

Atelier n°4

Le renforcement de l'efficacité des institutions de la Polynésie française

Responsable : Mme Yolande VERNAUDON

Assistante : Mme Hélène LILIN

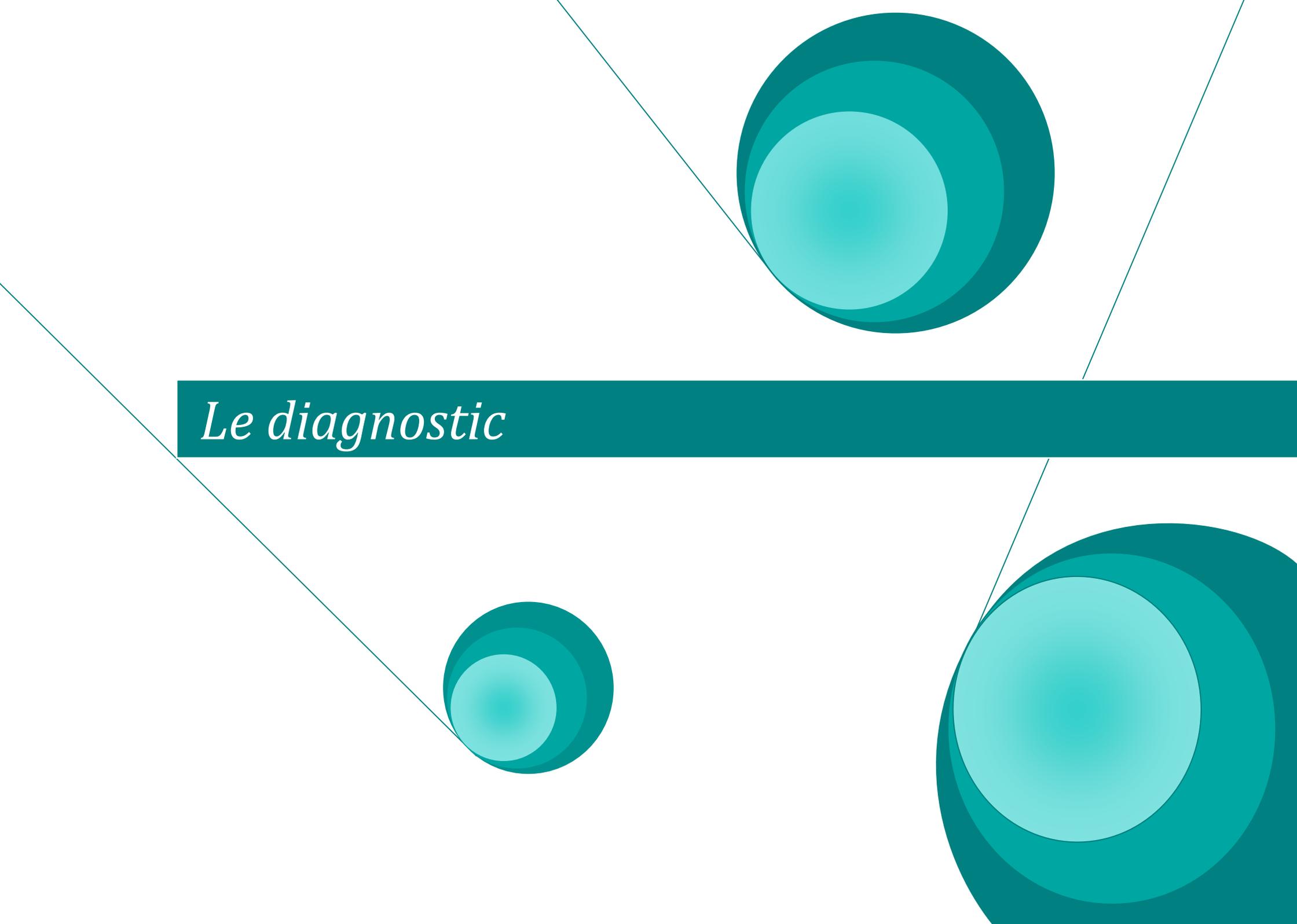


Septembre 2009



*Etats généraux de l'outre-mer
en Polynésie française*



The image features a central teal horizontal bar with the text "Le diagnostic" in white, italicized font. Surrounding this bar are three stylized teal circles of varying sizes, each composed of three concentric layers of different shades of teal. Thin teal lines radiate from the corners of the page towards these circles, creating a geometric, abstract design.

Le diagnostic

SOMMAIRE

1. Les compétences et leurs modalités d'exercice

1.1. LA NOTION D'AUTONOMIE

1.1.1 La gestation de l'autonomie polynésienne

1.1.2 L'autonomie polynésienne de 2004

1.2 L'ETAT, LES INSTITUTIONS DE LA POLYNESIE FRANÇAISE ET LEURS POUVOIRS RESPECTIFS

1.2.1 L'Etat en Polynésie française

*Le représentant de l'Etat : le Haut-commissaire
Les grandes fonctions de l'Etat*

1.2.2 Les institutions de la Polynésie française

Le pouvoir exécutif : le Président et le gouvernement de la Polynésie française

Le pouvoir délibératif : l'assemblée de la Polynésie française

Le pouvoir consultatif : le CESC et le haut conseil

1.2.3 La répartition des pouvoirs en Polynésie française

La compétence d'attribution de l'Etat

Les compétences de la Polynésie française

La participation de la Polynésie française aux compétences de l'Etat

1.2.4 L'exercice du pouvoir normatif

L'application des lois et règlements en Polynésie française

Les normes juridiques polynésiennes

L'activité réglementaire des institutions en Polynésie française

2. Transparence et contrôle de l'action des pouvoirs publics

2.1 LE CONTROLE INTERNE AUX INSTITUTIONS DE LA POLYNESIE FRANÇAISE

2.1.1 Le contrôle de l'action du gouvernement par l'assemblée de la Polynésie française

L'information de l'assemblée

Le contrôle budgétaire et financier : l'instauration d'un débat d'orientation budgétaire et la création de la commission de contrôle budgétaire et financier

La sanction du contrôle : la motion de défiance et la motion de renvoi

2.1.2 Le contrôle par les services administratifs

Le contrôle hiérarchique

L'inspection générale de l'administration

Le contrôle financier

2.2 LE CONTROLE EXTERNE AUX INSTITUTIONS DE LA POLYNESIE FRANÇAISE

2.2.1 Contrôle et régulation par le Haut-commissaire de la République

Le contrôle des actes

Les interventions du Haut-commissaire dans le fonctionnement des institutions de la Polynésie française

2.2.2 Contrôle et régulation par les juridictions administratives et judiciaires

Les juridictions administratives

Le juge judiciaire

2.2.3 Le contrôle exercé par la juridiction financière : la chambre territoriale des comptes (CTC)

Les missions générales de la chambre territoriale des comptes (CTC)

2.3 LE CONTROLE PAR LE CITOYEN

3. Gouvernance

3.1 CHRONIQUE D'UNE INSTABILITE INSTITUTIONNELLE

3.1.1 Chronologie des gouvernements depuis 2004

3.2 LE SYSTEME ELECTORAL

3.3 LE MODE DE SCRUTIN EN POLYNESIE FRANÇAISE

3.3.1 Le découpage de la Polynésie française

2004 : un mode de scrutin combinant prime majoritaire au profit de la liste arrivée en tête, représentation proportionnelle à la plus forte moyenne et un seuil d'accès à la répartition des sièges

Début 2007 : la suppression de la prime majoritaire

Fin 2007 : un mode de scrutin de liste à deux tours, combinant représentation proportionnelle à la plus forte moyenne et un seuil d'accès à la fusion des listes et à la répartition des sièges

4. Le service public : une présence en contraste

4.1 LES TROIS FONCTIONS DU SERVICE PUBLIC

4.1.1 Administration centrale : prospective, conception, coordination, évaluation

4.1.2 Contrôle réglementaire

4.1.3 Prestations : choisir la structure idoine pour une meilleure performance

4.1.4 De la nécessité de bien distinguer ces trois fonctions, ce qui n'est pas souvent fait

4.2 UN ANGLE OBJECTIF DE CONNAISSANCE DU SERVICE PUBLIC : LES DEPENSES BUDGETAIRES

4.3 ORGANISATION GENERALE DU SERVICE PUBLIC

4.3.1 L'administration du pays

L'administration se décompose en 60 services

Les ressources humaines des services administratifs

4.3.2 Les établissements publics du Pays (hors enseignement)
31 établissements publics

4.3.3 Les sociétés d'économie mixte et autres satellites

4.3.4 Synthèse des dépenses de transferts du budget général du pays en 2008 : 14 milliards de F CFP

5. L'agent public : statut(s) et positionnement

5.1 DEPUIS 1995, UNE FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE

5.1.1 La voie d'accès à l'administration est le concours, en principe

5.1.2 Aujourd'hui coexistent plusieurs statuts d'agent public

5.2 POSITIONNEMENT DE L'AGENT PUBLIC

5.2.1 « Le grade donne vocation à occuper l'emploi », en principe

Principe bafoué entraîne démotivation des agents

Le cas des chefs de service

5.3 Confusion entre l'administration et le politique

6. Les réformes de l'administration et du service public

6.1 LA DECONCENTRATION ADMINISTRATIVE

6.2 PLUSIEURS CHANTIERS DE RENOVATION A PARTIR DE 2002

6.2.1 Séminaire des 4 et 5 avril 2002

6.2.2 Colloque du 1^{er} octobre 2002

6.2.3 Groupe de travail interministériel « administration et citoyenneté », fin 2004

6.3 UN NOUVEAU PLAN COMPTABLE POUR LE BUDGET GENERAL DU PAYS

6.4 POURQUOI FAUT-IL MESURER ET TENTER D'AMELIORER LA PERFORMANCE DES COLLECTIVITES PUBLIQUES ET DES ADMINISTRATIONS ?

6.4.1 Des objectifs qui restent à définir clairement

*6.4.2 Mesurer la performance avec des indicateurs performants
Pas d'évaluation de la performance*

L'information du citoyen : doit mieux faire

1. Les compétences et leurs modalités d'exercice

La Polynésie française est soumise à un statut fixé par la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française modifié par la loi organique n°2007-1719 du 7 décembre 2007.

La loi organique statutaire a permis le renforcement de l'autonomie polynésienne sur un plan politique et symbolique par le choix de qualifier la Polynésie française de « pays d'outre-mer », bien qu'elle demeure uniquement, au regard de la Constitution, une collectivité d'outre-mer dotée de l'autonomie.

Pour autant, le législateur organique a voulu inscrire cette dernière dans une perspective dynamique, en précisant que « la République garantit l'autonomie de la Polynésie française » et « favorise l'évolution de cette autonomie ».

1.1 LA NOTION D'AUTONOMIE

L'autonomie polynésienne s'est construite au fil des évolutions statutaires et a connu son dernier avatar en 2004.

1.1.1 La gestation de l'autonomie polynésienne

La Polynésie a eu son premier statut d'autonomie en 1957, il correspond en quelque sorte à une « autonomie sociale ».

L'Etat avait décidé à cette époque de décentraliser dans les TOM une grande partie des fonctions de l'Etat-providence.

D'importantes compétences ont été transférées dans les domaines économique (secteurs d'activité [agriculture, pêche, commerce,...], régulation économique), social (application du droit du travail, cadre de vie des Polynésiens [urbanisme, aménagement du territoire], santé, assurances, éducation, loisirs [sport, chasse], communication [transports intérieurs, postes et télécommunication, audiovisuel]) et culturel.

En contrepartie, la collectivité devait assumer financièrement l'exercice de ses compétences (principe du « self-supporting »).

Les difficultés financières rencontrées par cette dernière ont amené l'Etat à étouffer cette autonomie dans l'œuf.

Une ordonnance du 23 décembre 1958 est venue replacer le gouverneur au centre des institutions locales, et un certain nombre de compétences sont revenues dans le giron étatique (postes et télécommunication, enseignement secondaire).

Il a fallu attendre le statut de 1977 pour que la collectivité puisse bénéficier d'une « autonomie de gestion ». Une compétence de principe lui a été reconnue, ainsi que la possibilité de passer des conventions avec l'Etat pour soutenir ses projets.

En 1984, le statut polynésien franchira un cap, celui de l'« autonomie interne ». La tutelle du Haut-commissaire disparaît, elle cède la place à un contrôle de légalité exercé a posteriori par le juge administratif.

Le chef de l'exécutif devient un élu, et de manière générale, les institutions polynésiennes prennent une dimension politique : symboles (drapeau, hymne, ministres), régime parlementaire (séparation souple des pouvoirs délibérant et exécutif).

D'importantes compétences reviendront dans le giron territorial, comme les postes et télécommunication ou l'enseignement du second degré.

Plus tard, une loi du 12 juillet 1990 amorcera une tendance visant à renforcer toujours plus les pouvoirs du Président polynésien (présidentialisation du régime institutionnel).

En 1996 est voté le statut d'« autonomie de la Polynésie française ».

Les avancées statutaires sont peu significatives dans la mesure où les possibilités offertes par l'article 74 de la Constitution ont été épuisées.

Une révision constitutionnelle sera donc nécessaire pour que la marche de l'autonomie puisse se poursuivre.

Le renforcement de l'efficacité des institutions de la Polynésie française

1.1.2 L'autonomie polynésienne de 2004

La **réforme constitutionnelle de 2003** permettra à la Polynésie française, tout en restant une collectivité territoriale de l'article 72, de bénéficier de certains avantages de l'autonomie politique : à défaut d'un véritable pouvoir législatif, un contrôle juridictionnel spécifique du Conseil d'Etat et le déclassement des lois nationales empiétant sur le champ de compétence local ; à défaut du transfert de certaines compétences régaliennes, la participation des COM aux compétences de l'Etat ; la possibilité de déroger au principe d'égalité par des mesures en faveur de la population locale en matière d'accès à l'emploi et à la propriété.

Le **statut de 2004** concrétisera sur ces bases constitutionnelles l'« autonomie de la Polynésie française ».

Au final, on s'aperçoit que cette dernière est, sur un plan matériel, de nature politique : la collectivité joue, en Polynésie, le rôle du législateur national, excepté dans le domaine régalien. En revanche, elle reste, sur un plan formel, de nature administrative : ses actes conservent une valeur réglementaire ; ils ne constituent pas des lois au sens strict du terme.

Il est à noter que la tendance est au renforcement du contrôle de l'autonomie par l'Etat. en réponse au rapport peu élogieux de la Cour des comptes sur la gestion des deniers publics par la Polynésie française, une loi organique du 7 décembre 2007 est venue renforcer la transparence de la vie politique polynésienne.

