

Papeete, le 30 novembre 2017

Le président

à

GREFFE

Monsieur Edouard FRITCH
Président de la Polynésie française
BP 2551
98713 PAPEETE

n° 2017-625
Par porteur avec accusé de réception

Objet : notification des observations définitives relatives au contrôle des comptes et de la gestion de la délégation de la Polynésie française à Paris.
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 la délégation de la Polynésie française à Paris concernant les exercices 2011 et suivants pour lequel, à l'expiration du délai d'un mois prévu par l'article L. 272-66 du code des juridictions financières, la chambre n'a reçu aucune réponse écrite destinée à y être jointe.

Je vous rappelle que ce document revêt un caractère confidentiel qu'il vous appartient de protéger. Il conviendra de le transmettre au Président de l'assemblée de la Polynésie française en vue de son inscription à l'ordre du jour de la plus proche réunion de cette assemblée délibérante, au cours de laquelle il donnera lieu à débat. Dans cette perspective, le rapport 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.

Enfin je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 272-112 du code précité, le rapport d'observations est transmis au haut-commissaire de la République ainsi qu'à la directrice locale des finances publiques de la Polynésie française.

Jean LACHKAR
Conseiller référendaire
à la Cour des comptes



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

DELEGATION DE LA POLYNESIE FRANCAISE A PARIS

Exercices 2011 et suivants

Ce document a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
et a été délibéré par la chambre territoriale le 20 octobre 2017.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	2
RECOMMANDATIONS	4
INTRODUCTION.....	5
1 UN SERVICE RECADRE	7
1.1 Des compétences revues à la baisse.....	7
1.1.1 L’abandon du modèle quasi diplomatique.....	7
1.1.2 Le recentrage sur les missions logistiques et administratives.....	10
1.2 Un fonctionnement normalisé.....	12
1.2.1 La fin des spécificités du service	12
1.2.2 La normalisation de l’activité du délégué.....	14
2 UNE CONFIGURATION ENCORE PERFECTIBLE.....	18
2.1 Un format plus économe	18
2.1.1 La réduction des effectifs.....	19
2.1.2 La diminution des dépenses de fonctionnement	22
2.2 Une utilité toujours problématique	24
2.2.1 La performance reste relativement modeste	24
2.2.2 La question de l’utilité de la délégation reste posée	31
3 CONCLUSION	34
ANNEXE	36

SYNTHÈSE

Depuis sa création, la Délégation de la Polynésie française à Paris (DPF) a développé une activité quasi diplomatique et consulaire, censée justifier un traitement singulier et un statut spécial pour son personnel. En réalité, l'activité de la délégation n'a jamais véritablement fondé le particularisme dont elle bénéficiait. Aussi la question de l'utilité de la DPF n'a-t-elle jamais cessé de se poser en écho à la faiblesse du service rendu, la qualification du personnel s'avérant peu adaptée aux travaux conceptuels attendus (analyses, compte rendus etc...).

Depuis 2011, premier exercice examiné dans le cadre du présent contrôle, la délégation a fini de perdre ses derniers traits originaux.

Une réduction pragmatique de ses ambitions et de ses missions s'est progressivement imposée.

La collectivité s'est résolue, dans le dernier arrêté d'organisation du 24 juillet 2015, à recentrer la DPF sur les missions qu'elle parvenait à bien exécuter : le soutien logistique et la conciergerie des autorités de la Polynésie française en mission à Paris, le relais administratif auprès des malades, des cas sociaux et des étudiants présents en métropole.

De l'organisme à vocation quasi diplomatique, encore présent dans les dispositions réglementaires en vigueur de 2011 à 2013, il ne reste donc presque plus rien. La représentation quoique toujours mentionnée dans le statut de 2015, se limite désormais aux aspects les plus matériels : prise de rendez-vous, organisation de la logistique du déplacement, présence de la collectivité à divers colloques sur des thématiques ultramarines.

Mais l'alignement le plus significatif a concerné le statut du personnel. En 2016, la collectivité a décidé d'abroger le statut spécial, et de proposer au personnel une intégration sans concours dans la fonction publique de la Polynésie française.

Ces évolutions pragmatiques se sont finalement traduites par un coût budgétaire en nette diminution (-25%). Toutefois ces économies budgétaires ne suffisent pas, à elles seules, à démontrer l'utilité incontestable de la DPF si la mise en évidence de l'efficacité de la dépense n'y est pas associée.

Or, la gestion de l'organisme depuis 2011, n'a pas contribué à une meilleure efficacité de la Délégation.

En premier lieu, la qualification des personnels n'a pas été améliorée alors que sa faiblesse est la cause principale des difficultés. Elle continue de bloquer la DPF sur des activités logistiques, à faible valeur ajoutée, au détriment des missions d'analyse et de représentation, à l'utilité bien plus certaine.

En second lieu, l'exploitation de l'immeuble de sept étages occupé par la délégation au 28 boulevard Saint Germain (Paris Vème), estimé entre 1,5 et 1,8 milliard de F CFP, n'a pas été correctement conduite, de vastes espaces restant inoccupés ou faiblement utilisés.

Aussi la configuration dans laquelle se trouve actuellement la délégation ne saurait être que transitoire et d'une durée limitée au temps nécessaire au renouvellement du personnel, afin de remplir les missions les plus utiles, et à la mise en location des espaces libres d'emploi, afin d'améliorer la gestion de l'organisme.

Cependant, cette évolution positive n'est envisageable que si la collectivité de la Polynésie française élabore, en amont, un projet véritable pour la délégation à Paris, ajoutant ainsi une ambition nécessaire au simple actuel réalisme.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : Rédiger au plus vite les notes d'organisation interne de la délégation.

Recommandation n° 2 : Utiliser autant que nécessaire la procédure de délégation de signature préconisée dans les arrêtés.

Recommandation n° 3 : Préciser dans une convention les interventions respectives de la caisse de prévoyance sociale et de la délégation pour l'assistance aux malades.

Recommandation n° 4 : Elaborer une stratégie de communication à destination des médias nationaux.

Recommandation n° 5 : Confier le poste de correspondant en matière européenne à un agent permanent de la collectivité.

Recommandation n° 6 : Prévoir systématiquement les conditions financières des fins de contrat prématurées.

Recommandation n° 7 : Utiliser les départs naturels pour accroître la compétence du personnel de la délégation.

Recommandation n° 8 : Rentabiliser avant 2019 l'occupation de l'immeuble sise au 28 boulevard Saint Germain grâce à une gestion appropriée des espaces pouvant générer une recette de location comprise entre 27 et 34 MF CFP.

Recommandation n° 9 : Elaborer avant 2019 un projet de service de la délégation en fonction des objectifs de la présidence à court et à moyen terme.

INTRODUCTION

La délégation de la Polynésie française à Paris (DPF) est un service administratif déconcentré, rattaché directement à la présidence de la Polynésie française. Elle dispose d'un budget d'environ 151 MF CFP, et ne compte plus que 14 agents, effectif en nette régression par rapport au précédent contrôle (2011).

En raison des missions qui lui ont été confiées, la DPF est par nature un organisme complexe croisant des ambitions quasi diplomatiques en matière d'analyse et de représentation avec des missions plus prosaïques d'assistance auprès des polynésiens en métropole (malades, étudiants, urgences sociales) et de soutien logistique du président et des ministres en mission à Paris.

Cette complexité structurelle, longtemps mal maîtrisée, a été à l'origine des constats négatifs des rapports d'observations précédents (13 avril 2004, 22 juin 2011). Le principal obstacle au bon accomplissement des missions mettant en jeu des compétences et des expertises, a été dès l'origine la qualification du personnel.

Entre 2011 et 2017, le service a en outre connu pas moins de quatre directions, suivant en cela, le rythme élevé des changements de gouvernement. La DPF a successivement relevé en dernier ressort de M. Tong Sang (janvier 2011 à mars 2011), de M. Temaru (avril 2011 à mai 2013), de M. Flosse (mai 2013 à septembre 2014) et de M. Fritch, depuis septembre 2014.

Au moment de l'ouverture du contrôle, le président de la Polynésie française était M. Edouard FRITCH. Ses prédécesseurs, MM. Gaston FLOSSE, Oscar TEMARU et Gaston TONG SANG, ont été informés de l'ouverture de l'examen de la gestion par courriers du 9 mars 2017. M. Teva ROHFRITSCH, vice-président, en a également été informé au titre de l'article 64-1 de la loi organique.

L'entretien de fin d'instruction prévu par l'article L.272-61 du code des juridictions financières a eu lieu le 13 juillet 2017 avec M. Edouard FRITCH, président en fonction. A cette occasion, les principales observations révélées par cette phase de l'instruction avaient pu être largement exposées. Le même entretien a également eu lieu avec MM. Oscar TEMARU et Gaston TONG SANG, anciens présidents, le 17 juillet 2017. Cette phase de l'instruction a aussi été proposé par lettre en date du 4 juillet 2017 à M. Gaston FLOSSE, sans que celui-ci y donne suite.

Le rapport d'observations provisoires arrêté par la chambre le 18 juillet 2017 a été notifié par lettres du 24 juillet 2017 au président en fonction ainsi qu'à ses prédécesseurs.

A l'issue du délai prévu par l'article L.272-63 du code des juridictions financières, aucune remarque écrite n'a été formulée par le président de la collectivité de la Polynésie française, ou par ses prédécesseurs.

La chambre territoriale en a pris acte dans son délibéré du 20 octobre 2017 qui a décidé de la production des observations définitives reproduites ci-après.

Transmises au Président de la Polynésie française et à ses prédécesseurs par lettre du 24 octobre 2017, ces observations définitives n'ont pas donné lieu à réponse de leur part, au terme du délai d'un mois prévu par l'article L. 272-66 du Code des juridictions financières.

Le présent rapport s'est principalement attaché à mesurer les changements intervenus depuis 2011 dans la gestion et la gouvernance de l'organisme, ainsi que la plus-value réellement apportée par la délégation de la Polynésie française à Paris.

A cet égard, si le service est apparu avoir été recadré avec pragmatisme, notamment à partir de septembre 2014 (1), la configuration actuelle reste perfectible. Aussi, malgré un format plus économe, la question de l'utilité de la délégation à Paris reste-t-elle en partie posée (2).

1 UN SERVICE RECADRE

Le format de la délégation à Paris, l'étendue des compétences déléguées et la qualification du personnel sont, depuis plusieurs années, au cœur des réflexions des gouvernements de la Polynésie française.

Depuis 2011, plusieurs réponses ont été apportées : toutes ont montré des limites en termes d'efficacité ou d'efficience. S'est cependant dégagée la volonté commune aux gouvernements successifs de mieux circonscrire les missions et les compétences déléguées, à laquelle s'est ajouté depuis 2015 le souci de mettre en cohérence les missions dévolues avec les ressources réellement disponibles.

En ce court laps de temps, le conseil des ministres du territoire a néanmoins modifié, par trois fois, les missions et l'organisation de la délégation. Au terme de ces changements, il est loisible de constater que les missions de la DPP ont été réduites, et les moyens alloués, normalisés.

1.1 Des compétences revues à la baisse

Au gré des gouvernements qui, en moins de six ans, se sont succédé à la tête de la collectivité, plusieurs conceptions ont présidé à la définition des compétences de la délégation.

Les trois arrêtés d'organisation pris par ces gouvernements ont, tour à tour, défini des missions plus ou moins étendues, laissant prédominer finalement un champ de compétences restreint, servant le souci sous-jacent de confier à la délégation des missions réalisables avec les ressources et les moyens dont elle dispose réellement.

