

Papeete, le 28 AOUT 2019

Le président

à

**Monsieur Hervé VARET**  
**Directeur général**  
**de l'Institut Louis Malardé (ILM)**

n° 2019-332

Envoi dématérialisé accusé de réception

**Objet** : notification des observations définitives et de ses réponses relatives au contrôle des comptes et de la gestion de l'Institut Louis Malardé (ILM).

Pièce jointe : un rapport d'observations définitives.

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives de la chambre sur la gestion de l'Institut Louis Malardé (ILM) concernant les exercices 2010 à 2019 annexé de votre réponse et de celle de votre prédécesseur.

Je vous rappelle que ce document revêt un caractère confidentiel qu'il vous appartient de protéger jusqu'à sa communication à votre assemblée délibérante. Il conviendra de l'inscrire à l'ordre du jour de sa plus proche réunion, au cours de laquelle il donnera lieu à débat. Dans cette perspective, le rapport annexé des réponses sera joint à la convocation adressée à chacun de ses membres.

Dès la tenue de cette réunion, ce document pourra être publié et communiqué aux tiers en faisant la demande.

En application de l'article R. 272-109 du code des juridictions financières, je vous demande d'informer le greffe de la juridiction de la date de la plus proche réunion de votre assemblée délibérante et de lui communiquer en temps utile copie de son ordre du jour.

Enfin je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 272-112 du code précité, le rapport d'observations et la réponse jointe sont transmis au haut-commissaire de la République ainsi qu'au directeur local des finances publiques de la Polynésie française.

**Jean LACHKAR**  
Conseiller maître  
à la Cour des comptes



# RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SES REPONSES

## INSTITUT LOUIS MALARDE (ILM)

Exercices 2010 à 2019

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,  
a été délibéré par la chambre le 10 juillet 2019.

## TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE .....	5
RECOMMANDATIONS.....	7
1 L'ILM PEINE A REMPLIR L'ENSEMBLE DE SES MISSIONS.....	8
1.1 Les thématiques et acteurs de la recherche en Polynésie française .....	8
1.2 Des missions dispersées.....	9
1.3 Une architecture fragile.....	11
2 DES COMPTES DONT LA FIABILITE DOIT ETRE AMELIOREE.....	14
2.1 Une information budgétaire et comptable perfectible .....	14
2.1.1 Un état prévisionnel des recettes et des dépenses voté en retard.....	14
2.1.2 Un compte financier incomplet.....	15
2.2 Un inventaire et un bilan qui ne reflètent pas la réalité patrimoniale .....	16
2.3 Des provisions à constituer .....	16
2.4 Des outils de pilotage financier qui font défaut .....	17
3 UNE POLITIQUE D'ACHAT A METTRE EN PLACE .....	18
3.1 L'ILM en tant qu'acheteur.....	18
3.1.1 Rappel du cadre applicable.....	18
3.1.2 Une pratique contraire au cadre réglementaire .....	19
3.2 L'ILM en tant que prestataire d'analyse du Pays .....	21
4 UN EPIC SOUS PERFUSION FINANCIERE.....	22
4.1 Les indicateurs financiers défavorablement orientés .....	22
4.1.1 Les soldes intermédiaires de gestion : une valeur ajoutée inférieure aux salaires.....	22
4.1.2 Une capacité d'autofinancement insuffisante .....	24
4.2 Des recettes commerciales en baisse .....	25
4.2.1 Les recettes liées aux analyses.....	25
4.2.2 Les recettes liées au service de distribution biomédicale (DBM).....	27
4.2.3 Les recettes liées à la recherche.....	28
4.3 Des dépenses qui augmentent en dépit de la réduction des effectifs et du temps de travail de 2012 à 2014.....	28
4.4 Un financement des investissements sous dépendance du Pays.....	30
4.5 Le fonds de roulement, le besoin en fonds de roulement et la trésorerie traduisent les déséquilibres d'un modèle économique inadapté.....	31
5 UN NECESSAIRE ARBITRAGE DU PAYS SUR LES MISSIONS, LE STATUT ET LES RESSOURCES.....	33
ANNEXES .....	34

## INTRODUCTION

### Procédure :

La chambre territoriale des comptes de Polynésie française a procédé, dans le cadre de son programme pour 2019, au contrôle de l'Institut Louis Malardé (ILM), établissement public de la Polynésie française, pour la période 2010 à 2019, en application de l'article LO 272-12 du code des juridictions financières.

Trois directeurs se sont succédé sur cette période : M. Patrick HOWELL (du 1/10/2008 au 21/09/2014), M. Pascal RAMOUNET (directeur général par intérim du 22/09/2014 au 26/10/2016 et directeur général du 27/10/2016 au 13/03/2018) et M. Hervé VARET (directeur général par intérim du 14 mars 2018 au 29 avril 2018 et en exercice depuis le 30 avril 2018). Ils ont été informés par lettres séparées en date du 6 décembre 2018 et les entretiens de début et de fin de contrôle ont eu lieu, individuellement, avec chaque ordonnateur<sup>1</sup>.

La chambre a arrêté ses observations provisoires en sa séance du 28 mars 2019.

Seules deux réponses ont été adressées à la juridiction.

La première, enregistrée le 6 mai 2019 au greffe, a été adressée par M. Pascal RAMOUNET, ancien ordonnateur. Il y indique « *souscrire au diagnostic et recommandations* » de la CRTC et avoir « *en leur temps, essayé, sans effet, de (les) partager avec l'autorité de tutelle* ». Par ailleurs, il a indiqué souhaiter commenter, voire corriger certains développements. Ces points seront traités dans le corps du rapport.

La seconde réponse, adressée par le directeur en exercice, M. Hervé VARET a été enregistrée le 11 juin 2019 au greffe de la chambre.

A l'issue du délibéré qui s'est tenu le 10 juillet 2019, la chambre territoriale des comptes a arrêté les observations définitives suivantes qui ont été notifiées aux ordonnateurs successifs et au Président de la Polynésie française. M. Pascal RAMOUNET, ancien ordonnateur, et M. Hervé VARET, directeur en exercice, ont usé de leur droit de réponse dans le délai d'un mois imparti à l'article L. 272-66 du code des juridictions financières.

### Historique :

Créé par le décret n°49-1301 du 26 septembre 1949 et modifié à plusieurs reprises, l'Institut Louis Malardé a eu pour vocation première de lutter contre la filariose<sup>2</sup>. A la suite d'une activité de recherche en océanographie médicale réalisée en 1967, une convention a été formalisée avec l'Institut Pasteur. Le champ d'intervention de l'ILM s'est alors étendu à l'épidémiologie, à l'analyse biomédicale et à la distribution de sérums et vaccins. Cette diversification a généré des ressources commerciales pour l'ILM et justifié l'évolution vers un statut d'EPIC le 28 septembre 2000. Depuis lors, la baisse tendancielle de son chiffre d'affaires

---

<sup>1</sup> M. Patrick HOWELL : entretiens de début et de fin de contrôle les 7/01 et 26/2/2019 / M. Pascal RAMOUNET: entretiens début et de fin de contrôle les 16/01 et 6/03/2019 / M. Hervé VARET : entretien de début et de fin de contrôle les 7/12/2018 et le 14 mars 2019.

<sup>2</sup> La filariose est une maladie due à des nématodes qui sont des vers parasites également dénommés filaires.

fragilise le modèle économique de l'ILM et rend complexe la réalisation de missions dispersées, allant des analyses biomédicales à la recherche appliquée.

**Les suites données par l'Institut aux recommandations du précédent rapport :**

Dans le cadre de son précédent contrôle, la chambre territoriale des comptes avait établi des recommandations dont le suivi sera abordé dans le corps du présent rapport. Elles portaient, à la fois, sur les activités en cours mais également sur les évolutions annoncées :

- Respecter les procédures réglementaires applicables;
- Convoquer régulièrement les instances consultatives (arrêté du 29 décembre 2000);
- Émettre les titres de recettes dès que la créance est constatée ;
- Recruter un directeur scientifique ;
- Reprendre la collaboration avec l'Institut Pasteur ;
- Restructurer les laboratoires selon une logique de programme ;
- Mettre en place une évaluation des chercheurs;
- Effectuer des choix sur l'évolution des moyens et des activités du laboratoire de biologie médicale, en vue d'assurer d'une part, l'adaptation de la biologie aux données nouvelles du marché, et, d'autre part, de contribuer à l'optimisation de l'offre générale en ce domaine (concurrence du laboratoire du CHPF);
- Redéfinir la place et le mode de financement des activités de recherche de l'ILM, dans le cadre d'une stratégie cohérente avec les principaux financeurs;
- En assurer le financement, soit au sein d'un établissement de type EPA, soit en recherchant une formule permettant un rapprochement avec l'Université de la Polynésie française.

## SYNTHÈSE

### Un manque de stratégie et une dispersion des moyens :

Si la recherche est une compétence de l'Etat, le Pays participe à cette dernière en Polynésie française. Ce sont ainsi une centaine de chercheurs qui exercent sur le territoire, au sein de l'université de Polynésie française (UPF) et d'antennes de sept établissements publics<sup>3</sup>.

Compte tenu de ces moyens réduits, le projet de schéma directeur recherche et innovation 2015 à 2025 aurait nécessité à la fois le recentrage des missions et le renforcement des synergies institutionnelles. Tel n'a pas été le cas puisque ce document n'a jamais été validé, tant par le Pays que par l'Etat.

Le Pays dispose pour l'essentiel, d'un établissement public local, l'Institut Louis Malardé, dont la vocation première a été, dès 1949, de lutter contre la filariose. Fort de son succès, le champ d'intervention de cet établissement s'est étendu à l'épidémiologie, à l'analyse biomédicale et à la distribution de sérums et vaccins. Cette diversification des missions a généré des ressources commerciales pour l'ILM et justifié l'évolution vers un statut d'EPIC le 28 septembre 2000.

Sur la période contrôlée, les résultats de l'ILM, en particulier en matière de recherche, sont très favorablement orientés. Néanmoins, les pistes d'amélioration de sa gestion sont nombreuses et dépendent, pour partie de l'établissement mais également du Pays.

### Des comptes dont la fiabilité doit être améliorée :

Les comptes de l'ILM présentent une fiabilité perfectible. En 2019, l'ILM ne respecte toujours pas les dispositions réglementaires qui résultent de son statut d'EPIC. C'est notamment le cas du compte financier et de l'état prévisionnel des recettes et des dépenses, tant en terme de délai d'adoption que de contenu. C'est également le cas de son inventaire qui devrait être réalisé régulièrement afin de permettre au comptable public d'établir un bilan reflétant la réalité du patrimoine. Le bon encaissement des recettes étant essentiel à l'équilibre financier, l'établissement devrait se doter des outils permettant de fiabiliser sa gestion financière : plan de provisionnement des créances anciennes, comptabilité analytique fiable et contrôle interne. Enfin, l'ILM doit formaliser son plan pluriannuel d'investissement lui permettant d'afficher sa stratégie et d'en assurer la mise en œuvre. En réponse, le directeur en exercice a fait part de sa volonté de suivre l'ensemble de ces recommandations.

### Le Code des marchés publics doit être respecté par l'ILM :

Compte tenu de son statut d'établissement public, l'ILM doit respecter les règles du Code des marchés publics permettant un bon usage des fonds publics dont d'ailleurs il dépend largement. En réponse, le directeur en exercice a indiqué vouloir suivre cette recommandation.

---

<sup>3</sup> CNRS, IRD, Ifremer, IRSN, CEA, Météo France et SHOM

Un EPIC sous perfusion du Pays et dont le modèle doit évoluer :

Sur la période contrôlée, la concurrence de laboratoires public (CHPF) et privés (cliniques) s'est mécaniquement soldée par une baisse tendancielle du chiffre d'affaires de l'ILM rendant complexe la réalisation de missions dispersées, allant des analyses biomédicales à la recherche appliquée. De 2001, première année d'activité sous statut d'EPIC, à 2018, l'ILM a connu autant d'exercices excédentaires que déficitaires.

Faute d'arbitrage de la tutelle sur les missions imparties, l'établissement s'avère totalement dépendant des subventions du Pays sans lesquelles il ne pourrait pas fonctionner. Malgré un accompagnement financier du Pays pour réduire ses effectifs, l'ILM n'est pas parvenu à équilibrer son modèle économique. Ce dernier est aujourd'hui inadapté et doit évoluer.

Au final, compte tenu des résultats obtenus, il est impérieux que le Pays clarifie la stratégie, les missions, le statut et le financement de l'ILM afin de doter cette structure du cadre adéquat permettant d'assurer sa pérennité, tout particulièrement sur le volet recherche.

## RECOMMANDATIONS

**Recommandation n°1 :** Actualiser dès 2019 l'inventaire afin de disposer d'un bilan établi par le comptable et reflétant la réalité du patrimoine de l'établissement,

**Recommandation n°2 :** Mettre en œuvre une procédure de provisionnement en inscrivant les crédits nécessaires à l'EPRD dès 2020,

**Recommandation n°3 :** Fiabiliser le pilotage financier en mettant en place les outils de bonne gestion : plan pluriannuel d'investissement (2019), comptabilité analytique précise et fiable (2020) et contrôle interne (2019),

**Recommandation n°4 :** réaliser au plus vite une cartographie des achats et se doter d'un guide de l'achat permettant de respecter le cadre réglementaire,

**Recommandation n°5 :** fiabiliser dès 2019 la facturation et le recouvrement des recettes en mettant en œuvre un contrôle interne et les préconisations du précédent rapport de la chambre territoriale des comptes et de l'audit réalisé par l'ILM en 2017,

**Recommandation n° 6 :** Clarifier, en liaison avec le Pays, la stratégie, les missions, le statut et le financement d'un institut de recherche appliqué en Polynésie française.

# 1 L'ILM PEINE A REMPLIR L'ENSEMBLE DE SES MISSIONS

## 1.1 Les thématiques et acteurs de la recherche en Polynésie française

La recherche est une compétence de l'Etat<sup>4</sup> à laquelle le Pays participe<sup>5</sup>. Conformément à la délibération n°89-5 AT du 9 février 1989, la délégation à la recherche a pour mission de « *préparer, animer et suivre la mise en œuvre de la politique de recherche de la Polynésie française* ».

En complément de l'ILM qui est un EPIC du Pays, le paysage de la recherche et de l'innovation en Polynésie française se caractérise par un potentiel d'une centaine de chercheurs qui exercent au sein de l'université de Polynésie française (UPF) et d'antennes de plusieurs opérateurs dont deux EPST<sup>6</sup>, trois EPIC<sup>7</sup>, deux EPA<sup>8</sup>, et de l'université de Californie Berkeley (station GUM).

Compte tenu de moyens réduits, le projet de schéma directeur recherche et innovation du Pays 2015-2025<sup>9</sup> aurait nécessité à la fois le recentrage des missions et le renforcement de la gouvernance et des synergies institutionnelles. Tel n'a pas été le cas puisque ce document n'a jamais été validé par le Pays et par l'Etat.

**Tableau n° 1 : Les cinq thématiques stratégiques du projet de schéma directeur Recherche et innovation**

thématique	intitulés
1	récifs coralliens et écosystèmes marins
2	les sociétés polynésiennes
3	santé des populations
4	risques naturels et changement climatique
5	nouvelles énergies, nouvelles ressources et numérique

Source : à partir du schéma directeur recherche et innovation 2015-2025

A la clôture de l'instruction, en mars 2019, un projet de plan 2019-2024 était en préparation mais non validé. Il est donc urgent que le Pays procède à l'adoption d'un plan lui permettant d'afficher sa stratégie en matière de recherche et de mieux structurer les acteurs et opérateurs intervenant sur le territoire de la Polynésie française.

<sup>4</sup> Le statut d'autonomie de la Polynésie française (loi organique n°2004-192 du 27 février 2004) dispose que la recherche scientifique est de compétence de l'Etat, au même titre que l'enseignement universitaire (article 14).

<sup>5</sup> L'article 26 de la loi organique n°2004-192 du 27 février 2004 dispose que « *la Polynésie française organise ses propres filières de formation et ses propres services de recherche* ».

<sup>6</sup> Etablissement à caractère scientifique et technique (CNRS et IRD)

<sup>7</sup> Etablissement à caractère industriel et commercial (Ifremer, IRSN et CEA)

<sup>8</sup> Etablissement public administratif (Météo France et SHOM)

<sup>9</sup> Ce document, préparé en 2013-2014 n'a toujours pas été validé par le Pays et par l'Etat.