1.2. L'ETAT, LES INSTITUTIONS DE LA POLYNESIE FRANÇAISE ET LEURS POUVOIRS RESPECTIFS

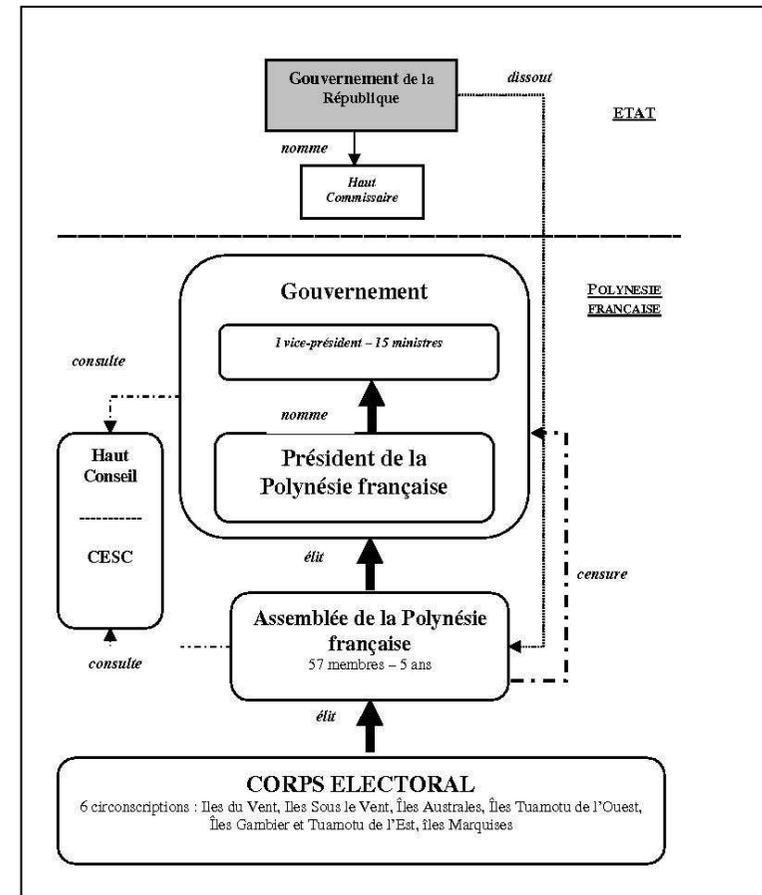
1.2.1 L'Etat en Polynésie française

Le représentant de l'Etat en Polynésie française: le Haut-commissaire

L'institution d'un « représentant de l'Etat », dénommé « Haut-commissaire de la République », œuvrant en Polynésie française, résulte de l'article 72 de la Constitution.

Issu généralement du corps préfectoral, le Haut-commissaire est nommé par décret pris en conseil des ministres. Placé sous l'autorité du ministre chargé de l'Outre-mer, il ne représente pas seulement ce ministre mais « chacun des membres du gouvernement ».

Schéma institutionnel





Le renforcement de l'efficacité des institutions de la Polynésie française

Il « est dépositaire des pouvoirs de la République » et « a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois » (art. 72 de la Constitution).

La loi organique statutaire ajoute à ces responsabilités, la charge du respect « des engagements internationaux » applicables en Polynésie française et « de l'ordre public ».

Il dirige les services de l'Etat ou contrôle ceux qui sont dotés d'une certaine autonomie. Il signe les conventions au nom de l'Etat, lorsque des conventions doivent être conclues entre l'Etat et la Polynésie française.

Il dispose de compétences spécifiques en matière de Défense.

L'article 166 de la loi organique statutaire énonce également que « le Haut-commissaire veille à l'exercice régulier de leurs compétences par les autorités de la Polynésie française ». Il exerce des missions de contrôle.

Les grandes fonctions de l'Etat

Le principe d'indivisibilité de la République peut se subdiviser en deux branches autour desquelles se rattacheront les compétences de l'Etat.

Tout d'abord, l'indivisibilité de la souveraineté. L'Etat a, sur ce fondement, un pouvoir d'auto-organisation (la « compétence de la compétence ») lui arrojant la faculté de fixer le statut de la Polynésie française : compétences, pouvoir normatif, institutions, justice, etc. A côté de cela, il assure des missions qui lui sont intrinsèques.

Sur le plan de la souveraineté interne, il veille à la sécurité et à l'ordre public : maintien de l'ordre, entrée et séjour des étrangers, sécurité maritime et aérienne, etc...

De même, la monnaie, le crédit et les changes, qui symbolisent la souveraineté économique, relèvent de la compétence de l'Etat. Sur le plan de la souveraineté externe, il mène la politique étrangère et assure la défense du territoire national.

Ensuite, les compétences de l'Etat peuvent se rattacher à l'indivisibilité du peuple.

Globalement, il s'agit de celles d'entre-elles touchant au statut des personnes (nationalité, droits civiques, état et capacité des personnes...), aux garanties des libertés publiques et à la privation des libertés publiques (droit pénal, procédure pénale, service public pénitentiaire...).

L'Etat devra, dans l'exercice de ses compétences, prendre en compte les spécificités polynésiennes.

Aussi, l'article 74 de la Constitution prévoit, à ce niveau, une garantie : la spécialité législative.

Les textes nationaux doivent faire l'objet d'une mention expresse d'extension pour être applicable.

Protecteur, ce principe peut toutefois favoriser l'inertie de l'Etat, notamment lorsque celui-ci doit faire preuve d'originalité par rapport à la métropole.

Par exemple, le tribunal foncier n'a toujours pas été mis en place alors que les litiges fonciers sont toujours aussi sensibles.

De même, le statut de pupilles de la nation n'a toujours pas été activé alors que l'adoption en Polynésie demande à être encadrée.

La solidarité nationale

S'il n'est pas obligé d'aider la Collectivité dans son champ de compétence (principe du « self-supporting »), l'Etat y consent tout de même au titre de la solidarité nationale inscrite dans le Préambule de 1946.

Ainsi, le contrat de projet (logement social, santé, grands équipements structurants, ...) signé pour la période 2008-2013 s'élève à un montant de 52 milliards de F CFP.

Un autre type de convention initié en 1977 prévoit l'intervention de l'Etat dans des secteurs bien déterminés : 5,4 milliards de F CFP ont, par exemple, été versés en 2005 au titre de la cohésion sociale et de la santé (soutien des actions de solidarité et de la santé, financement du service militaire adapté, dotation de continuité territoriale, bourses et passeports mobilité).



Le renforcement de l'efficacité des institutions de la Polynésie française

Enfin, l'Etat apporte un soutien conséquent à la reconversion économique de l'après-nucléaire : la dotation globale de développement économique (DGDE).

En 2007, les dépenses de l'Etat et de ses établissements publics se sont établies à 169,5 milliards de F CFP.

1.2.2 Les institutions de la Polynésie française

La loi organique statutaire précise en son article 5 que « les institutions de la Polynésie française comprennent le Président, le gouvernement, l'assemblée et le Conseil économique, social et culturel. ».

Bien que ne figurant pas dans cette liste, le haut conseil de la Polynésie française y est également ajouté.

La structuration des institutions polynésiennes est de type parlementaire : le pouvoir exécutif est confié à un Président et à un gouvernement, le pouvoir délibératif est dévolu à une Assemblée et le pouvoir consultatif est exercé par le Conseil économique social et culturel et le Haut conseil de la Polynésie française.

Le pouvoir exécutif : le Président et le gouvernement de la Polynésie française

Depuis la loi organique statutaire de 2004, l'exécutif de la Polynésie française est désormais constitué de deux éléments : le Président de la Polynésie française et le gouvernement.

Le Président de la Polynésie française

Le Président dispose de pouvoirs propres. Il agit également au sein de l'instance collégiale que constitue le conseil des ministres et dispose de la pleine maîtrise de cet organe. Il est aussi membre du gouvernement.

Le Président de la Polynésie française est élu par l'assemblée de la Polynésie française parmi ses membres, au scrutin secret. Le Président de la Polynésie française reste en fonction jusqu'à l'expiration du mandat de l'assemblée qui l'a élu, sauf incompatibilité, décès, démission, empêchement dont la durée est supérieure à 3 mois ou définitif, adoption d'une motion de défiance ou de renvoi.

Les pouvoirs du Président

Le Président représente la Polynésie française. Il dirige l'action du gouvernement. Il promulgue les "lois du pays", signe les actes délibérés en conseil des ministres. Il est chargé de l'exécution des "lois du pays" et des délibérations de l'assemblée de la Polynésie française et de sa commission permanente. Il exerce le pouvoir réglementaire pour l'application des actes du conseil des ministres.

Il dirige l'administration de la Polynésie française. Il nomme à tous les emplois publics de la Polynésie française, à l'exception de ceux qui relèvent de la compétence du conseil des ministres et du président de l'assemblée de la Polynésie française. Il signe tous contrats.

Il est l'ordonnateur du budget de la Polynésie française. Il assure la publication au Journal officiel de la Polynésie française des actes ressortissant à la compétence des institutions de la Polynésie française.

Les pouvoirs du Président à l'égard du gouvernement

Le Président a une maîtrise totale sur les autres membres composant le gouvernement.

Il nomme le vice-président et les ministres. Il définit leurs attributions et procède aux délégations de pouvoir nécessaires. Il peut à tout moment modifier la composition et la répartition des fonctions au sein du gouvernement. Il peut mettre fin à l'existence du gouvernement en présentant sa démission.

Il convoque le conseil des ministres, le préside et arrête son ordre du jour.

En cas d'absence ou d'empêchement du Président de la Polynésie française, son intérim est assuré par le vice-président.

Les pouvoirs à l'égard de l'assemblée de la Polynésie française

Le Président doit être informé, avant les séances, de l'ordre du jour des travaux de l'assemblée et de ses commissions ainsi que de la démission d'un représentant.

Il est destinataire des actes adoptés par l'assemblée (résolutions, délibérations, « lois du pays »).

Il peut demander la tenue d'une session extraordinaire.



Le renforcement de l'efficacité des institutions de la Polynésie française

Il informe, annuellement, l'assemblée de la Polynésie française, sur l'activité du gouvernement, des services et sur la situation économique et financière du Pays.

Il est consulté par le Haut-commissaire en cas d'élection partielle à l'assemblée de la Polynésie française et par le Président de la République en cas de dissolution de l'assemblée de la Polynésie française.

Le gouvernement de la Polynésie française

Le gouvernement est une institution collégiale, composée d'un vice président, de 15 ministres au plus et dirigée par le Président.

Les ministres, contrairement au Président, ne sont pas élus par l'assemblée de la Polynésie française.

Ils sont nommés par le Président qui dispose d'une liberté totale pour les choisir.

Le vice-président

Titulaire d'un portefeuille ministériel, il a notamment pour fonction, en cas d'absence ou d'empêchement du Président de la Polynésie française, d'assurer son intérim.

Il préside le conseil des ministres en son absence.

Les ministres

Sur le plan politique, ils participent à l'action du gouvernement et sont collectivement responsables devant l'assemblée de la Polynésie française.

Sur le plan administratif, le ministre est un chef de service, placé à la tête d'un département ministériel.

Il a autorité sur un ensemble de services « relevant du secteur administratif » dont il est chargé et il est responsable devant le conseil des ministres de la gestion des affaires qui lui sont confiées.

Le conseil des ministres

« Le conseil des ministres est chargé collégialement et solidairement des affaires de la compétence du gouvernement »¹.

La fonction gouvernementale est exercée collectivement, sous la direction du Président, par l'ensemble des ministres.

Les décisions arrêtées au sein du conseil des ministres sont réputées prises par tous ceux qui composent cette instance, quelle que soit la position individuelle défendue par tel ou tel ministre au cours d'une réunion de ce conseil : c'est la règle de la solidarité gouvernementale.

Toutes les actions de l'exécutif sont discutées et arrêtées par le conseil des ministres.

C'est le cas pour tous les projets de loi du pays ou de délibération à soumettre à l'assemblée de la Polynésie française, et au premier chef le projet de budget de la collectivité, et de tous les règlements nécessaires à l'application des lois du pays ou des délibérations ou encore de ceux pris dans le champ de compétence qui appartient en propre au gouvernement.

Tous ces actes sont signés par le Président et, le cas échéant, contresignés par les ministres qui seront chargés de leur exécution.

Le conseil des ministres dispose d'un important pouvoir normatif autonome. Dans certaines matières énumérées essentiellement aux articles 90 et 91 de la loi statutaire, il est l'unique organe à pouvoir adopter des décisions. Dans certaines matières, il peut déléguer son pouvoir.

Le champ matériel d'intervention du conseil des ministres se situe dans des domaines fort classiques : gestion des services publics (enseignement, transport, etc.), organisation de l'administration (services, établissements publics, chambres consulaires, etc.), droit public économique (tarifs, prix, commerce intérieur, restriction quantitative à l'importation, etc.), travaux publics, finances publiques, etc.

¹ Article 89 alinéa 1^{er} de la loi organique



Le renforcement de l'efficacité des institutions de la Polynésie française

Le conseil des ministres dispose d'un pouvoir de nomination. L'accès à certaines fonctions doit faire l'objet d'un avis préalable de l'assemblée de la Polynésie française.

Il nomme également les officiers publics et ministériels (huissiers, notaires, etc.) ainsi que les membres du Haut conseil.

Il détient également des attributions consultatives. Sa consultation est notamment obligatoire sur les projets de décrets « à caractère réglementaire » qui introduisent, modifient, ou suppriment des dispositions particulières à la Polynésie française, c'est-à-dire qui touchent à « l'organisation particulière » de la Polynésie française.

Le gouvernement est obligatoirement saisi pour avis dans les matières suivantes : la préparation des plans opérationnels de secours en matière de sécurité civile ainsi que la coordination et la réquisition des moyens nécessaires ; la desserte aérienne (relevant de la compétence de l'Etat) ; la réglementation du contrôle et du séjour des étrangers et la délivrance du titre de séjour ; la création et la suppression des communes, la modification de leurs limites territoriales, les transferts de chef lieu ; et enfin la nomination du comptable public de la paierie de la Polynésie française.

Le pouvoir délibératif : l'assemblée de la Polynésie française

Elle est composée de 57 représentants élus pour 5 ans au suffrage universel direct dans six circonscriptions électorales.

Les attributions du président de l'assemblée de la Polynésie française sont énumérées aux articles 136 à 138 de la loi statutaire du 27 février 2004. Il est élu pour la durée du mandat des membres de l'assemblée.

- Le **bureau** se compose de 3 vice-présidents, 3 secrétaires et 3 questeurs qui sont désignés, chaque année, à la représentation proportionnelle des groupes politiques.
- La **commission permanente** est élue, chaque année, à la représentation proportionnelle des groupes selon le système de la plus forte moyenne. Elle est composée de 21 membres dont 1 président, 1 vice-président, 1 secrétaire. Elle a compétence, entre les sessions, pour émettre des avis, adopter certaines résolutions et régler par délibération des affaires urgentes.

- Les **commissions administratives** sont au nombre de 9 : finances, affaires civiles, logement, famille, parité et protection sociale ; santé et médecine traditionnelle ; emploi et fonction publique ; aménagement, espace nature, rural et urbain, environnement, urbanisme, qualité de la vie et gestion du domaine public ; éducation et recherche ; communication, patrimoine culturel, artisanat, jeunesse et sports ; affaires économiques, tourisme, agriculture, mer et transports ; institutions et relations internationales.
- La **commission de contrôle budgétaire et financier** a été instaurée par la réforme de la loi organique dans un objectif de transparence de l'utilisation des fonds publics et de nominations à certains emplois publics de direction.

Le pouvoir consultatif : le CESC et le haut conseil

Le Conseil économique, social et culturel (CESC)

Le CESC joue un rôle irremplaçable dans l'expression des réalités économiques en assurant une représentation permanente des intérêts sociaux-professionnels

Il apparaît comme un lieu de réflexion et une force de proposition. Ses avis sont rendus publics.

Le Conseil économique, social et culturel de la Polynésie française est composé de représentants des groupements professionnels, des syndicats, des organismes et des associations qui concourent à la vie économique, sociale ou culturelle de la Polynésie française.

Le CESC est composé de 51 membres représentatifs répartis en 3 collèges :

- le collège des salariés : 17 sièges ;
- le collège des entrepreneurs et travailleurs indépendants : 17 sièges ;
- le collège de la vie collective : 17 sièges.