1.1.1 L'abandon du modèle quasi diplomatique

Persistait encore en 2011, une conception ambitieuse, tendant à calquer le fonctionnement de la délégation et du délégué sur le modèle des représentations diplomatiques. Le rôle de la délégation de Paris dans les relations de proximité avec l'Etat et l'Union Européenne restait ambigu, en raison notamment du manque de personnels aptes à accomplir les missions d'analyse et d'expertise nécessaires à la veille stratégique et à la représentation de la Polynésie française.

Ainsi, un défaut de réalisme a longtemps handicapé les tentatives d'organisation. Invariablement, les missions de la délégation étaient définies dans l'absolu sans que les réalités soient suffisamment prises en compte, notamment le décalage entre les capacités des agents de la délégation et les compétences requises pour remplir les missions de représentation et de veille au niveau adéquat.

Ceci a été d'autant plus regrettable que plusieurs constats lucides avaient déjà mis en garde la collectivité.

1.1.1.1 Les limites rencontrées en matière d'analyse et de représentation

Ainsi, en 2011, dans une brève note de propositions¹, l'inspection générale de l'administration (IGA) de la Polynésie française avait, par exemple, vivement recommandé une profonde révision des missions de la délégation et de son effectif.

De même, en janvier 2011, la déléguée en fonction, Mme Maeva Salmon, avait réalisé un travail d'évaluation du fonctionnement et de la performance du service qui pointait l'inadéquation du personnel aux missions dévolues à la délégation, faute pour celui-ci de disposer de la qualification et de l'expérience requises. Mme Salmon admettait, fort justement, que la délégation ne parvenait à remplir que 60% de ses missions, ce qui la situait en-dessous des attentes légitimes de la collectivité, tout particulièrement dans le domaine des relations avec l'Etat et l'Union Européenne.

Cette situation n'était pas nouvelle. Un constat quasi similaire avait été à l'origine d'une première réforme en août 2007. Cette réforme s'était voulue ambitieuse ; elle avait opté pour un rôle important confié à la délégation dans la représentation de la Polynésie française, concernant notamment les relations avec l'Etat et l'Union Européenne.

En juillet 2011², à l'inverse de ce qui avait prévalu en 2007, les missions de la délégation ont été revues dans une optique moins ambitieuse. Les prémisses d'un alignement sur le fonctionnement des autres services administratifs étaient posées. Ont en particulier été révisées les missions de la délégation ayant trait aux relations de la Polynésie française avec l'Union Européenne.

Dans ce nouveau cadre, il est à nouveau souligné que le délégué exerce sa fonction de représentation de la Polynésie française, dans les limites fixées « par le président de la Polynésie française ou par le conseil des ministres ».

Et si la délégation n'est pas exclue du suivi des relations avec l'Union Européenne, elle n'en a pas le monopole bien que l'antenne de Bruxelles, placée en 2007 sous sa responsabilité administrative, soit supprimée. Ces relations sont désormais pilotées par le service des relations internationales basé à Papeete, la délégation n'assurant plus qu'un appui technique de proximité au moyen d'un agent qualifié spécialement recruté.

En ce qui concerne les relations avec l'Etat, les milieux économiques en France et en Europe, la valorisation de l'image de la Polynésie et la veille stratégique « dans les secteurs correspondants à ses missions », la délégation reste uniquement chargée du suivi et de la promotion de l'image de la Polynésie française. Par ailleurs, elle continue à assurer le relais technique de l'échelon central en matière d'appui à la communauté étudiante et aux malades, et le soutien logistique du président et des ministres en mission.

L'alignement sur les services territoriaux s'est aussi traduit par la transformation des départements qui structurait l'organisation de la délégation en bureaux, alors même que leur nombre restait inchangé (3) :

¹ Note n°184/PR/IGA du 16 mai 2011.

² Arrêté n° 901 CM du 1^{er} juillet 2011.

- un bureau chargé des relations institutionnelles et les milieux économiques est placé sous la responsabilité du délégué ; il assure la veille stratégique politique et suit les affaires économiques de la Polynésie française en France ;
- un bureau de la communication et de la valorisation de l'image, en lien avec le service de la communication de la Polynésie française ;
- un bureau de l'administration, spécialement dédié au soutien des actions sectorielles centrales (bourses, gestion des foyers étudiants, aides sociales) et du monde associatif, et qui assure la logistique des missions gouvernementales en France (voitures, chauffeurs, réservations, etc.).

1.1.1.2 La tentative infructueuse du recours à un concours extérieur

L'orientation vers la disparition des particularités de fonctionnement n'a pas été démentie par les directives des deux gouvernements qui se sont succédé en 2013 et 2014.

En 2013, le gouvernement issu des dernières élections territoriales a poursuivi le recadrage des missions confiées à la délégation sur la sphère logistique et administrative tout en tentant de remédier aux limites de la délégation par le concours de personnalités qualifiées.

Le nouvel arrêté n°867 CM du 27 juin 2013 a ainsi réaffirmé que la délégation est un service déconcentré relevant de la présidence de la Polynésie ; qu'elle peut autant que de besoin, être mise à disposition des ministres en mission ; qu'elle n'agit que sur mandat des ministères, son action étant désormais circonscrite « aux limites imparties par les délégations de signatures ».

Sont dorénavant clairement priorisées les missions de relais des actions sectorielles et de soutien logistique du gouvernement en métropole.

La délégation a été en conséquence dotée d'une organisation bipolaire, un bureau étant chargé de l'appui aux actions sectorielles et au soutien logistique et un autre, celui de la comptabilité et l'administration dédié aux fonctions supports.

L'autre évolution notable réside dans la disparition des compétences propres du délégué, notamment en matière de représentation, au profit de celles découlant de sa qualité de chef de service. Une insistance spéciale est mise également sur ses obligations en matière d'organisation du service et sur son pouvoir hiérarchique sur le personnel de la délégation.

En termes d'activité, ont été de fait considérablement amoindries, voire abandonnées, les actions de communication et de représentation de la Polynésie française.

La mission d'analyse et de représentation est désormais externalisée. Cette compétence a été ainsi dévolue à une personnalité qualifiée, disposant de bureaux à la délégation sans lui appartenir et ne rendant compte qu'au président du Pays.

Avec la création d'un poste spécial de « représentante spéciale des autorités de la Polynésie française », la délégation et le délégué, ont, de fait, été déchargés de la représentation de la Polynésie française, tout en demeurant sommés d'apporter toute l'assistance matérielle jugée nécessaire.

Ce double mouvement a eu pour effet de réduire les compétences de la délégation à la sphère administrative. D'une part, en insistant sur le réseau hiérarchique dans lequel doit s'inscrire tout service administratif, fût-il déconcentré et localisé à Paris, et d'autre part, en dissociant les fonctions de représentation de celles de délégué.

1.1.2 Le recentrage sur les missions logistiques et administratives

L'organisation de la délégation issue de l'arrêté de 2013 a cependant vite été abandonnée.

La mission de représentation permanente de la Polynésie française à Paris confiée à une personne qualifiée, Mme Brigitte Girardin, ex-ministre des Outre-mer, n'a pas été poursuivie au-delà d'un an.

Pour autant, le principe du pilotage de l'action de représentation par la collectivité de la Polynésie française n'a pas été remis en cause, malgré les difficultés éprouvées pour faire exister efficacement ce mode d'organisation.

1.1.2.1 L'encadrement des missions par l'échelon central

Le gouvernement, installé en septembre 2014, a bien au contraire poursuivi dans cette voie, en privilégiant l'ajustement des compétences de la délégation aux réelles possibilités de l'entité et de son personnel.

Cela s'est traduit par l'édition d'un nouvel arrêté d'organisation : l'arrêté n°980 CM du 24 juillet pris par le conseil des ministres le 22 juillet 2015.

Il en est résulté que les aspects les plus matériels sont restés dans la sphère de compétence de la délégation, l'arrêté laissant toutefois, pragmatiquement, ouvert toutes possibilités d'évolution.

La délégation doit cependant continuer à assister les personnalités en mission, sans préciser le contenu de l'assistance. De même, elle doit mettre en valeur les atouts économiques et culturels de la Polynésie. Par ce nouveau texte, lui est formellement restituée la mission de représentation générale en France et en Europe, dont elle avait été privée en 2013. Elle est ainsi de nouveau chargée de suivre les relations avec les autorités nationales et européennes.

Le changement le plus important concerne avant tout le mode opératoire.

Désormais, la délégation ne doit plus agir en autonomie ; elle est tenue d'inscrire son action dans le cadre des directives qu'elle doit recevoir de l'échelon central.

A cet effet, sont, sans ambiguïté réaffirmées la subordination technique à la direction des affaires internationales et européenne dans le domaine des relations avec l'Europe, et plus largement, la subordination au président, et à son cabinet.

La délégation demeure par ailleurs un relais pour les actions sectorielles des ministères.

Cependant, l'absence dans l'arrêté de liste indicative, sinon exhaustive, des actions sectorielles susceptibles de donner lieu à des délégations impliquant la délégation, laisse ce domaine tributaire des circonstances et des opportunités.

En revanche, la délégation a très explicitement été confirmée dans la mission consistant à assurer le lien avec la communauté polynésienne présente en métropole, notamment en gérant les dossiers et le paiement des bourses d'étude aux étudiants, et en soutenant matériellement les associations culturelles.

Dans ce cadre rénové, les modifications organisationnelles ont été simplement limitées à l'adjonction d'un bureau aux deux déjà existants : le bureau de la promotion, afin de créer un levier opérationnel utile à la valorisation des atouts de la Polynésie française.

1.1.2.2 Les limites du procédé

Toutefois cette volonté manifeste de rationaliser le fonctionnement de la délégation a parfois été prise en défaut.

Ainsi subsistent des missions pour lesquelles le doute est permis quant au réalisme de la décision au vu des résultats obtenus. Il en va ainsi, par exemple, de la promotion des atouts de la Polynésie française et des contacts avec les milieux économiques qui restent globalement insuffisants, laissant ces questions importantes sans véritable réponse adaptée.

Une nouvelle fois, les compétences techniques minimales pour garantir une efficacité satisfaisante en matière de représentation et de promotion se heurtent à la difficulté de disposer sur place, en nombre suffisant, d'un personnel parfaitement rompu aux techniques requises.

De sorte qu'en 2017, la promotion de la Polynésie française n'obéit encore à aucun plan médias élaboré.

Le plan média de la délégation consiste à décliner deux actions relativement élémentaires : diffuser sur le net (Facebook) des messages sur les événements marquants, en 2016, 85 242 ont ainsi été touchés pour 7 463 « likes » et adresser à la presse des communiqués à l'occasion des rencontres ou des manifestations, 64 articles ont été rédigés à cet effet. Les résultats indiquent que ces actions ont pour destinataires prioritaires, la presse locale et les polynésiens de métropole alors qu'il s'agit d'abord de valoriser les atouts de la Polynésie auprès d'un public qui ne connaît pas la Polynésie et d'intéresser les médias nationaux aux problématiques polynésiennes.

Les relations publiques et institutionnelles continuent de s'inscrire dans aucune stratégie d'influence préalablement discutée et établie.

Des actions n'ayant peu de rapport sont engerbées dans la mission de représentation du gouvernement. Ainsi, représenter le président à un événement, par exemple, Brest 2016, côtoie le fait de participer à des colloques, 10 en 2016, ou de participer aux réunions techniques, 8 pour le compte du ministre de la Culture et 60 avec l'Union Européenne.

Ainsi, préparer la venue à Paris des autorités de la Polynésie française en assurant la logistique des déplacements de l'aéroport aux hôtels ou à la délégation, prendre les rendez-vous officiels, avertir la presse afin d'en assurer une couverture médiatique minimale et entre temps, assister à quelques réunions techniques demeurent l'alpha et l'oméga de l'action de la délégation.