## 1.2 Des missions dispersées

L'organisation et le fonctionnement de l'ILM sont fixés par l'arrêté n° 1834 CM du 29 décembre 2000 qui détermine en particulier les attributions du conseil d'administration<sup>10</sup>, de la direction de l'établissement ainsi que les organes consultatifs et le régime financier applicable. Composé de 3 ministres<sup>11</sup>, d'un représentant de l'assemblée de Polynésie française<sup>12</sup>, du président de l'université de Polynésie française et de deux représentants du personnel (cadre et autres personnels), le CA se réunit tous les trimestres. Il est chargé d'arrêter le programme annuel d'activité, d'en évaluer l'exécution et d'arrêter l'état prévisionnel des recettes et des dépenses<sup>13</sup>. Nommé en conseil des ministres, le directeur général est un agent de droit public chargé de mettre en œuvre les orientations arrêtées par le CA. Ordonnateur du budget de l'établissement, il pourvoit aux emplois. Les organes consultatifs comprennent le comité de la recherche et le conseil scientifique consultatif. L'ILM est doté d'un agent comptable ayant la qualité de comptable public.

Le précédent rapport de la chambre recommandait à l'ILM de réunir les instances consultatives. L'établissement a suivi cette recommandation, à l'exception du comité de recherche, en début de période. Depuis 2016, ce dernier se réunit conformément aux textes applicables.

L'ILM a été créé par le décret n° 49-1301 du 26 septembre 1949 sous la forme d'un établissement public d'Etat afin d'apporter une réponse aux grandes épidémies de filariose et de tuberculose en Polynésie française. A la fin des années 1960, l'ILM a élargi son action à la recherche océanographique médicale, en particulier la ciguatera<sup>14</sup> et à la recherche entomologique<sup>15</sup>. En 1975, une convention d'association a été conclue entre l'Institut Pasteur et l'ILM, qui a alors entrepris des recherches en immunologie et en virologie.

En 2000, les liens ont été rompus à l'initiative de l'Institut Pasteur du fait de la nomination, par le conseil des ministres de la Polynésie française, ci-après dénommée le Pays, d'un directeur général ne répondant pas aux conditions prévues par une convention de coopération entre les parties. Cette rupture a fragilisé et rendu plus difficile la conduite des activités de recherche de l'Institut, en accroissant l'isolement de ses chercheurs. Elle a aussi privé l'établissement d'une possibilité d'évaluation scientifique périodique.

---

<sup>10</sup> CA

<sup>11</sup> Ministre de la recherche (présidence voire vice-présidence), de la santé (vice-président voire présidence) et de l'environnement

<sup>12</sup> APF

<sup>13</sup> EPRD

<sup>14</sup> La « ciguatera » est une intoxication alimentaire par les chairs de poissons contaminés par un micro-algue benthique présente dans les récifs coralliens.

<sup>15</sup> Les moustiques étant les vecteurs de transmission des maladies et épidémies locales

Depuis sa création, le statut de l'ILM a fait l'objet de plusieurs modifications statutaires, notamment la délibération n°2000-114 APF du 28 septembre 2000 qui a entériné le passage au statut d'établissement public à caractère industriel et commercial. L'article 3 de celle-ci dispose que « *l'établissement concourt par ses prestations de service et ses actions propres à la préservation de la santé, de l'hygiène publique et de l'environnement naturel. A cette fin, il est plus particulièrement chargé des missions suivantes :*

- *il exécute, dans le domaine biomédical, des programmes de recherches définis en relation avec la politique générale de santé décidée par le gouvernement de la Polynésie française ou sur commande de ce dernier ;*
- *il peut également entreprendre des recherches concourant à la protection de l'environnement et à la valorisation du patrimoine naturel de la Polynésie française, dans la perspective du développement durable de son économie ;*
- *il a vocation à participer aux actions de prévention, de diagnostic et de traitement des maladies et à prendre part, à ce titre, à la veille sanitaire en matière d'hygiène et de salubrité publique et de lutte contre les maladies, notamment par la réalisation d'analyses des eaux et des aliments, aux campagnes de prévention sanitaire et d'information ou d'éducation du public, à la réalisation d'enquêtes, tests et analyses dans ces domaines ;*
- *(inséré, Ar 1573 CM du 7/11/2014, art. 1er) « Les analyses de biologie médicale relatives au diagnostic, hors tests de diagnostic rapide, et au suivi de la Dengue, du Zika, du Chikungunya, ainsi que tout nouvel agent infectieux à l'origine d'une alerte sanitaire, sont réalisées par les laboratoires de l'Institut Louis-Malardé, pour le compte de la direction de la santé et du Centre hospitalier de la Polynésie française. »*
- *il participe à la formation des personnels de la recherche et des agents du service public de la santé ;*
- *(remplacé, Ar 421 CM du 21/03/2012, art. 1er) « il réalise les examens de biologie médicale pour le compte de la direction de la santé, à l'exception des analyses réalisées par les laboratoires de la direction de la santé et celles réalisées dans le cadre de l'urgence. Il réalise également des examens de biologie médicale pour le compte des établissements privés de soins ou sur ordonnances des praticiens libéraux ; »*
- *il peut procéder à l'acquisition et à la vente de sérums, vaccins et autres produits ou accessoires nécessaires à la prévention et au traitement d'affections menaçant la santé ».*

Contrairement à ce qu'a indiqué en réponse à ces observations provisoires de la CTC, M. Pascal RAMOUNET, ancien directeur, la chambre maintient qu'il résulte de la délibération précitée que les missions imparties à l'ILM sont, non seulement hétérogènes, mais également dispersées. Elles résultent en particulier de l'évolution historique évoquée supra et mêlent des missions relevant plutôt d'un service public administratif<sup>16</sup> et d'autres qui se situent dans le champ concurrentiel<sup>17</sup>. Ce point sera développé dans le cadre de l'analyse financière.

---

<sup>16</sup> Recherches en santé publique, prévention, veille sanitaire en matière d'hygiène et salubrité publique, protection de l'environnement

<sup>17</sup> Examens de biologie médicale

### 1.3 Une architecture fragile

Au global, l'ILM a compté en moyenne 80 agents sur la période dont 14 affectés à l'administration, 42 (52%) aux laboratoires d'analyse et 24 (30%) dédiés à la recherche.

**Tableau n° 2 : Ventilation des effectifs**

	2014	2015	2016	2017	
secteurs	nombre d'agents	nombre d'agents	nombre d'agents	nombre d'agents	en %
administration	13	14	14	14	17%
laboratoires d'analyse	47	42	41	42	52%
laboratoires de recherche	19	21	25	24	30%
distribution biomédicale		2	1	1	1%
	79	79	81	81	100%

Source : CTC d'après rapport d'activité

Jusqu'à ce jour, l'architecture institutionnelle et financière de l'ILM a reposé sur deux piliers, les activités d'analyse d'une part, à l'origine de ressources commerciales, et la recherche d'autre part.

Les prestations d'analyse, en particulier de biologie médicale, ont suivi une tendance à la baisse depuis la création de l'ILM. La concurrence des laboratoires, publics<sup>18</sup> et privés<sup>19</sup>, tend à déporter une partie des recettes de l'ILM, concentrant sur ce dernier les analyses les moins rentables.

**Tableau n° 3 : Evolution du nombre de prestations d'analyse**

	2014	2015	2016	2017	évolution	%
biologie médicale	54 318	47 042	49 022	52 217	- 2 101	-4%
analyses des eaux et aliments	36 270	36 465	37 634	38 778	2 508	7%

Source : CTC d'après rapports d'activité

Concernant les activités de recherche, le précédent rapport de la CTC recommandait le recrutement d'un directeur scientifique et la reprise de la collaboration avec l'Institut Pasteur. Le CA du 19 janvier 2016 a pris une décision contraire en supprimant, notamment pour des raisons financières, le poste de directeur scientifique. L'examen des programmes de recherche et des indicateurs d'activité permet de constater qu'en dépit de l'absence persistante de lien organique avec l'Institut Pasteur, l'ILM présente une importante production scientifique sur la période.

<sup>18</sup> CHPF, laboratoires des hôpitaux périphériques de Uturoa et Taiohae.

<sup>19</sup> Laboratoires des cliniques de Paofai et de Cardella.

Effectivement, le nombre de publications est significatif et en croissance. L'année 2016 a notamment vu un nombre important de publications (54) dont 13 dans des revues prestigieuses<sup>20</sup>. Les indicateurs bibliométriques sont donc très favorables pour cet établissement du Pays. Pourtant, cette activité repose sur 24 agents affectés à la recherche<sup>21</sup> comprenant seulement sept chercheurs.

**Tableau n° 4 : Les programmes de recherche et les indicateurs bibliométriques**

	2014	2015	2016	2017	évolution	%
programmes de recherche	20	25	27	28	8	40%
% financement externe	NS	96,5	96%	81%	NS	NS
publications	36	34	54	43	7	19%

Source : CTC d'après rapport d'activité

L'examen détaillé des indicateurs bibliométriques permet de constater qu'un nombre limité de chercheurs concentre l'essentiel des publications. Ce constat est renforcé par l'âge à compter duquel les chercheurs de l'ILM disposent de leur habilitation à diriger des recherches, leur permettant l'encadrement de thésards. Ce point doit faire l'objet d'une attention particulière de l'ILM car le nombre et la qualité des thèses sont à la fois un indicateur de bon fonctionnement et un démultiplicateur de la recherche.

Au-delà de la politique de site amenant les opérateurs de recherche de l'Etat et du Pays à travailler ensemble sur le territoire de la Polynésie française, l'adhésion à des unités mixtes de recherches (UMR), ou à défaut, à des consortiums, est vitale pour les chercheurs de l'ILM, à la fois en termes de structuration et de visibilité. Malheureusement, l'ILM n'est membre à ce jour que d'une seule UMR, les autres tentatives d'adhésion à deux unités reconnues n'ayant pas encore abouti<sup>22</sup>.

L'UMR existante, dénommée « *écosystèmes insulaires océaniques*<sup>23</sup> » regroupe des chercheurs de l'ILM aux côtés de ceux de l'Ifremer, de l'IRD et de l'université de Polynésie française. Cette unité, qui existe depuis 2012, est tout particulièrement reconnue sur la thématique de la *Ciguatera*. Elle compte au global 75 agents qui interviennent sur la valorisation durable des ressources marines et terrestres en Polynésie française, sur les enjeux sanitaires et zoonosaires et enfin sur la vulnérabilité des écosystèmes.

Sur la période contrôlée, l'ILM a mené d'autres recherches porteuses, en particulier en matière de lutte anti-vectorielle<sup>24</sup>. Le procédé utilisé repose sur la production, en grand nombre, et le lâcher régulier, dans une zone à traiter, de moustiques mâles porteurs d'une souche de la bactérie *Wolbachia*, incompatible avec la population cible. L'accouplement d'une femelle sauvage avec un mâle incompatible, porteur de cette bactérie, rend la femelle stérile à vie. Cette

<sup>20</sup> Trois publications dans la revue Nature et dix autres dans « The Lancet », les chercheurs de l'ILM figurant en premier auteur de 18 articles et en dernier auteur de 14 articles.

<sup>21</sup> 7 chercheurs, 3 ingénieurs, 1 biologiste et 9 techniciens

<sup>22</sup> UMR MIVEGEC (« maladies infectieuses et vecteurs » en lien avec l'Université de Montpellier et le CNRS) et UMR VITROME (« Vecteurs - Infections tropicales et méditerranéennes » en lien avec l'IHU de Marseille)

<sup>23</sup> EIO

<sup>24</sup> Programme AeLIMIN+

lutte anti-vectorielle conduit, à terme, à l'effondrement de la population de moustiques sur une zone donnée. Si les premiers résultats obtenus confirment l'efficacité remarquable de la méthode<sup>25</sup>, il n'en demeure pas moins que les chercheurs de l'ILM doivent non seulement valoriser et publier les résultats mais également pouvoir adhérer à une UMR conférant une lisibilité et un cadre de travail idoine. La perspective d'une production industrielle à horizon de 2021 et d'un traitement à grande échelle contre l'espèce de moustique qui est le principal vecteur de la dengue, du zika ou du chikungunya<sup>26</sup>, fera l'objet de développements dans le cadre des investissements à venir du Pays.

Lors de son précédent rapport, la chambre des comptes recommandait de mettre en place une évaluation des chercheurs. Si celle-ci a été réalisée pour les chercheurs de l'ILM impliqués dans l'UMR EIO<sup>27</sup>, aucune évaluation scientifique n'a été menée pour les autres chercheurs. Même si, comme l'a indiqué l'ancien directeur, le conseil scientifique de l'ILM s'est régulièrement réuni et qu'il a contribué à l'animation scientifique, la chambre rappelle l'impérieuse nécessité d'une intégration des chercheurs de l'ILM dans des UMR reconnues, régulièrement évaluées.

Le fait que l'ILM s'autofinance à 58% a justifié, aux yeux du Pays, l'évolution vers un statut d'EPIC en 2000. De 2014 à 2017, cette proportion a peu évolué même si les recettes commerciales ont suivi une tendance à la baisse<sup>28</sup>. Dans le même temps, les subventions ont progressé de 14%, en particulier la subvention du Pays qui est passée de 350 à 400 MF CFP. De 2014 à 2018, le Pays a ainsi versé un montant cumulé de 2 milliards de F CFP de subventions.

Pourtant, un service public à caractère industriel et commercial doit se financer à partir des redevances perçues auprès des usagers et non par le biais de subventions publiques récurrentes. Sans celles-ci, l'ILM présenterait un déficit moyen sur la période de 378 MF CFP et un déficit cumulé de 1,9 milliards de F CFP. Les subventions annuelles du Pays ont donc compensé le déficit global de cet EPIC sur la période.

Le fait que les recettes commerciales de l'ILM aient diminué sur la période résulte d'une concurrence croissante d'opérateurs privés et en particulier de l'autorisation, donnée par le Pays au CHPF, d'acquérir une chaîne automatisée permettant de traiter un grand nombre d'échantillons.

Par ailleurs, ses recettes sont, par définition, cycliques car elles sont plus importantes en périodes d'épidémies.

Enfin, un autre élément d'incertitude résulte de la convention<sup>29</sup> conclue avec la Direction de la santé, dont la part dans les recettes totales sont passées de 36 % à 21 % entre 2014 et 2018. Ce point, qui présente par ailleurs d'importantes fragilités juridiques sera développé infra.

---

<sup>25</sup> Expérimentation menée sur l'espèce « *Aedes polynesiensis* »

<sup>26</sup> « *Aedes aegypti* »

<sup>27</sup> Par le haut conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (HCERES)

<sup>28</sup> Diminution de 7% entre 2014 et 2017, en dépit d'une légère augmentation en 2018

<sup>29</sup> Convention de concession relative à la réalisation des analyses des centres de santé des hôpitaux périphériques et du dispositif de veille sanitaire de la direction de la santé (du 25/10/2012)

Contrairement à ce qu'a indiqué en réponse aux observations provisoires de la CTC M. Pascal RAMOUNET, ancien directeur, la chambre maintient que l'ILM peine à remplir l'ensemble de ses missions et que le modèle économique de l'établissement doit évoluer. Ce point fait l'objet d'une recommandation générale en fin de rapport.

## **2 DES COMPTES DONT LA FIABILITE DOIT ETRE AMELIOREE**

### **2.1 Une information budgétaire et comptable perfectible**

L'article 171 de la délibération n°95-205 AT du 23 novembre 1995 portant adoption de la réglementation budgétaire, comptable et financière de la Polynésie française et de ses établissements publics indique que la comptabilisation des opérations s'effectue selon la nomenclature et les règles de fonctionnement des comptes prévues par les instructions comptables.

En l'occurrence, l'arrêté du 29 décembre 2000 relatif à l'organisation et au fonctionnement de l'ILM vise l'instruction comptable M9.5<sup>30</sup>.

#### **2.1.1 Un état prévisionnel des recettes et des dépenses voté en retard**

L'EPRD est « *l'acte par lequel sont prévues et autorisées les recettes et les dépenses des organismes publics*<sup>31</sup> ». Selon l'instruction comptable M9-5, l'EPRD doit être présenté au conseil d'administration qui en délibère dans les délais prévus, au plus tard le 1<sup>er</sup> décembre, afin d'être exécutoire le 1<sup>er</sup> janvier de l'exercice auquel il se rapporte.

Contrairement aux dispositions précitées, le CA de l'ILM a fréquemment adopté l'EPRD hors délai réglementaire, de 2011 à 2018.