La durée de leur mandat est de 4 ans, au-delà desquels le CESC se renouvelle intégralement.

Le CESC s'articule autour de trois organes de compétences : l'assemblée plénière, le président du CESC et le bureau.



Le renforcement de l'efficacité des institutions de la Polynésie française

Le CESC est saisi pour avis des projets de plan à caractère économique et social de la Polynésie française.

Il est également consulté sur les projets et propositions de loi du pays à caractère économique ou social. Il peut être consulté par le gouvernement ou par l'assemblée de Polynésie française sur les autres projets ou propositions de lois du pays ou sur les projets ou propositions de délibérations et sur toute question à caractère économique, social ou culturel. Il peut s'autosaisir sur des études ou questions relevant de ses compétences.

Le haut conseil de la Polynésie française

Le haut conseil de la Polynésie française est « une institution originale qui répond à la reconnaissance à la Polynésie française de sa compétence normative spécifique (...) ».

A l'instar du Conseil d'Etat qui est le conseiller juridique du gouvernement de la République, le Haut conseil est le conseiller juridique de l'exécutif polynésien et au premier chef, du Président de la Polynésie française.

Cette institution détient des compétences uniquement consultatives et administratives. Ses avis sont confidentiels (comme pour le Conseil d'Etat), en ce sens qu'ils sont destinés uniquement à l'autorité qui l'a saisie (libre à cette dernière de communiquer ou non cet avis).

Cette institution est particulière à la Polynésie française. En effet, en Nouvelle-Calédonie, aucune instance consultative de ce type n'a été instituée et les calédoniens soumettent leurs projets ou propositions de lois au Conseil d'Etat.

Les attributions du haut conseil

Il est obligatoirement consulté sur les projets et propositions de "lois du pays" avant leur inscription à l'ordre du jour de l'assemblée de la Polynésie française.

Il n'y a qu'un cas de figure dans lequel le Haut conseil ne sera pas consulté sur des propositions de loi du pays.

En effet, si une motion de renvoi est déposée², elle doit comprendre un projet de budget » et des propositions de loi du pays qui l'accompagne.

Or, ces textes doivent être déposés dans un délai de cinq jours à compter de l'engagement de la responsabilité du Président de la Polynésie devant l'assemblée.

Manifestement, il n'est pas possible de respecter la procédure de consultation du haut conseil. Ainsi si la motion de renvoi est adoptée, les lois du pays et le budget entrent en vigueur.

Il donne son avis sur les projets d'arrêtés réglementaires et sur tout autre projet de texte pour lesquels son intervention est prévue par les "lois du pays" qui lui sont soumis par le gouvernement.

Saisi d'un projet de texte, le haut conseil de la Polynésie française donne son avis à l'autorité qui l'a saisi et propose les modifications qu'il juge nécessaires. En outre, il prépare et rédige les textes qui lui sont demandés.

Il peut être consulté par le Président de la Polynésie française sur les difficultés qui s'élèvent en matière administrative.

Enfin, « avec l'accord du Président », le Haut-commissaire peut consulter cette institution sur ses projets de textes.

Organisation et fonctionnement

Le président du haut conseil est désigné parmi les magistrats de l'ordre administratif, en activité ou honoraires.

Les autres membres sont désignés en considération de leur compétence en matière juridique, parmi les magistrats de l'ordre administratif ou judiciaire, les professeurs et maîtres de conférences des universités dans les disciplines juridiques, les fonctionnaires de catégorie A, les avocats inscrits au barreau et les personnes ayant exercé ces fonctions. Ils sont nommés par arrêté délibéré en conseil des ministres, pour une durée de six ans renouvelable.

² Art. 156-1 de la loi organique

1.2.3 La répartition des pouvoirs en Polynésie française

La Polynésie française est compétente dans toutes les matières qui ne sont pas dévolues à l'Etat.

La compétence d'attribution de l'Etat

Les attributions de l'Etat sont limitativement énumérées dans la loi organique statutaire.

Il n'a donc qu'une compétence d'exception (d'attribution) quand bien même les matières conservées sont fort importantes. Certaines sont en effet définies par la Constitution (article 73 alinéa 4).

D'autres ont été ajoutées par la loi statutaire :

- les compétences énumérées par la Constitution : la nationalité ; les droits civiques ; les garanties des libertés publiques ; l'état et la capacité des personnes ; l'organisation de la justice ; le droit pénal ; la procédure pénale ; la politique étrangère ; la défense ; la sécurité et l'ordre publics ; la monnaie ; le crédit et les changes ; le droit électoral ;
- les compétences énumérées par la loi organique statutaire : entrée et séjour des étrangers à l'exception de l'accès au travail ; dessertes aériennes entre la Polynésie française et tout autre point du Territoire de la République ; communes (administration, organisation, compétence et contrôles des actes) ; la fonction publique d'Etat ; la communication audiovisuelle ; l'université, la recherche scientifique et la délivrance des diplômes nationaux.

Les compétences de la Polynésie française

La loi organique statutaire a renforcé, voire étendu les domaines de compétences du Pays :

- travail : droit du travail et inspection du travail, accès aux emplois des secteurs privé et public ;
- relations extérieures : possibles conventions de coopération avec des collectivités territoriales françaises ou étrangères, représentations négociées avec les États étrangers en informant l'État ;
- hydrocarbures liquides et gazeux à l'exception des produits nécessaires à l'exercice des missions de sécurité et de défense ;

- dessertes aériennes entre la Polynésie française et toute escale hors territoire national ;
- fonction publique de la Polynésie française ;
- répression : amendes et sanctions administratives ;
- jeux (sous contrôle de l'Etat) : casinos, loteries, etc. ;
- formation supérieure (hors du domaine de l'Etat) ;
- création des sociétés d'économie mixte et participation au capital social des sociétés privées gérant un service public.

La participation de la Polynésie française aux compétences de l'Etat

Sous le contrôle de l'Etat, la Polynésie française est associée à l'exercice des compétences régaliennes :

- état et capacité des personnes, autorité parentale, régimes matrimoniaux, successions et libéralités ;
- recherche et constatation des infractions ; dispositions de droit pénal en matière de jeux de hasard ;
- entrée et séjour des étrangers, à l'exception de l'exercice du droit d'asile, de l'éloignement des étrangers et de la circulation des citoyens de l'Union européenne ;
- communication audiovisuelle ;
- enseignement universitaire et recherche ;
- services financiers des établissements postaux ;
- missions de surveillance et d'occupation du domaine public de la Polynésie française, de police de la circulation routière, de police de la circulation maritime dans les eaux intérieures et missions de sécurité publique ou civile ;
- négociations et signatures d'accords avec un ou plusieurs État(s), territoires ou organismes régionaux du Pacifique peuvent être confiées au Président de la Polynésie française.

1.2.4 L'exercice du pouvoir normatif

« Pays d'outre-mer se gouvernant librement »³, l'extension des compétences propres à la Polynésie française a réduit le champ d'intervention des lois et règlements métropolitains. L'entrée en vigueur de ces derniers est toujours conditionnée par le respect du principe de spécialité législative. Par ailleurs, la Polynésie française élabore ses propres actes dans le champ de ses propres compétences.

L'application des lois et règlements en Polynésie française

En vertu du principe de spécialité législative, les lois et règlements édictés par l'Etat ne sont pas applicables de plein droit en Polynésie française. Ils n'entrent en vigueur que si l'auteur de l'acte (Parlement ou gouvernement) a manifesté cette intention. Celle-ci se vérifie par une mention expresse d'applicabilité figurant dans la norme qui permet son extension à la collectivité d'outre-mer.

Par dérogation à cette règle, l'article 7 de la loi organique statutaire liste un certain nombre de domaines dans lesquels sont applicables de plein droit des dispositions législatives et réglementaires.

Les normes juridiques polynésiennes

Les autorités de la Polynésie française sont compétentes dans toutes les matières qui ne sont pas dévolues à l'Etat »⁴.

Dans le cadre de l'exercice de ces compétences, plusieurs autorités peuvent intervenir : l'assemblée de la Polynésie française (assemblée plénière, commission permanente), le conseil des ministres et le Président de la Polynésie française.

Trois types d'actes sont ainsi élaborés : la « loi du pays », la délibération et l'arrêté.

- La **loi du pays** : acte réglementaire adopté soit par l'assemblée (organe délibérant), soit par la voie du référendum local (la population), dans des matières relevant du domaine de la loi au terme d'une procédure délibérante

particulière qui se clôt par un acte de promulgation et qui est soumise au contrôle juridictionnel du Conseil d'Etat.

- La **délibération** : acte réglementaire adopté par l'assemblée dans des matières ne relevant ni du domaine de la loi du pays ni du pouvoir réglementaire du conseil des ministres.
- L'**arrêté** : acte réglementaire pris par le conseil des ministres en application soit de son pouvoir réglementaire autonome (essentiellement les articles 90 et 91-1°, 2°, 4°, 15°, 16°, 17°, 26°), soit de son pouvoir réglementaire dérivé (l'acte est pris en application d'une délibération ou d'une loi du pays).

La loi du pays⁵

Alors même que la Polynésie française est toujours une collectivité territoriale qui ne bénéficie formellement que de l'autonomie administrative, le pouvoir normatif confié à l'assemblée de la Polynésie française en 2004 n'est pas identique au pouvoir administratif classique. Sur bien des aspects, la loi du pays polynésienne ressemble davantage à une norme de rang législatif qu'à une simple délibération prise par l'assemblée délibérante d'une collectivité territoriale.

L'avènement d'une norme atypique

Si la loi du pays remplit une fonction symbolique dans le système institutionnel polynésien, elle produit aussi des effets juridiques, au terme d'une procédure d'élaboration et de contrôle réellement novatrice, qui vont au-delà de ceux « normalement » résultants de la mise en œuvre du pouvoir réglementaire local dont dispose les organes des collectivités territoriales.

Si dans un premier temps (2004-2007), le domaine de la loi du pays a été défini, comme c'est le cas en Nouvelle-Calédonie⁶ par une liste de matières (art 140 LOPF), tel n'est plus le cas depuis la révision statutaire du 7 décembre 2007.

³ Article 1^{er} de la loi organique

⁴ Article 13 de la loi organique

⁵ Séminaire sur la loi du pays en Polynésie française à l'Université de la Polynésie française. Extraits de l'intervention de M. Alain MOYRAND, maître de conférences de droit public : « Les lois du pays en Polynésie française : bilan d'un quinquennat ».

⁶ Cf. article 99 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie.



Le renforcement de l'efficacité des institutions de la Polynésie française

En effet, le nouvel article 140 de la loi statutaire dispose que les « actes de l'assemblée de Polynésie française dénommés « lois du pays », sur lesquels le Conseil d'Etat exerce un contrôle juridictionnel spécifique, sont ceux qui, relevant du domaine de la loi, soit ressortissent à la compétence de la Polynésie française en application de l'article 13, soit sont pris au titre de la participation de la Polynésie française à l'exercice des compétences de l'Etat dans les conditions prévues aux articles 31 à 36 ».

Les particularités procédurales et contentieuses

La procédure d'adoption des lois du pays, ainsi que celle relative au contrôle juridictionnel de ces normes sont régies par des solutions qui sont la transposition de la jurisprudence constitutionnelle applicable à la procédure législative et au contrôle de constitutionnalité de la loi.

Les projets – mais aussi les propositions - de loi du pays doivent obligatoirement être soumis au Haut conseil de la Polynésie française.

En ce qui concerne la procédure juridictionnelle applicable au contrôle de la loi du pays, on relève encore que sur de nombreux aspects cette norme est soumise à un régime qui s'inspire du contrôle de constitutionnalité.

D'abord, le contentieux de la loi du pays est confié à une seule instance, comme c'est le cas pour les lois de la République ou la loi du pays de la Nouvelle-Calédonie. Seul en effet, le Conseil d'Etat peut connaître d'un recours intenté contre une loi du pays et il doit statuer dans le délai de trois mois qui suit sa saisine.

Ensuite, la loi statutaire distingue deux catégories de requérants. Les personnes physiques ou morales peuvent déférer, un tel acte au Conseil d'Etat si elles justifient d'un intérêt à agir, dans le mois qui suit sa publication pour information. En revanche, les requérants institutionnels (Haut-commissaire, Président de la Polynésie, président de l'assemblée, six représentants au moins) n'ont pas à justifier d'un tel intérêt et ils peuvent saisir la Haute Assemblée dans les quinze jours qui suivent l'adoption de la loi du pays.

Enfin, les lois du pays sont soumises à des normes de références spécifiques : la Constitution, les lois organiques, les engagements internationaux et les principes généraux du droit qui « recourent peu ou prou (et ce n'est évidemment pas un hasard) celle des normes de références du contrôle exercé par le juge administratif sur les ordonnances de l'article 38 de la Constitution ».

Ainsi par exemple, la Haute Assemblée vérifie que la loi du pays ne viole pas le principe de « sécurité juridique ».

La consécration d'un pouvoir quasi-législatif

Bien que la loi du pays demeure un acte administratif, il ne s'agit pas pour autant d'un acte administratif « ordinaire ».

Une norme disposant d'une sécurité juridique renforcée

Le régime juridique de la loi du pays présente un « caractère hybride » car il est constitué d'éléments qui relèvent tant du droit administratif que du droit constitutionnel.

Cependant, comparé au régime de « droit commun » de l'acte administratif, on relève que le régime de la loi du pays confère à cette norme des prérogatives et des garanties dont ne sauraient se prévaloir les autres règlements.

Quelques exemples pour illustrer ce propos :

- dans l'hypothèse d'un conflit entre une loi du pays et une loi parlementaire postérieure à l'entrée en vigueur du statut qui serait intervenue dans son champ de compétence, l'assemblée va pouvoir modifier ou abroger cette loi après que le Conseil constitutionnel, saisi notamment par les autorités locales, ait reconnu que cette loi est intervenue dans les matières ressortissant à la compétence de la Polynésie française ;
- les normes de référence auxquelles sont soumises les lois du pays ne comprennent plus le règlement intérieur de l'assemblée, comme c'est le cas pour les lois parlementaires.

En revanche, les principes généraux du droit font partie du bloc de légalité, alors que la loi n'est soumise qu'aux principes de valeur constitutionnelle ;



Le renforcement de l'efficacité des institutions de la Polynésie française

- en ce qui concerne le délai du recours contre la loi du pays, celui-ci est d'un mois pour les particuliers alors que le délai du recours pour excès de pouvoir en Polynésie française est de trois mois et, en métropole, de deux mois.

Cette restriction à la saisine du juge permet de renforcer la sécurité juridique de la loi du pays.

Par ailleurs, on sait que la loi du pays jouit d'un privilège de juridiction lorsque son illégalité est excipée par la voie de l'exception.

En effet, celle-ci constitue toujours une question préjudicielle pour toutes les juridictions, y compris les juridictions judiciaires répressives, puisqu'elles ont l'obligation de renvoyer cette question à la haute assemblée, alors que tel n'est pas le cas pour tous les autres actes administratifs.

Enfin et surtout, dans le champ des compétences de la Polynésie française, la loi du pays peut s'étendre aux domaines qui ne sont pas les siens.

Ce faisant, lorsque la loi du pays s'immisce dans le domaine réglementaire, elle se substitue à des normes qui en principe sont soumises au régime de droit commun des actes administratifs et leur confère son régime protecteur.

Au final, si la loi du pays polynésienne n'est pas, au regard de la hiérarchie des normes, au même niveau que la loi parlementaire, ni à un niveau supérieur aux autres réglementations, elle jouit néanmoins de privilèges, empruntés le plus souvent au régime de la loi, dont ne disposent pas les autres catégories d'actes administratifs réglementaires.

