 F CFP pour un intervenant patenté tantôt à 8 000 F CFP pour un fonctionnaire vacataire. Un même prestataire peut se voir allouer une tarification différente pour une même prestation. Une formation relative à « l'animation de réunions efficaces » est tantôt facturée à 9 500 F CFP tantôt à 11 700 F CFP. Selon l'IFAP, la différenciation entre

agents publics et prestataires professionnelles tient au fait que les premiers bénéficient de ressources financières garanties ce qui ne l'est pas des entreprises privées.

En amont, l'encadrement des tarifications est insuffisant et n'est officiellement corroboré par aucune classification catégorielle des prestations, cibles à former et/ou rythme d'intervention. L'IFAP met en avant une négociation de tarifs dégressifs auprès d'un intervenant en 2011 (11 000 F CFP à 10 000 F CFP au-delà de 20 jours d'intervention). Néanmoins, cet exemple reste isolé et il n'existe aucun régime particulier encadrant les formules répétitives (comme dans le secteur des finances ou du management).

Le nombre de stagiaires ou leur niveau de qualification ne constitue pas un critère entrant en ligne de compte dans la détermination du coût de la formation. Le niveau professionnel des intervenants ne donne pas lieu non plus à une hiérarchisation tarifaire.

La gestion des prestations d'hôtellerie appelle également des observations s'agissant des tarifs pratiqués.

L'IFAP se prive d'un « effet tarif » en raison de négociations réduites et d'une absence de concurrence entre les prestataires ; les prestations sont facturées à l'IFAP au cas par cas, alors qu'il pourrait bénéficier d'une économie d'échelle en faisant valoir le volume régulier et important de commande qu'il peut représenter. La situation du marché hôtelier en Nouvelle-Calédonie, les taux de fréquentation sont peu élevés, est un élément insuffisamment pris en compte par l'IFAP.

Les enseignes commerciales retenues par l'IFAP pratiquent toutes en principe une facturation inférieure au montant prévu par la délibération du 13 décembre 2011, à savoir 13 000 F CFP.

Mais plusieurs exemples montrent que des formateurs ont bénéficié de prestations dérogeant au plafond de cette délibération.

L'IFAP n'intègre pas suffisamment une approche économique de ses achats en anticipant davantage ses besoins et en les regroupant.

Les enseignes hôtelières contactées par l'équipe de contrôle admettent pourtant la possibilité de tarifs préférentiels adaptés aux besoins de groupes de certains clients dès lors que ceux-ci le demandent.

Certaines enseignes pratiquent également une tarification préférentielle pour la passation des commandes via leur plate-forme externe. Tel est le cas de prestataires situés à Koné et à Lifou, avec une économie à la clé de 10 %.

Ramenée aux dépenses facturées sur la période 2008-2013, la dématérialisation des commandes représente un enjeu de 800 000 F CFP<sup>47</sup> hors de tout autre rabais commercial. L'IFAP estime toutefois, qu'elle bénéficie déjà de rabais équivalents sur le tarif public.

Au total, l'effet « *tarif hôtelier* », peut être raisonnablement chiffré à 3,2 MF CFP sur la période (2,4 + 0,8), soit 530 000 F CFP en moyenne annuelle.

L'IFAP subit également un « effet *volume* » lié au fait que la durée totale de prise en charge d'un formateur externe dépasse, parfois de manière significative, celle du cycle de

---

<sup>47</sup> Somme des dépenses aux hôtels de Lifou et Koné affectée de 10%.

formation par le jeu des prises en charge mécaniques des jours précédents et suivants l'exécution de la prestation.

Le phénomène est surtout sensible pour le recours à des formateurs extérieurs à la Nouvelle-Calédonie.

Selon l'IFAP, la prise en charge de l'hébergement du formateur s'effectue pendant la durée de la formation moyennant 1 à 2 nuitées avant le début et après la fin du cycle en fonction des dates d'arrivée et de départ des avions. Cette pratique concourt à la qualité du service rendu mais elle a un coût qui devrait être mieux appréhendé par l'établissement dans le cadre de sa programmation des formations. Un intervenant venu de métropole a, ainsi, bénéficié de 28 nuitées alors que la durée des formations était de 18 jours.

L'échantillon de contrôle permet d'estimer le nombre de jours décomptés en sus des séjours directs de formation entre 10% à 20% des nuitées facturées. Tel est le cas pour les intervenants extérieurs à la Nouvelle-Calédonie (54 sur 227 formateurs en 2013). A ce titre, l'impact d'une seule nuitée en dépassement du cycle direct de formation revient à 5,5 MF CFP<sup>48</sup> sur la période, soit 930 000 F CFP en moyenne annuelle.