L'ILM a indiqué que ces retards résultaient de la date d'adoption par le Pays de son propre budget, fixant notamment le montant de la subvention versée par ce dernier à l'ILM et devant être pris en compte à l'EPRD. Cet argument n'est pas totalement recevable. Effectivement, l'ILM a parfois voté son EPRD avant le vote du budget du Pays (2011) ou concomitamment à ce dernier (2015). En 2012, 2017 et 2018, alors que le Pays avait voté son budget avant la mi-décembre, l'ILM n'a été en capacité de voter son EPRD qu'en février voire en mars de l'année suivante.

---

<sup>30</sup> M 9.5 version 2002

<sup>31</sup> Article 4 décret 1962

**Tableau n° 5 : Date d'adoption de l'EPRD par l'ILM et du budget par le Pays**

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Vote EPRD / CA ILM	25/01/2011	27/03/2012	31/01/2013	18/12/2013	05/12/2014	19/01/2016	09/02/2017	27/03/2018	29/01/2019
Vote budget Pays	19/02/2011	08/12/2011	11/12/2012	04/12/2013	05/12/2014	10/12/2015	01/12/2016	07/12/2017	06/12/2018

Source : CTC d'après procès-verbaux et journaux officiels (JOPF)

Conformément aux dispositions applicables de la M9.5, les membres du CA devraient, en outre, disposer des annexes suivantes :

- tableau normalisé du compte de résultat prévisionnel,
- tableau permettant le passage du résultat prévisionnel à l'épargne prévisionnelle,
- tableau de financement prévisionnel abrégé,
- tableau des amortissements, plan prévisionnel des investissements pluriannuels, parc informatique, de l'état de la dette et des effectifs.

L'ILM n'a pas été en mesure d'apporter la preuve que ces éléments avaient été portés, sur l'ensemble de la période, à la connaissance des membres du CA. Ces derniers ne disposaient donc pas, lors du vote de l'EPRD, de l'ensemble des éléments d'information.

La chambre rappelle à l'ILM qu'il convient de respecter les dispositions réglementaires applicables en matière de vote de son EPRD, tant s'agissant de la date du vote que s'agissant de l'information donnée aux membres du CA. Par conséquent, la chambre demande à l'ILM de voter son EPRD dans les délais réglementaires et de fournir aux membres du CA l'intégralité des informations obligatoires.

En réponse, M. Pascal RAMOUNET, ancien directeur de l'ILM a indiqué que « *le conseil d'administration de l'ILM est réuni par le président du conseil qui est maître du calendrier, de l'ordre du jour, de la forme et du contenu des dossiers présentés* ». Il a conclu sa réponse sur ce point en indiquant que c'est donc au président du CA que « *la responsabilité des présentations tardives (...) appartient* ».

### 2.1.2 Un compte financier incomplet

L'instruction M9.5 précise que l'annexe, qui complète et commente l'information donnée par le bilan et le compte de résultat, doit comporter :

- un tableau des résultats de l'établissement au cours des cinq derniers exercices,
- l'inventaire de l'ensemble des valeurs mobilières,
- l'effectif moyen employé pendant l'exercice, ventilé par catégories.

Ces informations ne figuraient pas dans les annexes sur la période contrôlée.

La chambre demande à l'ILM de respecter les dispositions réglementaires en la matière.

## 2.2 Un inventaire et un bilan qui ne reflètent pas la réalité patrimoniale

L'ordonnateur en exercice a indiqué que la dernière actualisation de l'inventaire de l'ILM remontait à plus de dix ans. Pourtant, celle-ci est nécessaire à la mise à jour du bilan par le comptable public en vue de disposer d'un document comptable qui reflète la réalité du patrimoine de l'ILM. Aussi, la chambre recommande à l'ILM de :

**Recommandation n° 1 : Actualiser dès 2019 l'inventaire afin de disposer d'un bilan établi par le comptable et reflétant la réalité du patrimoine de l'établissement.**

En réponse, l'ordonnateur en exercice a indiqué que « *les actions correctives relatives à cette recommandation ont été amorcées. Les travaux d'inventaire ont démarré et se poursuivront pour un aboutissement avant la fin de l'année [2019]* ».

## 2.3 Des provisions à constituer

Au 31 décembre 2017, les restes à recouvrer sur exercices antérieurs inscrits dans les comptes de l'ILM étaient de 187 MF CFP. Sur ce montant total, 70 MF CFP concernent des titres de recettes émis entre 1988 et 2008, soit une ancienneté comprise entre 10 à 30 ans. Or, le montant de la provision constituée par l'établissement n'est que de 18,8 MF CFP ; pourtant, le délai de prescription est quadriennal depuis 2003, alors qu'il était antérieurement trentenaire<sup>32</sup>.

Par ailleurs, l'établissement ne dispose pas d'un plan de provisionnement définissant les montants à provisionner en fonction de l'ancienneté des créances. En tout état de cause, la provision apparaît notablement insuffisante, compte tenu de la procédure d'émission des titres de recettes (Cf. infra). Au nom du principe de prudence, du fait des charges quasi certaines que représentera pour le budget de l'établissement le non recouvrement des créances de faible montant, la chambre recommande à l'ILM de :

**Recommandation n° 2 : mettre en œuvre une procédure de provisionnement en inscrivant les crédits nécessaires à l'EPRD à horizon de 2020.**

En réponse, l'ordonnateur en exercice a fait part du « *souhait de la direction générale de mettre en place un plan d'assainissement* ». Il a indiqué par ailleurs que « *l'analyse financière réalisée par le Payeur de la Polynésie française sur les comptes de l'ILM des cinq dernières années servira de support à l'établissement de ce plan d'assainissement* ».

---

<sup>32</sup> Article 165 de la délibération n°95-205 AT du 23 novembre 1995 portant adoption de la réglementation budgétaire, comptable et financière de la Polynésie française et de ses établissements publics : « *en l'absence de disposition particulière, les produits des établissements publics sont recouverts comme en matière d'impôt de la Polynésie française* ».

## 2.4 Des outils de pilotage financier qui font défaut

L'établissement ne dispose toujours pas en 2019 de plan pluriannuel d'investissement lui permettant d'afficher sa stratégie d'investissement, en particulier vis-à-vis du conseil d'administration. Cette carence prive la direction de l'ILM et le CA d'un outil permettant de porter une appréciation d'ensemble sur le rythme d'avancement des projets d'investissement. Sur ce point, M. Pascal RAMOUNET, ancien directeur, a indiqué que « *l'absence de plan d'investissement pluriannuel validé par les autorités de tutelle, tient au manque de visibilité, que subit le directeur de l'établissement* ».

Contrairement à ce qu'a indiqué M. Pascal RAMOUNET, ancien directeur, s'agissant des outils de pilotage « *qui sont perfectibles mais qui existent* », l'établissement n'a pas été en capacité de produire, en réponse à la demande de la chambre, une comptabilité analytique précise et fiable. Cette carence a rendu impossible, sur l'ensemble de la période, l'automatisation des tableaux de bord nécessaires à un pilotage optimisé. L'absence de comptabilité analytique a également privé l'établissement des outils lui permettant d'objectiver la part de la subvention du Pays affectée aux missions de recherches ; faute d'indication de la part de l'établissement, c'est au titre de la santé que cette subvention est affectée dans les comptes du Pays. Il est donc urgent que l'établissement se dote de cet outil qui lui permettra de faire la part entre les missions administratives d'une part et celles à caractère industriel et commercial, d'autre part.

L'absence d'un dispositif de contrôle interne est également un facteur de risque, notamment dans le champ de la facturation. Ce point sera développé dans le cadre de l'analyse financière. M. Pascal RAMOUNET, ancien directeur de l'ILM, a indiqué en réponse que l'ILM aurait dû « *se soumettre à un contrôle externe* ».

Depuis la création de l'EPIC en 2010, l'établissement a omis de procéder à la récupération de la TVA à l'import faute d'avoir établi les déclarations nécessaires auprès de la direction des impôts (DCIP). En application de l'article LP 345-12 du Code des impôts, seuls les exercices 2017 et 2018 pourront donner lieu à récupération, les sommes antérieures étant définitivement perdues. Les montants en cause sont pourtant significatifs (11,9 MF CFP pour 2017). Alors que l'ILM se trouve dans une situation financière défavorablement orientée, l'établissement s'est ainsi privé de ressources importantes.

Au vu de ces développements, la chambre recommande à l'ILM de :

**Recommandation n° 3 : Fiabiliser le pilotage financier en mettant en place les outils de bonne gestion : plan pluriannuel d'investissement (2019), contrôle interne (2019) et comptabilité analytique précise et fiable (2020).**

En réponse, l'ordonnateur a indiqué que « *des actions ont donc, d'ores et déjà, engagées en réponse à cette recommandation* ».

---

### **CONCLUSION INTERMÉDIAIRE**

---

*Les comptes de l'ILM présentent sur la période une fiabilité perfectible. En 2019, l'ILM ne respecte toujours pas les dispositions réglementaires qui résultent de son statut d'EPIC.*

*C'est notamment le cas du compte financier et de l'EPRD, tant en terme de délai d'adoption que de contenu. L'établissement doit également provisionner les créances anciennes.*

*Par ailleurs, il lui faut actualiser son inventaire afin de permettre au comptable public d'établir un bilan reflétant la réalité de son patrimoine.*

*Enfin, le bon encaissement de ses recettes étant stratégique, il doit se doter des outils permettant de fiabiliser sa gestion financière, en particulier un plan pluriannuel d'investissement et les outils de comptabilité analytique et de contrôle interne.*

---

## **3 UNE POLITIQUE D'ACHAT A METTRE EN PLACE**

Si l'ILM devait, jusqu'au 31 décembre 2017, respecter les grands principes de l'achat public (transparence, libre concurrence et égalité d'accès), il est soumis, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2018, à un cadre réglementaire encore plus précis. Le nouveau code des marchés publics lui est applicable en application de la loi de Pays n°2017-14 du 13 juillet 2017 et de l'arrêté n°1455/CM du 24 août 2017.

Subventionné par le Pays, il est concerné par cette réglementation à la fois pour ses achats mais également en tant que prestataire d'analyse pour la direction de la santé du Pays

### **3.1 L'ILM en tant qu'acheteur**

#### **3.1.1 Rappel du cadre applicable**

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2018<sup>33</sup>, les règles applicables à ses achats sont les suivantes :

- a) En deçà de 3 MF CFP, la publicité et la mise en concurrence ne sont pas obligatoires mais les règles permettant de garantir les principes de transparence, de libre accès et de concurrence s'appliquent néanmoins ;
- b) Entre 3 et 35 MF CFP, l'établissement doit mettre en œuvre une procédure adaptée, le laissant libre du choix du support de publicité ;

---

<sup>33</sup> Loi de Pays n°2017-14 du 13 juillet 2017 et arrêté n°1455/CM du 24 août 2017.

- c) Au-delà de 35 MF CFP, la publicité doit être obligatoirement réalisée au JO de la Polynésie française ou dans un journal d'annonce légale.

### 3.1.2 Une pratique contraire au cadre réglementaire

Faute de disposer d'une organisation professionnalisée, les pratiques de l'ILM ne sont pas conformes au cadre réglementaire qui s'applique à lui en tant qu'EPIC.

Dans le courant de l'exercice 2018, cinq procédures ont été lancées en faisant appel à des prestataires de service ou des personnels recrutés en CDD afin de prendre en charge le volet procédural.

Début 2019, l'ILM disposait de marchés en cours pour le transport/transitaire, les assurances et le nettoyage des locaux.

**Tableau n° 6 : Les marchés en cours en janvier 2019**

objet	procédure	Titulaire
transitaire/transport	AO	TAHITI NUI LOGISTIQUE
assurances	MAPA	
dont dommage aux biens		GENERALI
dont responsabilité civile		ALLIANZ
Nettoyage locaux	MAPA	NEWNET

Source : CTC d'après ILM

En revanche, toutes les procédures lancées n'ont pas abouti en 2018, en particulier deux appels d'offre stratégiques. C'est le cas des analyses de biologie qui représentaient un montant justifiant un appel d'offres et comportant deux lots.

Considérant que l'ensemble des prestations n'avait pas été pris en compte, le directeur en exercice de l'ILM a décidé de ne pas donner suite à la publicité. Aucune décision de classement sans suite ne figurait néanmoins au dossier. Suite à la sollicitation de la chambre, les lettres datées du 4 février 2019 et adressées aux quatre candidats<sup>34</sup> ont été produites. En l'absence de marché, l'ensemble des commandes pour 2018 a donc été réalisé hors marché auprès du CHPF (21 MF CFP) et de la société CERBA (19 MF CFP), pour des montants unitaires inférieurs à 3 MF CFP.

Le cas des réactifs et consommables<sup>35</sup>, dont l'appel d'offre avait été préparé mais qui n'a pas été lancé en 2018, pour les mêmes raisons, aboutit à la même carence de cadre juridique. Représentant un volume d'achat de 125 MF CFP, les achats ont été effectués en 2018 auprès de 35 fournisseurs différents pour des montants unitaires de moins de 3 MF CFP.

<sup>34</sup> CHPF, laboratoire clinique Paofai, laboratoire Cerba et laboratoire Biomnis

<sup>35</sup> Retraces au compte 606-81

Début 2019, aucune procédure d'appel d'offres n'était en cours ; l'établissement a néanmoins produit le 14 février 2019 un calendrier prévisionnel de lancement des marchés pour 2019 permettant d'envisager que certains achats soient réalisés auprès d'un groupement de commandes pour les fournitures courantes et les équipements, d'un maître d'ouvrage délégué pour certains travaux et que d'autres consultations soient lancées par l'ILM.

En 2018, deux mandats, d'un montant supérieur à 3 MF CFP, ont été identifiés dans les comptes pour la société Thermo Fisher Scientific (3 161 527 F HT) et Biorad (3 766 110 F CFP HT). Contrairement à la réglementation applicable, il n'y a pas eu de publicité pour ces achats. Seule des mises en concurrence informelles ont été réalisées par l'ILM.

Pour les équipements scientifiques, l'établissement a fait appel à plusieurs reprises à des mises à disposition gratuites auprès de sociétés privées<sup>36</sup>. Dans ce cas, les mises à disposition, parfois assorties d'option d'achat, imposent à l'établissement d'acquiescer les consommables auprès de la société retenue. Si les équipes procèdent à une mise en concurrence entre plusieurs fournisseurs, l'ILM doit veiller à publier un avis d'appel public à la concurrence lorsque les seuils le justifient ; par ailleurs, il convient de comparer les offres en prenant en compte l'achat des consommables auprès du titulaire retenu dont le cumul déterminera l'obligation de procéder ou non à un appel d'offres avec publicité. C'est ce que l'ILM n'a pas fait dans le cadre du contrat conclu avec la société ABBOTT pour la période du 28 février 2017 au 28 février 2022. Aux termes du contrat conclu, l'ILM s'est pourtant engagé à acheter annuellement au moins 100 kits dont le prix moyen est de 77 000 F CFP. Le cumul sur la période totale du contrat dépasse donc le seuil de l'appel d'offres. A titre d'illustration, 18 247 285 F CFP ont été dépensées durant l'exercice 2018.

En réponse aux observations, M. Pascal RAMOUNET, ancien directeur a indiqué qu'une « *mise en concurrence informelle* » a été réalisée et que « *ce mode d'acquisition est quasiment de règle dans la profession et qu'il présente de nombreux avantages dont celui, qui n'est pas le moindre, d'éviter d'assécher la trésorerie* ».

La chambre maintient qu'il aurait réglementairement fallu procéder à une mise en concurrence formelle dans le cadre d'un marché à procédure adaptée. L'objectif de ne pas dégrader la trésorerie ne saurait justifier que l'établissement ne respecte pas la réglementation et viole les règles applicables. L'ILM doit donc formaliser une cartographie globale de ses achats. L'objectif est d'identifier, d'une part, les besoins spécifiques pouvant justifier de recourir à des marchés négociés et, d'autre part, les besoins non spécifiques à inscrire dans le cadre de MAPA ou d'appel d'offres en fonction des seuils. Au vu des développements qui précèdent, la chambre recommande donc à l'établissement de :

---

<sup>36</sup> Un contrat auprès de la société ABBOTT et trois autres auprès de la société ROCHE (dont deux échus en 2017).

**Recommandation n° 4 : réaliser au plus vite une cartographie des achats et se doter d'un guide de l'achat permettant de respecter le cadre réglementaire.**

En réponse, le directeur en exercice a indiqué que « *la nouvelle direction générale est bien impliquée dans un schéma de conformité des achats au regard des réglementations applicables à l'institut* ».