Une norme dotée d'un pouvoir discrétionnaire accru

Dans ses conclusions sur un contentieux relatif à une loi du pays, le commissaire du gouvernement Mme Célia Vérot indiquait que « pour les questions de fond comme celle tenant au respect du principe d'égalité les solutions dégagées par le Conseil constitutionnel sont largement transposables ».

Ainsi, lors du premier contentieux intenté contre une loi du pays, où était en cause le principe d'égalité, le Conseil d'Etat s'est contenté d'exercer un contrôle de type restreint. Ce faisant le Conseil d'Etat révèle que le contrôle de la loi du pays est du même type que le contrôle de constitutionnalité de la loi parlementaire.

On mesure alors tout l'intérêt et le bénéfice que retire aujourd'hui la Polynésie française en termes de pouvoir normatif puisque dans ses domaines de compétence, la loi du pays dispose bien, comme l'avait annoncé le garde des sceaux lors de la discussion au Parlement du projet de loi constitutionnelle relatif à l'organisation décentralisée de la République, d'un « espace de décision beaucoup plus important que ceux d'une simple autorité administrative ». Ce faisant, comme le souligne très justement Stéphane Diémert, la Polynésie française dispose désormais d'un pouvoir « quasi-législatif ».

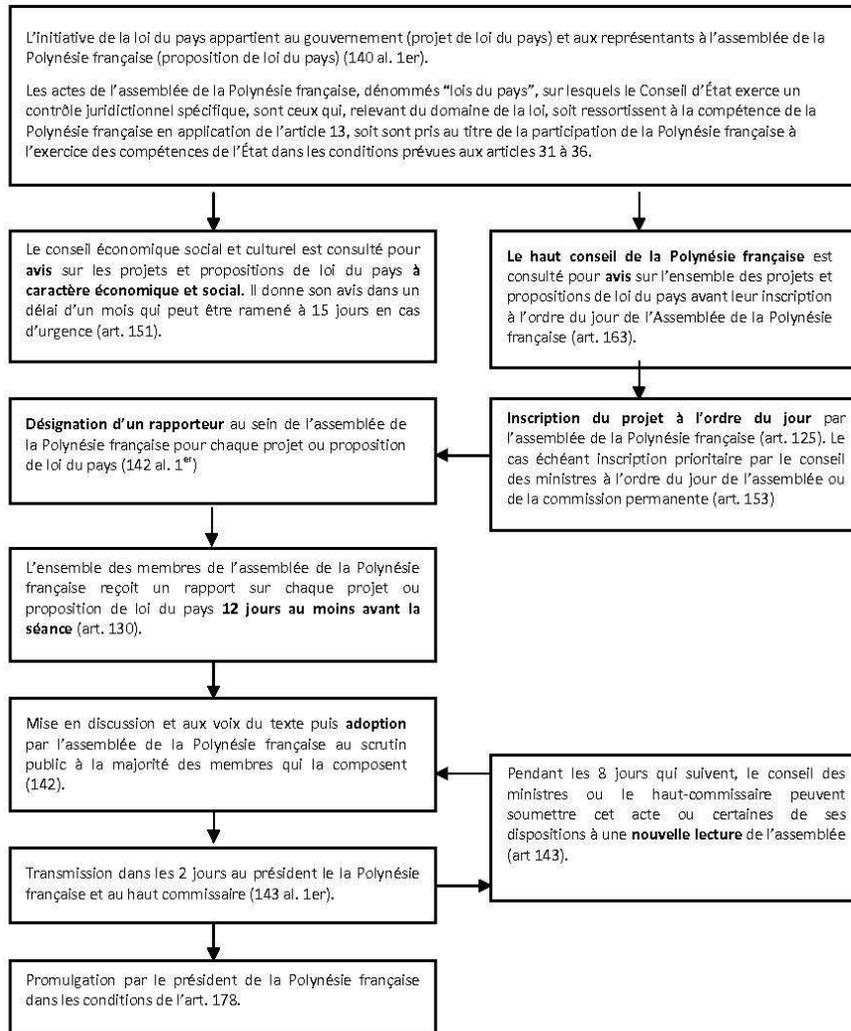
En conclusion, sans doute, la loi du pays n'est pas un acte de valeur législative mais elle n'est pas non plus un simple acte administratif.

Son régime juridique et contentieux lui confère, au-delà des effets symboliques, un pouvoir normatif quasi-législatif. Dès lors, par rapport aux attentes des élus polynésiens – tout du moins les autonomistes – le statut de 2004, tout en étant en recul par rapport au projet de loi constitutionnelle de 2000, a apporté une réponse adéquate aux revendications statutaires.

La loi du pays a gagné d'une part, en « sécurité » : elle est moins exposée au contentieux que les autres catégories d'actes administratifs, et d'autre part, en pouvoir discrétionnaire : elle détient les mêmes facultés d'aménagement des matières relevant de ses compétences que la loi parlementaire en dispose à l'égard des siennes.

Le renforcement de l'efficacité des institutions de la Polynésie française

Schéma d'adoption d'une loi du pays (art. 140 LO s)



Nombre total d'actes pris avant 2004

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Arrêtés PR	242	247	437	470	855	716	641	947	803
Arrêtés CM	1235	1315	1609	1718	1750	1596	1677	1841	1747
Délibérations	230	256	236	257	172	229	219	202	135
TOTAL	1707	1818	2282	2445	2777	2541	2537	2990	3583

Nombre total d'actes pris de 2004 à juillet 2009

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Loi du Pays	0	6	31	10	13	10
Délibérations	52	142	100	106	94	33
Arrêtés PR	468	746	796	1026	744	326
Arrêtés CM	1057	1621	1473	1784	1996	883
Arrêté MIN	881	2545	2259	2343	2799	1256
TOTAL	2458	5060	4659	5269	5646	2508

L'activité réglementaire des institutions de la Polynésie française

L'activité réglementaire des institutions de la Polynésie française a notablement augmenté depuis 2004.

Toutefois, il convient de rester prudent dans l'analyse de ces statistiques. En effet, l'agglomération des actes dits pris par l'exécutif (arrêtés) ne distingue pas les arrêtés autonomes, les arrêtés pris en application d'une réglementation telle qu'une délibération ou une loi du pays, et les décisions individuelles.

Ces chiffres ont pour mérite notamment de souligner l'activité en termes de production d'actes.

Mais est-ce une conséquence des nouvelles compétences attribuées en 2004 à la Polynésie française ou est-ce une manifestation de l'instabilité (la production d'arrêtés serait-elle multipliée lors des changements de gouvernements ?) ?

Par ailleurs, il est notable de constater que la production de lois du pays a atteint son plus haut pic pendant la plus longue période de stabilité depuis 2004 (Gouvernement Temaru février 2005 à décembre 2006).

Enfin, ces statistiques ne sont pas révélatrices du temps consacré à l'élaboration des actes tels que les lois du pays.

2. Transparence et contrôle de l'action des pouvoirs publics

Article 15 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 : « La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration ».

Le fonctionnement des institutions de la Polynésie française est tributaire des rapports qu'elles entretiennent entre elles. D'autant que s'agissant d'un régime de type parlementaire, les deux pouvoirs principaux (le pouvoir exécutif et le pouvoir délibératif) ont des moyens réguliers d'agir l'un sur l'autre.

Mais le fonctionnement des institutions de la Polynésie française peut aussi être affecté par l'intervention d'organes étatiques – donc extérieurs aux institutions polynésiennes – à qui l'on a confié une mission de régulation.

2.1 LE CONTROLE INTERNE AUX INSTITUTIONS DE LA POLYNESIE FRANÇAISE

2.1.1 Le contrôle de l'action du gouvernement par l'assemblée de la Polynésie française

La fonction d'une assemblée ne consiste pas à « gouverner » mais à surveiller et contrôler l'organe exécutif.

C'est ce que précise expressément – et pour la première fois – le nouveau statut :

« Elle [l'assemblée] contrôle l'action du Président et du gouvernement de la Polynésie française »⁷.

Si d'aventure l'assemblée constate que le gouvernement ne respecte plus les vœux de la majorité, elle pourra le renverser. L'exercice d'une telle fonction est bien entendu subordonné à une exigence préalable : en effet, pour être en mesure de contrôler, il faut d'abord être informé.

L'information de l'assemblée

Les questions

Les questions sont des demandes de renseignements ou d'explications adressées par les représentants à l'assemblée de la Polynésie française aux membres du gouvernement.

Désormais, « deux séances par mois au moins sont réservées » aux questions orales et par ailleurs, les membres du gouvernement « sont tenus de répondre dans un délai d'un mois » aux questions écrites.

En principe c'est le ministre concerné par la question qui répond. Pour sa part, le Président de la Polynésie française répond aux questions « qui portent sur la politique générale du gouvernement ».

L'ensemble des discussions – questions et réponses – est annexé au procès-verbal de la séance, lequel est publié au Journal officiel de la Polynésie française.

L'information de l'assemblée de la Polynésie française par ses commissions

C'est une fonction classique des commissions de l'assemblée que de rechercher l'information nécessaire à l'exercice du contrôle de l'exécutif (cf. art. 37 du règlement intérieur de l'assemblée de la Polynésie française).

⁷ Art. 102 al. 4 LOPF



Le renforcement de l'efficacité des institutions de la Polynésie française

Les commissions législatives

Ces commissions spécialisées, au nombre de neuf, sont constituées chaque année, au plus tard, au cours de la séance qui suit celle où il a été procédé au renouvellement du bureau de l'assemblée (art. 60 al. 1^{er} du règlement intérieur) et elles comprennent chacune neuf membres.

Chaque représentant doit être membre « d'au moins une commission législative ».

Leur principale fonction est d'étudier les projets ou propositions de délibération ou de lois du pays avant qu'ils ne soient présentés à l'assemblée plénière (ou à la commission permanente) en vue d'être adoptés.

Un rapporteur est désigné afin que soient résumés devant l'assemblée les travaux de la commission. Notamment, le projet ou la proposition de texte pourra être amendé par la commission.

En sus de leur participation à la fonction normative, ces instances peuvent « se saisir d'office de questions leur paraissant relever de leur compétence, sous réserve d'en informer sans délai le président de l'assemblée qui se prononcera sur le bien-fondé de cette attribution et désignera, s'il y a lieu, la commission compétente.

Dans cette dernière hypothèse, la décision du président devra être expressément motivée » (art. 61 al. 2 du règlement intérieur).

Pour effectuer leur travail, les commissions spécialisées peuvent solliciter l'audition d'un membre du gouvernement ou d'un rapporteur du Conseil économique, social et culturel ou encore d'agents des services publics, mais dans cette hypothèse, il faut qu'elles en informent le ministre concerné.

Par ailleurs, l'article 154 al. 3 de la loi statutaire précise que le Président et les membres du gouvernement assistent de droit aux séances de l'assemblée "et de ses commissions".

Les réunions de ces commissions spécialisées sont convoquées à la diligence de leur président, 72 h au moins avant leur réunion.

De même, si le président de l'assemblée ou la majorité des membres d'une commission sollicite une réunion, celle-ci est « de droit ».

Les travaux de ces commissions ne sont pas publics. Toutefois, un compte rendu de chaque réunion de commission est établi et il peut être communiqué au représentant qui en fait la demande.

Chaque affaire dont une commission est saisie donne lieu à l'établissement d'un rapport.

Tous les représentants à l'assemblée de la Polynésie française, même non membres d'une commission législative, peuvent assister à ces séances, mais seulement avec voix consultative (au contraire des membres titulaires de la commission qui disposent d'une voix délibérative).

Enfin, les votes en commission ont lieu à main levée. Cependant, il est procédé à un vote secret lorsqu'il est réclamé par la majorité des membres présents.

La commission chargée de la préparation du budget de l'assemblée de la Polynésie française

Cette commission, instituée par l'article 129 de la loi statutaire, a pour tâche essentielle de préparer le budget de l'assemblée, à l'instar de ce qui se pratique pour les deux assemblées parlementaires.

Les commissions temporaires : les commissions d'enquête

Ces commissions temporaires sont dénommées "commissions d'enquête" par l'article 132 de la loi statutaire.

Elles renforcent le caractère "parlementaire" du régime polynésien en raison de la "fonction de contrôle" qui leur est dévolue.

De caractère temporaire, elles sont constituées ponctuellement et leur mission expire dès le dépôt de leur rapport.

La commission permanente

La commission permanente est une émanation restreinte de l'assemblée de la Polynésie française qui dispose du pouvoir délibérant entre les sessions.



Le renforcement de l'efficacité des institutions de la Polynésie française

En effet, l'article 127-II de la loi statutaire précise :

«(qu') entre les sessions, la commission permanente : 1° Règle par ses délibérations les affaires qui lui sont renvoyées par l'assemblée de la Polynésie française ou qui lui sont adressées directement par le gouvernement de la Polynésie française, lorsque celui-ci en déclare l'urgence (...) ».

Elle permet ainsi d'assurer la continuité de la vie « parlementaire » locale.

Toutefois, la commission permanente ne peut adopter de textes (délibérations, résolutions, avis) que si (en dehors des dossiers qui lui sont adressés, en cas d'urgence, directement par l'exécutif) l'assemblée de la Polynésie française lui a expressément délégué de telles compétences.

De pareilles structures existent aussi au sein des conseils généraux et des conseils régionaux. On peut cependant s'interroger sur la légitimité de cet organe collégial restreint dans une collectivité d'outre-mer autonome comme celle de la Polynésie française.

En effet, aujourd'hui les déplacements des élus des différents archipels s'effectuent en avion et l'argument de l'éloignement semble bien faible : l'assemblée peut être réunie rapidement.

Par ailleurs, il faut rappeler que les pouvoirs et compétences dont dispose la Polynésie française sont sans commune mesure avec ceux et celles délégués aux collectivités territoriales métropolitaines et aux départements d'outre-mer.

Dès lors, on pourrait parfaitement soutenir que la commission permanente n'a pas sa place dans un système peut-être encore « administratif », mais aussi, on le sait, à certains égards "politique".

D'ailleurs, la loi statutaire ne lui confère pas les mêmes pouvoirs que l'assemblée : tous les actes politiques majeurs n'entrent pas dans ses compétences (loi du pays, budget annuel et compte administratif de la Polynésie française, motion de défiance ou de renvoi, décision de recourir au référendum local).

Autres moyens d'information de l'assemblée

La présence de représentants à l'assemblée, prévue par les textes constitutifs de nombreuses commissions ou conseils d'administration d'établissements publics leur permet d'obtenir également une information de première main sur l'action gouvernementale.

L'information à l'initiative du gouvernement

En plus des informations que peuvent recueillir les commissions de l'assemblée de la Polynésie française, le gouvernement est tenu de fournir certaines informations à chaque représentant à l'assemblée de la Polynésie française. Cette obligation d'information pèse notamment sur le Président de la Polynésie française qui est tenu d'adresser chaque année à l'assemblée de la Polynésie française :

- pour approbation, le projet d'arrêté des comptes de l'exercice budgétaire écoulé avant l'ouverture de la session budgétaire ;
- et un rapport sur l'activité du gouvernement durant l'année civile écoulée, sur la situation économique et financière de la Polynésie française et sur l'état de ses différents services publics.

Le contrôle budgétaire et financier : l'instauration d'un débat d'orientation budgétaire et la création de la commission de contrôle budgétaire et financier

Suivant les recommandations émises par la Cour des comptes, la modification statutaire intervenue en décembre 2007 comporte des dispositions visant à renforcer le contrôle financier et budgétaire, pour une meilleure gestion des fonds publics en Polynésie française⁸.