En définitive, la faiblesse des résultats obtenus en raison principalement de l'inadaptation des personnels aux missions les plus exigeantes, puis l'échec du recours à une personne qualifiée en juillet 2014, ont signé le repli sur des missions logistiques et administratives de faible envergure.

Toutefois, l'articulation avec l'échelon central, dont la nécessité s'est imposée à tous, est cependant restée d'une mise en œuvre difficile, malgré un fonctionnement de plus en plus aligné sur celui des autres services de la Polynésie française.

1.2 Un fonctionnement normalisé

La délégation a, depuis sa création, connu un fonctionnement bien éloigné de celui des autres services territoriaux. Les spécificités ont touché le statut des agents, son activité et sa gouvernance.

Depuis 2011, la collectivité s'est efforcée de gommer les particularités les moins justifiées, transformant peu à peu cet organisme singulier en véritable service territorial, composé de fonctionnaires territoriaux à part entière, et dirigé par un chef de service.

1.2.1 La fin des spécificités du service

Depuis sa création, la délégation a occupé une position singulière au sein des organismes et services composant l'administration territoriale. Cette typicité résultait du statut de ses personnels qui, à la différence des fonctionnaires territoriaux, relevaient d'un statut spécial.

La collectivité s'est résolue en 2015 à mettre fin aux spécificités tant au niveau des missions que du statut et de la gouvernance. Ainsi, le fonctionnement de la délégation a été rendu plus enserré dans le réseau hiérarchique, et les missions ont été mieux circonscrites.

1.2.1.1 Le renforcement du lien hiérarchique

Le lien hiérarchique existant entre les services de la présidence, les départements ministériels et la délégation a été l'objet de constantes mesures de renforcement.

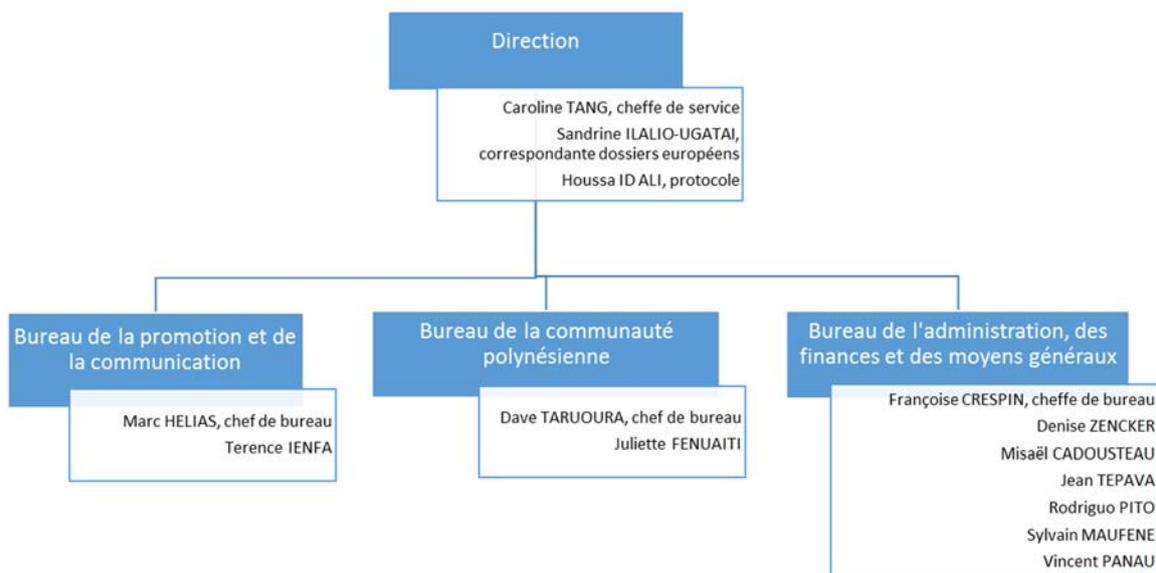
Les arrêtés de juillet 2011 et de juin 2013 avaient imposé au chef de service de faire valider ses notes d'organisation interne par l'autorité hiérarchique.

Cette mention ne figure plus dans l'arrêté de 2015. En fait, seules les modalités ont été légèrement changées, la subordination hiérarchique restant bien effective.

Désormais, à la transmission des notes d'organisation du chef de service à la présidence, concrètement au directeur de cabinet, qui ne figure plus dans l'arrêté a été substituée l'obligation pour le chef de service de rendre compte de l'activité du service.

Par ailleurs, le pouvoir hiérarchique et disciplinaire que détient es qualité le chef de service sur le personnel de la délégation est explicitement mentionné.

L'organigramme de la délégation établi en 2016 reflète la structure décrite dans l'arrêté de 2015. N'apparaissent plus ni adjoint au délégué, ni le chef des relations institutionnelles.

Organigramme n° 1 : Délégation de la Polynésie française à Paris, décembre 2016

Source : *Délégation de la Polynésie française à Paris*

Toutefois la normalisation du régime de la délégation n'a vraiment pris un tour décisif qu'après la décision de mettre fin au statut spécial du personnel.

1.2.1.2 La fin du statut spécial du personnel

En 2016, la collectivité a décidé d'intégrer le personnel de la délégation dans le cadre de la fonction publique de la Polynésie française³.

Cette décision d'intégration⁴ dans la fonction publique territoriale a été, à tous égards, décisive car elle emportait, en corollaire, l'abrogation du statut spécial du personnel, ce qui permettait d'aligner le personnel de la délégation sur les agents des autres services territoriaux, gommant ainsi une des spécificités les moins justifiées de la délégation.

Avant 2016, le personnel de la délégation avait conservé son statut spécial, et bénéficiait d'un mode de rémunération régi par les seules dispositions d'une délibération de 1998⁵, à l'exception du chef de la délégation qui relevait d'une délibération relative aux emplois fonctionnels.

La collectivité a donc choisi d'incorporer les agents de la délégation en contrat à durée indéterminée (CDI), et de se substituer à la délégation pour les agents en contrat à durée déterminée (CDD).

³ Fonction publique propre à la collectivité de la Polynésie française régie par une délibération n°95 - 215 AT du 14 décembre 1995.

⁴ Le rapport de la CTC de juin 2011 a recommandé l'intégration du personnel dans la fonction publique de la Polynésie française.

⁵ Délibération n°98-122 du 6 août 1998 modifiée.

Cette intégration a fait l'objet de la loi du pays n°2016-26 portant mesures exceptionnelles d'intégration des personnels de la délégation à Paris.

Après avoir un temps, en novembre 2015⁶, envisagé de titulariser directement les agents de la délégation dans un cadre d'emploi correspondant au diplôme détenu et aux fonctions exercées, le gouvernement s'est ravisé, et a finalement opté en juillet 2016 pour une intégration sous condition des agents titulaires d'un CDI.

Les conditions étaient double. D'abord, l'intégration ne pouvait être que volontaire. Ensuite, elle restait subordonnée à la réussite à un examen professionnel destiné à « évaluer leurs vertus, capacités et talents », selon les dispositions finalement votées par l'assemblée territoriale⁷. Enfin, le classement dans un cadre d'emploi restait fonction du diplôme détenu et des fonctions exercées antérieurement.

Cette intégration dérogeait aux voies d'accès organisées par l'article 53 de la délibération portant statut de la fonction publique⁸ a été considérée comme la plus appropriée au cas des agents de la délégation.

L'intégration n'a pas donné lieu à concours mais à examen professionnel spécifique. En outre, les agents ont reçu des garanties salariales, mais la volonté d'abroger le statut spécial a été dans le même temps affirmée.

D'un côté, les agents ont été assurés du maintien de leur salaire brut, hors indemnités en cas d'intégration (LP 4) et de l'autre, ils ont été mis en demeure de choisir sachant qu'en cas de refus « leur recrutement cessait de plein droit » et ouvrait droit à une indemnité égale à trois mois de rémunération, indemnités comprises (LP 6).

En posant cette alternative, le gouvernement a montré sa détermination pour faire cesser les spécificités du service qui s'étaient révélées préjudiciables et, selon lui, « sources d'inégalité de traitement », et de trop nombreux passe-droits aurait-on pu ajouter. Ce procédé a, en contrepartie, l'inconvénient d'accroître les effectifs, déjà trop nombreux, de la fonction publique de la Polynésie française, et ce, à l'inverse des besoins réels de la collectivité.

En opérant ainsi, la collectivité a cependant mis fin au fonctionnement hors norme de la délégation à Paris, désormais considérée comme un service comme un autre.

1.2.2 La normalisation de l'activité du délégué

L'activité du délégué a, elle aussi, été recentrée sur les aspects administratifs.

Si entre 2011 et 2017, les conceptions concernant les fonctions du délégué ont naturellement varié, son rôle est devenu de plus en plus comparable à celui d'un chef de service administratif du pays.

La normalisation de cet emploi particulier s'est progressivement imposée durant la période contrôlée.

⁶ Réunion du conseil supérieur de la fonction publique.

⁷ Loi du pays n° 2016-26 du 15 juillet 2016.

⁸ Délibération n°95-215 AT du 14 décembre 1995.

1.2.2.1 De fortes résistances à l'orientation quasi diplomatique

Faute de disposer des compétences adéquates, l'activité du délégué n'est jamais parvenue à satisfaire aux missions quasi diplomatiques attendues.

La Polynésie française a, de longue date, éprouvé la nécessité d'une représentation de haut niveau, en capacité d'analyser les situations et de la représenter auprès des autorités nationales et européennes. En 2011, le statut de 2007 en faisait même une mission prioritaire du délégué et de la délégation.

Ainsi, le rôle du délégué a successivement été envisagé dans une optique large, défini dans un dialogue singulier avec le président, ou de manière plus restrictive, allant même jusqu'à la séparation physique entre deux personnes distinctes des fonctions de représentation de la Polynésie en France et en Europe de celles de chef de service administratif.

D'une manière générale, la conception élargie, confinant au fonctionnement d'une représentation diplomatique, ne s'est jamais installée dans la durée, laissant insatisfait le besoin ressenti par la collectivité.

En réalité, le statut du délégué a toujours été plus ou moins limité tant il n'a pas été vraiment envisageable d'opérer autrement. Depuis 2011, les compétences du personnel n'ont pas permis de développer des missions expertes envisagées dans le statut de 2007.

Plusieurs formules ont été essayées sans toutefois donner pleinement satisfaction.

Mme Salmon, en poste depuis 2007 a exercé les fonctions de déléguée du début de la période sous revue, 2011, à 2013. Cette déléguée n'a jamais occulté le contenu quasi diplomatique du poste ainsi que les exigences qui en découlaient, bien au contraire.

En janvier 2011, le bilan qu'elle dressait de son action était toutefois mitigé. Elle soulignait notamment l'insuffisante qualification du personnel censé l'assister et attribuait à ce hiatus la cause principale des résultats obtenus.

Le mode de travail imposé depuis son entrée en fonction par Mme Salmon poussait à l'enrichissement de l'apport de la délégation dans le domaine de la représentation de la Polynésie et au développement de la veille stratégique. Cette orientation s'est heurtée à une forte inertie du personnel.

De fait, le personnel ne disposait pas des connaissances et des compétences pour suivre ces nouvelles orientations. Cette approche a suffi pour perturber gravement le fonctionnement de la délégation. La délégation tout entière axée jusque-là sur la satisfaction des besoins logistiques du président et de ses ministres lors de leurs déplacements à Paris, en a été déstabilisée.

Entre 2008 et 2013, l'adjoint de la déléguée et responsable de la communication et la responsable des relations institutionnelles ont ainsi été en opposition déclarée au management de Mme Salmon.