En cumulant l'impact de la négociation tarifaire (« l'effet prix ») et l'optimisation de la programmation (« l'effet volume »), la CTC estime qu'une économie potentielle d'environ 1,5 MF CFP par an est possible en matière d'hébergement soit 16% du coût.

La CTC prend acte de la consultation lancée en 2014 par l'IFAP auprès de certaines enseignes hôtelières de Nouméa en mentionnant un volume prévisionnel des nuitées.

Mais cette initiative ne corrige que partiellement ce constat global d'un processus d'achat finalement peu économe pour l'établissement.

En effet, l'analyse des offres qui s'en est suivie ne démontre pas que l'IFAP ait conduit une négociation sur la base des tarifs proposés. Ceux-ci reproduisent d'ailleurs très largement la tarification appliquée antérieurement. Ce faisant, l'établissement s'est privé de la souplesse que lui offrait la procédure informelle dans laquelle il s'est placé.

Dans sa réponse, l'IFAP indique que son choix s'est porté sur le moins disant, qui présentait des prestations plus modestes que les autres mais convenant aux besoins.

L'IFAP disposerait également d'un levier potentiel d'économies sur le poste des locations de véhicules au bénéfice des formateurs, représentant 3,5 MF CFP en 2013 (soit un doublement du poste de dépenses depuis 2008). L'IFAP a indiqué vouloir lancer une consultation sur ce secteur en 2015.

Leur prise en charge, notamment s'agissant de formations se déroulant à Nouméa, devrait être réservée aux besoins liés directement aux formations et aux cas où il n'existe pas de solution alternative et non comme une simple facilité systématiquement octroyée aux formateurs. Pour les formations organisées à Koné, l'utilisation des moyens de transport de l'antenne de l'IFAP devrait également être privilégiée.

De même, alors que l'IFAP estime que le centre d'hébergement à Koné est sous-utilisé, il n'y a pas recours pour l'accueil de ses formateurs, préférant les loger dans les hôtels. Dans une logique d'optimisation des moyens, il devrait privilégier l'utilisation de ses locaux.

---

<sup>48</sup> 55 MF. CFP \* 10%.

L'IFAP indique que l'offre d'hébergement au centre IFAP de Koné est souvent proposée aux formateurs. Ceux-ci opposeraient « une résistance réelle à cette solution qui n'offre pas les services attendus d'une structure hôtelière ».

### **Conclusion :**

La CTC rappelle que les achats réalisés par l'IFAP, et notamment les achats de formations qui représentent en 2013, 273 MF CFP sont soumis de plein droit aux règles de la commande publique.

En vertu des dispositions de l'article 22 de la loi organique, ces règles doivent être établies « dans le respect des principes de liberté d'accès, d'égalité de traitement des candidats, de transparence des procédures, d'efficacité de la commande publique et de bon emploi des deniers publics ».

L'absence de procédure formalisée de consultation des prestataires, l'éclatement de ces prestations au travers d'une multitude de contrats finalement concentrés sur une poignée d'intervenants habituels constituent autant d'entorses aux principes rappelés par la loi organique.

La méconnaissance des règles applicables en matière de marchés publics rend passibles des sanctions prévues par l'article L. 313-4 du CJF.

L'IFAP devrait donc adopter une nouvelle approche de la commande publique qui soit moins vécue comme une contrainte procédurale à laquelle elle doit se soumettre, et davantage comme un moyen d'optimiser la gestion d'un de ses principaux postes de dépenses.

Cette évolution passera par une modification profonde des habitudes des agents de l'IFAP qui sont en position d'acheteurs, et par un renforcement du contrôle interne. Ceci renvoie aux conditions de management de la structure qui devrait être moins cloisonnée.

### **Rappel d'obligation juridique n° 5 :**

**La CTC rappelle que l'IFAP doit adopter des procédures d'achat respectant « les principes de liberté d'accès, d'égalité de traitement des candidats, de transparence des procédures, d'efficacité de la commande publique et de bon emploi des deniers publics » mentionnés par l'article 22 de la loi organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie.**

En réponse aux observations provisoires, l'IFAP indique qu'une réflexion interne sur le cadre à poser en matière d'achat de prestations pédagogiques est en cours. Selon l'établissement, cette démarche nécessitera de différencier la logique d'achat en fonction de la typologie des formations avec des critères comme le volume de sessions à commander, la récurrence des actions de formation ou la période de programmation.

La chambre prend acte de l'engagement de l'établissement à élaborer un règlement interne et une procédure d'achat, qui « viendront compléter le dispositif afin d'assurer à l'établissement un cadre d'action en conformité avec les textes et une capacité à répondre aux objectifs de l'activité ».

- 5 **Annexe 1** : réponse de l'IFAP du 11 juillet 2015 au rapport d'observations définitives et enregistrée le 15 juillet 2015 au greffe de la chambre territoriale des comptes de Nouvelle-Calédonie.