⁸ Cf. le rapport public 2006 de la cour des comptes : « conclusions et recommandations sur la gestion des fonds publics par la Polynésie française », p. 615 et suivantes.

Le débat d'orientation budgétaire et financier

Cette novation majeure du statut de la Polynésie française est introduite par un article 144-1 créé par la loi organique n° 2007 du 7 décembre 2007, art. 31-II et rédigé ainsi :

« Dans un délai de deux mois précédant l'examen du budget primitif, un débat a lieu à l'assemblée de la Polynésie française sur les orientations budgétaires de l'exercice ainsi que sur les engagements pluriannuels envisagés ».

Ce débat qui doit s'ouvrir chaque année à partir du 15 septembre peut être enrichi des travaux de la commission de contrôle budgétaire et financier (CCBF).

En l'absence de précisions dans la loi organique, on peut retenir de la jurisprudence administrative que la tenue du débat contradictoire sur les orientations générales du budget, dans un délai de deux mois précédant l'examen de celui-ci, constitue une formalité substantielle : son absence de tenue entache d'illégalité l'adoption d'une délibération budgétaire.

Ce débat a pour objet de permettre aux élus de définir les grandes orientations du budget et est précédé d'une note de synthèse relative à ces orientations.

L'information des élus doit être complète et détaillée.

La commission de contrôle budgétaire et financier (CCBF)

Créée par la loi organique du 7 décembre 2007, cette nouvelle commission a pour fonction de rendre plus transparente certaines politiques économiques et financières mises en œuvre par l'exécutif.

Ce faisant, le législateur a souhaité rééquilibrer les pouvoirs au bénéfice de l'assemblée⁹.

Elle est destinataire d'un grand nombre d'actes de l'exécutif lorsque celui-ci :

- attribue une aide financière ou une garantie d'emprunt à une personne morale ;

⁹ Rapport, 1^{ère} lecture, de M. Christian Cointat, commission des lois, Sénat, n° 69 2007-2008, p. 76

- prend des participations dans le capital de sociétés ;
- réalise une opération d'acquisition, de cession ou de transfert de biens immobiliers (art. 157-2 LOPF) ;
- noue des relations financières avec une société d'économie mixte (aide financière ou garantie d'emprunt, art. 29 LOPF) (art. 186-2 LOPF) ;
- nomme des directeurs d'établissements publics de la Polynésie française, le directeur de la Caisse de prévoyance sociale et les représentants de la Polynésie française au sein des organes délibérants des sociétés d'économie mixte (art. 157-3 LOPF).

A cette occasion, cette commission peut émettre un avis motivé sur le projet d'acte ou d'action qui est destiné à l'assemblée de la Polynésie française. Cet avis pourra être suivi d'un débat à l'assemblée (ou à la commission permanente) si un cinquième des membres de ces institutions le souhaite.

De plus, « sur le rapport de sa commission de contrôle budgétaire et financier, l'assemblée de la Polynésie française peut, par délibération, décider de saisir la chambre territoriale des comptes si elle estime que le projet de décision est de nature à accroître gravement la charge financière de la Polynésie française ou le risque financier qu'elle encourt » (art. 157-2 LOPF).

Chaque année, cette commission remet au plus tard le 31 mai, au Président de la Polynésie française, aux autres membres du gouvernement et à ceux de l'assemblée « un rapport dressant le bilan de son activité et comportant en annexe le compte rendu de ses débats, ainsi que les décisions qu'elle a prises, au cours de l'année précédente » (art. 144-2).

Le champ d'intervention de la CCBF est très vaste. La notion d'« aides financières » recouvre : les aides fiscales (allègements, dégrèvements et exonérations) ; les aides budgétaires (subventions, prêts et avances, garanties) ; les aides bancaires (prêts et avances, garanties) ; les aides du droit des sociétés (apports de capitaux, avances d'actionnaires ou en compte courant d'associé).

Par ailleurs, en ce qui concerne les « aides particulières aux entreprises en développement », on distingue : les aides directes (subventions, bonifications, avances remboursables) et les aides indirectes (rabais sur les ventes et locations immobilières ou foncières, paiement de la commission de garantie bancaire).



Le renforcement de l'efficacité des institutions de la Polynésie française

Enfin, on observera que le législateur organique a distingué les aides financières et les garanties d'emprunts

Or ces dernières constituent pourtant une forme particulière d'aides financières.

Mais la notion de « garantie d'emprunt » est assortie d'une condition restrictive. Ne sont communicables à l'assemblée que les garanties d'emprunts accordées aux « personnes morales ».

La composition, le nombre des membres et les attributions (autres que celles prévues par le statut) de la commission de contrôle budgétaire et financier sont déterminés par le règlement intérieur (art. 129-1 LOPF). Elle doit être composée de représentants à l'assemblée de la Polynésie française.

Certaines règles de procédure figurent dans la loi statutaire : article 157-2 LOPF pour les aides financières et les garanties d'emprunt ; article 186-2 LOPF pour ce qui concerne les actes des sociétés d'économie mixte qui doivent lui être transmis ; article 157-3 LOPF pour les nominations.

La modification statutaire de 2007 prévoit que pour fonctionner, elle pourrait bénéficier du concours de fonctionnaires de l'Etat spécialisés dans ce domaine.

Une convention déterminant les conditions de ces mises à disposition devrait être signée entre le Haut-commissaire et le président de l'assemblée.

Quel bilan de l'activité de contrôle de la CCBF en 2008 ? Une portée a priori limitée

L'assemblée de Polynésie française a, depuis 2004, une compétence générale au contrôle des actes de l'exécutif polynésien, comprenant notamment les actes budgétaires et financiers. Pour autant, aucune modalité quant à l'exercice de ce contrôle n'était explicitée, de telle sorte qu'il s'est révélé ineffectif.

Concernant la CCBF, il est d'ailleurs douteux de parler d'un réel contrôle dans la mesure où la notion n'est nullement évoquée. La commission n'a en réalité aucune prise sur la décision d'intervenir. Le contrôle de la CCBF doit donc être entendu dans son sens restreint, c'est-à-dire celui d'un examen, d'une vérification, ou encore d'une surveillance, mais nullement celui d'une maîtrise.

Le caractère non décisionnel de l'avis

L'avis n'entre pas dans la catégorie des avis contraignants. Ainsi le gouvernement n'est pas tenu juridiquement par les avis rendus par la commission et peut souverainement confirmer son projet d'arrêté.

Jusqu'à aujourd'hui, l'avis de la commission n'a été suivi qu'à six reprises sur un total de dix-huit avis défavorables.

La commission s'est prononcée contre trois projets d'arrêté en raison d'un manque de clarté et d'information du dossier qui lui était soumis.

Ce fut également le cas s'agissant de l'acquisition d'un terrain appartenant à l'Etat que la collectivité a finalement acquis. La commission semble sur ce sujet avoir adopté une position de principe, ici non suivie par le gouvernement.

Il en va de même concernant des projets de défiscalisation pour lesquels le gouvernement a souverainement estimé qu'il devait passer outre l'avis de la commission et poursuivre dans la voie du projet d'arrêté.

L'ensemble des projets qui ont finalement abouti malgré l'avis défavorable de la commission portait sur une enveloppe globale de 892 millions de F CFP.

La matérialité du contrôle

La portée de ce contrôle est également intimement liée aux modalités de l'étude de la commission.

La commission se prononce sur la base d'une note de synthèse élaborée par les techniciens attachés à la commission sur la base d'un dossier « souche » comprenant les pièces afférentes à la demande.

Le président de la commission désigne ensuite le rapporteur chargé de l'instruction du dossier.

En réalité, le volume de dossiers traités (une dizaine par semaine) ne semble pas permettre à la commission d'effectuer un contrôle en profondeur des projets qui lui sont soumis. Cette situation est encore accentuée par la proportion de dossiers « urgents » soumis à l'appréciation de la commission.



Le renforcement de l'efficacité des institutions de la Polynésie française

La C.C.B.F. est aussi le lieu d'une discussion hebdomadaire entre les responsables administratifs et techniques de la collectivité que l'exécutif désigne. Si le président de la commission conserve la possibilité de solliciter toute personne susceptible d'éclairer ses membres, il ne l'a que très peu mise en œuvre. Par ailleurs, cette invitation ne peut s'assimiler à une convocation.

L'absence de critères formellement définis

La portée des avis de la commission repose également sur l'existence de critères formels guidant son étude. Si la charge revient au conseil des ministres d'approuver l'attribution d'aides financières ou l'octroi de garantie d'emprunt aux personnes morales, c'est en respect des conditions et selon les critères définis par l'assemblée de Polynésie française. C'est donc une prérogative de l'assemblée que celle de définir, dans le cadre d'une délibération ou d'une loi de pays, les conditions de l'interventionnisme de la collectivité.

Ainsi il n'appartient pas à la commission de contrôle budgétaire et financier de créer ex nihilo les critères spécifiques guidant son appréciation sur l'interventionnisme de la collectivité.

A ce jour, elle ne dispose pas de ces éléments d'appréciation qui doivent normalement faire l'objet d'un vote avant le 1^{er} juillet 2009. Cette absence de guide ne facilite pas l'étude de la commission dans un domaine dont on a déjà indiqué qu'il était complexe¹⁰.

En l'absence de fil conducteur, la commission s'est forgée au cas par cas une conviction sur pièce, accentuant néanmoins les possibles divergences de lecture par ses membres des aides soumises à leur appréciation.

Il est par ailleurs utile de préciser qu'il revient à l'assemblée le soin, si elle le souhaite, et en l'absence de conditions clairement définies, d'individualiser au sein du budget de la collectivité les aides par bénéficiaire ou d'en établir une liste en annexe en indiquant précisément l'objet et le montant de l'aide octroyée.

¹⁰ Texte adopté n° 2009-13 LP/APF du 2 juillet 2009 de la loi du pays définissant les conditions et critères d'attribution des aides financières et d'octroi des garanties d'emprunt aux personnes morales autres que les communes (non promulgué).

L'exercice de l'une ou l'autre des possibilités aurait valeur attributive des aides et limiterait l'avis de la CCBF aux seules modalités de l'octroi sans influence sur la validité de l'aide elle-même.

C'est actuellement le cas pour l'exercice budgétaire 2009 des aides à destination des communes qui ont fait l'objet d'une liste en annexe du budget de la collectivité.

Une portée qui s'avère en réalité plus complexe : une portée politique insoupçonnée et une portée juridictionnelle

Si les apparences plaident en faveur d'une portée limitée du contrôle effectué par la commission, la réalité est plus complexe. En effet, l'information préalable qu'elle organise permet un renvoi politique, c'est-à-dire d'opportunité, devant l'assemblée de Polynésie française. Ce renvoi est possible avec la réunion de 11 signatures de représentants siégeant à l'assemblée ou en dehors des sessions avec celle de 4 membres de la commission permanente.

Le gouvernement a eu à connaître cette situation avec son projet d'acquisition du « domaine LABBE » qui par l'ampleur de la polémique le poussa à renoncer à cette acquisition.

En dehors de cette faculté de renvoi devant l'assemblée, l'information préalable à laquelle conduit la mise en place de la CCBF peut être annonciatrice de conséquences politiques à venir d'une décision d'attribution.

Ce fut notamment le cas avec l'octroi d'une subvention au profit de l'association « Tahiti X Games » malgré l'avis et les alertes de la commission.

L'information préalable de la CCBF, et la polémique que peut susciter certaines décisions d'attribution, peut conduire également à un renvoi juridictionnel du dossier soumis à l'étude de la commission.

C'est en effet sur la base du rapport de sa commission que l'assemblée de Polynésie française peut décider de saisir la chambre territoriale des comptes.

Par ailleurs, le renvoi du dossier en séance plénière, l'éventuelle polémique qui pourrait s'en dégager légitime la mise en action d'un recours contentieux devant les juges judiciaires ou administratifs.

La sanction du contrôle : la motion de défiance et la motion de renvoi

Pour pouvoir se maintenir au pouvoir et concrétiser ses projets, le gouvernement doit bénéficier du soutien de la majorité siégeant à l'assemblée de la Polynésie française.

Si tel n'est pas le cas, le gouvernement peut être renversé.

Depuis la loi statutaire du 12 juillet 1977, la responsabilité politique du gouvernement pouvait être mise en cause par l'assemblée.

Si celle-ci adoptait une « motion de censure » il était mis un terme à l'existence du gouvernement et de son Président. Mais en raison de l'instabilité gouvernementale qu'a connue la Polynésie française, le législateur organique a modifié, le 7 décembre 2007, ce dispositif.

Désormais le gouvernement peut être renversé si l'assemblée adopte une motion de défiance constructive.

A la différence de la « motion de censure », la « motion de défiance » constructive oblige les représentants à l'assemblée souhaitant engager la responsabilité du gouvernement à s'entendre sur le choix d'un nouveau Président.

L'adoption de la motion entraîne donc de facto l'élection d'un nouveau Président de la Polynésie française.

La loi de 2007 a aussi introduit un second mécanisme permettant de mettre en jeu la responsabilité politique du gouvernement dans l'hypothèse où le budget ainsi que les autres délibérations budgétaires, au cours d'un exercice, étaient rejetés par l'assemblée.

Si dans cette hypothèse aussi, l'adoption de la « motion de renvoi » permet de désigner un nouveau Président à la place de celui qui vient d'être renversé, il existe une différence importante avec la motion de défiance.

En effet, ce ne sont pas les représentants qui engagent la responsabilité du Président de la Polynésie, mais ce dernier qui prend une telle décision.

2.1.2 Le contrôle par les services administratifs

Les contrôles internes à l'administration sont de trois types.

Le contrôle hiérarchique

Le contrôle hiérarchique découle du principe hiérarchique en vertu duquel un subordonné doit obéir à son supérieur, sauf en cas d'illégalité manifeste de l'ordre donné.

Il peut être déclenché par le supérieur hiérarchique lui-même, ou par un administré mécontent d'une décision administrative et qui aura exercé un recours hiérarchique. Dans ce cadre, le supérieur dispose de trois pouvoirs. Il peut :

- annuler la décision de son subordonné ;
- lui ordonner de prendre une décision dans un sens déterminé ;
- modifier tout ou partie de la décision.

L'inspection générale de l'administration

L'inspection générale de l'administration de Polynésie française (IGA) a été créée le 5 novembre 1985 par délibération (n° 85-1111) de l'assemblée de la Polynésie française et en vertu de la loi statutaire du 6 septembre 1984.

Elle relève directement de l'autorité du Président de la Polynésie française.

Les missions de ce service recouvrent les domaines administratif, technique et financier, s'étendent à l'ensemble des services, établissements publics, offices et organismes publics de la Polynésie française investis d'une mission de service public, ou gérant des fonds publics territoriaux.

Ainsi, sur instruction du Président de la Polynésie française, l'IGA intervient afin :

- d'étudier les mesures propres à assurer les meilleures conditions de fonctionnement de l'administration, d'un service public ou d'un organisme investi d'une telle mission ;
- de contrôler et inspecter ces entités ;



Le renforcement de l'efficacité des institutions de la Polynésie française

- d'établir des rapports sur le comportement et la manière de servir d'agents ressortissant de l'administration ;
- d'apporter une assistance technique aux services et organismes publics ;
- d'entreprendre des missions d'études, d'animation et de coordination qui lui sont confiées.

L'I.G.A. est appelée à donner son avis sur tout projet d'organisation structurelle ou d'aménagement des procédures administratives, interministérielles ou ministérielles.