Durant cette période, ces deux cadres ont été absents pour raisons de santé pendant de longues périodes. Ainsi, l'une a été en arrêt de travail un quart de l'année 2011 (62 jours⁹) et 21 jours en 2012. L'autre a été absent pour maladie la presque totalité de 2011 (232 jours) et de 2012 (365 jours) et encore 147 jours en 2013 ; il ne reviendra à la délégation, à sa demande, « à

⁹ 220 jours travaillés.

peine Gaston Flosse réélu » en mai 2013, comme l'a relevé la Cour d'appel de Paris qui a eu à en connaître.

La mise sous tension, menée parfois sans ménagement, de la délégation et de son personnel a entre autres débouché sur un contentieux pour harcèlement moral engagé en mai 2011 par les deux cadres précités et deux agents d'exécution de la délégation¹⁰.

En septembre 2016, la cour d'appel de Paris a, en appel¹¹, prononcé une relaxe générale¹² en faveur de Mme Salmon, ayant jugé qu'il ne s'agissait pas d'harcèlement moral caractérisé.

En réalité, ces faits ont pour origine les désaccords profonds existant entre Mme Salmon et deux de ses principaux cadres. Le saut qualitatif souhaité par Mme Salmon a choqué par le mode de management choisi pour parvenir aux objectifs. De fait, elle n'a pas rencontré l'adhésion du personnel.

Au surplus, ces oppositions ont été pour partie avivées par le recrutement spécial, intuitu personae, des protagonistes qui, comme pour la grande majorité des agents en poste à la délégation, avaient bénéficié d'un recrutement décidé directement par le président en fonction lors de leur embauche. Ainsi pour plus des trois-quarts, les agents de la délégation avaient été recrutés sur intervention directe de M. Flosse lorsqu'il était président, ce qui n'était pas le cas de Mme Salmon, recruté par M. Tong Sang.

La candidature avortée de Mme Salmon aux législatives de 2012, qui avait imaginé pouvoir prendre part aux élections durant ses congés, a aussi contribué à détériorer ce climat singulier. Cette candidature a finalement été refusée par le Haut-commissaire puis par le tribunal administratif au motif que la délégation étant un service administratif de la Polynésie française, Mme Salmon ne pouvait être candidate en Polynésie française, même en position de congés sans solde. Durant toute cette période électorale, la direction de la délégation est demeurée vacante.

Puis, Mme Salmon, à la demande de la collectivité, a repris le poste pour un an, de juillet 2012 au 5 juillet 2013, date à laquelle le président Gaston Flosse, de retour au pouvoir depuis mai, a mis fin à ses fonctions. Son adjoint M. Gérard Huioutu, fonctionnaire territorial en détachement, a été nommé pour assurer l'intérim.

En juillet 2014, Mme Angéline Bonno, ancienne ministre de la Culture de M. Flosse, a, à son tour, été nommée déléguée par intérim, sur le seul critère de son expérience politique ministérielle, sans jamais avoir dirigé un service administratif. Cet intérim n'a finalement duré que quelques mois avant la nomination de Mme Caroline Tang par le président M. Fritch.

1.2.2.2 Le rôle prédominant de chef de service administratif et logistique

Dans un premier temps, un changement de méthodes et de moyens a seulement été pratiqué.

Il s'est d'abord agi de dissocier les fonctions de représentation des fonctions administratives ; cette approche n'est en fait pas aussi nouvelle qu'il peut y paraître.

¹⁰ M. Hélias, Mme Tang, Mme Fenuaiti et Mme Pito.

¹¹ Jugement du 18 décembre 2014 du tribunal correctionnel de Paris a accordé à l'un des plaignant des dommages et intérêts de 46 000 €

¹² Arrêt Cour d'appel de Paris, n°15/04515 du 6 septembre 2016.

L'adjonction de personnalités qualifiées a déjà été tentée¹³, mais jamais pour une mission politique aussi large.

Le rapport de présentation de la délibération de 2013¹⁴ modifiant l'organisation de la délégation en a exposé clairement l'économie fondée sur la création du poste de représentant spécial de la Polynésie française à Paris afin que celle-ci « bénéficie d'un interlocuteur permanent dans le cadre des relations publiques et institutionnelles avec l'Etat ou d'autres Etats », et simultanément, la reconfiguration des missions du délégué.

En juillet 2013, ces nouvelles fonctions ont été confiées à Mme Brigitte Girardin, ancien ministre de l'Outre-mer. Le délégué, en conséquence, ne participait plus aux missions quasi diplomatiques.

Mais l'expérience a finalement tourné court. Elle n'a duré que quelques mois.

Sous la pression de son opposition, mais aussi devant l'absence de résultats concrets, M. Flosse a été contraint de mettre fin aux fonctions de Mme Girardin¹⁵, dès juillet 2014. La présidence¹⁶ a d'ailleurs sobrement reconnu « qu'à l'usage il s'est avéré que ce poste n'était plus nécessaire, pour des raisons d'économie budgétaire et d'efficacité », mettant, pour le moment, un terme à la formule.

Ces évolutions ont en définitive conduit à un modèle de délégation où dominent les fonctions logistiques, l'animation culturelle et quelques actions sociales (paiement des bourses, visites aux malades), et où le délégué est un simple chef de service administratif.

Toutefois, dans le détail, la contribution de la délégation reste à organiser car ce qui revient à l'échelon central et ce qui est attendu de la délégation à Paris n'est pas encore défini clairement. L'articulation avec l'échelon central mérite des mises au point complémentaires.

Ainsi, il n'existe, malgré l'obligation réglementaire, aucune note d'organisation générale de la délégation.

L'idée de faire de la délégation le pivot de la représentation de la Polynésie française auprès des institutions et des milieux économiques a survécu aux turbulences politiques et financières qui ont marqué les années 2011-2014.

Ainsi, dans le dernier arrêté de 2015, la représentation générale de la Polynésie française échoit de nouveau à la délégation. La délégation, pour ce qui concerne les relations avec l'Union Européenne, est, en même temps, mise dans l'obligation d'agir selon les directives de la délégation aux affaires internationales, européennes et du pacifique (DAIEP).

Le délégué de la Polynésie française a, ainsi, vu sa marge d'initiative se réduire aux aspects logistiques et administratifs, la mission de représentation, notamment avec les services de l'Etat ou de l'Union Européenne, devant dorénavant être conduite sous la direction étroite de la Présidence (DAIEP).

Cependant, il n'existe aucune trace écrite organisant cette collaboration, les venues de la déléguée à Papeete ou les séjours du gouvernement à Paris étant censés tout régler.

¹³ Rapport d'observation définitives – CTC 13 avril 2004.

¹⁴ Délibération n°2013-48 APF du 5 juillet 2013.

¹⁵ Arrêté n°505 PR du 6 août 2014.

¹⁶ Communiqué de la Présidence de la Polynésie française du 6 août 2014.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Désormais, la DPF, dirigée par le délégué, est devenue un service administratif de la Polynésie française sans prérogative particulière autre que celle d'agir prioritairement en lien avec la présidence et ses services.

2 UNE CONFIGURATION ENCORE PERFECTIBLE

Entre 2011 et 2016, le volume budgétaire a suivi la baisse des effectifs et la réduction des missions.

Mais l'adéquation des moyens aux missions reste problématique. A la lumière des premiers mois de fonctionnement, ce format réduit ne répond pas suffisamment aux critères d'efficacité auxquels doit satisfaire tout organisme public.

La réduction du format, du budget et des missions n'est pas une réponse suffisante.

La délégation doit améliorer son efficacité en investissant, dès que possible, les missions qui démontrent incontestablement son utilité et qu'en même temps soit apportée, par une occupation rationnelle des locaux, une réponse pertinente à la rentabilisation du 28 boulevard Saint germain.

2.1 Un format plus économe

La DPF est, au plan budgétaire, un service rattaché à la présidence. A ce titre, ses crédits sont inscrits, hors charges de personnel, aux missions « pouvoir publics » et « moyens internes », programmes « administration générale » et « bâtiments du pays ».

Le budget de la DPF ne comprend pas que les crédits nécessaires au fonctionnement de la délégation. La DPF gère aussi des crédits de fonctionnement et d'investissement qui lui sont subdélégués par d'autres ministères, dans le cadre de missions ou d'évènements se déroulant en métropole.

Cette particularité oblige à analyser les évolutions budgétaires avec précaution.

Depuis 2011, la DPF a changé de format, qu'il s'agisse de ses crédits propres ou des crédits subdélégués. Le budget propre de la délégation est ainsi passé de 207 MF CFP en 2011 à 151 MF CFP en 2016. Les crédits subdélégués ont connu une évolution similaire, diminuant de 224 MF CFP à 146 MF CFP entre 2011 et 2016.

En termes budgétaires, cette réduction est due à la diminution de l'effectif et aux coupes budgétaires qui ont été pratiquées en lien avec la réduction des missions.

2.1.1 La réduction des effectifs

En 2011, la CTC avait insisté sur l'effectif disproportionné par rapport au service rendu et aux attentes exprimées. L'effectif de la délégation a été à partir de 2016, seulement, adapté de la nature des missions finalement confiées à la délégation.

La réduction des missions et subséquemment, leur focalisation sur les services logistiques et de conciergerie et l'abandon de fait de la veille stratégique, s'est traduite par une importante réduction des effectifs.

Et corrélativement, l'inadéquation du personnel aux missions est devenue moins criante à mesure que les missions perdaient en difficulté et en exigence intellectuelle.

2.1.1.1 L'ajustement des effectifs aux missions

Les effectifs de la DPF ont été réduits au cours de la période, bien que 32 postes soient toujours ouverts au budget de la collectivité. Le nombre d'agents, encore pléthorique en 2011, a été progressivement ajusté aux missions effectives, passant de 22 postes occupés en 2011, à 14 en 2017.

Tableau n° 1 : Etat des effectifs extraits des documents uniques d'organisation et de gestion (DUOG)

Agents / Effectifs	23/03/2011	26/03/2012	20/02/2013	02/04/2014	30/12/2015	03/05/2016	Constaté 2017
A	6	5	7	6	4	7	6
B	6	4	4	4	3	1	1
C	4	2	2	2	4	4	2
D	6	6	6	6	7	6	5
Total	22	17	19	18	18	18	14

Source : Délégation de la Polynésie française à Paris

Mais la réduction des effectifs semble surtout dû au « turn-over » important au sein de la DPF, qui au final s'est avéré favorable, plus que d'une véritable volonté managériale d'adaptation des ressources humaines aux missions.

Pour preuve, entre 2011 et 2017, sont entrées à la DPF pas moins de 12 agents pour divers motifs : réaffectation à la DPF après une période de détachement auprès de la collectivité, détachement de fonctionnaire de la collectivité auprès de la DPF, signature de nouveaux contrats à durée déterminée (CDD) ou même indéterminée (CDI). Au cours de la même période, 20 sorties ont été enregistrées pour les mêmes motifs de fin de détachement ou de fin de CDD, auxquelles il convient d'ajouter le refus de certains agents d'intégrer la fonction publique de la Polynésie française en 2016.

De ces nombreux mouvements, il apparaît deux périodes de baisse significative du nombre de postes occupés.

Une première baisse des effectifs a eu lieu entre 2011 et 2012, période durant laquelle le détachement auprès de la DPF de 2 agents de la fonction publique de la Polynésie française et d'un agent non titulaire de la fonction publique (ANFA) a notamment pris fin. La fin d'un

contrat à durée déterminée, le départ volontaire d'un agent et d'un autre en congé parental, ont complété les sorties d'effectifs. Mais la période a également vu le retour à Paris d'un titulaire de la délégation en détachement en Polynésie. Au total, ces différents mouvements ont contribué à une baisse de 5 agents, la DPF ne comptant plus que 17 postes occupés en 2012 contre 22 en 2011.