### 3.2 L'ILM en tant que prestataire d'analyse du Pays

Historiquement, c'est à l'ILM que la direction de la santé publique, service du Pays, confie la réalisation d'analyses médicales relevant de la veille sanitaire mais également d'analyses des centres de santé et des hôpitaux périphériques. Les premières relèvent d'une mission de service public et les secondes du secteur concurrentiel, même si la concurrence privée est faible sur ce secteur.

Le support juridique formalisé par l'ILM jusqu'à ce jour n'en présente pas moins d'importantes fragilités juridiques ; effectivement, ce cadre ne respecte pas les règles de la commande publique en matière de mise en concurrence et de publicité, a fortiori pour une structure déjà subventionnée par le Pays.

Cette irrégularité signalée par le Président du Pays au Ministre de la santé suite à l'inspection interne réalisée en 2009 n'a pas empêché ce dernier de formaliser sans mise en concurrence une « *convention de concession relative à la réalisation des analyses de biologie médicale au titre de l'activité des centres de santé, des hôpitaux dits périphériques et du dispositif de veille sanitaire de la direction de la santé* ».

Depuis 2012, cette convention a fait l'objet de reconductions expresses annuelles. Dans le cadre de la dernière reconduction pour 2018, le Ministre de la santé a indiqué à l'ILM vouloir « *renégocier les termes de la convention au cours de l'année 2018 sous peine d'une résiliation pour 2019* ». Compte tenu du changement de directeur général en mars 2018, une nouvelle reconduction a à nouveau été formalisée jusqu'au 31 décembre 2019.

L'ILM a produit dans le cadre de l'instruction un projet de délégation de service public non soumise à mise en concurrence en application de l'article 28 de la loi de pays n°2009-21 du 7 décembre 2009<sup>37</sup>. Ce projet était en cours de finalisation pour mi 2019.

---

<sup>37</sup> 3° Délégation de service public non soumise à la procédure

Art. LP. 28 (3° Délégation de service public non soumise à la procédure) « *Les dispositions des articles LP. 1er à LP. 27 ne s'appliquent pas aux délégations de service public lorsque ce service est confié à un établissement public et à condition que l'activité déléguée figure expressément dans les statuts de l'établissement* ».

Contrairement à ce qu'a indiqué en réponse, M. Pascal RAMOUNET, ancien directeur, le contrat de concession de 2012 ne constituait pas le cadre idoine et la chambre déplore que dix années aient été nécessaires pour que le Pays et l'ILM formalisent une délégation de service public en bonne et due forme, alors que la réglementation du Pays l'aurait permis dès 2009.

## **4 UN EPIC SOUS PERFUSION FINANCIERE**

De 2001, première année d'activité sous statut d'EPIC, à 2018, l'ILM a connu autant d'exercices excédentaires que déficitaires. Faute d'arbitrage de la tutelle sur les missions imparties, l'établissement s'avère totalement dépendant des subventions du Pays sans lesquelles il ne pourrait pas fonctionner. La période retenue pour l'analyse financière a porté sur les cinq derniers exercices disponibles, de 2014 à 2018<sup>38</sup>. Sur cette période, la diminution tendancielle des recettes commerciales et du chiffre d'affaire sont patentes. Tel qu'indiqué supra, cette situation résulte de la concurrence croissante d'opérateurs publics et privés. Malgré un accompagnement financier du Pays pour réduire ses effectifs, l'établissement n'est pas parvenu à équilibrer son modèle économique. Ce dernier est aujourd'hui inadapté et doit évoluer.

### **4.1 Les indicateurs financiers défavorablement orientés**

#### **4.1.1 Les soldes intermédiaires de gestion : une valeur ajoutée inférieure aux salaires**

Le tableau qui suit retrace les soldes intermédiaires de gestion. Le résultat de l'exercice suit une tendance à la baisse avec des mouvements erratiques sur la période. Cette situation résulte des recettes, cycliques, de l'ILM. En cas d'épidémies, le nombre d'analyses et les recettes afférentes augmentent dans des proportions qui permettent un résultat bénéficiaire. C'est ce qui s'est notamment produit en 2013 et en 2014. A l'inverse, hors des périodes d'épidémies, le résultat est déficitaire. Cette situation est constatée en 2015 et 2016.

En 2017, le résultat a été artificiellement amélioré et rendu excédentaire par une subvention exceptionnelle de 100 MF CFP du Pays et par un report de charges sur l'exercice 2018. Le délai moyen de paiement des fournisseurs qui s'était dégradé de 3 mois à 3 mois et demi entre 2014 et 2016, a été mécaniquement amélioré par cette aide. Il était de 2,25 mois en 2017.

---

<sup>38</sup> Chiffres provisoires ILM pour 2018

Tableau n° 7 : Les soldes intermédiaires de gestion de 2014 à 2018

	2014	2015	2016	2017	2018	Variation 2014-2018	% variation
<b>Chiffres d'affaires</b>	<b>757 827 534</b>	<b>609 672 700</b>	<b>663 310 044</b>	<b>701 419 470</b>	<b>722 987 327</b>	<b>- 34 840 207</b>	<b>-4,6%</b>
LABM	585 776 528	459 945 341	501 365 328	525 783 396	604 398 548		0,0%
ANAP							
LASEA	47 621 677	45 426 653	57 019 150	59 652 033			0,0%
DBM	124 429 329	104 300 706	104 925 566	115 984 041	118 588 779		0,0%
<b>- Achats consommés</b>	<b>333 870 091</b>	<b>308 039 258</b>	<b>348 509 305</b>	<b>316 202 938</b>	<b>433 693 296</b>	<b>99 823 205</b>	<b>29,9%</b>
Variation de stocks	- 6 761 656	- 4 456 161	- 863 691	-	39 288 564	46 050 220	
Coût d'achat des marchandises	100 666 186	94 392 741	86 244 923	82 263 859	107 123 410	6 457 224	6,4%
Achats fournitures et divers	191 567 722	174 112 717	196 132 336	174 044 395	213 898 361	22 330 639	11,7%
Frais transitaires sur achats labo	2 733 703	2 585 358	3 179 445	5 148 944	3 543 688	809 985	29,6%
Fret achats labo	20 177 399	22 934 561	30 054 825	19 442 957	23 664 935	3 487 536	17,3%
Sous-traitance d'analyses	25 486 737	18 470 042	33 761 467	35 302 783	46 174 338	20 687 601	81,2%
<b>MARGE GLOBALE</b>	<b>423 957 443</b>	<b>301 633 442</b>	<b>314 800 739</b>	<b>385 216 532</b>	<b>289 294 031</b>	<b>-134 663 412</b>	<b>-31,8%</b>
<b>- Charges externes</b>	<b>88 818 781</b>	<b>97 006 159</b>	<b>99 291 007</b>	<b>117 542 651</b>	<b>74 593 178</b>	<b>- 14 225 603</b>	<b>-16,0%</b>
<b>Service extérieurs</b>	<b>23 239 233</b>	<b>25 318 706</b>	<b>24 848 569</b>	<b>26 363 544</b>	<b>21 766 404</b>	<b>- 1 472 829</b>	<b>-6,3%</b>
Location et redevances crédit-bail	3 121 147	5 071 935	6 273 236	8 684 885	8 126 150	5 005 003	160,4%
Entretien et réparations	11 646 439	11 734 926	9 773 596	9 064 201	7 444 958	- 4 201 481	-36,1%
Assurances	8 094 458	8 017 495	8 554 607	8 453 498	5 812 957	- 2 281 501	-28,2%
Divers services extérieurs	377 189	494 350	247 130	160 960	382 339	5 150	1,4%
<b>Autres services extérieurs</b>	<b>65 579 548</b>	<b>71 687 453</b>	<b>74 442 438</b>	<b>91 179 107</b>	<b>52 826 774</b>	<b>- 12 752 774</b>	<b>-19,4%</b>
Rémunération intermédiaires et honoraires	1 385 773	1 589 262	584 934	1 522 742	1 263 819	- 121 954	-8,8%
Publicité, publication, relations publiques	1 621 445	1 210 577	929 030	1 138 081	1 546 126	- 75 319	-4,6%
Transport	10 418 968	7 522 148	10 091 980	11 819 540	3 572 399	- 6 846 569	-65,7%
Mission et déplacement	4 097 510	3 738 855	5 950 576	3 572 809	2 701 500	- 1 396 010	-34,1%
Frais postes et télécommunication	5 457 266	6 328 604	4 943 731	5 340 648	5 630 467	173 201	3,2%
Frais bancaires	376 170	301 710	272 409	298 754	425 649	49 479	13,2%
Divers autres services extérieurs	42 222 416	50 996 297	51 669 778	67 486 533	37 686 814	- 4 535 602	-10,7%
<b>VALEUR AJOUTEE</b>	<b>335 138 662</b>	<b>204 627 283</b>	<b>215 509 732</b>	<b>267 673 881</b>	<b>214 700 853</b>	<b>-120 437 809</b>	<b>-35,9%</b>
<b>+ Subvention</b>	<b>69 733 880</b>	<b>55 583 640</b>	<b>114 734 422</b>	<b>47 871 318</b>	<b>85 821 807</b>	<b>16 087 927</b>	<b>23,1%</b>
Pays			53 000 000			-	#DIV/0!
Programme recherche - divers	69 733 880	55 583 640	61 734 422	47 871 318	85 821 807	16 087 927	23,1%
<b>- Impôts et taxes</b>	<b>174 673</b>	<b>174 673</b>	<b>178 673</b>	<b>178 673</b>	<b>178 673</b>	<b>4 000</b>	<b>2,3%</b>
<b>- Charges de personnel</b>	<b>623 823 363</b>	<b>638 634 210</b>	<b>690 784 186</b>	<b>642 299 228</b>	<b>678 788 687</b>	<b>54 965 324</b>	<b>8,8%</b>
Rémunération brute du personnel	494 494 359	500 780 704	560 776 330	503 570 431	523 068 770	28 574 411	5,8%
Charges patronales	123 796 626	133 444 461	125 766 195	134 094 816	151 080 297	27 283 671	22,0%
Autres	5 532 378	4 409 045	4 241 661	4 633 981	4 639 620	- 892 758	-16,1%
<b>- Autres charges d'exploitation</b>	<b>7 772 390</b>	<b>4 233 334</b>	<b>4 248 795</b>	<b>13 229 904</b>	<b>1 831 586</b>	<b>- 5 940 804</b>	<b>-76,4%</b>
<b>+ Autres produits d'exploitation</b>	<b>14 810 154</b>	<b>15 535 945</b>	<b>9 547 247</b>	<b>12 656 558</b>	<b>11 992 554</b>	<b>- 2 817 600</b>	<b>-19,0%</b>
<b>EXCEDENT BRUT D'EXPLOITATION</b>	<b>-212 087 730</b>	<b>-367 295 349</b>	<b>-355 420 253</b>	<b>-327 506 048</b>	<b>-368 283 732</b>	<b>-156 196 002</b>	<b>73,6%</b>
<b>DOTATIONS AUX AMORTISSEMENTS ET AUX PROV</b>	<b>31 918 360</b>	<b>32 405 212</b>	<b>41 431 354</b>	<b>43 543 481</b>	<b>46 590 312</b>	<b>14 671 952</b>	<b>46,0%</b>
<b>RESULTAT D'EXPLOITATION</b>	<b>-244 006 090</b>	<b>-399 700 561</b>	<b>-396 851 607</b>	<b>-371 049 529</b>	<b>-414 874 044</b>	<b>-170 867 954</b>	<b>70,0%</b>
<b>PRODUITS FINANCIERS</b>	<b>48 157</b>	<b>1 084 015</b>	<b>116 796</b>	<b>535 188</b>	<b>552 041</b>	<b>503 884</b>	<b>1046,3%</b>
<b>CHARGES FINANCIERES</b>	<b>954 187</b>	<b>1 711 242</b>	<b>1 539 137</b>	<b>1 196 877</b>	<b>596 456</b>	<b>- 357 731</b>	<b>-37,5%</b>
<b>RESULTAT FINANCIER</b>	<b>- 906 030</b>	<b>- 627 227</b>	<b>- 1 422 341</b>	<b>- 661 689</b>	<b>- 44 415</b>	<b>861 615</b>	<b>-95,1%</b>
<b>RESULTAT COURANT</b>	<b>-244 912 120</b>	<b>-400 327 788</b>	<b>-398 273 948</b>	<b>-371 711 218</b>	<b>-414 918 459</b>	<b>-170 006 339</b>	<b>69,4%</b>
<b>IMPÔTS SUR LES SOCIETES</b>	<b>5 600 000</b>	<b>2 401 800</b>	<b>3 748 659</b>	<b>2 950 271</b>	<b>4 463 000</b>	<b>- 1 137 000</b>	<b>-20,3%</b>
<b>PRODUITS EXCEPTIONNELS</b>	<b>350 539 153</b>	<b>350 552 211</b>	<b>353 462 141</b>	<b>526 412 289</b>	<b>416 264 230</b>	<b>65 725 077</b>	<b>18,7%</b>
<b>CHARGES EXCEPTIONNELLES</b>	<b>511 599</b>	<b>17 809 593</b>	<b>7 810 084</b>	<b>17 702 019</b>	<b>13 303 265</b>	<b>12 791 666</b>	<b>2500,3%</b>
<b>RESULTAT EXCEPTIONNEL</b>	<b>350 027 554</b>	<b>332 742 618</b>	<b>345 652 057</b>	<b>508 710 270</b>	<b>402 960 965</b>	<b>52 933 411</b>	<b>15,1%</b>
<b>RESULTAT DE L'EXERCICE</b>	<b>99 515 434</b>	<b>- 69 986 970</b>	<b>- 56 370 550</b>	<b>134 048 781</b>	<b>- 16 420 494</b>	<b>-115 935 928</b>	<b>-116,5%</b>

Source : CTC d'après ILM

De 2014 à 2018, l'ILM a touché en moyenne annuelle 400 MF CFP de subventions du Pays, prises en compte dans le résultat d'exploitation par l'établissement. Celles-ci ont oscillé de 350 et 500 MF CFP et ont progressé de 14%.

Compte tenu de son statut d'EPIC, la chambre considère que cette subvention devrait être prise en compte au titre des produits exceptionnels, car un EPIC n'a pas vocation à être subventionné de façon récurrente par une collectivité publique dans une telle proportion. Avec cette lecture, la valeur ajoutée de l'ILM s'avère insuffisante pour couvrir les charges de personnel. L'excédent brut d'exploitation est alors négatif sur toute la période avec un déficit moyen de plus de 310 MF CFP.

L'établissement est à ce jour totalement dépendant de financements publics pour garantir son équilibre financier. Assurant des missions de recherche historiquement financées par son activité commerciale, l'établissement ne s'est pas doté d'une comptabilité analytique fiable pour objectiver l'inadaptation de son modèle vis-à-vis des autorités du Pays. Ce point a déjà fait l'objet d'une recommandation dans le cadre de la fiabilité des comptes.

En réponse, le directeur en exercice a indiqué que le déploiement d'une véritable comptabilité analytique « *permettra une présentation aboutie et clarifiée de la répartition des activités de l'institut. Cette clarification permettra à la fois d'identifier les niveaux de rentabilité des activités de prestation et de justifier les niveaux de subvention d'exploitation pour les missions de service public* ».

Il a enfin souligné que, « *sur ces bases, le modèle économique et d'organisation de l'établissement pourra être présenté, en toute transparence, au conseil d'administration et au Gouvernement en cohérence avec les programmes développés par l'institut* ».

#### 4.1.2 Une capacité d'autofinancement insuffisante

La CAF est égale à l'ensemble des produits encaissables moins l'ensemble des charges décaissables. L'ILM n'ayant pas de dette à rembourser, la CAF brute et la CAF nette sont identiques.

Sans les subventions du Pays, la CAF nette aurait été négative sur l'ensemble de la période. Artificiellement améliorée par les aides du Pays, la CAF nette moyenne est de 53 MF CFP ; malgré ces aides, elle était négative en 2015 et 2016.