En 2008, l'IGA a procédé en interne à 13 missions d'études et d'audits de structures publiques et parapubliques et à 7 enquêtes administratives sur les agissements et la manière de servir d'agents publics. Les établissements publics, hors secteur de l'enseignement et à l'exception durable de l'OPT, ont été suivis de près par l'analyse des dossiers présentés en conseils d'administration.

Le contrôle financier

La préparation du budget

La préparation du budget est la mission dévolue à la « direction du budget », service central chargé d'une compétence générale en matière du budget du Pays (prévision budgétaire, tant en dépenses qu'en recettes, préparation du budget, de ses modifications, et suivi de son exécution).

Les prévisions de recettes budgétaires sont élaborées en suivant une procédure qui conduit à prendre en compte les travaux du service du plan et de la prévision économique et à les confronter aux informations et éventuellement aux observations des services d'assiettes (service des contributions, direction des douanes, direction des affaires foncières).

Les moyens administratifs et les instruments de suivi du budget

La direction du budget est également chargée du suivi de l'exécution du budget, de l'information du gouvernement sur toute question relevant des finances publiques et de leur utilisation ; du suivi et de l'évaluation des critères de performance des finances publiques ; de l'expertise et de l'audit des comptes des établissements publics, de la Caisse de prévoyance sociale et des régimes sociaux et des sociétés d'économie mixte ; de la consolidation de l'ensemble des comptes du Pays et de ses satellites.

2.2 LE CONTROLE EXTERNE AUX INSTITUTIONS DE LA POLYNESIE FRANÇAISE

En tout premier lieu, il faut rappeler que le Président de la République, par décret délibéré en conseil des ministres, dispose du pouvoir de dissoudre l'assemblée de la Polynésie française. Depuis la modification statutaire intervenue en 2007, il peut aussi procéder « au renouvellement de l'assemblée de la Polynésie avant le terme de son mandat ».

Toutes les autres interventions de l'Etat dans le fonctionnement des pouvoirs polynésiens sont attribuées au Haut-commissaire de la République.

En effet, le représentant de l'Etat se voit confier une mission de régulation des institutions polynésiennes lui permettant même parfois d'intervenir, par des décisions, afin d'assurer un exercice régulier du fonctionnement des institutions.

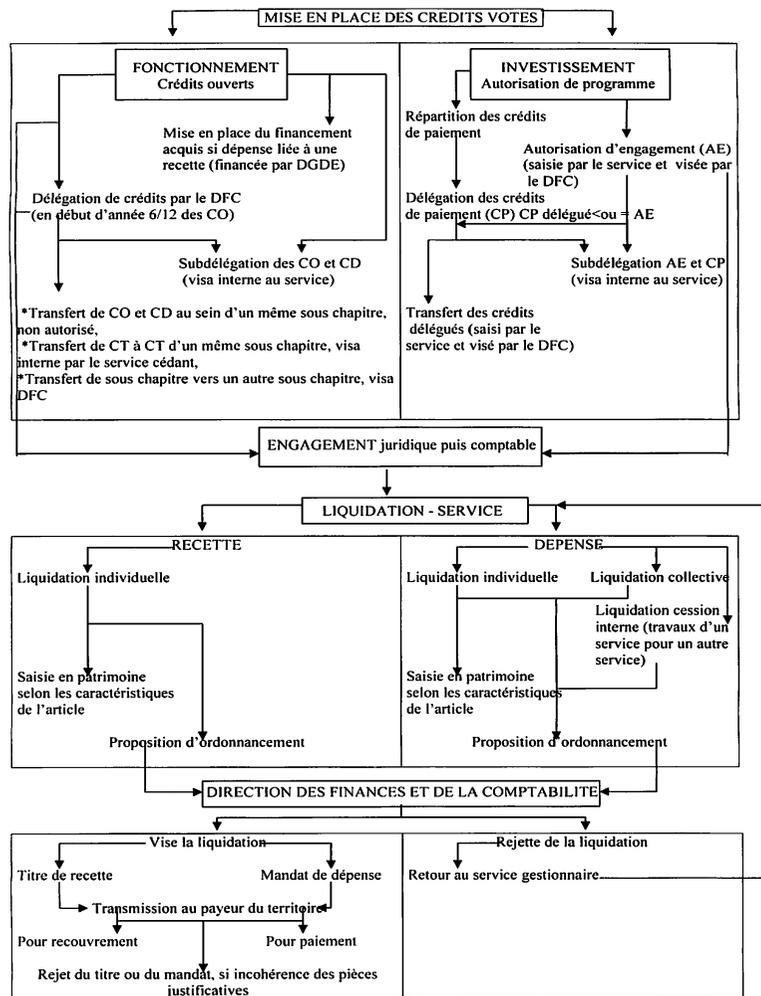
Il s'avère que la loi organique du 7 décembre 2007 a singulièrement renforcé le champ du pouvoir de substitution du Haut-commissaire aux autorités polynésiennes.

2.2.1 Contrôle et régulation par le Haut-commissaire de la République

« Le Haut-commissaire veille à l'exercice régulier de leurs compétences par les autorités de la Polynésie française ». Il exerce des missions de contrôle.

Le renforcement de l'efficacité des institutions de la Polynésie française

Le contrôle de l'exécution du budget par les services financiers



Le contrôle des actes

Le contrôle de la légalité

Le Haut-commissaire s'assure de la légalité des actes émis par les institutions de la Polynésie française. Le contrôle de légalité est une mission fondamentale du représentant de l'Etat, prévue par l'article 72 de la Constitution et rappelée par l'article 166 de la loi organique statutaire.

Il ne peut annuler un acte qui lui paraît illégal, il doit se contenter de le déférer au tribunal administratif, dans le délai de deux mois de la transmission qui lui en est faite. Pour pouvoir effectuer ce contrôle de la légalité des actes, la loi organique organise l'information du Haut-commissaire.

Les autorités de la Polynésie française sont ainsi tenues de lui transmettre certaines catégories - jugées les plus importantes - d'actes qu'elles adoptent. Mais le représentant de l'Etat peut aussi déférer des actes non soumis à l'obligation de transmission lorsqu'il en prend connaissance, soit parce que ces décisions ont été publiées au Journal officiel, soit sur la demande des intéressés.

Il faut noter que désormais, le statut de la Polynésie française précise dans un nouvel article 172-2 que sont illégales :

- d'une part, « les délibérations ou actes auxquels ont pris part un ou plusieurs membres du conseil des ministres ou de l'assemblée de la Polynésie française intéressés à l'affaire qui en fait l'objet, soit en leur nom personnel, soit comme mandataires » ;
- d'autre part, « les décisions et délibérations par lesquelles la Polynésie française renonce soit directement, soit par une clause contractuelle, à exercer toute action en responsabilité à l'égard de toute personne physique ou morale qu'elle rémunère sous quelque forme que ce soit ».

Exercice du contrôle de légalité	2004	2005	2006	2007	2008
Nombre d'actes transmis	6918	8770	9350	8561	9950
Nombre d'actes déferés	1	1	3	2	6



Le renforcement de l'efficacité des institutions de la Polynésie française

Bien qu'il ne s'agisse pas à proprement parler d'un contrôle de légalité mais d'un « contrôle de gestion », le Haut-commissaire peut contrôler les marchés et délégations de service public conclus par la Polynésie française et ses établissements publics. En outre, il peut aussi les transmettre à la chambre territoriale des comptes (art. 186 LOPF).

Cependant, si la modification statutaire de 2007 a souhaité la mise en place d'un contrôle des actes émis par les établissements publics de la Polynésie française, faute d'avoir prévu un dispositif de transmission de ces actes au représentant de l'Etat, ce contrôle n'est pour l'heure d'aucune utilité.

Le Haut-commissaire est aussi l'une des autorités qui peut déférer la loi du pays au Conseil d'Etat

Le contrôle hiérarchique

Fait surprenant dans une collectivité disposant d'un statut d'autonomie renforcée, le Haut-commissaire opère un contrôle hiérarchique sur les décisions individuelles émanant de l'exécutif polynésien lorsqu'elles sont prises dans des domaines dans lequel la Polynésie française participe aux compétences de l'Etat (ex : la délivrance ou au refus de délivrance des titres de séjour des étrangers).

Le contrôle du budget

Le Haut-commissaire est aussi chargé du contrôle du « budget » de la Polynésie française. A cet effet, l'article 185-3 de la loi statutaire dispose que le budget doit lui être transmis « au plus tard quinze jours après le délai limite fixé pour son adoption ».

Mais jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi organique du 7 décembre 2007, les pouvoirs du représentant de l'Etat étaient limités à des interventions qui lui permettaient d'intervenir lorsque le budget n'avait pas été voté en équilibre réel ou ne comportait pas l'inscription d'une dépense obligatoire.

Par exemple : en 2006, la chambre territoriale des comptes, saisie par le Haut-commissaire, a dans son avis n° 1/2006 du 13 février 2006 constaté l'existence d'un déséquilibre de plus de deux milliards de F CFP affectant la section de fonctionnement.

Après une nouvelle délibération budgétaire adoptée par l'assemblée le 3 mars 2006, la chambre territoriale des comptes a constaté le rétablissement de l'équilibre réel du budget 2006 dans son avis n° 2/2006 du 14 mars 2006.

Cette juridiction doit, en cas de déséquilibre du budget, dans les trente jours de sa saisine, proposer à l'assemblée une nouvelle délibération comportant les ajustements nécessaires au rétablissement de l'équilibre budgétaire. Si l'assemblée n'obtempère pas, après intervention de la chambre territoriale des comptes, c'est le Haut-commissaire qui règle le budget et le rend exécutoire.

Toutefois, si le Haut-commissaire n'a pas saisi la chambre territoriale des comptes dans le délai de trente jours, tout justiciable peut saisir le tribunal administratif¹¹.

De même, si une dépense obligatoire a été omise ou si le crédit correspondant à cette dépense a été insuffisamment doté au budget, le Haut-commissaire demande une seconde lecture à l'assemblée de la Polynésie française.

Si cette institution ne rétablit pas les inscriptions de crédits nécessaires, le Haut-commissaire saisit alors la chambre territoriale des comptes.

Lorsque cette juridiction constate dans le mois de la saisine que la dépense obligatoire n'a pas été inscrite au budget ou que la somme inscrite est insuffisante, elle adresse une mise en demeure au président de l'assemblée.

Enfin, si cette mise en demeure est restée sans effet, la chambre territoriale des comptes demande au Haut-commissaire d'inscrire cette dépense au budget¹².

Depuis 2007, le représentant de l'Etat peut aussi se substituer dans d'autres cas aux institutions polynésiennes (art. 185-1 à 185-13 LOPF).

¹¹ Ce dernier cas de figure s'est produit à propos du budget de l'exercice 1989 (TA Papeete, 10 octobre 1989, M. Braun-Ortega et autre c/ Territoire de la Polynésie française, n° 1876, Recueil des jugements (16 septembre 1988 – 31 décembre 1989), Imprimerie officielle, Papeete, p. 103 ; [appel] CE 27 mai 1994, Braun-Ortega et Buisson et autres, n° 112 026) et en 2006.

¹² L'article 185-4 de la loi statutaire précise que s'il y a lieu, la CTC propose au Haut-commissaire la création de ressources ou la diminution de dépenses facultatives destinée à couvrir la dépense obligatoire.

Ainsi, si le budget n'a pas été adopté ou rejeté avant le 31 mars de l'exercice auquel il s'applique, le Haut-commissaire saisit la chambre territoriale des comptes.

Cette juridiction doit, par un avis public, formuler des propositions pour le règlement du budget. Après quoi, le représentant de l'Etat « règle le budget et le rend exécutoire ». Ce pouvoir relevait auparavant du conseil des ministres.

Le Haut-commissaire peut aussi saisir la CTC en cas de déficit important (plus de 5% des recettes de fonctionnement) apparaissant au compte administratif de la Polynésie française.

Si la collectivité ne suit pas les propositions de la CTC, celle-ci demande au Haut-commissaire de régler le budget de l'exercice suivant de manière à résorber le déficit apparu au compte administratif.

Les interventions du Haut-commissaire dans le fonctionnement des institutions de la Polynésie française

L'article 166 de la loi organique statutaire dispose que « le Haut-commissaire veille à l'exercice régulier de leurs compétences par les autorités de la Polynésie française ».

Ainsi, en dehors de toute situation conflictuelle, le représentant de l'Etat est chargé de prendre des mesures nécessaires au fonctionnement des institutions : recueillir des avis, assurer la coordination des services de l'Etat avec ceux de la Polynésie française, être entendu, etc.

Parfois aussi le Haut-commissaire est doté d'un pouvoir de décision contraignant à l'égard des institutions. C'est le cas par exemple, pour contrer efficacement des situations de carence des institutions alors qu'elles sont tenues d'agir.

Depuis 2007, le pouvoir de substitution du Haut-commissaire a sérieusement été étendu, et pourrait porter une sérieuse atteinte à l'autonomie, tant sur le plan des principes (et de la symbolique) que sur le plan pratique

En effet, lorsque les conditions de ce pouvoir de substitution sont réunies, le Haut-commissaire pourra décider d'agir en lieu et place des institutions de la Polynésie française.

Le contrôle sur le fonctionnement de l'exécutif

Pour pouvoir opérer ces missions nécessaires à la régulation du système institutionnel polynésien, la loi statutaire prévoit un grand nombre de mesures d'information du représentant de l'Etat, tout du moins pour les actes et actions les plus importants :

- il est informé, par le président de l'assemblée, des résultats des scrutins qui procèdent à l'élection du Président de la Polynésie française que ce soit dans l'hypothèse normale ou à la suite d'une motion de défiance ou de renvoi ;
- il est informé, par le Président de la Polynésie française, de la constitution du gouvernement et des fonctions dont chaque ministre est chargée, de toute modification de la composition du gouvernement, de la démission d'un ministre ou de l'ensemble du gouvernement. Par ailleurs, l'arrêté du Président de la Polynésie française qui définit les attributions de chaque ministre est transmis au Haut-commissaire ;
- si le Président de la Polynésie française lors de son élection ou un ministre au moment de sa désignation au sein du gouvernement se trouvent dans un cas d'incompatibilité, ils « doivent déclarer leur option au Haut-commissaire dans le délai d'un mois qui suit leur entrée en fonction » (ex : choisir entre ministre ou représentant à l'assemblée de la Polynésie française) ;
- les membres du gouvernement, comme du reste les représentants à l'assemblée, doivent adresser au Haut-commissaire dans le délai de trente jours qui suit leur élection (pour le Président de la Polynésie), leur nomination (les ministres) ou leur entrée en fonction (pour les représentants à l'assemblée) une déclaration certifiée sur l'honneur exacte et sincère comportant la liste des activités professionnelles ou d'intérêt général, même non rémunérées, qu'ils envisagent de conserver ;
- il reçoit copie de l'ordre du jour du conseil des ministres avant chaque séance ;
- il est avisé de toute demande d'avis sur une question de droit sollicitée auprès du tribunal administratif ou du Conseil d'Etat.

Les informations relatives au fonctionnement de l'organe délibérant

En ce qui concerne la composition de l'assemblée, le Haut-commissaire est tenu informé de la démission des représentants à l'assemblée de la Polynésie française par le président de cette institution. De plus, comme tous les membres de l'exécutif, les représentants sont tenus de faire une déclaration sur leurs activités dans le mois qui suit leur entrée en fonction.

S'agissant du fonctionnement de l'assemblée, le Haut-commissaire est informé, par voie de notification, de la demande de convocation d'une session extraordinaire.