La seconde diminution sensible des effectifs résulte notamment du refus d'intégrer la fonction publique de la Polynésie française de 3 agents en 2016. Ainsi, entre 2015 et 2016, 7 agents ont quitté la DPF. Outre ces 3 démissions, une fin de CDD, 2 fin de détachement, un départ à la retraite ont complété les sorties d'effectifs. Mais au cours de la même période, 2 nouveaux détachements étaient arrivés et surtout, 2 nouveaux CDD étaient signés, dont le recrutement en mai 2015 d'un agent polyvalent d'accueil et protocole âgé de 66 ans à la date de la signature de son contrat.

Entre ces deux périodes, de 2012 à 2015, une certaine stabilité du nombre d'agents en poste doit être relevé, bien que marquée par une vague de nomination à la tête de la DPF : nomination de Mesdames Bonno et Girardin, et fin de fonction de Mme Salmon.

Au total, en 2017, la DPF ne comptait plus que 14 postes occupés dont 2 par des CDD.

2.1.1.2 Les effets sur la masse salariale

Les charges de personnel ont représenté, en 2016, 80% des charges de fonctionnement, soit 121 MF CFP. Elles ont fortement diminué entre 2011 et 2016, -20%, compte tenu de la diminution du nombre d'agents rémunérés au sein de la délégation et ce, malgré les conditions exceptionnelles dans lesquelles les agents relevant de la DPF ont été intégrés dans la fonction publique de la Polynésie française en 2016.

Hors charges patronales, la masse salariale est passée de 108 MF CFP en 2011, à 85 MF CFP en 2016.

Tableau n° 2 : Charges de personnel, en MF CFP

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Charges de personnel	150,79	126,31	147,04	143,57	127,90	121,04
<i>dont masse salariale</i>	<i>108,28</i>	<i>90,09</i>	<i>105,54</i>	<i>102,61</i>	<i>90,95</i>	<i>84,92</i>

Sources : Budget de la Polynésie française et DPF

La diminution de 8 postes occupés au cours de la période 2011 à 2016 s'est donc nettement traduite dans les comptes financiers.

Au surplus, a été mis fin aux salaires élevés octroyés à la fonction de délégué ou à celle de représentant spécial.

Mme Salmon a quitté ses fonctions de déléguée en 2013 alors qu'elle percevait une rémunération brute annuelle de près de 130 000 € (15,6 MF CFP). Mme Girardin, pour agir en qualité de représentante de la Polynésie française, a perçu en base annuelle brute 191 000 € (22,8 MF CFP) pour laquelle il a été nécessaire d'aménager le cadre réglementaire des emplois

fonctionnels¹⁷. En outre, Mme Girardin a bénéficié d'un régime spécial concernant ses déplacements. Elle a en outre été autorisée à utiliser les voitures et les chauffeurs de la délégation pour ses déplacements quotidiens. Et en avril 2014¹⁸, une prise en charge particulière de ses voyages et de ses frais de mission lui a été accordée. En revanche, Mme Girardin n'a pas utilisé pour son usage personnel l'appartement situé au dernier étage de la délégation alors que ce logement a été occupé à titre gratuit par Mme Salmon à partir de 2012.

Le délégué est, depuis cette dernière expérience, davantage regardé comme un simple chef de service administratif. La rémunération a donc été logiquement réduite.

En qualité de déléguée, Mme Tang, a perçu en 2016 en traitement brut, 93 118 € (11,1 MF CFP).

Cependant, certaines décisions ont contrarié cette tendance en entraînant des coûts non négligeables pour la collectivité.

Les modalités d'intégration des personnels de la délégation au sein de la fonction publique de la Polynésie française ont été très protectrices. Pour cette opération, la présidence a souhaité que le niveau des salaires des agents de la DPF soit maintenu, ce que la loi de pays n°2016-26 du 15 juillet 2016 a traduit dans son article LP.4 : « Lorsque la rémunération (...) est inférieure au salaire brut perçu antérieurement, hors indemnités, l'agent perçoit une indemnité différentielle résorbée au fur et à mesure des augmentations de rémunération consécutives aux avancements dont l'intéressé bénéficie dans son cadre d'emplois d'intégration. ».

A cette date, 20 agents étaient concernés par cette intégration, qu'ils soient en poste à la délégation ou en position de détachement à Papeete. Après examen de la situation de chaque agent, la direction générale des ressources humaines (DGRH) a établi des propositions d'intégration faisant apparaître que pour 15 d'entre eux, une indemnité différentielle était nécessaire au maintien de leur salaire, pour un coût mensuel global de 1 130 704 F CFP.

Parmi les personnels en poste à Paris, 3 agents ont refusé l'intégration pour convenances personnelles. Cette méthode d'intégration des personnels de la DPP a également provoqué des situations pour le moins particulières.

Ainsi, les deux adjoints au chef du bureau de l'administration ont connu un sort bien différent. L'une, adjoint chargée des finances, dotée d'une expérience professionnelle de 30 ans, mais seulement titulaire d'un brevet d'études professionnelles (BEP), a été rétrogradée au grade d'adjoint administratif (catégorie C), tandis que sa collègue, adjoint chargée des étudiants, avec une expérience équivalente et titulaire d'une licence de lettres, a été classée au dernier échelon du grade d'attaché d'administration (catégorie A), avec un salaire majoré de près de 200 000 F CFP par mois.

L'intégration a au final été corrélée à une baisse immédiate de la masse salariale, en raison principalement du refus de 3 agents d'intégrer la fonction publique territoriale.

¹⁷ Délibération n°2013-48 du 5 juillet 2013.

¹⁸ Avenant n°1827 du 7 avril 2014 au contrat de travail n°3974/VP du 13 juillet 2013.

2.1.2 La diminution des dépenses de fonctionnement

Les dépenses de fonctionnement de la DPF se sont élevées en 2016 à 151 MF CFP, en nette diminution par rapport au début de la période sous revue, 2011, où elles atteignaient 207 MF CFP.

La baisse des charges de fonctionnement de 27% entre 2011 et 2016 n'a cependant pas été linéaire. Elle n'a en effet été que de 6% entre 2011 et 2013. La diminution a été en revanche très nette dès 2014 : les charges sont ainsi passées de 195 MF CFP en 2013 à 183 MF CFP en 2014, puis 165 MF CFP en 2015 et enfin 151 MF CFP en 2016.

Tableau n° 3 : Charges de fonctionnement de la Délégation, en MF CFP

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Evolution 2016/2011
Charges de fonctionnement	206,67	174,92	194,57	182,60	164,73	150,80	-27%
dont Personnel	150,79	126,31	147,04	143,57	127,90	121,04	-20%
dont fonctionnement	55,51	46,65	44,09	35,92	34,31	27,50	-50%
dont entretien des bâtiments	0,37	1,96	3,44	3,11	2,52	2,25	

Source : Budget de la Polynésie française et DPF

2.1.2.1 La suppression de missions à fort impact budgétaire

Hors charges de personnel, les charges de fonctionnement ont été réduites de moitié, passant de 56 MF CFP en 2011 à seulement 28 MF CFP en 2016.

Parmi ces dépenses, les principaux postes de charge ont été les fournitures courantes, l'entretien, les locations, la publicité et les relations publiques.

C'est sur ces trois derniers postes que les plus fortes diminutions de crédits ont été observées, en lien direct avec la suppression de missions ou la réduction de leur format.

Ainsi, le poste location est passé de 11,9 MF CFP en 2011 à 4,4 MF CFP en 2016 par l'abandon de l'antenne de la DPF à Bruxelles et des locaux qui y étaient loués. De même, le poste publicité et relation publique, qui avait enregistré une dépense de 11,3 MF CFP en 2011, ne représentait plus que 1,7 MF CFP en 2016.

Enfin, les charges d'entretien des bâtiments ont été relativement stables sur la période, en moyenne de 2,3 MF CFP entre 2011 et 2016, avec cependant un plus bas en 2011, 0,4 MF CFP, et un plus haut en 2013, 3,4 MF CFP.

Pour ce qui concerne les investissements propres de la DPF, ils ont été exclusivement consacrés à la mise aux normes du bâtiment du 28 boulevard Saint Germain. Ainsi, en 2013 et 2014, 20 MF CFP ont été nécessaires à la mise aux normes électriques du bâtiment, au remplacement du chauffage et à l'aménagement du 1^{er} étage. En 2016, un système de caméras de surveillance a été installé pour un coût de 1,4 MF CFP.

2.1.2.2 La diminution des crédits subdélégués

En qualité d'antenne décentralisée de la collectivité à Paris, la DPF gère également des crédits subdélégués. La DPF joue ainsi un rôle d'opérateur pour les dépenses d'intervention des ministères concernés, à leur demande.

Bien que, par définition, variables dans le temps, ces subdélégations concernent de façon récurrente le paiement des bourses étudiants et la gestion des foyers étudiants.

Globalement en net retrait, les crédits subdélégés représentaient 146 MF CFP en 2016, en diminution de 35% par rapport à l'année 2011 où ils avaient atteint la somme de 224 MF CFP.

Tableau n° 4 : Les crédits subdélégés à la Délégation et liquidés, en MF CFP :

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Evolution 2016/2011
Subdélégation de crédits à la DPF	223,83	212,10	196,66	173,72	157,93	146,41	-35%
<i>dont gouvernement</i>	1,73	0,75	7,24	1,98	0,42	0,46	
<i>dont relations extérieures</i>	-	4,24	0,46	0,05	0,58	0,32	
<i>dont agriculture</i>	3,92	0,73	1,77	0,73	0,80	4,17	
<i>dont bourses étudiants</i>	217,59	205,53	186,14	170,05	155,09	140,60	-35%
<i>dont cohésion sociale</i>	0,60	0,80	1,06	0,89	0,92	0,86	44%
<i>dont autres</i>	-	0,05	-	-	0,11	0,01	
Subdélégation de crédits d'investissement à la Délégation	-	-	-	-	6,06	2,93	
<i>Mise aux normes foyers étudiants</i>	-	-	-	-	6,06	2,93	-

Source : Budget de la Polynésie française et DPF

L'essentiel de ces crédits sont issus du ministère de l'éducation : ce sont les bourses des étudiants que la DPF a la charge de verser chaque mois aux étudiants boursiers polynésiens poursuivant leurs études en métropole. Sur l'année scolaire 2016/2017, le nombre de bénéficiaires a été de 159 contre 166 l'année précédente. Le règlement des bourses a atteint 141 MF CFP sur l'année 2016, en très forte diminution par rapport à 2011, année durant laquelle près de 218 MF CFP ont été versés.

De même, les missions de relations extérieures pour le compte du gouvernement de la Polynésie française ont été fortement restreintes. Ainsi, les crédits confiés à la DPF sont passés de 4,2 MF CFP en 2012 à seulement 318 908 F CFP en 2016.

Autres crédits subdélégés de façon récurrente à la DPF, les dépenses liées au frais de fonctionnement des foyers étudiants, issues du ministère de l'éducation de la collectivité. Dans le cadre de cette mission, la DPF prend en charge l'entretien, les charges de copropriété, les assurances et les taxes de ces foyers pour un budget moyen de 854 000 F CFP par an entre 2011 et 2016. En complément, des crédits d'investissement lui ont été subdélégés à partir de 2015 afin qu'elle fasse effectuer, pour le compte de la direction générale de l'éducation et des enseignements (DGEE), la mise aux normes des foyers étudiants en métropole. Ainsi, les travaux de rénovation du foyer de Aix en Provence ont été menés en 2015 pour un montant total de 5,8 MF CFP et le chantier du foyer de Toulouse a été engagé en 2016 pour un coût global de 20,5 MF CFP.

Les crédits subdélégés par le ministère du développement des ressources primaires en vue de la participation de la collectivité au salon de l'agriculture sont en revanche plus variables. Ainsi, les dépenses 2016 se sont élevées à 4,2 MF CFP contre seulement 802 625 F CFP l'année précédente.