**Tableau n° 8 : Evolution de la CAF de 2014 à 2018**

	2014	2015	2016	2017	2018	Variation 2014-2018	Taux de variation
RESULTAT DE L'EXERCICE	99 515 434	- 69 986 970	- 56 370 550	134 048 781	- 16 420 494	- 115 935 928	-116,5%
+ Valeur comptable actifs cédés (C/675)							
+ dotations aux amort et prov (C/68)	31 918 360	32 405 212	41 431 354	43 543 481	46 590 312	14 671 952	46,0%
- produits cess° éléments d'actifs (C/775)	400 000	220 000	-	960 000	200 000		
- résultat net de cession d'actifs immob	-	-	-	-	-		
- quote part des subv inv rapportées au compte de résultat (C/777)	-	-	-	24 214 685	13 668 981		
- reprise sur prov (C.78)	-	-	-	-	-		
= CAF brute	131 033 794	- 37 801 758	- 14 939 196	152 417 577	16 300 837	- 114 732 957	-87,6%
- capital des emprunts	-	-	-	-	-		
= CAF nette	131 033 794	- 37 801 758	- 14 939 196	152 417 577	16 300 837	- 114 732 957	-87,6%

Source : CTC d'après ILM

## 4.2 Des recettes commerciales en baisse

Sur la période 2014 à 2018, le chiffre d'affaires moyen de l'ILM est de l'ordre de 700 MF CFP, en baisse de 1 %. Il provient, pour l'essentiel, du laboratoire d'analyse médicale et de l'anatomopathologie (LABM) mais également du centre de distribution biomédicale (DBM) et enfin du laboratoire d'analyse de la salubrité et des aliments (LASEA).

### 4.2.1 Les recettes liées aux analyses

#### 4.2.1.1 Présentation générale

Les recettes proviennent de l'activité du LABM et du LASEA.

Sur la période, le LABM et le laboratoire d'anatomopathologie ont représenté un CA significatif de 528 MF CFP, en décroissance de 17 MF CFP (-2,9%). Ce laboratoire réalise des actes de biologie médicale et d'anatomopathologie pour certains prélèvements du secteur libéral et la totalité des prélèvements issus des structures de la direction de la santé.

Pour sa part, l'hôpital réalise l'analyse histologique des prélèvements biopsiques et des pièces opératoires et les analyses de cytologie spéciales pour ses patients et ceux des cliniques privées du territoire.

A l'inverse du CHPF, le laboratoire de l'ILM réalise un nombre très important de frottis (14 000<sup>39</sup> par an contre 3 500 pour le CHPF), soit 80 % de son activité d'anatomopathologie. Les 20% restants proviennent de prélèvement d'urologie et de gastrologie et réalisés en secteur libéral.

Ces recettes pourraient être fragilisées si l'ILM n'était pas retenu pour prendre en charge la future structure mutualisée avec le CHPF. Cette structure aurait vocation à regrouper les trois anatomopathologistes dans une structure unique, modernisée et permettant d'attirer de nouvelles compétences nécessaires compte-tenu de la moyenne d'âge des praticiens et du déploiement des moyens nécessaires à la bonne réalisation du plan cancer.

En plus d'un rôle de laboratoire polyvalent, le LABM participe aux actions de veille sanitaire et travaille en collaboration avec les centres de référence nationaux et internationaux pour la réalisation de certaines analyses spécialisées.

A cet égard, si l'arrêté n°1573 CM du 7 novembre 2014 confie à l'ILM la mission de réaliser les analyses concernant tout agent infectieux à l'origine d'une alerte sanitaire, ce texte n'est pas appliqué de façon rigoureuse. Cette mauvaise application de l'arrêté contribue à diminuer les recettes de l'ILM, au profit du CHPF.

Alors que le CA lié aux actes de biologie médicale a diminué sur la période, le LASEA présente un CA de 54 MF CFP, en progression de 15 MF CFP (+32%) sur la période 2014 à 2018.

---

<sup>39</sup> 14 483 en 2017 (cf. rapport d'activités 2017 ILM)

En réponse aux observations, M. Pascal RAMOUNET, ancien directeur, a indiqué que « *la problématique du LASEA dont l'activité entre en concurrence avec un opérateur privé, est un sujet sensible, qui doit entrer dans la réflexion sur l'avenir de l'ILM* ».

#### 4.2.1.2 Une nécessaire optimisation du recouvrement

Le recouvrement des titres est particulièrement stratégique pour l'ILM ; ce constat avait déjà amené la chambre à recommander à l'institut, dans le cadre de son précédent rapport, d'émettre les titres de recettes dès que la créance était constatée. Cette recommandation, qui visait à permettre au comptable d'effectuer sans tarder les poursuites nécessaires, n'a pas été suivie par l'ILM. En réalité, l'institut suit toujours le même mode opératoire en la matière. Il établit une facture le jour même si le patient se fait prélever dans ses locaux et à J+7 dans le cas contraire. A J+30, une relance est effectuée si aucun paiement n'est constaté. L'ILM n'émet le titre de recettes qu'à J+60.

Sur la période 2014 à 2018, le taux moyen annuel de recouvrement des créances est favorable (95%). Au 31 décembre 2017, les comptes de l'ILM affichaient un montant total des restes à recouvrer de 332 736 495 F CFP dont 187 431 731 F CFP concernent les exercices antérieurs au 31 décembre 2017, dont 133 MF CFP antérieurs à 2013.

Par ailleurs, l'ILM est confronté à une grande dispersion de ses débiteurs et à des factures de faible montant. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2019, le seuil d'émission des titres de recettes, qui était de 200 F CFP a été augmenté à 3 000 F CFP<sup>40</sup>. Cette mesure représente un risque de moins-value pour l'ILM en particulier vis-à-vis des patients des dispensaires. Ces structures ne disposant pas de régisseurs de recettes, les patients ne sont pas incités à régler ces dernières. En moyenne, les factures inférieures à 3 000 F CFP ont représenté un montant moyen de 11 MF CFP entre 2014 et 2018 dont 40% en moyenne ne sont pas recouverts.

En aval de la recommandation de la chambre, l'ILM a procédé en mars 2017 à un audit du service de la facturation. Les objectifs visaient à optimiser les procédures de facturation du LABM, à dégager des pistes d'amélioration du circuit de facturation et à s'assurer du respect des règles permettant de prévenir les risques. Compte tenu des anomalies détectées, l'audit recommandait de mettre en place un contrôle interne plus efficace pour limiter l'impact sur les comptes annuels au travers :

- a) d'un suivi des dossiers en attente non facturés,
- b) du contrôle de la bonne facturation,
- c) du suivi du recouvrement de la CPS,
- d) du contrôle de l'exhaustivité de l'émission des titres,
- e) et des réductions/émissions.

---

<sup>40</sup> L'arrêté du 24 novembre 2016 avait mis en place un système dérogatoire par rapport aux autres EP du Pays avec un seuil à 200 F CFP au lieu de 3 000 F CFP. L'arrêté du 23 mars 2017 a mis fin à cette dérogation et le seuil est à nouveau de 3 000 F CFP pris en compte au 1<sup>er</sup> janvier 2019.

Depuis lors, si l'établissement a progressé sur la formalisation de certaines procédures, celles-ci ne sont toujours pas validées. Au vu des développements qui précèdent, la chambre recommande à l'ILM de :

**Recommandation n° 5 : fiabiliser dès 2019 la facturation et le recouvrement des recettes en mettant en œuvre un contrôle interne et les préconisations du précédent rapport de la chambre territoriale des comptes et de l'audit réalisé par l'ILM en 2017.**

En réponse, le directeur en exercice a indiqué avoir, en aval de l'instruction « *sollicité la réalisation d'un contrôle interne sur les recettes afin d'éprouver les procédures et d'établir un modèle de document de restitution* ». Il a indiqué par ailleurs, que, « *sur cette base, le contrôle interne sera mis en œuvre à compter de juillet 2019, permettant de valider la procédure et d'évaluer la charge de travail nécessaire et son impact sur les personnels* ».

La chambre en prend le plus grand acte.

#### **4.2.2 Les recettes liées au service de distribution biomédicale (DBM)**

Sur la période 2014 à 2018, le service de DBM a généré un CA de 113 MF CFP, en diminution de 4,7%. La mission du DBM comprend la gestion interne des stocks de l'ILM (réactifs et consommables) et une activité commerciale qui est le résultat des liens historiques entre l'ILM et l'Institut Pasteur.

Suite au rachat de cette activité par la société BIORAD, l'ILM a conservé son rôle de distributeur. Le DBM ne dispose pas de stock mais centralise les commandes avant distribution aux acheteurs publics et privés locaux du territoire (laboratoires privés, CHPF, Université, ...). De 2015 à 2017, cette activité a généré un CA annuel moyen de 107 MF CFP, les charges directes et indirectes étant évaluées par l'ILM à 40 MF CFP. Cette activité reposait jusqu'à mi-août 2018 sur 3 agents. Postérieurement à cette date, la pharmacienne a démissionné et le CA du 25 juin 2018 a pris la décision d'abandonner les produits vétérinaires et pharmaceutiques qui auraient nécessité un remplacement de cette compétence. Seule la distribution de réactifs de laboratoire a été conservée avec un agent à temps plein et un coursier à temps partagé. Cette activité, qui permet à l'ILM de disposer de tarifs préférentiels pour ses propres besoins repose actuellement sur un seul agent. Les fonctions de ce dernier sont très larges puisqu'il centralise la commande, la facturation et l'encaissement des recettes publiques.

Cette concentration de missions pour un seul agent place l'ILM dans une situation de vulnérabilité, a fortiori en l'absence de toute procédure écrite. La poursuite de cette mission devra être considérée par le Pays dans le cadre de la recommandation globale d'actualisation des missions et des moyens de l'ILM (Cf. infra).

### 4.2.3 Les recettes liées à la recherche

Les recettes de l'ILM comprennent enfin celles liées aux programmes de recherche. Représentant un montant moyen annuel de 64 MF CFP sur la période, elles sont en augmentation de 23%.

Ces recettes présentent néanmoins un caractère aléatoire car l'institut, de taille modeste, ne dispose pas de la granularité suffisante pour se positionner au niveau européen sur certains financements par appels d'offre. Effectivement, devant désormais mobiliser plusieurs centaines de chercheurs, les équipes d'Outre-mer, même si elles se réunissent, peinent à obtenir les financements européens. De même, les appels à projets de l'ANR<sup>41</sup> sont extrêmement sélectifs et les chances de réussites sont faibles.

Alors qu'une grande partie des programmes de recherches a été financée sur le contrat de projet 2008-2014<sup>42</sup>, le contrat de projet en cours (2015-2020), centré sur les infrastructures, offre moins d'opportunités de financement aux programmes de recherche<sup>43</sup>.

Ces développements illustrent la fragilité du modèle économique de l'ILM quant à la réalisation de son activité de recherche.

## 4.3 Des dépenses qui augmentent en dépit de la réduction des effectifs et du temps de travail de 2012 à 2014

Contrairement à la baisse tendancielle des recettes, les dépenses de l'ILM ont, globalement, augmenté sur la période 2014 à 2018, notamment les achats consommés et les dépenses de personnel. Ce dernier poste, qui représente 56%<sup>44</sup> des dépenses de fonctionnement, explique en particulier l'augmentation globale.

Après que le CA du 6 décembre 2011 ait décidé la réduction du temps de travail à 35 heures pour tous les agents, celui du 27 juin 2014 a arbitré en faveur d'un retour aux 39 heures hebdomadaires. Parallèlement, des plans de départs volontaires ont été mis en place pour tenter de réduire les dépenses de personnel.

Ces différentes mesures se sont néanmoins avérées insuffisantes. Effectivement, même si l'ILM a réduit ses effectifs de 110 agents en 2010 à 80 agents à ce jour, les dépenses de personnel restent néanmoins en augmentation du fait d'un coût moyen qui est d'environ 8 MF CFP par agent depuis 2014 alors qu'il était de 6 MF CFP en 2006 (+33%)<sup>45</sup>.

---

<sup>41</sup> Agence nationale de la recherche (ANR)

<sup>42</sup> Le contrat de projets Etat/Polynésie a permis de bénéficier de financements à hauteur de 261,4 MF CFP pour la réalisation de 13 programmes de recherche dont 177,7 MF CFP au titre du volet santé et 83,7 MF CFP au titre du volet recherche.

<sup>43</sup> Une enveloppe de 780 MF CFP d'investissement a été consacré à la construction d'un centre polynésien de recherche sur la commune de Paea avec deux tranches fonctionnelles : Ciguaprod et Innoventomo. Seul un programme de recherche de l'ILM (CARISTO-PF) a été retenu dans le cadre du CDP 2 en fonctionnement.

<sup>44</sup> Rapport d'activité 2017 – chiffre clefs page 4

<sup>45</sup> Source : rapport d'activité ILM

**Tableau n° 9 : Evolution des dépenses de personnel et des heures supplémentaires**

	2014	2015	2016	2017	différence	en %
Effectifs	79	79	81	81	2	2,5%
dépenses de personnel (2)	623 823 363	638 634 210	690 784 186	642 299 228	18 475 865	3,0%
Dépenses de personnel / Effectif	7 896 498	8 083 977	8 528 200	7 929 620	33 122	0,4%
heures supplémentaires	8 496 000	2 050 000	6 119 972	6 262 080		

Source : CTC à partir du bilan social et des comptes financiers

Cette situation résulte de la pyramide des âges, défavorablement orientée<sup>46</sup> mais également des heures supplémentaires. Comparativement élevées en 2014 du fait de la crise sanitaire intervenue à cette époque, elles ont été quatre fois moins importantes en 2015, hors période épidémique. A compter de 2016, elles sont multipliées par trois du fait de l'augmentation d'activité du laboratoire d'anatomopathologie, suite à la fermeture du seul cabinet privé de Tahiti.

L'augmentation du coût moyen résulte enfin de l'absentéisme. A cet égard, l'ILM ne suit pas le coût de l'absentéisme, même si certaines données relatives aux absences figurent dans le rapport annuel d'activités. Sur la période, il y a en moyenne 90 arrêts de travail par an correspondant en moyenne annuelle à 8 260 heures non travaillées. Des remplacements ont été effectués uniquement en 2014 et 2016 pour un montant total de 10 MF CFP.

La chambre a estimé le coût de l'absentéisme, détaillé dans le tableau ci-après, en 2018 à un montant de 29 MF CFP contre près de 43 MF en 2014 :

**Tableau n° 10 : Charges de personnel et coût absentéisme en 2014 et 2018**

	2014	2018
<i>Charges de personnel (C/6411 et 645)</i>	618 290 985	674 149 067
<i>Effectifs</i>	81	83
<i>cout moyen annuel</i>	7 633 222	8 122 278
<i>total jours absences</i>	1 398	901
<i>nombre de jours travaillés</i>	249	249
<i>cout moyen d'un jour travaillé</i>	30 656	32 620
<i>coût absentéisme</i>	42 856 403	29 390 251

(source : CTC d'après les données ILM)

<sup>46</sup> Effet GVT ou glissement vieillesse technicité

Sur la période récente, plusieurs vagues de départs volontaires sont intervenues, en particulier en 2014, 2015 et 2016. Alors que les deux premières offraient 12 mois de salaire brut, celle de 2016 a proposé 24 mois de salaire brut aux agents de l'ILM. Deux agents sont ainsi partis en 2014 et autant en 2015. En 2016, ce sont 6 agents qui ont décidé de partir.

Ce dernier plan a donné lieu à un financement exceptionnel du Pays de 53 MF CFP. Approuvé par le conseil d'administration le 21 juin 2016, la mise en place de ce dispositif de départ volontaire au 31 août 2016 a été proposé aux agents relevant de la convention collective des agents non fonctionnaires de l'administration (ANFA)<sup>47</sup>. L'établissement a procédé à des remplacements suite aux départs volontaires comme en témoigne l'augmentation des effectifs de 2014 à 2016.

**Tableau n° 11 : Les plans de départs volontaire**

	2014	2015	2016	2017	différence	en %
Effectifs	79	79	81	81	2	2,5%
départs volontaires	2	2	6	0	NS	
coût départ volontaire en MF CFP	12	10	53	0		
coût par agent	6	5	9			

Source : CTC à partir du bilan social et comptes financiers

En dépit de la réponse de M. Pascal RAMOUNET, ancien directeur, sur l'interprétation des indicateurs, la Chambre ne peut que constater que les effectifs sont globalement en augmentation de 2 agents (+2,5%) ; compte tenu de l'augmentation du coût moyen par agent, la masse salariale augmente, illustrant l'insuffisance de la politique de réduction des effectifs et du temps de travail menée depuis 2011.

#### 4.4 Un financement des investissements sous dépendance du Pays

Sur la période contrôlée, la politique d'investissement a été très largement sous dépendance des aides du Pays, tout particulièrement pour les équipements scientifiques.