Cette information incombe à ceux qui sollicitent une telle réunion, c'est-à-dire soit le Président de la Polynésie française, soit la majorité des représentants.

De même, le représentant de l'Etat est tenu informé, avant les séances, de l'ordre du jour de l'assemblée et de ses commissions.

Enfin, comme pour le Président de la Polynésie française, la saisine du tribunal administratif d'une demande d'avis doit lui être transmise lorsque celle-ci émane du président de l'assemblée.

La participation du Haut-commissaire au fonctionnement des institutions de la Polynésie française

En cas de dysfonctionnement des institutions ou de risque de blocage de celles-ci, le Haut-commissaire peut « inviter » les autorités de la Polynésie française à respecter les dispositions statutaires.

Ces interventions peuvent amener, si nécessaire, le Haut-commissaire à demander au juge administratif de suspendre par la voie du référé et d'annuler au fond des actes illégaux¹³.

La réforme statutaire de 2007 a confié au Haut-commissaire de nouveaux pouvoirs d'intervention.

A titre d'exemple, il est l'une des autorités habilités à saisir le Conseil d'Etat aux fins de faire constater par la Haute Assemblée l'empêchement définitif du Président de la Polynésie française. Il est aussi habilité à saisir le Conseil d'Etat pour que celui-ci tranche sur les difficultés en matière d'incompatibilités auxquelles peuvent s'exposer tant les membres de l'exécutif que les représentants à l'assemblée.

Les pouvoirs contraignants du Haut-commissaire dans le fonctionnement des institutions de la Polynésie française

Quelques exemples pour illustrer ces pouvoirs :

- le Haut-commissaire est habilité à déclarer démissionnaire les membres du gouvernement (art 74 LOPF) ou les représentants à l'assemblée de la Polynésie française qui se trouveraient dans une situation d'inéligibilité ;
- en certaines occasions, lorsque le fonctionnement régulier des institutions peut être mis en cause par les représentants de la Polynésie (élus ou nommés), il met en demeure le président de l'assemblée de la Polynésie française de procéder à la convocation de l'assemblée dans les quarante-huit heures. S'il ne s'exécute pas, le Haut-commissaire se substitue à lui et procède à cette convocation sans délai ;
- depuis 2007 : « Afin d'assurer la sécurité de la population, le fonctionnement normal des services publics ou de mettre fin à une violation grave et manifeste des dispositions de la présente loi organique relatives au fonctionnement des institutions et lorsque ces autorités n'ont pas pris les décisions qui leur incombent de par la loi, le Haut-commissaire de la République peut prendre, en cas d'urgence et après mise en demeure restée sans résultat, les mesures qui s'imposent. Il en informe sans délai le Président de la Polynésie française. » (art. 166 al. 2 LOPF ajouté par la loi organique du 7 décembre 2007).

Il est à remarquer qu'un tel pouvoir de substitution aussi large n'existe pas pour les collectivités territoriales de la métropole ainsi que pour les DOM.

¹³ Exemple : le refus du président de l'assemblée de proclamer les nouveaux membres de l'assemblée sur les sièges devenus vacants : CE ord. 25 novembre 2004, Haut-commissaire de la République en Polynésie française, req. n° 274126).

Quoi qu'il en soit, le droit positif polynésien reconnaît désormais un pouvoir au Haut-commissaire qui lui permet de se substituer aux autorités de la Polynésie française si celles-ci sont restées passives, malgré une mise en demeure et qu'il y a urgence à agir. Le champ des interventions du représentant de l'Etat est fort large puisqu'il touche à :

- « la sécurité de la population » (ce qui vise notamment le droit de la santé publique, le droit à la consommation...);
- au « fonctionnement normal des services publics » ;
- la nécessité de mettre fin à une « une violation grave et manifeste des dispositions de la loi organique relatives au fonctionnement des institutions » (situation de blocage par exemple).

2.2.2 Contrôle et régulation par les juridictions administratives et judiciaires

Toutes les actions et actes des institutions de la Polynésie française peuvent être appréciés et censurés par les juridictions.

Les juridictions administratives

En première instance, les justiciables ou le Haut-commissaire dans le cadre du déféré doivent saisir le tribunal administratif de la Polynésie française.

En cas d'appel, les parties doivent saisir la Cour administrative d'appel de Paris et enfin, les pourvois en cassation relèvent de la compétence exclusive du Conseil d'Etat. Cependant, certains actes ne peuvent être déférés qu'au Conseil d'Etat.

Outre la loi du pays, sont ainsi attribués en premier et dernier ressort au Conseil d'Etat les litiges tels que les élections à l'assemblée de la Polynésie française, l'élection du Président de la Polynésie française ...

Autre particularité propre à la Polynésie française, les juridictions peuvent être consultées pour **avis**.

Saisine des juridictions administratives	2004	2005	2006	2007	2008
Nombre de jugements rendus par le TAP	817	612	620	526	709
Nombre d'avis	3	6	6	6	5 (+ 2 CE)

Le juge judiciaire

Le juge judiciaire peut, à titre tout à fait incident ou exceptionnel, être amené à connaître des actes ou des actions de la Polynésie française. Ses décisions peuvent influencer sur le fonctionnement des institutions notamment lorsque l'illégalité d'un acte est soulevé devant le juge pénal ou en cas de voie de fait ait pu être commise par une autorité de la Polynésie à l'égard d'autres élus.

2.2.3 Le contrôle exercé par la juridiction financière : la chambre territoriale des comptes (C.T.C.)

Les missions générales de la C.T.C.

La C.T.C. juge en premier ressort, l'ensemble des comptes des comptables publics de la Polynésie française, des communes et de leurs établissements publics (128 comptes). Elle juge également les comptes des personnes qu'elle a déclarées comptables de fait.

Elle examine la gestion des collectivités territoriales et des établissements publics soumis à son contrôle : la collectivité d'outre-mer et ses institutions, 68 établissements publics territoriaux (dont 2 sans comptable public), 48 communes et 11 établissements publics de coopération intercommunale (E.P.C.I.).



Le renforcement de l'efficacité des institutions de la Polynésie française

Elle peut également assurer la vérification des comptes et de la gestion des sociétés, groupements et organismes, quel que soit leur statut juridique, auxquels les collectivités territoriales ou leurs établissements publics apportent un concours financier supérieur à 180 000 F CFP ou dans lesquels elles détiennent plus de la moitié du capital, ou exercent un pouvoir prépondérant de décision.

La modification statutaire intervenue en 2007 a introduit un certain nombre de règles ou d'orientations qui répondent à la plupart des critiques formulées par les juridictions financières dans ses rapports précédents :

- précisions sur les principes que doit respecter la Polynésie française lorsqu'elle fixe les règles en matière de commande publique (liberté d'accès et égalité de traitement des candidats, transparence des procédures, efficacité de la commande, bon emploi des deniers publics) ;
- renforcement du contrôle de l'Etat (obligation de transmission d'actes nouveaux notamment ceux relatifs aux SEM et aux DSP, pouvoirs de saisine renforcés) ;
- encadrement des aides apportées aux SEM ;
- rééquilibrage des pouvoirs au sein de la collectivité, se traduisant notamment par le renforcement du pouvoir de contrôle de l'assemblée de la Polynésie française, avec institution d'une commission de contrôle budgétaire et financier ;
- introduction du débat d'orientation budgétaire.

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

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

- la CTC peut également être saisie pour avis, par l'assemblée ou par le Haut-commissaire, sur les actes des SEM susceptibles d'augmenter gravement la charge financière de la Polynésie ou d'un de ses établissements publics ;
- la CTC peut désormais être saisie par le Haut-commissaire en cas d'absence de vote du budget de la Polynésie à la date du 31 mars de chaque année ;
- elle peut également être saisie en cas de déficit important apparaissant au compte administratif de la collectivité, ou en cas d'absence de transmission du compte administratif au représentant de l'Etat ;
- la CTC peut être saisie par la Haut-commissaire lorsque les crédits nécessaires au mandatement d'intérêts moratoires n'ont pas été inscrits au budget ;
- les dispositions applicables en matière de contrôle budgétaire à la collectivité de la Polynésie française deviennent également applicables à ses établissements publics.

Enfin, la loi simple a introduit un dispositif permettant de compléter le code des juridictions financières sur la compétence de la C.D.B.F. (cour de discipline budgétaire et financière) à l'égard des représentants, administrateurs ou agents des organismes soumis au contrôle d'une CTC.

Cette disposition permet donc désormais de saisir la C.D.B.F. y compris pour les dirigeants ou agents de SEM, de GIE ou d'associations en Polynésie française.

Elle prévoit aussi que la CTC aura désormais compétence pour saisir la C.D.B.F.

La CTC se caractérise par l'importance de l'effort consacré à l'examen de la gestion (plus de 60 % du temps de travail).

Cela s'explique par la spécificité des organismes à contrôler et par le poids relativement modeste des missions de conseil et d'expertise (absence de contrôle budgétaire en 2008).

Ces dernières missions devraient toutefois prendre plus d'importance dans les prochaines années en raison des réformes intervenues, qui commenceront à produire leurs effets en 2009.

2.3 LE CONTROLE PAR LE CITOYEN

Outre la sanction électorale, les citoyens disposent de plusieurs moyens pour contrôler l'action de l'administration.

Tout citoyen peut consulter les budgets de la collectivité et assister aux séances de l'assemblée de la Polynésie française.

Seules les séances du conseil des ministres restent interdites au public, mais une communication en est rendue à son issue et les actes publiés, pour la plupart au Journal officiel de la Polynésie française (accessible également sur le site de « LEXPOL »).

De même, si les citoyens se voient refuser l'accès à des documents administratifs, ils peuvent saisir la commission d'accès aux documents administratifs.

Lorsqu'une décision est prise par un fonctionnaire, un citoyen peut exercer un recours hiérarchique. Le supérieur hiérarchique peut toujours revenir sur la décision de son subordonné. Il peut le faire pour des raisons de légalité mais aussi d'opportunité.

Il faut aussi évoquer la juridiction administrative qui procède à un contrôle de légalité.

La saisine du juge administratif permet donc au citoyen de savoir si l'action de l'administration a respecté les règles en vigueur.

En revanche, elle ne permet pas de déterminer si l'action administrative était ou non opportune. En effet, un acte administratif peut être parfaitement légal tout en étant mal venu.

La réforme statutaire de 2007 permet désormais la consultation des électeurs de la Polynésie française par les institutions de la Polynésie française sur les décisions que celles-ci « envisagent de prendre pour régler les affaires relevant de leur compétence ».

Cette initiative est partagée. Tout d'abord, elle appartient à l'assemblée de la Polynésie française et au gouvernement du Pays selon que l'avis sollicité porte sur leur champ de compétence respectif.

Toutefois, si le gouvernement souhaite organiser une consultation dans son domaine de compétence, il doit au préalable obtenir « l'autorisation de l'assemblée ».

Ensuite, l'initiative est « populaire » puisqu'un dixième des électeurs « peut saisir l'assemblée de la Polynésie française ou le gouvernement » de cette collectivité « en vue de l'organisation d'une consultation sur toute affaire relevant de la décision de ces institutions ».

Cependant, un électeur ne peut au cours d'une année, signer qu'une seule saisine tendant à solliciter l'organisation d'une consultation.

Lorsqu'une telle initiative a été prise, l'assemblée peut s'y opposer.

Ces consultations sont en principe organisées à l'échelle de l'ensemble de la Polynésie française.

Mais il est possible de les limiter « aux électeurs d'une partie du ressort de la Polynésie française, pour les affaires intéressant spécialement cette partie ».

Ainsi des consultations peuvent être organisées pour un archipel, une île, ou encore une portion de celle-ci si la consultation n'intéresse par exemple que les habitants d'une vallée aux Marquises.

3. Gouvernance

3.1 CHRONIQUE D'UNE INSTABILITE INSTITUTIONNELLE

3.1.1 Chronologie des gouvernements depuis 2004

- 27 février 2004 : loi organique n°2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française
- 2 avril 2004 : décret du 2 avril 2004 portant dissolution de l'assemblée de la Polynésie française
- 23 mai 2004 : élection des représentants à l'assemblée de la Polynésie française

1^{er} gouvernement TEMARU : 14 juin au 22 octobre 2004 (4 mois)

- 14 juin 2004 : proclamation du Président de la Polynésie française (arrêté n° 30/2004/APF/SG du 14/06/04) (M. Oscar TEMARU)
- 9 octobre 2004 : motion de censure n° 2004-1 APF du 9 octobre 2004

1^{er} gouvernement FLOSSE : 22 octobre 2004 au 18 février 2005 (4 mois)

- 22 octobre 2004 : proclamation du Président de la Polynésie française (arrêté n° 55-2004/APF du 22 octobre 2004) (M. Gaston FLOSSE)
- 13 février 2005 : élection partielle dans la circonscription des îles du Vent
- 18 février 2005 : motion de censure n° 2005-1 APF du 18 février 2005

2^{ème} gouvernement TEMARU : 3 mars 2005 au 26 décembre 2006 (21 mois)

- 3 mars 2005 : proclamation du Président de la Polynésie française (arrêté n° 44-2005/APF/SG du 3 mars 2005) (M. Oscar Temaru)
- 18 avril 2006 : démission de M. Hirohiti Tefaarere de ses fonctions de ministre des petites et moyennes entreprises, de l'industrie et des mines
- 19 avril 2006 : démission de M. Emile Vernaudon de ses fonctions de ministre des postes et télécommunications et des sports, chargé des nouvelles technologies de l'information et fin des fonctions de Mme Natacha Taurua au sein du gouvernement de la Polynésie française
- 13 décembre 2006 : motion de censure n° 2006-1 CA/APF du 13 décembre 2006

1^{er} gouvernement TONG SANG : 26 décembre 2006 au 13 septembre 2007 (9 mois)

- 26 décembre 2006 : proclamation du Président de la Polynésie française (arrêté n° 83-2006 APF/SG du 26 décembre 2006) (M. Gaston Tong Sang)
- 6 juin 2007 : démission du ministre des postes, des communications électroniques et de la perliculture (M. Michel YIP)
- 26 juillet 2007 : démissions du ministre de l'économie, de l'emploi et du dialogue social, chargé de l'énergie (M. Teva Rohfritsch), du ministre des finances et de la fonction publique (Mme Armelle Merceron), du ministre de la solidarité, du logement et de la famille (Mme Madeleine Brémond), du ministre de l'agriculture et de la pêche (M. Frédéric Riveta)

- 31 août 2007 : motion de censure n° 2007-1 CA/APF du 31 août 2007

3^{ème} gouvernement TEMARU : 13 septembre 2007 au 23 février 2008 (5 mois)

- 13 septembre 2007 : proclamation du Président de la Polynésie française (arrêté n° 67-07APF/SG du 13 septembre 2007) (M. Oscar TEMARU)
- 7 décembre 2007 : loi organique n°2007-1719 du 7 décembre 2007 tendant à renforcer la stabilité des institutions et la transparence de la vie politique en Polynésie française.
- 8 décembre 2007 : décret n° 2007-1728 du 8 décembre 2007 portant convocation des électeurs pour le renouvellement de l'assemblée de la Polynésie française
- Janvier/février/2008 : élection des représentants à l'assemblée de la Polynésie française (27 janvier et 10 février 2008)

2^{ème} gouvernement FLOSSE : 23 février 2008 au 15 avril 2008 (2 mois)