Globalement, le budget géré par la DPF par subdélégation de crédits est en forte baisse sur la période 2011 à 2016, en lien direct la diminution continue de ces interventions, comme par exemple pour les bourses qui ne concerne plus que 159 étudiants en 2016 contre 226 en 2011.

Au total, les charges de fonctionnement semblent avoir atteint un plancher en 2016 compte tenu des locaux qu'occupe la DPF et des missions qui lui sont confiées. En termes d'efficience, cet effort de réduction des crédits consommés, pour appréciable qu'il soit par les économies qu'il représente, doit cependant être remis en perspective avec la réduction des effectifs et des missions constatées entre 2011 et 2016.

2.2 Une utilité toujours problématique

Des améliorations ont, sans aucun doute, été observées mais sans effet sur la plus-value apportée par la délégation, cette reconfiguration s'est, ainsi, effectuée en partie au détriment de l'utilité de l'organisme.

La délégation à Paris vit un paradoxe. La veille stratégique et la représentation de la Polynésie française, qui justifient en dernière analyse son existence, ont été, à divers titres, reléguées à l'arrière-plan.

Dans son organisation actuelle, la performance de la DPF reste relativement modeste. Et la délégation continue à représenter une dépense à rentabiliser grâce à un enrichissement des missions et une meilleure utilisation de l'immeuble dans lequel elle est installé.

2.2.1 La performance reste relativement modeste

La délégation ne remplit en 2017, sans progrès significatif par rapport au constat de 2011, qu'une faible partie des missions, et ce, malgré la réduction qu'elles ont subie en 2015.

La relative modestie de la performance de la délégation se vérifie dans la qualité inégale des résultats qu'elle obtient, mais surtout dans le confinement de la délégation aux tâches relevant exclusivement de l'assistance matérielle auprès des membres du gouvernement en mission à Paris.

La faiblesse de la performance résulte aussi d'une gestion du personnel déconnectée des enjeux.

2.2.1.1 Une activité de plus en plus prosaïque

L'analyse de l'activité de la délégation depuis 2011 en termes de performance, a permis d'établir un constat mitigé.

L'activité de la délégation depuis 2011 s'est en gros scindée en trois groupes homogènes.

Un premier groupe formé d'activités en lien avec le soutien logistique qui ont été assumées avec une relative efficacité, mais pour lesquelles, la DPF n'a été que peu sollicitée eu égard aux moyens dont elle disposait.

Pour le soutien logistique, la délégation dispose d'un parc automobile comprenant 4 véhicules¹⁹ et de 2 chauffeurs²⁰. Elle maintient haut le pied trois bureaux équipés, dont un réservé au président et deux agents de service faisant fonction de majordome. S'y ajoute un appartement au dernier étage dédié uniquement aux séjours du président.

Les véhicules sont utilisés pour des liaisons aéroports-Paris ou pour des trajets vers les rendez-vous. Le véhicule d'allègement sert au fonctionnement courant de la délégation et pour le soutien des salons commerciaux.

Ces moyens ont bien été utilisés. Mais leur faible fréquence d'utilisation interroge. En 2016, la délégation a mobilisé en permanence 2 chauffeurs et 4 véhicules de remise pour assurer 309 jours de missions, soit nettement moins que le potentiel disponible qui était d'environ 500 jours chauffeurs.

Cette situation souligne le décalage persistant entre les moyens alloués qui sont encore trop importants pour le service rendu.

La chambre invite la déléguée en fonction à approfondir, par exemple, l'étude concernant la composition optimale du parc automobile, et le mode de financement. Figure une annexe de ce rapport une comparaison de coût s'appuyant sur l'activité de 2016.

Un second groupe rassemble les missions pour lesquelles l'efficacité a été bien moindre, principalement en raison de l'absence de fil conducteur ou de stratégie prédéterminée.

Dans les différents arrêtés depuis 2011²¹, les modes d'organisation privilégiés par la collectivité ont été sur le plan interne, des notes d'organisation, et pour identifier les matières déléguées, les délégations de signatures.

Ces deux principes d'organisation sont malheureusement demeurés largement lettre morte. Le contour des interventions de la délégation est donc resté flou, et uniquement régi par des instructions techniques générales, comme par exemple pour la vérification des bourses étudiantes.

La gestion des foyers étudiants, qui est l'autre volet de l'action de la DPF auprès des étudiants, est aussi assez mal définie. Dans les arrêtés constitutifs de 2013 et 2015, la DPF a été uniquement chargée de la gestion immobilière des foyers étudiants, soit qu'il s'agissait pour elle « de gérer les foyers étudiants, dans la limite des délégations consenties en matière d'administration des intérêts patrimoniaux du pays », ou qu'il s'agissait depuis 2015, « de veiller au suivi et à l'entretien des biens immobiliers de la Polynésie en France métropolitaine ».

C'est ainsi que pour remédier à l'état déplorable de ces installations, la délégation a reçu près de 30 MF CFP des crédits pour réaliser des travaux de rénovation et de mise aux normes.

¹⁹ Le parc automobile se compose de 2 véhicules achetés : une Mercedes 600 allongée, d'un modèle ancien et une camionnette Partner, et de 2 véhicules loués : une Peugeot 508 et un SUV 5008.

²⁰ Aptes sans restriction contrairement à la situation qui prévalait en 2011.

²¹ Déjà présent dans l'arrêté de 2007.

En revanche, hormis entre 2013²² et 2015, la délégation n'a jamais été explicitement chargée d'une responsabilité particulière concernant le contrôle administratif des foyers.

Elle s'est donc contentée, au titre de l'assistance apportée à des ressortissants polynésiens en métropole, de soutenir les associations en leur prêtant ses salles de réunions et ses locaux, sans d'ailleurs qu'aucune convention de mise à disposition des locaux ne soit passée.

Le contrôle des associations, très curieusement, s'exerce depuis Papeete alors qu'à proximité la délégation est disponible pour ce type de mission. Encore eût-il fallu que le rôle de la délégation ait été défini avec une précision suffisante²³.

Les faibles montants financiers en jeu pourraient être aisément contrôlés par la délégation sur mandat de la DGEE.

Tableau n° 5 : Subventions versées à la fédération des associations des étudiants de Polynésie française (FAEPF) et aux associations des étudiants de Polynésie française (AEPF), en F CFP

Année	FAEPF		AEPF DE PARIS		AEPF DE BORDEAUX		AEPF D'ANGERS	
	Montant	Référence	Montant	Référence	Montant	Référence	Montant	Référence
2011	4 791 050	arrêté n°1371/CM du 08/09/2011			417 661	arrêté n°1980/CM du 07/12/2011	357 995	arrêté n°1600/CM du 24/10/2011
2012	6 977 327	arrêté n°1348/CM du 10/09/2012	717 661	arrêté n°0019/CM du 08/01/2013				
2013	6 402 506	arrêté n°0692/CM du 13/05/2013	574 702	arrêté n°2077/CM du 30/12/2013				
2014	7 694 988	arrêté n°2182/CM du 29/12/2014						
2015	7 694 988	arrêté n°2146/CM du 24/12/2015	1 972 348	arrêté n°2294/CM du 29/12/2015				
2016	7 694 988	arrêté n°1982/CM du 01/12/2016						

Note de la DGDE: à partir de 2011, les subventions aux AEPF (Montpellier, Aix, ...) ont été intégrés à la subvention de la FAEPF (sauf pour Bordeaux, Angers et Paris). La FAEPF a ensuite financé les actions des associations d'étudiants (sous forme de prise en charge directe, c'est à dire que pour chaque action organisée par les AEPF, c'est la FAEPF qui finance le(s) projet(s)). A partir de 2012, les subventions pour les AEPF de Bordeaux et Angers ont été intégrées à la subvention de la FAEPF. En 2014, l'AEPF de Paris a intégré la subvention de la FAEPF

Source : Direction générale de l'éducation et des enseignements

Un flou identique entoure l'intervention auprès des malades. Elle occupe deux agents de la délégation qui se consacre à la visite des patients sur les lieux d'hospitalisation ou de convalescence, renforcé parfois par la déléguée en personne. Cette mission s'effectue, depuis plusieurs années, en doublon avec la caisse de prévoyance sociale (CPS), organisme présent dans les murs de la délégation, dont c'est la vocation naturelle. Il est donc désormais urgent

²² « Apporter son concours technique, logistique et administratif aux associations d'étudiants » - arrêté n° 867 CM du 27 juin 2013, article 6.

²³ De manière connexe, le rôle dévolu à la Fédération des associations semble excéder en fait les possibilités offertes dans la convention d'objectifs et de moyens établis chaque année. D'un côté la fédération se voit, à juste titre, interdite à l'article 4 de subventionnement à destination des autres associations mais, à l'article 2, autorisée à « réunir les ressources financières et les outils nécessaires au bon fonctionnement des associations ». Dans ces conditions, l'acquittement des factures des 9 associations paraît réalisé sans être prévu explicitement dans la convention d'objectifs. Les comptes de la fédération font en outre apparaître un poste intitulé « levée de fonds » paradoxalement positionné en dépense. Faut-il comprendre qu'il s'agit des factures présentées par les associations ou bien qu'aucune facture n'est présentée. Une clarification, à peu de frais, permettrait une plus grande transparence.

qu'une saine répartition des tâches résulte de la recherche de la meilleure synergie entre les deux organismes.

S'ajoutent à cet accompagnement sanitaire, des actions entretenant le lien avec les polynésiens vivant en métropole. Celles-ci se développent au gré des occasions, à l'initiative de la délégation mais sans cadre préalablement défini notamment avec la direction des affaires sociales (DAS).

L'essentiel de cette activité consiste en diverses animations culturelles organisées par les polynésiens de métropole ou en participation à des manifestations sportives (Vendée va'a) culturelles (Salon du livre) ou culinaires (salon gastronomique des outre- mers).

De manière analogue, une précision insuffisante a handicapé es actions de valorisation de l'image de la Polynésie. Ainsi le défaut de stratégie médias dûment formulée et déclinée n'a pas permis l'émergence d'un plan d'actions de valorisation. Dès lors, la valorisation de l'image de la Polynésie française a été le plus souvent confondue avec la médiatisation d'événements concernant l'Outre-mer en général mais pas spécialement la Polynésie française. Au final, les articles et les émissions consacrées à la Polynésie française, quoiqu'en hausse, demeurent modestes et l'articulation avec les agences missionnées pour la promotion de la Polynésie française, difficile.

Les missions qui ont dû subir une forte dévalorisation forment un troisième groupe, qui est celui qui a le plus souffert des compétences limitées disponibles à la délégation par rapport aux exigences. Il concerne essentiellement deux missions : la veille stratégique et la représentation de la Polynésie auprès de l'Etat et de l'union Européenne.

La veille stratégique a disparu des attributions de la délégation alors qu'elle devait en être le fleuron si l'on se réfère aux attentes initiales.

Il était encore assigné à la délégation en 2011 d'assurer la veille stratégique, et « la collecte, l'analyse et l'étude des mesures adoptées par les autorités institutionnelles susceptibles d'avoir des répercussions sur la Polynésie française ». La DPF devait également « suivre les affaires économiques initiés par la Polynésie française ». En 2013, il n'était plus question que « d'appuyer les actions des ministres dans le cadre de la préparation, du suivi et de la mise en œuvre des conventions signées avec l'Etat », l'essentiel de la mission étant confiée à une personnalité extérieure à la délégation. En 2015, la mission de veille stratégique est circonscrite au simple suivi des relations avec les autorités nationale et européenne.

Ainsi, l'action de la DPF dans ces missions quasi diplomatiques a considérablement été réduite aussi bien s'agissant de l'Etat que de l'Union Européenne.