Ainsi, l'acquisition en 2015 d'un séquenceur d'acides nucléiques<sup>48</sup> et la construction d'un laboratoire de confinement élevé<sup>49</sup> et des travaux d'aménagement<sup>50</sup>, ont donné lieu à un financement intégral du Pays. En dehors de ces équipements, l'ILM a autofinancé des travaux de réfection de toiture, de rénovation du réseau électrique et de renouvellement de logiciels informatiques de gestion avec un impact sur la CAF nette et le fonds de roulement qui ont tous deux fortement diminué à cette époque (CAF nette négative durant ces deux exercices).

<sup>47</sup> Délibération n°4/ILM/16 du 21 juin 2016 : l'économie générée sur l'exercice 2017 n'a été que de 38 MF CFP pour un coût de 53 MF CFP car l'ILM a procédé à des remplacements.

<sup>48</sup> Arrêté 113 CM du 30/01/2015 (27 914 760 F CFP).

<sup>49</sup> Arrêté 380 CM du 2/4/2015 (91 919 688 F CFP).

<sup>50</sup> Arrêté 1403 CM du 24/09/2015

Cette dépendance transparaît également en 2019 au travers de deux opérations immobilières d'ampleur, menées sous maîtrise d'ouvrage du Pays pour un montant global prévisionnel de 780 MF CFP. Financée via le contrat de projet, la construction en cours d'un centre polynésien de recherche sur la commune de Paea comprend deux tranches fonctionnelles : Ciguaprod et Innoventomo.

Le premier projet concerne la construction d'une unité de production de micro-algues et de ciguatoxines. Le second, sous maîtrise d'ouvrage déléguée de TNAD, concerne la réalisation d'un module de production de 600 m<sup>2</sup> permettant une production de moustiques mâles stériles concourant à un véritable enjeu de santé publique pour la Polynésie française et permettant de passer d'une logique curative à une logique préventive.

Cependant, alors que les comptes prévisionnels d'exploitation de ces deux structures auraient dû être formalisés en amont de chaque projet, ce n'est que tardivement, en 2019, que le directeur en exercice a produit celui de Ciguaprod. Celui du projet Innoventomo n'a pas été fourni, faute d'avoir été formalisé.

Un tel mode opératoire pour des projets structurants illustre une ingénierie contractuelle et financière non maîtrisée de la part du Pays.

#### 4.5 Le fonds de roulement, le besoin en fonds de roulement et la trésorerie traduisent les déséquilibres d'un modèle économique inadapté

Le fonds de roulement, correspondant à la différence entre les ressources et les emplois stables, diminue de 2014 à 2016. Le versement d'une subvention exceptionnelle en 2017 a amélioré le fonds de roulement qui diminue à nouveau en 2018. Hors crise sanitaire, le besoin en fonds de roulement est relativement stable et se situe à un niveau élevé. Il résulte en particulier des restes à recouvrer dont l'importance appelle un plan d'action de l'établissement sur l'optimisation de recouvrement de ses recettes (Cf. recommandation N°5). La différence entre fonds de roulement et besoin en fonds de roulement laisse une trésorerie exprimée en nombre de jours de charges courantes qui évolue à la baisse et atteint un niveau inquiétant en fin de période. Ces indicateurs traduisent un modèle économique sous tension et un établissement sous perfusion des aides du Pays. En dépit de celles-ci, l'établissement ne parvient plus à dégager des ressources stables lui permettant de financer son cycle d'exploitation. Ce constat doit amener le Pays à faire évoluer le modèle économique de cet établissement.

**Tableau n° 12 : Evolution du fonds de roulement, du besoin en fonds de roulement et de la trésorerie**

	2014	2015	2016	2017	2018 (*)
Fonds de roulement net (1)	310 309 529	265 747 235	210 296 079	323 770 084	313 743 192
Besoin en fonds de roulement (2)	259 007 265	181 019 100	140 647 754	281 518 238	173 297 563
Trésorerie fin de période (3) = (1) - (2)	51 302 264	84 728 135	69 648 325	42 251 846	140 445 629
charges courantes (4)	1 062 175 141	1 088 223 749	1 145 414 794	1 090 650 271	1 189 681 876
Ratio (3) / (1)	21	13	16	26	8

\*chiffres provisoires 2018

(Source : CTC à partir des comptes financiers et données du comptable)

---

**CONCLUSION INTERMÉDIAIRE**

---

*Au cours de la période contrôlée, l'ILM assure à la fois des activités d'analyses et de recherche. Jusqu'à présent, les premières permettaient le financement des secondes.*

*Sur la période, la concurrence croissante, tant publique que privée sur les analyses de laboratoire, a fragilisé le modèle économique de l'ILM.*

*Ses recettes diminuent de façon tendancielle et le conseil d'administration n'est pas parvenu, en dépit des mesures de limitation de la durée de travail hebdomadaire entre 2011 et 2014 puis de plans départs volontaires, à enrayer l'effet de ciseaux entre dépenses et recettes.*

*Fortement subventionné, cet EPIC est totalement dépendant des subventions du Pays et son fonds de roulement ne permet plus de financer son cycle d'exploitation.*

*Les missions, les moyens et le mode de financement doivent donc faire l'objet d'un arbitrage urgent de la part du Pays afin de ne pas mettre en péril une activité de recherche très favorablement orientée.*

## 5 UN NECESSAIRE ARBITRAGE DU PAYS SUR LES MISSIONS, LE STATUT ET LES RESSOURCES

Dans le cadre de son précédent rapport, la chambre des comptes recommandait déjà à l'établissement et au Pays d'effectuer des choix sur l'évolution des moyens et des activités du laboratoire de biologie médicale, en vue d'assurer, d'une part, l'adaptation de la biologie aux données nouvelles du marché, et, d'autre part, de contribuer à l'optimisation de l'offre générale en ce domaine (concurrence du laboratoire du CHPF). La chambre recommandait en outre de redéfinir la place et le mode de financement des activités de recherche de l'ILM, dans le cadre d'une stratégie cohérente avec les principaux financeurs. Enfin, la chambre recommandait aussi d'en assurer le financement, soit au sein d'un établissement de type EPA, soit en recherchant une formule permettant un rapprochement avec l'Université de la Polynésie française.

La lecture des PV du CA permet de constater que cette instance débat régulièrement, depuis plus de dix ans, de la nécessité d'actualiser les missions et de mettre en place le financement adapté pour l'ILM. Les PV font état du rôle historique que l'ILM a joué en matière de santé publique. Au-delà de ce discours de valorisation du passé, il est patent qu'en dépit de la présence de nombreux ministres au sein du CA, les présidences successives n'ont pas réussi à formaliser une quelconque stratégie d'évolution, le statu quo s'imposant, de fait.

Il apparaît urgent que le Pays recentre l'ILM sur une mission de recherche appliquée et tire les conclusions d'une concurrence croissante sur le volet des analyses médicales. Cette réflexion doit inclure la forme juridique retenue et les modalités de financement. Celle-ci est d'autant plus stratégique que les moyens humains et financiers sont aujourd'hui dispersés entre plusieurs opérateurs en Polynésie française<sup>51</sup>.

A défaut de créer un seul établissement, certaines mutualisations pourraient, a minima, être réalisées. Au vu des développements qui précèdent, la Chambre des comptes recommande de :

**Recommandation n° 6 : Clarifier en liaison avec le Pays, la stratégie, les missions, le statut et le financement d'un institut de recherche appliqué en Polynésie française**

En réponse, le directeur en exercice a indiqué militer « *pour le maintien de l'Institut dans les métiers des analyses médicales, ces dernières participant, en effet, activement aux programmes de recherche et vice-versa, (...), ce modèle d'organisation qui associe analyses médicales et recherche biomédicale (étant) un fondamental pour un institut de recherche comme l'Institut Louis Malardé* ».

---

<sup>51</sup> En dehors de l'ILM, d'autres structures interviennent dans le champ d'une recherche appliquée, notamment l'EPIC vanille ou le laboratoire agricole de la Direction de l'agriculture.

## ANNEXES

Annexe n° 1. Réponse de M. Pascal RAMOUNET, ancien directeur de l'ILM.....	35
Annexe n° 2. Réponse de M. Hervé VARET, directeur en exercice de l'ILM.....	45
Annexe n° 3. Glossaire .....	49

**Annexe n° 1. Réponse de M. Pascal RAMOUNET, ancien directeur de l'ILM**

Papeete le 1er août 2019

M. Pascal Ramounet  
Ancien directeur général de l'Institut Louis Malardé



Au

Président de la chambre territoriale des comptes  
De la Polynésie française

Obj : rapport d'observations définitif relatif au contrôle des comptes et de la gestion de l'Institut Malardé (ILM)

Ref : votre courrier n° 2019-287 du 23 juillet 2019

Monsieur le président,

Vous m'avez communiqué par courrier du 23 juillet cité en référence, le rapport d'observations définitif de la chambre territoriale relatif au contrôle des comptes et de la gestion de l'Institut Malardé (ILM) pour les exercices 2010 et suivants.

Ce rapport fait mention à plusieurs reprises d'observations que je vous ai adressées à l'occasion de l'examen du rapport d'observations provisoire, mais ne les reproduit que marginalement.

Conformément aux dispositions de l'article L. 272-66 du code des juridictions financières, je vous communique en conséquence les observations que je maintiens.

Le rapport d'observations définitif met en exergue la fragilité du modèle qui structure l'ILM et appelle une réflexion sur sa réforme.

Je souscris globalement à ce diagnostic et à ces recommandations que j'ai essayé sans effet, de partager avec mon autorité de tutelle pendant le temps de ma direction.

En revanche le rapport provisoire contient dans son détail des affirmations que j'estime nécessaire de nuancer ou de préciser pour ce qui concerne la période s'échelonnant de septembre 2014 à février 2018, pendant laquelle j'ai exercé les fonctions de directeur général.

### ***Des missions difficilement remplies***

**P15 :** « *Contrairement à ce qu'a indiqué en réponse aux observations provisoires de la CTC, M. Ramounet, ancien directeur, la chambre maintient que l'ILM peine à remplir l'ensemble de ces missions... »*

l'ILM a pour missions principales de contribuer à la veille sanitaire, de réaliser des analyses de biologie médicale, alimentaires et environnementales sur l'ensemble de l'espace polynésien, au profit notamment des habitants des îles éloignées, et de développer une activité de recherche dans le domaine de la santé et de l'environnement.

L'ILM n'a failli de mon point de vue dans aucun de ces domaines, tout au contraire.

Ses résultats, rapportés à la taille et à l'isolement de la Polynésie française, sont même remarquables.

Quelques exemples en témoignent :

- L'ILM est le seul laboratoire de la Polynésie française qui réalise des analyses de biologie médicale en faveur des populations des îles, jusqu'au plus éloignées d'entre elles. L'institut le fait à la satisfaction du plus grand nombre.
- l'ILM a pris une part importante dans la gestion des épidémies de Chikungunya et de Zika, dans un contexte d'isolement total avec la métropole.

La mise au point des techniques d'identification du virus Zika dans les poches de sang, a permis, avec peu de doute, d'éviter une crise sanitaire.

La reconnaissance par la communauté scientifique internationale des travaux de l'ILM sur ces sujets est incontestable.

- Dans le secteur de l'hygiène alimentaire l'ILM a réalisé l'ensemble des analyses de salmonelles lors de l'épizootie de 2012 qui a touché les élevages polynésiens de poules pondeuses.
- Dans le domaine de l'environnement, l'ILM a réalisé en 2016-2107, en concertation avec des équipes de recherche canadiennes une étude majeure co-financée par l'Etat et la Polynésie française sur l'imprégnation aux polluants industriels de la population de Hao dans la perspective du projet de réhabilitation de l'ancien site du CEP.

Le conseil scientifique de l'ILM, composé de personnalités scientifique extérieures à l'ILM et présidé par le professeur Vincent Maréchal, doyen de la faculté de Biologie de l'université Pierre et Marie Curie a souligné lors de sa dernière réunion du 2 au 4 novembre 2016 la capacité d'expertise de l'ILM, reconnue internationalement, et la pertinence d'une stratégie de veille et de recherche parfaitement adaptée aux enjeux sanitaires de la PF.(cf extrait du compte rendu « 6 – *Evaluation et recommandations générales* » communiqué avec mes observations sur le rapport provisoire) .

### ***La rupture avec l'Institut Pasteur***

**P10 :**« *Cette rupture (ndlr : avec l'Institut Pasteur) a fragilisé et rendu plus difficile la conduite des activités de recherche de l'Institut, en accroissant l'isolement de ses chercheurs. Elle a aussi privé l'établissement d'une possibilité d'évaluation scientifique périodique ».*

La rupture de la relation institutionnelle avec l'Institut Pasteur a conduit l'ILM à multiplier avec profit les partenariats nationaux et internationaux, dont le nombre s'est élevé à 60 en 2017.

Elle n'a pas empêché l'Institut Pasteur et l'ILM de continuer à entretenir des relations scientifiques majeures, notamment dans le domaine de l'infectieux.

L'évolution du nombre des publications scientifiques a certes connu un creux après 2001, mais a connu un regain remarquable à partir de 2009, jusqu'à atteindre en 2016 un pic jamais atteint auparavant.

La qualité des publications communément mesurées par un indice de notoriété (Impact factor) est également inédite, avec, sur la période 2014-2018, un nombre de 18 publications dans des revues dotées d'un indice supérieur à 20, dont les prestigieuses revues « Nature » « the Lancet » ou « The Lancet infection diseases » (cf tableau joint à mes observations sur le rapport provisoire).

La chambre ne manque pas d'ailleurs de le souligner en indiquant en p12 : « *...en dépit de l'absence persistante de lien organique avec l'Institut Pasteur, l'ILM présente une importante production scientifique sur la période* »

### ***Des scientifiques insuffisamment évalués***

**P11 : « Lors de son précédent rapport, la chambre des comptes recommandait de mettre en place une évaluation des chercheurs. Si celle-ci a été réalisée pour les chercheurs de l'ILM impliqués dans l'UMR EIO2, aucune évaluation scientifique n'a été menée pour les autres chercheurs »**

- Le nombre et la qualité des publications des chercheurs, sont les premiers outils d'évaluation des chercheurs.
- La modification du statut de l'ILM en 2001 a été l'occasion de créer un comité scientifique, composé pour partie de personnalités scientifiques extérieures à l'ILM, qui bénéficient pour certaines, d'une renommée internationale. Selon l'article 23 de l'arrêté CM portant statut de l'ILM « **Le conseil scientifique consultatif éclaire de ses avis le conseil d'administration en matière d'orientation et d'évaluation des activités scientifiques de l'établissement** » L'évaluation scientifique interne de l'Institut Pasteur est ainsi devenue une évaluation scientifique externe, qui par nature, présente des gages d'indépendance accrus.
- **La dernière réunion du conseil scientifique, qui doit se réunir tous les deux ans, date de novembre 2016.**
- **Les équipes du laboratoire des microalgues toxiques (LMT) et du laboratoire des maladies non transmissibles (LMNT) qui font partie de l'UMR EIO ont été évaluées par le Haut Conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (HCERES) en février 2016.**
- Je regrette, comme la chambre, que l'adhésion de l'ILM à l'UMR VITROME, approuvée dans son principe par le conseil d'administration de l'ILM en octobre 2017, n'ait pas abouti, après ma cessation de fonctions. **Les équipes de recherche du laboratoire du Dr MUSSO (virologie et entomologie) ont été évaluées favorablement en mars 2017 par le HCERES à l'occasion de l'examen du projet VITROME.**
- **Les équipes de recherche de l'ILM ont donc toutes été évaluées, au moins une fois, pendant ma direction.**

### ***Des missions hétérogènes et dispersées***

**P11** : « Contrairement à ce qu'a indiqué M. Ramounet en réponse à ces observations provisoires de la CTC, *La chambre maintient qu'il résulte de la délibération précitée que les missions imparties à l'ILM sont non seulement hétérogènes mais également dispersées* »

La santé humaine est d'évidence le lien qui réunit les différents métiers de l'ILM. C'est un facteur de cohérence fort. L'ILM est le seul établissement de recherche en Polynésie française qui s'intéresse à ce domaine.

Le modèle qui structure l'ILM est inspiré du modèle pasteurien, qui intègre activité de diagnostic et activité de recherche, comme le font également les CHU. L'importance du lien entre activité de diagnostic et activité de recherche a été souligné à plusieurs reprises, notamment par le conseil scientifique qui a souligné lors de sa dernière réunion, que l'accès aux prélèvements biologiques, rendu possible par le recrutement réalisé dans le cadre du laboratoire d'analyse médicale, a été déterminant (cf extrait du compte rendu « 5 – LRM/points forts » communiqué avec mes observations sur le rapport provisoire).