Concernant les relations avec l'Etat, la DPF est censée agir sous la direction du président et du gouvernement. Elle n'est a priori associée à aucune question en particulier. Le suivi des conventions passées avec l'Etat a disparu des missions effectives de la DPF, et la prise de connaissance des dossiers polynésiens reste peu formalisée. La déléguée a d'ailleurs effectué plus de déplacements en Polynésie pour des questions concernant le fonctionnement²⁴ de la délégation que pour connaître des dossiers en cours.

L'organisation des relations avec l'Union Européenne a souvent évité la DPF. Avant qu'il ne soit décidé la fermeture de l'antenne de Bruxelles en 2012 pour des raisons

²⁴ 3 en 2015 contre 1 en 2016.

budgétaires²⁵, le principal canal passait par Bruxelles, la DPF n'assurant que la gestion immobilière du local. Désormais, les relations européennes sont dirigées depuis Papeete par un bureau dédié s'appuyant autant que de besoin sur un agent contractuel basé à Paris.

Ce schéma requiert un haut degré de coordination, sauf à générer des retards dans le déblocage des fonds théoriquement ouverts à la Polynésie française.

Ainsi, l'activation de la réserve B du 11^{ème} FED pour répondre aux urgences consécutives aux inondations de janvier 2017 n'était toujours pas finalisée en juin 2017 ; d'autres dossiers de financement, acquis, ont souffert, et certains souffraient encore, des difficultés de mise au point entre Papeete et la DPF. La validation finale du programme territorial d'appui budgétaire au secteur du tourisme était prévue pour octobre 2017 alors que le document avait été adressé à l'échelon central dès mars 2017.

Actuellement, le poste à la DPP est tenu par un agent contractuel, il est par définition sujet à des renouvellements fréquents. A l'analyse, cette organisation semble encore trop fragile par rapport aux enjeux et aux gains à retirer par la Polynésie française. Le rôle de la délégation est donc possiblement susceptible d'évoluer, notamment si est incluse dans le raisonnement la difficulté supplémentaire de pérenniser un bon niveau de compétences en matière européenne en poste à Paris.

Enfin, concernant la représentation de la Polynésie française, la perte de substance a été notable. Ceci a été particulièrement significatif dans le fiasco que constitue à ce jour l'intervention de la DPF dans les relations économiques.

Après les résultats très insuffisants obtenus à travers les diverses formules expérimentées, la diminution en termes de contenu a été tellement sensible que l'assistance technique sur les dossiers est devenue seulement synonyme d'assistance logistique.

Pour remédier à ces succès inégaux, la chambre territoriale a souhaité formuler cinq recommandations concernant l'organisation interne de la délégation et l'articulation avec l'échelon central afin de conforter l'activité de la DPF.

Recommandation n° 1 : Rédiger au plus vite les notes d'organisation interne de la délégation.

Recommandation n° 2 : Utiliser autant que nécessaire la procédure de délégation de signature préconisée dans les arrêtés.

Recommandation n° 3 : Préciser dans une convention les interventions respectives de la caisse de prévoyance sociale et de la délégation pour l'assistance aux malades.

Recommandation n° 4 : Elaborer une stratégie de communication à destination des médias nationaux.

²⁵ Economie évaluée à 7,5 MF CFP en 2011- communication en conseil des ministres n° 41.11/PR du 18 septembre 2011.

Recommandation n° 5 : Confier le poste de correspondant en matière européenne à un agent permanent de la collectivité.

2.2.1.2 Une gestion des ressources humaines insuffisante

Cette faible performance de la DPF s'explique en grande partie par une gestion des ressources humaines peu imaginative. Rien ou presque n'a été consciemment entrepris pour répondre à la faiblesse de l'effectif, premier frein à la performance de la DPF.

La négociation des conditions d'emploi des déléguées n'a pas été conduite avec toute la rigueur requise. La DPF a eu à subir cet état de fait, n'étant bien sûr pas partie prenante à la négociation. Ainsi, en deux occasions, en 2013 et en 2014, les clauses concernant les hypothèses de fin anticipée de l'emploi de Mme Salmon et de Mme Girardin n'ont pas été prévues ou formulées précisément. Il a été nécessaire dans les deux cas d'avoir recours à une transaction coûteuse, 4,3 MF CFP dans le premier cas²⁶, et 5,8 MF CFP²⁷ dans l'autre, pour mettre fin à un développement contentieux risqué la collectivité ayant reconnu concernant Mme Salmon que « la rupture du contrat de travail (...) n'a pas respecté la procédure prévue à cet effet » et concernant Mme Girardin pour « prévenir un litige relatif à l'exécution d'une convention de prestation de service sur des travaux préparatoires à l'élaboration d'un pacte de croissance ».

En outre, la gestion des ressources humaines entre 2011 et 2017 n'a pas contribué significativement à augmenter la qualification de l'effectif. Aucun renfort en agent de catégorie A (cadre) n'a été constaté, par contre, il y a eu une forte diminution entre 2011 et 2016 des agents de catégories B, de 6 à 1 et le maintien du nombre d'agents en catégorie C et D.

De sorte que la délégation est toujours en déficit de compétences non seulement pour investir les missions quasi diplomatiques attendues mais aussi pour remplir la gamme restreinte de missions qui lui est désormais dévolue.

²⁶ Convention 6427/PR du 17 octobre 2013.

²⁷ Arrêté 904/CM du 18 juin 2014.

Ainsi, même pour intervenir dans une mission administrative classique impliquant toutefois la maîtrise des techniques de la commande publique, la délégation a été mise à mal, faute de posséder en son sein les compétences utiles.

Les techniques de gestion des ressources humaines les plus modernes ont, de plus, été mises en œuvre tardivement à la DPP.

Ainsi, la gestion des ressources humaines par référentiel de gestion (document unique d'organisation et de gestion - DUOG) n'a été appliquée qu'en 2011, soit avec dix à quinze ans de retard sur les autres organismes et services de l'administration polynésienne.

Plus grave, la maquette idéale des postes est restée figée dans le schéma dépassé, en dépit de toutes les critiques et des résultats. Paradoxalement, l'effectif cible est resté constant à 32 emplois.

Ainsi, le DUOG, qui représente la maquette idéale du service en termes de ressources humaines, n'abdique aucune ambition, ne tenant nul compte de la réduction des missions intervenue après 2011.

En 2016, sur les 32 postes figurant au DUOG, 9 postes étaient de catégorie A, 7 de catégorie B, 7 de catégorie C et 9 de catégorie D. A la même date, la DPF comptait seulement 18 agents en poste, dont 2 en CDD, ce qui laissait 14 postes vacants mais considérés comme « à pourvoir » et donc ouverts au budget.

En 2017, le DUOG reste inchangé, mais 18 postes sont désormais vacants.

Si bien, qu'il convient de constater que la réflexion relative à la future configuration de la DPF n'a pas été entamée.

Figurent encore dans le DUOG des postes qui ne correspondent plus aux orientations nouvellement définis, ni à l'activité constatée. Par exemple, le maintien de sept postes de chargé d'accueil, un à la direction, deux au bureau de la promotion et de la communication et quatre au bureau de soutien à la communauté polynésienne ne sont pas justifiés par l'activité. De même, il serait utile de s'interroger sur le maintien des deux postes de chauffeur de transport en commun de personnes alors que le recours à location de service a de fortes chances de prospérer. La mission de veille stratégique étant totalement abandonnée depuis de nombreuses années, il n'est sans doute pas nécessaire de maintenir deux postes de chargés d'études socio-économiques. Le bureau de la promotion et de la communication compte, quant à lui, de façon sans doute superflue quatre chargés de communication. Enfin, le bureau de l'administration et des finances paraît aussi surdimensionné avec un chef de bureau, deux chefs de bureau adjoint, comptables, un secrétaire comptable, un employé de bureau et un technicien informatique.

En l'absence de projet pour la DPF, et dans l'état actuel du service rendu, les postes budgétaires ouverts pourraient au total être facilement limités à une quinzaine, ce qui, par ailleurs rendrait plus difficile le retour aux errements critiquables du passé.

Il serait, par exemple, pertinent de tirer profit des départs naturels liés à la démographie des effectifs de la délégation.

En 2017, 50% des effectifs sont âgés de 60 ans ou plus, soit sept personnes dont deux âgées de plus de 65 ans. C'est assurément une occasion lors de leur départ à la retraite de renforcer les compétences présentes au sein de la délégation afin d'en améliorer la performance. Mais ce renforcement en capacité ne pourra avoir lieu que si et seulement si, tout remplacement poste à poste est exclu, et à la condition qu'aucune dérogation d'âge ne soit plus admise.

La chambre territoriale considère qu'il conviendrait de répondre en priorité aux problèmes récurrents posés par l'inadaptation de la qualification des agents de la DPF, mais aussi par la gestion des contrats de travail, bien que désormais devenue résiduelle. A cette fin, elle a formulé deux recommandations.

Recommandation n° 6 : Prévoir systématiquement les conditions financières des fins de contrat prématurées.

Recommandation n° 7 : Utiliser les départs naturels pour accroître la compétence du personnel de la délégation.

2.2.2 La question de l'utilité de la délégation reste posée

Les performances de la délégation, son apport réel au bon accomplissement des visées du gouvernement polynésien dans ses relations avec l'Etat et l'Union Européenne ont démontré que l'ajustement budgétaire, pour justifier qu'il ait été, n'est pas une fin en soi.

Si l'utilité de la délégation se démontre par les résultats obtenus, elle doit en même temps satisfaire aux critères d'efficacité, ce qui implique pour elle de viser à la meilleure rentabilité donc au meilleur coût pour les actions qu'elle accomplit.

2.2.2.1 La diminution du budget ne résout pas l'entière du problème

La délégation coûte, en apparence, moins chère au budget de la Polynésie française en 2017 qu'en 2011. La baisse est nette et représente 27% par rapport au budget de 2011.

Tableau n° 6 : Charges de fonctionnement de la DPF, en MF CFP

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Evolution 2016/2011
Charges de fonctionnement	206,67	174,92	194,57	182,60	164,73	150,80	-27%

Sources : Budget de la Polynésie française et DPF

Cette diminution provient de la baisse des charges analysée plus avant mais aussi d'une augmentation des recettes propres de la délégation. Celles-ci sont essentiellement tirées de la location de bureau.

Les loyers des bureaux loués à la compagnie aérienne Air Tahiti Nui (ATN) et à la CPS pour leurs activités propres ont été réévalués, en concordance avec les précédentes observations de la chambre en 2011.

ATN dispose d'une agence commerciale de 162 m² moyennant un loyer mensuel de 677 092 F CFP. Ce loyer était en 2011 de 619 255 F CFP par mois.

La CPS occupe des bureaux d'une superficie de 116 m² pour un loyer mensuel de 407 302 F CFP, montant inchangé depuis 2011.

En outre, les baux et conventions en vigueur mentionnent le paiement des charges locatives qui sont à acquitter auprès de la collectivité.

Mais les recettes propres ont été amputés par la fin de la location du GIE Tahiti Tourisme qui, aux termes du bail qu'il avait signé en avril 2011, versait un loyer mensuel de 148 463 F CFP, augmenté des charges locatives.

Ces loyers sont maintenant au prix du marché. Dans le quartier où est localisé l'immeuble de la délégation le prix moyen de location d'un m² de bureau à l'année s'inscrit dans une fourchette allant de 43 000 F CFP à 53 000 F²⁸ CFP.

Rapporté aux surfaces louées, il n'y a pas d'écart significatif par rapport au prix du marché.

Le coût budgétaire de la délégation reste néanmoins important. En 2016, il s'élevait à 151 MF CFP.

Afin d'apprécier ce que coûte réellement la délégation dans sa configuration actuelle, il conviendrait d'ajouter au budget alloué à la délégation la valeur de l'occupation de l'immeuble du 28 boulevard Saint Germain.

Pour une occupation de 1100 m², sur une superficie totale de 1523 m², en tablant sur un prix de marché se situant au milieu de la fourchette des prix, soit 49 000 F CFP, le montant de ce loyer fictif²⁹ peut être estimé à 54 MF CFP. Une autre source donne une estimation inférieure de 10%, soit un loyer de 50 MF CFP.

Le coût réel de la délégation est donc d'environ 200 MF CFP, ce qui reste une somme très importante pour le budget du pays, nonobstant les économies réalisées.

Dans l'état actuel des services rendus par la délégation, qui sont surtout efficaces dans les missions de conciergerie et de soutien logistique, l'utilité de la délégation, dans sa configuration actuelle, n'est pas démontrée par rapport à son coût réel.

2.2.2.2 La question de l'utilité est à double volet

La question de savoir s'il faut conserver une représentation à Paris ne peut être tranchée qu'en fonction de l'utilité du service et de son coût réel. Il y a une forme d'urgence à élaborer un projet de service.

Pour répondre correctement à cette problématique récurrente, il convient de dissocier la question du contenu des missions de celle du coût du service installé au 28 boulevard Saint Germain.

En premier lieu, l'analyse de l'activité de la délégation montre que seule la mission de représentation semble nécessiter une implantation à Paris afin d'assurer auprès des institutions nationales et européennes une veille et une permanence favorable au bon avancement des dossiers sensibles (contrats de projets, suivi des conventions Etat, etc.).

En particulier, le suivi continu des dossiers en cours et le dialogue technique avec les services de l'union européenne recèlent un potentiel de retombées financières très appréciable, qui, à eux seuls, peuvent justifier un investissement particulier.

²⁸ Source : site internet de bureauxlocaux.com

²⁹ Ou loyer administratif.

Toutefois, faute de cadre général ou des compétences requises in situ, cette configuration n'est pas encore d'actualité.

A contrario, les missions logistiques ou administratives ne peuvent que faiblement justifier à long terme le financement d'une délégation à Paris.

L'approche pragmatique qui a prévalu depuis 2013 trouverait un prolongement logique en réévaluant sans attendre les missions et le rôle de la délégation dès lors que des compétences adaptées seraient réunies.

En second lieu, l'utilité de la délégation ne doit plus être séparée des considérations financières.

Les errements passés ont suffisamment montré que le maintien à n'importe quel coût d'une délégation à Paris, n'a pas beaucoup de sens.

Or, une activité logistique, même complétée par quelques actions d'animation sociale et culturelle, ne justifie pas dans la durée les dépenses consenties. C'est la raison pour laquelle la recherche du coût le mieux ajusté au service rendu par la délégation doit être parallèle à la question fondamentale des missions confiées à la délégation.

Dans cet ordre de considération, l'optimisation de l'utilisation de l'immeuble du 28 boulevard Saint Germain est essentielle.

En 2012, la collectivité a choisi de conserver le 28 boulevard Saint Germain dans ses actifs malgré ses difficultés financières. L'évolution des prix immobiliers n'a pas démentie ce choix : au prix du marché, la valeur de l'immeuble oscille³⁰ actuellement entre 1,5 et 1,8 milliard de F CFP.

Mais, l'immeuble est occupé par la délégation de manière peu optimale, ce dont d'ailleurs la déléguée en fonction s'efforce de remédier en redéployant les effectifs dans les étages.

L'occupation de l'espace reste peu adaptée à l'activité réelle de la délégation. Hormis l'étage directorial où sont installés les bureaux de passage dont celui du président, la dimension des locaux est dans l'ensemble assez peu en rapport avec le nombre et l'activité des occupants.

L'immeuble est, à l'évidence, sous-utilisé : un étage de bureaux est inoccupé, l'appartement du dernier étage est vide et les installations de cuisine semi-professionnelle en sous-sol ne sont utilisées que très rarement. L'attractivité de la boutique de mise en valeur de la Polynésie reste, au surplus, modeste. En 2016, l'espace vitrine de la Polynésie n'a été visité que par 105 personnes.

Dans l'optique de la rentabilisation de cet actif de valeur, la délégation pourrait fonctionner dans un espace plus restreint, quelle que soit la volumétrie future des missions qui lui seront confiées. Ainsi, par exemple, il serait possible de réserver 400 m² à la délégation sur les 1100 m² à vocation de bureau ; dès lors, 700 m² seraient disponibles à la location. Au prix du marché, cette nouvelle occupation de l'immeuble pourrait générer une recette annuelle comprise entre 27 et 34 MF CFP ; ces loyers permettraient de couvrir de 18 à 22 % du budget actuel de la délégation.

D'évidence, la réflexion sur le devenir du 28 boulevard Saint Germain n'est pas close.

³⁰ Prix moyen estimé : entre 9 485 € et 14 044 € le m² (site meilleursagents.com).

La réflexion sur les conditions du maintien de la délégation à Paris, au 28 boulevard Saint Germain, doit s'ouvrir. Dans ce cadre, l'idée avancée en 2011 d'associer la CCISM ou les entreprises de Polynésie française à la veille économique, y trouverait toute sa place.

En tout état de cause, la chambre invite la collectivité de la Polynésie française à mieux rentabiliser cet actif de valeur par une gestion plus affinée de son potentiel, contribuant à justifier le déploiement d'une délégation à Paris, au 28 boulevard Saint Germain.

La chambre territoriale a donc émis sur ces points deux recommandations finales.

Recommandation n° 8 : Rentabiliser avant 2019 l'occupation de l'immeuble sise au 28 boulevard Saint Germain grâce à une gestion appropriée des espaces pouvant générer une recette de location comprise entre 27 et 34 MF CFP.

Recommandation n° 9 : Elaborer avant 2019 un projet de service de la délégation en fonction des objectifs de la présidence à court et à moyen terme.

3 CONCLUSION

En définitive, la fin des spécificités reconnues à la délégation, notamment la fin du statut spécial du personnel a été une des conditions de son maintien à Paris, position au reste affirmée de manière de moins en moins ambiguë depuis 2014. L'ajustement des missions au savoir-faire disponible qui a pu être constaté, en a été le corollaire obligé.

En 2017, bien que le coût réel reste conséquent, la délégation à Paris coûte en apparence moins qu'en 2011.

Le climat social, qui a connu bien des tensions, a retrouvé la sérénité qui sied aux organisations administratives.

Toutefois, la délégation peine à formuler un projet de service de qualité. Cette situation s'explique en partie par l'absence de cap clair fixé en amont par la collectivité de la Polynésie française.

En attendant, la configuration actuelle de la délégation, en dépit des économies réalisées, n'est acceptable que s'il s'agit d'une étape avant un redéploiement plus ambitieux et une plus-value indiscutable.

En 2011, la conclusion de la chambre territoriale des comptes était que la DPF représentait une charge disproportionnée par rapport au service rendu. En 2017, malgré les solutions pragmatiques appliquées, le service rendu demeure encore bien loin de ce qui justifierait pleinement le maintien de cet organisme à Paris, au 28 boulevard Saint Germain, avec ce niveau et ce type d'activité.

Aussi, l'amélioration de l'utilité de la DPF passe-t-elle, outre l'élaboration d'un véritable projet de service, par l'organisation des usages de l'immeuble du 28 boulevard Saint Germain que la collectivité a choisi de conserver dans ses actifs.

ANNEXE

Annexe n° 1. Comparaison du coût du service de transport 37

Annexe n° 1. Comparaison du coût du service de transport

Le service de transport de personne de la DPF assure la prise en charge des missionnaires, présidence et ministères, dès leur arrivée à l'aéroport et au cours de leurs rendez-vous dans Paris. Il prend également en charge les transferts depuis et vers l'aéroport des sénateurs et des députés de la Polynésie française.

La DPF a configuré le service de transport de personne au moyen de 4 véhicules, dont 2 en leasing et 2 en propriété, et de 3 chauffeurs (maquette DUOG 2016). Même dans cette configuration confortable, il arrive que la DPF soit contrainte de faire appel à des prestations de transport afin, par exemple, d'assurer la prise en charge simultanée de plusieurs missionnaires.

Le coût annuel de ce service peut être évalué à plus de 15 MF CFP comprenant la prise en charge salariale des chauffeurs (11 MF CFP), la location des 2 véhicules en leasing (1,3 MF CFP), les assurances pour la flotte des 4 véhicules (1,3 MF CFP), la location de 4 place de parking (1,1 MF CFP) et l'entretien des véhicules (0,5 MF CFP). Il n'a pas été retenu de charges d'amortissement sur les 2 véhicules en propriété compte tenu de leur âge.

Un rapide calcul basé sur le nombre de missions accueillies par la DPF au cours de l'année 2016 montre que 135 transferts aéroport ont eu lieu et qu'au maximum, 200 jours de rendez-vous ont mobilisé les chauffeurs.

Nombre de missions par jour en 2016 :

Jours	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31	Total
Janvier	0	0	0	1	0	0	0	0	1	1	3	1	1	2	0	0	3	1	0	0	1	0	0	0	3	1	1	2	1	4	1	28
Février	1	1	1	1	1	1	2	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	1	1	2	1	3	2			20
Mars	1	1	2	1	3	0	0	0	0	0	0	0	1	3	1	1	1	1	1	1	4	1	1	2	0	0	0	0	1	1	0	28
Avril	2	2	1	1	1	2	0	0	1	1	2	1	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	18
Mai	0	2	0	2	2	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	2	4	3	3	3	4	3	2	4	3	40
Juin	5	2	3	3	3	1	2	2	1	2	1	1	0	0	0	0	0	0	1	2	3	2	2	2	2	0	0	1	0	0	41	
Juillet	0	0	1	3	4	3	4	1	1	2	1	0	0	0	3	1	1	1	3	3	2	1	3	0	0	0	1	0	0	0	39	
Août	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	1	1	1	1	1	0	0	1	1	1	1	11
Septembre	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	2	1	1	1	1	1	0	0	0	0	10	
Octobre	1	1	2	3	3	4	3	4	1	0	0	2	0	0	1	0	0	0	0	0	1	2	5	2	2	2	2	1	1	1	1	43
Novembre	3	1	1	1	2	1	1	2	1	1	1	1	0	0	0	1	1	0	0	1	2	1	1	1	1	1	1	0	0	0	27	
Décembre	0	0	0	2	2	2	3	1	0	0	0	1	0	0	1	0	0	2	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	17

Source: DPF

En comparaison, une formule de location de véhicule avec chauffeurs serait une source potentielle d'économie.

Dans ce domaine, les prestataires de service haut de gamme sont nombreux à Paris, proposant à la fois véhicules et chauffeurs, mobilisable à la carte de 1 heure jusqu'à 14 heures par jour, et des forfaits pour les transferts aéroport. Un prestataire (Paris Best Way) propose ainsi des transferts aéroport en Mercedes classe E pour 130€ (15 600 F CFP) et des locations de véhicule de même gamme, avec chauffeurs, pour 456 € (54 720 F CFP) par jour (8 heures).

Sur cette base, il peut être établi qu'en 2016, le coût des transferts aéroport aurait été de 2,1 MF CFP et celui des rendez-vous, de 10,7 MF CFP en considérant une mobilisation largement surestimée du véhicule et du chauffeur, de 8 heures par jour de mission.

Il apparait donc que la DPF pourrait réaliser des économies substantielles en optant pour l'externalisation du service de transport des personnes. Ces gains peuvent être estimés à un montant minimum de 3 MF CFP par an, et certainement à plus de 5 MF CFP par an grâce à une gestion efficace de l'agenda des missionnaires. La DPF y gagnerait également en souplesse d'utilisation.



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