### ***Des provisions à constituer***

**P 17** « *Au 31 décembre 2017, les restes à recouvrer sur exercices antérieurs inscrits dans les comptes de l'ILM étaient de 187 MF CFP. Sur ce montant total, 70 MF CFP concernent des titres de recettes émis entre 1988 et 2008, soit une ancienneté comprise entre 10 à 30 ans. Or, le montant de la provision constituée par l'établissement n'est que de 18,8 MF CFP ; pourtant, le délai de prescription est quadriennal depuis 2003, alors qu'il était antérieurement trentenaire<sup>32</sup>. Par ailleurs, l'établissement ne dispose pas d'un plan de provisionnement définissant les montants à provisionner en fonction de l'ancienneté des créances. En tout état de cause, la provision apparaît notablement insuffisante, compte tenu de la procédure d'émission des titres de recettes ...* »

- La responsabilité du recouvrement appartient au payeur qui n'a pas sollicité de plan d'apurement de ces créances. Il a sans doute estimé que ces dernières, qui ne sont pas prescrites si les diligences nécessaires ont été entreprises, pouvaient être recouvrées malgré leur ancienneté.
- **Le montant de provisions inscrites chaque année à l'EPRD est inférieur à la moyenne des admissions en non-valeur, approuvées depuis 2001 par le conseil d'administration.**
- Toutes les demandes d'admission en non-valeur formulées par le payeur pendant mon mandat de directeur général ont été satisfaites (cf tableau joint à mes observations sur le rapport provisoire).

### ***L'absence de plan d'investissement pluriannuel***

**P 18** « *L'établissement ne dispose toujours pas en 2019 de plan pluriannuel d'investissement lui permettant d'afficher sa stratégie d'investissement, en particulier vis-à-vis du conseil d'administration. Cette carence prive la direction de l'ILM et le CA d'un outil permettant de porter une appréciation d'ensemble sur le rythme d'avancement des projets d'investissement.* »

L'absence de plan d'investissement pluriannuel tient au manque de visibilité que subit le directeur de l'établissement, qui découle des causes suivantes :

- L'absence de stratégie de recherche à l'échelle du Pays, soulignée par le rapport de la chambre. **Je souligne, que je n'ai reçu aucune lettre de mission, ni directive, des présidents du conseil d'administration, pendant mes fonctions de directeur général ;**
- L'incertitude sur le montant annuel de la participation financière de la Polynésie française au fonctionnement de l'établissement ;
- L'absence de financements pluriannuels des programmes de recherche (de type contrats d'objectifs) ;
- La fréquence des changements de ministre de tutelle (cf infra) associée à la mise en cause récurrente de la pérennité de l'établissement ;

Je rappellerai pour illustrer mon propos, les conclusions du conseil scientifique de l'ILM lors de sa dernière réunion, du 2 au 4 novembre 2016, qui estimait que la fragilité budgétaire de l'établissement constitue une limite au développement de projets ambitieux (cf extrait du compte rendu « 6 – Evaluation et recommandations générales », communiqué avec mes observations sur le rapport provisoire).

Malgré ces éléments de contexte défavorables, trois projets majeurs d'investissement pluriannuels ont été entrepris sous ma direction : la réalisation d'un laboratoire NSB3, la réalisation d'un centre de production de microalgues et la rénovation/extension du laboratoire d'entomologie médicale.

Le conseil scientifique a souligné la plus-value évidente que ces projets représentent (cf extrait du compte rendu « 6 – Evaluation et recommandations générales », communiqué avec mes observations sur le rapport provisoire).

### ***L'absence de comptabilité analytique fiable***

**P 16 « L'absence de comptabilité analytique a également privé l'établissement des outils lui permettant d'objectiver la part de la subvention du Pays affectée aux missions de recherches ; faute d'indication de la part de l'établissement, c'est au titre de la santé que cette subvention est affectée dans les comptes du Pays. Il est donc urgent que l'établissement se dote de cet outil qui lui permettra de faire la part entre les missions administratives d'une part et celles à caractère industriel et commercial, d'autre part. »**

L'ILM est un établissement numérisé, chaque laboratoire ou service dispose de son logiciel « métier », coiffés par un logiciel de comptabilité qui recouvre leur ensemble.

Chaque dépense, imputée selon sa nature, est reliée au moment de son engagement au service ou laboratoire qui l'a sollicitée. Les recettes sont également reliées au service ou au laboratoire qui les a générées. Un outil analytique existe donc bien.

S'il n'existait pas, il est vrai, de tableaux de bord préétablis des dépenses analytiques, l'architecture informatique de l'ILM permet à tout moment de faire apparaître aisément les couts et ressources analytiques, sous les réserves évoquées ci-après, de façon à permettre d'éclairer les choix stratégiques et politiques.

C'est ainsi que le rapport relatif au projet de suppression du centre de distribution médicale (DBM), présenté au conseil d'administration en juin 2017, s'est appuyé sur les données analytiques dont dispose l'ILM.

Le rapport cout/utilité d'un outil analytique plus performant ne m'est pas apparu justifier sa mise en place.

**La difficulté pour objectiver la part de subvention du Pays affectée aux missions de recherche découle non pas de l'absence d'outil analytique, mais de l'imbrication structurelle des activités de diagnostic et de recherche.**

La recherche sur les maladies infectieuses émergentes s'appuie sur les prélèvements réalisés par le laboratoire de biologie médicale (LABM), dont une partie du personnel pouvait être affectée indifféremment au laboratoire d'analyse ou au laboratoire de recherche, qui disposent d'équipements communs, à l'image du laboratoire NSB3, du séquenceur nucléique et de l'ensemble des équipements de biologie moléculaire.

La distinction entre les couts de deux disciplines qui se mêlent intimement, est un exercice difficile qui ne peut échapper à une dimension arbitraire ou un calcul approximatif.

Le regroupement des laboratoires d'analyses et de virologie au sein du LRBM, recommandé par le conseil scientifique et approuvé par le conseil d'administration, a accentué ce phénomène, illustré par la direction simultanée exercée par le Dr MUSSO, médecin biologiste et chercheur HDR, sur le laboratoire de recherche sur les maladies infectieuses et sur le LABM.

**Au sein même des laboratoires d'analyse (LABM et LASEA), il est de surcroit difficile de déterminer la part relevant d'une activité commerciale et celle relevant d'une mission de service publique.**

Certaines analyses réalisées par le LBM ou le LASEA ne sont pas rentables ou le sont peu. Elles répondent à de des objectifs de politique de santé publique. Elles ne sont pas, pour cette raison, réalisées par les laboratoires privés de la place.

L'exemple le plus évident est représenté par les analyses de biologie médicales réalisées au profit des patients des îles éloignées. Leur prise en charge occasionne des couts de logistique et de recouvrement qui ne sont pas rémunérés, puisque la nomenclature des actes de biologie médicale est identique pour les patients de Tahiti et ceux des îles. L'ILM est le seul laboratoire de Pf qui les réalise.

Enfin, j'observe que la « mission Recherche » n'existe pas dans la nomenclature budgétaire de la Polynésie française, ce qui est sans doute la première raison pour laquelle subvention du Pays à l'ILM est affectée dans ses comptes à la « mission Santé ».

Accessoirement, le président du CA de l'ILM était jusqu'à une modification statutaire de 2014 (arrêté n° 1385CM) le ministre de la santé qui héritait également par tradition, du portefeuille de la recherche. La nomenclature budgétaire de la Polynésie française n'a pas suivi le rythme des changements de ministre. M. Tearii Alpha est le 11<sup>ème</sup> ministre, président du CA de l'ILM depuis 2009.

### ***La politique d'achat***

Ainsi que le rappelle la chambre la date d'application de la Loi de Pays n°2017-14 du 13 juillet 2017 relative au nouveau code des marchés publics de la Polynésie française a été fixée au 1<sup>er</sup> janvier 2018 par l'arrêté n°1455/CM du 24 août 2017.

Jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2018, l'ILM n'était pas soumis au code des marchés publics de la Polynésie française.

J'ai engagé en urgence, à partir du mois d'août 2017 jusqu' au 11 février 2018, date de cessation de mes fonctions, les procédures formelles de mise en concurrence qui me paraissaient prioritaires (transitaire, sous-traitance des analyses de biologie médicale, achat des réactifs, transport

international du personnel en mission) en m'appuyant d'une part sur les services d'une prestataire de services, puis sur un cadre spécialisé, recruté en CDD de 6 mois.

La cessation de mes fonctions de directeur général ne me permet pas d'apprécier les suites données par mon successeur au processus que j'avais largement engagé.

Je me permets toutefois d'observer que le CDD du cadre spécialisé en marchés publics (BAC +5) que j'avais recruté, n'a pas été renouvelé par mon successeur, ce qui l'a d'évidence privé d'une expertise manquante.

**P 19** « *Si les équipes procèdent à une mise en concurrence entre plusieurs fournisseurs, l'ILM doit veiller à publier un avis d'appel public à la concurrence lorsque les seuils le justifient ; par ailleurs, il convient de comparer les offres en prenant en compte l'achat des consommables auprès du titulaire retenu dont le cumul déterminera l'obligation de procéder ou non à un appel d'offres avec publicité. C'est ce que l'ILM n'a pas fait dans le cadre du contrat conclu avec la société ABBOTT pour la période du 28 février 2017 au 28 février 2022. Aux termes du contrat conclu, l'ILM s'est pourtant engagé à acheter annuellement au moins 100 kits dont le prix moyen est de 77 000 F CFP. Le cumul sur la période totale du contrat dépasse donc le seuil de l'appel d'offres. A titre d'illustration, 18 247 285 F CFP ont été dépensées durant l'exercice 2018.* »

Le contrat relatif à un automate ABBOTT a été signé par mon successeur, qui a pris ses fonctions le 14 mars 2018. La date du 28 février 2017 n'est donc pas exacte.

### ***L'ILM prestataire d'analyse du Pays***

**P 22** « *Le support juridique formalisé par l'ILM jusqu'à ce jour n'en présente pas moins d'importantes fragilités juridiques ; effectivement, ce cadre ne respecte pas les règles de la commande publique en matière de mise en concurrence et de publicité, a fortiori pour une structure déjà subventionnée par le Pays.*

*Cette irrégularité signalée par le Président du Pays au Ministre de la santé suite à l'inspection interne réalisée en 2009 n'a pas empêché ce dernier de formaliser sans mise en concurrence une « convention de concession relative à la réalisation des analyses de biologie médicale au titre de l'activité des centres de santé, des hôpitaux dits périphériques et du dispositif de veille sanitaire de la direction de la santé ». Depuis 2012, cette convention a fait l'objet de reconductions expresses annuelles... »*

Cette présentation ignore la modification du statut de l'ILM par l'arrêté n° 421 CM du 21 mars 2012, qui a fondé la nouvelle convention de concession n° 5741/PR conclue le 25 octobre 2012 entre la Polynésie française et l'ILM, en application de l'article 28 de la loi de pays n°2009-21 du 7 décembre 2009.

L'arrêté n° 421 CM du 21 mars 2012 modifie la délibération n°2000-114 APF du 28 septembre 2000, par l'introduction de la disposition suivante : « *il (l'ILM) réalise les examens de biologie médicale pour le compte de la direction de la santé, à l'exception des analyses réalisées par les laboratoires de la direction de la santé et celles réalisées dans le cadre de l'urgence... »*

### ***Le laboratoire d'analyses de la salubrité des eaux et des aliments (LASEA)***

**P 26** « *Alors que le CA lié aux actes de biologie médicale a diminué sur la période, le LASEA présente un CA de 54 MF CFP, en progression de 15 MF CFP (+32%) sur la période 2014 à 2018.* »

Ces chiffres favorables masquent une réalité qui pose problème.

**L'activité du LASEA est une source majeure du déficit chronique de l'ILM.**

L'augmentation du chiffre d'affaires (CA) du LASEA est due à la réalisation de 2016 à 2018, d'un programme de recherche de contaminants chimiques dans les produits alimentaires (pesticides), dans le cadre du marché public lancé par la Direction de la santé et financé au titre du contrat de projets 2008-2014. Hors cette ressource exceptionnelle, non durable par définition, le CA du LASEA est stable depuis de nombreuses années.

Ce CA ne permet pas de couvrir les dépenses du laboratoire.

**Le déficit d'exploitation du laboratoire, est en effet quasiment du même niveau que son CA, si l'on comptabilise les charges communes.**

La problématique du LASEA dont l'activité entre en concurrence avec un opérateur privé, est un sujet sensible, qui doit entrer dans la réflexion sur l'avenir de l'ILM. J'en ai également informé mon autorité de tutelle, sans suite donnée.

### ***Le recouvrement***

*P 25 « Le recouvrement des titres est particulièrement stratégique pour l'ILM ; ce constat avait déjà amené la chambre à recommander à l'institut, dans le cadre de son précédent rapport, d'émettre les titres de recettes dès que la créance était constatée. Cette recommandation, qui visait à permettre au comptable d'effectuer sans tarder les poursuites nécessaires, n'a pas été suivie par l'ILM... »*

**Je souhaite souligner en premier lieu la progression remarquable du taux de recouvrement porté à 95% des créances, malgré les difficultés inhérentes à la complexité du circuit de recouvrement de l'activité de biologie médicale de l'ILM qui dépend des paiements croisés de la CPS pour une partie majeure, de la direction de la santé (DS) et des patients, dont une grande partie réside dans les îles.**

Ces paiements se heurtent aux délais administratifs de la DS, aux problèmes d'identification des patients des îles, qu'il s'agisse de leur patronyme ou de leur adresse, au défaut de rigueur des prescriptions médicales, et aux changements fréquents des droits du patients au regard de leur mobilité professionnelle.

L'objectif d'émettre les titres de recettes dès que la créance était constatée a bien été recherché. Il a fait l'objet de nombreuses réunions de travail avec les payeurs successifs de l'établissement et avec la CPS mais il a été considéré comme inatteignable au regard de la complexité évoquée plus haut.

Le schéma de facturation en place est le fruit d'un consensus établi avec le payeur la Polynésie française, (cf courriers joints à mes observations sur le rapport provisoire) les délais de 30 jours pour une relance de facturation et 60 jours pour l'émission des titres de recettes, permettent de fiabiliser l'ensemble des paramètres nécessaires à l'établissement d'une facturation incontestable.

L'émission de titres de recettes dès la facturation aurait conduit à des rejets massifs de la CPS, et des régularisations extrêmement lourdes à gérer par la Paierie et les services financiers de l'ILM, d'autant que des titres de recettes groupés, jusqu'à plusieurs centaines de factures, sont adressés à la CPS.

J'ai été amené à envisager trois solutions pour tenter d'échapper à ces difficultés :

- La première solution consistait à recruter un agent comptable au sein de l'ILM, ce qui aurait entre autres permis de faciliter le dialogue entre ordonnateur et comptable, et élevé le niveau d'expertise financière de l'ILM. Ce projet validé par le conseil d'administration (9 février

2017) ne l'a pas été par le conseil des ministres (CM du 31 mars 2017), en raison de son coût ;

- La deuxième a consisté à faire réaliser par un expert-comptable un audit du service de facturation de l'ILM afin d'améliorer ses performances, ce qui a été fait en mars 2017 ;
- La troisième, que j'ai décidée malgré les avis contraires de la CPS et du payeur, consistait, à l'occasion de la mise en service du nouveau logiciel de comptabilité en 2018, à faire correspondre un titre de recettes à chaque facture. Je ne sais pas, si cette démarche a été poursuivie par mon successeur.

**P 25** « Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2019, le seuil d'émission des titres de recettes, qui était de 200 F CFP a été augmenté à 3 000 F CFP<sup>40</sup>. Cette mesure représente un risque de moins-value pour l'ILM en particulier vis-à-vis des patients des dispensaires. Ces structures ne disposant pas de régisseurs de recettes, les patients ne sont pas incités à régler ces dernières... ».

Je suis à l'origine de l'abaissement du seuil d'émission des titres de recettes, décidé par arrêté n° 1933 / CM du 24 novembre 2016. Le payeur à l'occasion du changement du ministre des finances a demandé en janvier 2017 le rétablissement des seuils d'origine (cf courriers joints à mes observations sur le rapport provisoire). Je n'ai pu que le regretter.

### ***L'effectif***

**P 31** « En dépit de la réponse de M. Pascal RAMOUNET, ancien directeur, sur l'interprétation des indicateurs, la Chambre ne peut que constater que les effectifs sont globalement en augmentation de 2 agents (+2,5%) »

Le rapport provisoire de la chambre mentionne l'effectif total de l'ILM sans différencier l'effectif permanent, qui représente une dépense durable, de l'effectif recruté en CDD pour pourvoir à des remplacements (cf épidémie de Zika), ou à une charge temporaire issue notamment des programmes de recherche qui en assurent le plus souvent le financement. L'effectif permanent s'élevait en 2017 à 75 agents (source rapport d'activité ILM 2017), un chiffre stable depuis 2014 (75 agents/ source rapport d'activité 2014).

### ***L'absentéisme***

**P 29** « ...L'augmentation du coût moyen résulte enfin de l'absentéisme. A cet égard, l'ILM ne suit pas le coût de l'absentéisme, même si certaines données relatives aux absences figurent dans le rapport annuel d'activités. Sur la période, il y a en moyenne 90 arrêts de travail par an correspondant en moyenne annuelle à 8 260 heures non travaillées. Des remplacements ont été effectués uniquement en 2014 et 2016 pour un montant total de 10 MF CFP. La chambre a estimé le coût de l'absentéisme, détaillé dans le tableau ci-après, en 2018 à un montant de 29 MF CFP contre près de 43 MF en 2014 »

Le rapport de la chambre prend l'année 2014 comme référence, alors qu'il s'agit d'une année exceptionnelle marquée par le croisement de trois épidémies, celle du Zika, du chikungunya et la dengue. Ces épidémies ont naturellement impacté le personnel de l'ILM.

Le taux d'absentéisme durant la période, hors l'année 2014, oscille entre 4,13% et 4,77% (cf tableau joint à mes observations sur le rapport provisoire). Selon les statistiques disponibles, l'absentéisme en France, toute activité confondue, s'élève à 4,72% en 2017.

**Le taux d'absentéisme à l'ILM s'établit donc à un niveau à comparable à celui de métropole (chiffres Pf non disponibles), étant précisé que le secteur administratif souffre d'un absentéisme supérieur à la moyenne.**

Les couts évoqués par la chambre sont les coûts supportés par la collectivité polynésienne et non ceux supportés par l'ILM. **Les seuls couts qui ont pesé sur les finances de l'ILM sont les couts de remplacement, limités à 10 M F CFP sur la période considérée, diminués par les prises en charge de la CPS.** Les autres absences ont été compensées par les marges de productivité.

L'absence de document consacré à l'absentéisme ne signifie pas que le sujet n'est pas suivi.

Le taux d'absentéisme à l'ILM est dans la norme, ses causes sont parfaitement connues, notamment les absences prolongées, accidentelles ou récurrentes. La taille de l'effectif (75 agents) permet un suivi personnalisé de l'absentéisme qui se concentre, hors cas exceptionnels, sur des agents parfaitement identifiés, et m'a conduit à solliciter ponctuellement le contrôle de la CPS.

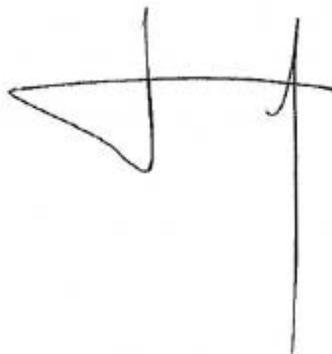
**En conclusion,** je considère que malgré sa taille et son isolement géographique, l'ILM a contribué de façon remarquable à la veille sanitaire de la Pf et à la gestion des récentes épidémies (CHIK, Dengue, ZIKA) qui l'ont frappé.

L'intérêt de ses travaux de recherche en virologie et sur les ciguatoxines est reconnu internationalement. Ses travaux sur la lutte antivectorielle sont à la pointe de l'innovation. Sa production scientifique, mesurée par ses publications a atteint au cours des années 2014-2018, un nombre et un niveau jamais atteints auparavant.

Ses difficultés financières chroniques ne lui ont cependant pas permis, malgré la contribution de la Polynésie française, de se doter de tous les outils et de toutes les compétences nécessaires à un fonctionnement optimal.

Elles fragilisent son existence et obscurcissent les perspectives d'avenir, en l'absence, de surcroît, d'une stratégie de recherche à l'échelle de la Polynésie française.

Ainsi que le souligne la chambre, cette situation appelle un arbitrage du Pays sur le statut, les missions et les ressources de l'établissement.



**Annexe n° 2. Réponse de M. Hervé VARET, directeur en exercice de l'ILM**

		<p>Papeete, le 20/08/2019</p>
<p><b>Direction générale</b></p> <p><b>Lettre n° :</b> 291 -2019/DG</p> <p><u>Dossier suivi par :</u> M. Hervé VARET Tél : (689) 40 41 64 90 Courriel : hvaret@ilm.pf</p>		<p>à</p> <p>M. Jean LACHKAR Président de la Chambre Territoriale des Comptes</p>
<p><b>Objet :</b> Réponses écrites aux observations du rapport définitif</p> <p><b>Réf :</b> votre courrier 2019-285 du 23 juillet 2019 / Notifications des observations définitives relatives au contrôle des comptes et de la gestion de l'institut Louis Malarde</p>		
<p>Monsieur le Président,</p> <p>Je vous prie de bien vouloir trouver ci-après les réponses au rapport d'observations définitives relatif au contrôle des comptes et de la gestion de l'Institut Louis Malarde.</p>		
<p><b>1- Recommandation n° 2 : mettre en oeuvre une procédure de provisionnement en inscrivant les crédits nécessaires à l'EPRD à horizon de 2020</b></p> <p>Lors de l'instruction, une large information a été faite aux auditeurs sur le niveau et l'ancienneté des restes à recouvrer (RAR), traduisant ainsi l'importance pour la direction générale actuelle d'une clarification de cette situation.</p> <p>Pour l'adoption de l'EPRD 2019 en CA le 29/01/2019, une présentation de la situation des RAR a été réalisée et une première provision (10 M XPF) a été adoptée. Cette démarche s'inscrit dans le souhait de la direction générale de mettre en place un plan d'assainissement.</p> <p>En complément, l'analyse financière réalisée par M. le Payeur de la Polynésie française sur les comptes de l'ILM des 5 dernières années (2014-2018) présentant une cartographie des impayés permettra l'établissement de ce plan d'assainissement.</p>		
<p><b>2- Recommandation n° 3 : Fiabiliser le pilotage financier en mettant en place les outils de bonne gestion : plan pluriannuel d'investissement (2019), contrôle interne (2019) et comptabilité analytique précise et fiable (2020)</b></p> <p>Le plan d'investissement pluriannuel 2019-2021 a fait l'objet d'une présentation au Conseil d'Administration de l'établissement le 29 janvier 2019 (dossier EPRD 2019).</p> <p>Une action de formation du responsable qualité sur le contrôle interne a été engagée en 2018. Une première opération de contrôle interne a été réalisée sur les recettes en février 2019 (recommandation n°5).</p> <p>En juillet 2019, ce contrôle interne des recettes a été reproduit. Sa fréquence définitive (mensuelle, bimestrielle ou trimestrielle) reste à arrêter.</p>		
<p>1</p>		

Des actions sont donc engagées en réponse à ces deux recommandations (n° 3 & 5).

Dès la mise à l'exécution budgétaire 2019, le service financier de l'établissement a organisé la mise en place d'une comptabilité analytique par pôle et/ou par laboratoire. Un bilan en fin d'année permettra d'apprécier la pertinence de l'outil déployé.

Essentiel pour l'analyse des performances financières de l'établissement, cet outil permettra une présentation aboutie et clarifiée de la répartition des activités de l'institut. Cette clarification permettra à la fois d'identifier les niveaux de rentabilité des activités de prestation et de justifier les niveaux de subvention d'exploitation pour les missions de service public, de recherche notamment. Ces présentations seront systématisées en conseil d'administration.

Sur ces bases, un nouveau modèle économique et d'organisation de l'établissement pourra être réfléchi et proposé, en cohérence avec les missions et programmes confiés à l'institut.

**3- Recommandation n° 4 : réaliser au plus vite une cartographie des achats et se doter d'un guide de l'achat permettant de respecter le cadre réglementaire**

Il est important de préciser que la pratique des marchés publics est un domaine neuf pour les acheteurs de l'Institut.

L'encadrement des achats existait toutefois au travers d'une procédure (PG-ILM-01, V3 du 24/01/17) qui comprend la liste des fournisseurs agréés et leur évaluation annuelle.

Cette procédure a conduit peu à peu l'entité au travers de divers schémas de consultation, qui se sont en règle générale appuyés sur des mises en concurrence informelles, à sélectionner des gammes de produits et de matériels.

L'Institut a signé depuis de nombreuses années un partenariat avec la société BIO-RAD pour la distribution de produits sur la PF. L'avantage financier tiré de ce contrat a privilégié l'achat de réactifs et d'équipements de cette marque pour l'ensemble des laboratoires de l'établissement.

En complément, la gestion des commandes de réactifs et de consommables est réellement complexifiée au sein de l'établissement compte tenu :

- des durées de vie limitées des produits nécessitant des commandes régulières ;
- des consommables et réactifs indissociables des matériels exploités ;
- des contraintes liées aux protocoles nécessitant des calibrations et une gestion de lot spécifique ;
- des fournisseurs exclusifs ou accrédités COFRAC.

Enfin, à noter que 80 % des consommables ou réactifs sont spécifiquement liés au constructeur des matériels ou équipements installés.

Pour affiner la compréhension des achats et stocks, l'Institut a lancé un audit de la gestion des stocks et des achats dans le cadre du nouveau code des marchés publics applicable à l'institut. Les recommandations permettront d'arrêter la cartographie des achats, les procédures et le guide d'achats de l'Institut et de dégager les axes de travail pour les mises en œuvre opérationnelles conformes aux obligations réglementaires.

Sur 2019, une partie des acquisitions d'équipements de laboratoire est réalisée directement auprès de l'Etablissement des achats groupés (EAG) qui permet à l'ILM un accès direct au catalogue Equipements de laboratoires médicaux de l'UGAP. Le marché d'appel d'offres pour la sous-traitance des analyses médicales a été lancé.

La nouvelle direction générale est donc bien impliquée dans un schéma de conformité des achats au regard des réglementations applicables à l'institut.

#### **4- Un Epic sous perfusion financière**

La chambre fait l'appréciation du caractère exceptionnel de la subvention versée par le Pays à l'établissement, considérant *que cette subvention devrait être prise en compte au titre des produits exceptionnels.*

La présentation des comptes financiers de l'établissement depuis la création de l'EPIC positionne cette subvention en subvention d'exploitation.

Cette appréciation résulte tout naturellement du statut de l'établissement et de son organisation intrinsèque qui conjugue des natures d'activité différenciées :

- une activité de recherche en relation avec les politiques de santé et de recherche du gouvernement ;
- une activité de délégation de service public notamment la veille sanitaire et la réalisation des analyses de biologie médicale pour la direction de la santé dans l'ensemble des archipels de la Polynésie française ;
- des activités à caractère commercial (distribution de produits biomédicaux, réalisation d'analyses biomédicales, environnementales, d'hygiène ou de biosécurité).

Compte tenu de la très faible rentabilité des activités commerciales, il aurait été totalement inenvisageable de solliciter de l'institut un soutien aux politiques publiques gouvernementales sans lui apporter en contrepartie les moyens financiers appropriés.

La subvention d'exploitation versée par le Pays vient couvrir des activités confiées à l'organisation au titre de missions publiques, à hauteur d'environ 40 % de ses dépenses. L'Institut apporte par ses ressources propres le complément (60%), qui représente un score honorable pour un établissement de recherche.

#### Nota

A titre d'illustration comparée, le budget des EPIC de recherche nationaux (Ifremer par exemple) intègre des « Produits sans contrepartie directe /subventions et produits assimilés » dont la quote-part dans les recettes de l'entité est sans commune mesure avec celle présentée par l'ILM. Ainsi, environ 85 % des recettes de fonctionnement de l'EPIC Ifremer (comptes 2017) proviennent de subventions pour charge de service public. Ces subventions et produits assimilés ont par ailleurs un caractère persistant dans la gestion financière de cet établissement (Rapport d'activité Ifremer 2017).

#### **5- Recommandation n° 6 : Clarifier en liaison avec le Pays, la stratégie, les missions, le statut et le financement d'un institut de recherche appliqué en Polynésie française**

La Chambre plaide pour un *recentrage de l'ILM sur une mission de recherche appliquée et que le Pays puisse tirer les conclusions d'une concurrence croissante sur le volet des analyses médicales.*

##### 1- Recentrage de l'ILM sur une mission de recherche appliquée

L'institut assure, d'ores et déjà, des missions de recherche très appliquée dans ses domaines d'intervention. L'ILM a su conduire à la fois des actions de recherche fondamentale (identification des molécules de ciguatoxines par exemple) et des actions de recherche très appliquées (lutte anti-vectorielle pour le secteur touristique).

L'institut travaille de manière prépondérante sur des programmes appliqués et son organisation actuelle n'a jamais été une contrainte à la qualité de ses productions de recherche.

Le recentrage de l'Institut sur la seule mission de recherche, s'il fallait le comprendre par la disparition de certaines de ses activités de prestation, pourrait au final lui être extrêmement préjudiciable, notamment s'il perdait tout ou partie de ses laboratoires d'analyses.

## 2- Analyses et Recherche

Le marché des analyses médicales est arrivé aujourd'hui à un point d'équilibre et sa répartition entre les quatre opérateurs présents sur le Territoire s'est stabilisée.

Les deux laboratoires privés en concurrence sur le grand Tahiti ont délaissé les archipels éloignés. Le CHPF est quant à lui concentré sur ses missions curatives, son laboratoire étant adossé à l'activité de soins.

Ce schéma s'est donc conforté et stabilisé dans le temps. Il est certes perfectible et des opérations de mutualisation pourraient certainement être travaillées, à l'image de celle, qui va s'opérer pour la mutualisation des laboratoires publics d'anatomo-pathologie.

Sur le marché des analyses environnementales, d'hygiène et de biosécurité, deux laboratoires sont en concurrence sur le territoire (l'ILM et le CAIRAP).

La pratique combinée des deux métiers (analyses et recherche) est un atout indéniable pour l'Institut. Les interactions entre les entités, les savoir-faires et compétences complémentaires, la proximité des équipes et les échanges qui en résultent, contribuent pour grande partie à la qualité des travaux menés dans l'ensemble des domaines d'intervention.

Ainsi, la dispersion territoriale d'une épidémie à transmission vectorielle, le caractère autochtone ou importé d'un virus, la surveillance sanitaire du territoire ou encore l'apparition ou la découverte de nouveaux micro-organismes ou pathogènes circulants en PF, ..., s'appuient, en partie, sur des données produites par un laboratoire d'analyses.

Réciproquement, la mise en place de techniques de biologie moléculaire avancées développées par les unités de Recherche vient servir les protocoles de diagnostic et d'analyse des laboratoires de prestation.

Ce modèle d'organisation qui associe métiers d'analyses et de recherche reste donc un fondamental pour l'Institut Louis Malardé.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, en l'expression de ma haute considération.

### Copies :

PR 1  
MED 1  
MSP 1  
ILM 1

Hervé VARET  
Directeur général  
INSTITUT LOUIS MALARDE  
Hervé VARET

**Annexe n° 3. Glossaire**

<i>Sigle</i>	<i>Libellé</i>
ILM	Institut Louis Malardé
UPF	Université de Polynésie française
EPST	Etablissement public à caractère scientifique et technique
CNRS	Centre national de la recherche scientifique
IRD	Institut de la recherche pour le développement
Ifremer	Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer
IRSN	Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire
CEA	Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives
SHOM	Service hydrographique et océanographique de la marine
APF	Assemblée de Polynésie française
EPA	Etablissement public administratif
EPIC	Etablissement public à caractère industriel et commercial
EPRD	Etat prévisionnel annuel de recettes et dépenses
MAPA	Marchés à procédure adaptée
UMR	Unité mixte de recherche
EIO	Ecosystème insulaires océaniques





Les publications de la chambre territoriale des comptes  
de la Polynésie française  
sont disponibles sur le site :

<https://www.ccomptes.fr/fr/ctc-polynesie-francaise>

**Chambre territoriale des comptes de la Polynésie française**

BP 331 - 98713 PAPEETE TAHITI

Téléphone : 40 50 97 10

Télécopie : 40 50 97 19

[polynesiefrancaise@crtc.ccomptes.fr](mailto:polynesiefrancaise@crtc.ccomptes.fr)