- 23 février 2008 : proclamation du Président de la Polynésie française (arrêté n° 6-2008APF/SG du 23 février 2008) (M. Gaston FLOSSE)
- 15 avril 2008 : démission du ministre des affaires foncières et du logement, chargé de l'Office des postes et télécommunications et des nouvelles technologies (M. Antony Geros), du ministre de l'équipement, de l'urbanisme, des ports et aéroports, et des transports terrestres (M. James Narii SALMON), du ministre de la solidarité, de la famille et de la condition féminine (Mme Valentina CROSS), du ministre de l'éducation, de l'enseignement supérieur et technique, et de la recherche, chargé de la promotion des langues polynésiennes et du plurilinguisme (M. Jean-Marius RAAPOTO), du ministre du développement des archipels, chargé des relations avec l'assemblée de la Polynésie française et le Conseil économique, social et culturel (Mme Lana TETUANUI), du ministre de l'agriculture et de l'élevage (M. Frédéric RIVETA), du ministre de la culture et de l'artisanat (M. René KOHUMOETINI) (Arrêté n° 1120 PR du 15 avril 2008) et du ministre du transport interinsulaire et de la fonction publique, chargé de l'océanisation des cadres (M. Pierre FRÉBAULT)
- 15 avril 2008 : motion de défiance n° 2008-1 MD/APF du 15 avril 2008

2^{ème} gouvernement TONG SANG : 15 avril 2008 au 9 février 2009 (10 mois)

- 15 avril 2008 : proclamation du Président de la Polynésie française (arrêté n° 44-2008 APF/SG du 15 avril 2008) (M. Gaston TONG SANG)
- 4 février 2009 : dépôt d'une motion de défiance
- 9 février 2009 : démission de Monsieur Gaston TONG SANG de ses fonctions de Président de la Polynésie française (arrêté N° S /2009/APF/SG du 9 février 2009)

4^{ème} gouvernement TEMARU : depuis le 11 février 2009

- 11 février 2009 : proclamation du Président de la Polynésie française (arrêté n° 12-2009 APF/SG du 11 février 2009) (M. Oscar Manutahi TEMARU)
- 16 février 2009 : nomination du vice-président et des autres ministres du gouvernement de la Polynésie française, et déterminant leurs fonctions. (arrêté n° 268/PR du 16 février 2009)
- 17 avril 2009 : nouvelle composition du gouvernement de la Polynésie française et déterminant les fonctions (arrêté 1164/PR du 17 avril 2009)

3.2 LE SYSTEME ELECTORAL

Il ne suffit pas de décréter la démocratie, il faut l'organiser. Avancer que les dirigeants sont élus ne garantit pas la véritable représentation du peuple.

Cette organisation est donc fondamentale parce que cela concerne l'un des aspects essentiels de la démocratie, à savoir la dévolution et l'exercice du pouvoir.

En effet, le découpage électoral et le mode de scrutin peuvent être déterminants : avec le même nombre de suffrages, un parti politique peut gagner ou perdre les élections selon le système électoral.

De plus, il n'y a pas de mode de scrutin parfait. Le mathématicien Jean-Louis BOURSIN avance qu'il ne faut pas chercher de système parfait, « les mathématiques vous préviennent que c'est peine perdue ».

3.3 LE MODE DE SCRUTIN EN POLYNESIE FRANÇAISE

Dans le statut de 1996, le mode de scrutin utilisé était la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne.

Le statut de 2004 modifie le mode de scrutin : la liste qui a recueilli la majorité des suffrages exprimés obtient le tiers du nombre de sièges à pourvoir (arrondi à l'entier supérieur).

Il s'agit d'une majorité simple et non absolue.

C'est la liste arrivée en tête qui emporte le tiers des sièges dans un premier temps.

Les autres sièges sont répartis entre toutes les listes qui ont obtenu au moins 3% des suffrages exprimés, à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne, y compris la liste ayant déjà obtenu la prime majoritaire.

La même opération doit être menée dans les six circonscriptions : il semblerait que, pour être efficace, il eut fallu une seule circonscription.

En 2007, deux modifications ont été apportées : en février, nous revenons au scrutin proportionnel de 2004 mais il ne sera pas utilisé.

En décembre de la même année est adopté un nouveau mode de scrutin : si dès le premier tour, une liste obtient la majorité absolue, le partage se fait à la proportionnel entre toutes les listes ayant obtenues au moins 3% des suffrages.

Sinon un second tour est organisé avec de nouveaux seuils : un seuil de participation au second tour de 12.5% et un seuil de 5% pour fusionner avec une liste qui a plus de 12.5%.

La représentation à la proportionnelle suivant la règle de la plus forte moyenne est maintenue.

3.3.1 Le découpage de la Polynésie française

Depuis mai 2004, la répartition des sièges entre les circonscriptions est la suivante :

Iles du Vent :	37 sièges
Iles Sous le Vent :	8 sièges
Tuamotu de l'ouest :	3 sièges
Iles Gambier et Tuamotu de l'est :	3 sièges
Marquises :	3 sièges
Australes	3 sièges

2004 : un mode de scrutin mixte combinant prime majoritaire au profit de la liste arrivée en tête, représentation proportionnelle à la plus forte moyenne et un seuil d'accès à la répartition des sièges

Le mode de scrutin défini par les articles 103 et suivants de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004, prévoyait notamment : le découpage de la Polynésie française en 6 circonscriptions (îles du Vent, îles Sous-le-Vent, îles Tuamotu de l'ouest, îles Gambier et Tuamotu de l'est, îles Marquises et îles Australes), l'élection au scrutin de liste à un tour, sans panachage, ni vote préférentiel ; un mode de scrutin mixte combinant prime majoritaire au profit de la liste arrivée en tête – pour 1/3 des sièges à pourvoir – et représentation proportionnelle à la plus forte moyenne et un seuil d'accès à la répartition des sièges fixé à 3% des suffrages exprimés.

L'assemblée de la Polynésie française est élue au suffrage universel direct (art. 103). L'assemblée de la Polynésie française est composée de cinquante-sept membres élus pour cinq ans et rééligibles (art. 104 al. 1er).

Composition de l'assemblée de la Polynésie française à l'issue du scrutin du 23 mai 2004

Répartition des sièges	Iles du Vent	Iles sous-le-Vent	Iles Marquises	Iles Australes	Iles Gambier et Tuamotu Est	Iles Tuamotu Ouest	Total
Tahoeraa Huiraatira	11	6	3	2	3	3	28
Fetia Api	1	0	0	0	0	0	1
No oe te nuna'a	1	0	0	0	0	0	1
UPLD	24	2	0	1	0	0	27

Les résultats des élections du 23 mai 2004 et de l'élection partielle du 13 février 2005 ont fait apparaître le paradoxe de ce système : la prime majoritaire n'a permis à aucune formation politique de revendiquer une majorité absolue, laissant ainsi le champ à des formations minoritaires qui, au gré de leurs alliances, font ou défont les majorités à l'assemblée de la Polynésie française.

Composition de l'assemblée de la Polynésie française à l'issue de l'élection partielle du 13 février 2005

Suite à l'annulation du scrutin sur la circonscription des îles du Vent, des élections partielles se sont déroulées en février 2005 :

Répartition des sièges	Iles du Vent	Iles Sous le Vent	Iles Marquises	Iles Australes	Iles Gambier et Tuamotu Est	Iles Tuamotu Ouest	Total
Tahoeraa Huiraatira	10	6	3	2	3	3	28
Alliance pour une Démocratie Nouvelle	2	0	0	0	0	0	2
UPLD	25	2	0	1	0	0	27
TOTAL	37	8	3	3	3	3	57

Début 2007 : la suppression de la prime majoritaire

Prenant acte de l'échec du mode de scrutin institué en 2004 pour garantir une majorité stable de gestion, conformément aux vœux de M. Gaston Tong Sang alors président de la Polynésie française, le législateur a supprimé la prime majoritaire et rétabli un seuil de 5 % des suffrages exprimés pour l'accès à la répartition des sièges et la fusion des listes dans le cadre de la loi organique n°2007-223 du 21 février 2007 portant dispositions institutionnelles et statutaires relatives à l'outre-mer.

Les élections à l'assemblée de la Polynésie française devaient être régies par un mode de scrutin proportionnel à un tour avec une répartition des sièges ouverte aux listes ayant obtenu 5% des suffrages exprimés.

Fin 2007 : un mode de scrutin de liste à deux tours, combinant représentation proportionnelle à la plus forte moyenne et un seuil d'accès à la fusion des listes et à la répartition des sièges

Le mode de scrutin instauré au début de l'année 2007 comportait toujours un risque d'instabilité.

Afin de favoriser la clarté des alliances électorales et la constitution de majorités, la modification statutaire intervenue fin 2007 (LO n° 2007-1719 du 7 décembre 2007 dite ESTROSI) prévoit l'élection des représentants au scrutin de liste à deux tours, toujours à la présentation proportionnelle en suivant la règle de la plus forte moyenne dans les six circonscriptions existantes.

Un seuil de 5 % des suffrages exprimés est fixé pour l'accès à la répartition des sièges et la fusion des listes, tandis que seules les listes ayant atteint 12,5 % des suffrages exprimés au premier tour peuvent participer au second tour.

Composition de l'assemblée de la Polynésie française à l'issue des élections de 2008

Répartition des sièges	Iles du Vent	Iles Sous le Vent	Iles Marquises	Iles Australes	Iles Gambier et Tuamotu Est	Iles Tuamotu Ouest	Total
Te Niu Hau Manahune	-	-	-	-	-	2	2
Te Henua Enana a Tu	-	-	2	-	-	-	2
Tapura Amui No Tuhaa Pae	-	-	-	1	-	-	1
Tahoeraa Huiraatira	6	1	1	1	1	-	10
To Tatou ai'a	17	4	-	1	1	0	23
UPLD	14	3	-	-	1	1	19
TOTAL	37	8	3	3	3	3	57

4. Le service publics : une présence en contrastes

4.1 LES TROIS FONCTIONS DU SERVICE PUBLIC

Pour chacun des domaines d'intervention de la puissance publique il convient d'assurer trois fonctions :

- l'**administration centrale** de prospective, de conception, de coordination et d'évaluation, assurée au plus proche des décideurs politiques ;
- le **contrôle réglementaire**, pour s'assurer du respect des normes et règlements édictés par la collectivité dans le cadre de ses compétences ;



Le renforcement de l'efficacité des institutions de la Polynésie française

- la **prestation** à l'usager : soin, éducation, construction et entretien d'infrastructures publiques, protection des personnes vulnérables, conseil technique dans certains secteurs, etc.

4.1.1 Administration centrale : prospective, conception, coordination, évaluation

La conception de nouvelles normes et de nouveaux dispositifs de gestion de la cité en réponse à l'évolution de la démographie et du contexte économique, social, culturel, technologique et géographique doit s'appuyer sur une fonction prospective, indispensable pour garantir la pertinence de l'action des pouvoirs publics.

Or la prospective n'est pas assez prise en compte au sein du service public polynésien ainsi qu'ont pu s'en rendre compte les participants aux états généraux dans sa phase de diagnostic.

L'élaboration des normes et des mesures correctives se fait souvent à tâtons ou sans aucun lien avec l'environnement spécifique de la Polynésie française, par « copié-collé » des dispositifs nationaux.

L'administration centrale a également un rôle de coordination de la mise en œuvre des actions de prestation par la formation des agents publics, par l'élaboration de guides de procédures et par la mise en place d'outils et de réseaux tel que l'e-Administration (possibilité de faire des démarches en ligne).

Un bilan de la déconcentration administrative établi début 2007 sur la base des réponses à un questionnaire exhaustif adressé à 32 services administratifs aboutit au constat qu'il n'y a quasiment pas de capacité de coordination de nos administrations : les subdivisions déconcentrées ne disposent pas de guides de procédures, ni de programmes et encore moins de suivi et d'évaluation pour la plupart des interventions.

Quelques prestations sont néanmoins organisées, par exemple : licences de débits de boissons et tombolas, cartes grises, émission des rôles de contributions, aides à la création et au développement des entreprises, dispositifs individuels d'insertion.

La fonction d'évaluation de l'impact des politiques publiques est, d'une manière générale, très difficile à conduire et les travaux de l'OCDE (Organisation de

Coopération et de Développement Economiques) montrent que ses pays membres explorent différentes pistes avec plus ou moins de succès. En Polynésie française, nul ne s'y attelle sérieusement pour l'heure, dans aucun secteur.

Le déficit de perspective, d'anticipation, de coordination et d'évaluation entraîne gaspillage et perte de performance au niveau de la mise en œuvre (prestation) dans des proportions insondables en l'état actuel des choses.

A noter que la fonction d'administration centrale peut s'appuyer sur des tiers, hors services administratifs, par exemple sur des consultants privés ou sur des établissements publics de recherche de l'Etat ou sur d'autres types d'organismes.

4.1.2 Contrôle réglementaire

Sans moyen de contrôle, les règlements restent inopérants. Il est donc important, pour exercer effectivement une compétence, de doter le service public des moyens (essentiellement humains) nécessaires à ces opérations de contrôle réglementaire.

Or, force est de constater que l'acquisition de nouvelles compétences par le pays ne s'accompagne pas en proportion suffisante de dotations de moyens supplémentaires pour exercer les contrôles.

On comprend que le contrôle réglementaire doit être exercé par des personnes disposant d'une protection statutaire les mettant à l'abri de pressions dans le cadre de l'exercice régulier de leurs fonctions. Autrement dit, cette fonction est dédiée aux services administratifs et à des agents ayant un statut de droit public (fonctionnaires).

4.1.3 Prestations : choisir la structure idoine pour une meilleure performance

La fonction de prestation est assurée par des opérateurs aux statuts très variables : service administratif, établissement public à caractère administratif (EPA), économique et commercial (EPIC) ou d'enseignement (EPE), société d'économie mixte (SEM), groupement d'intérêt économique, ou encore organisme de droit privé tel que société anonyme ou association.

Dans tous les cas la prestation fournie par l'opérateur, quel qu'il soit, doit (devrait) être encadrée par l'administration centrale et contrôlée réglementairement.



Le renforcement de l'efficacité des institutions de la Polynésie française

La bonne démarche consisterait à déterminer le statut juridique de l'opérateur le plus pertinent au regard du type d'activité pour obtenir la meilleure efficacité et la meilleure efficience des prestations.

Or bien souvent, ce qui a motivé de substituer des établissements publics aux services administratifs, puis des EPIC aux EPA et finalement des SEM aux établissements publics, est le seul but d'échapper aux diverses formes de contrôles a priori, au prétexte que ces contrôles entravent l'activité et génèrent des pertes d'efficacité.

La réflexion, politique, sur la place respective à donner à l'administration et au secteur privé devrait s'engager sans tabou y compris dans des domaines tels que l'éducation ou l'offre de santé. A titre comparatif, il est intéressant de noter que sous un gouvernement travailliste, la Nouvelle-Zélande, acculée à la banqueroute nationale, a fait le choix du (presque) tout privé dans les années 1990.

4.1.4 De la nécessité de bien distinguer ces trois fonctions, ce qui n'est pas souvent fait

Certains services administratifs se retrouvent à assumer simultanément ces trois fonctions d'administration centrale, de contrôle réglementaire et de prestation.

Par exemple, la direction de la santé propose (ou tout du moins est supposée le faire) une politique de santé publique en fonction des indicateurs de santé des populations, assure l'inspection médicale des structures de soins publiques et privées et offre un accès aux soins surtout en zone rurale par ses formations sanitaires (hôpitaux périphériques, centres médicaux, dispensaires, infirmeries et autres postes de secours). De ce fait, la direction de la santé est en posture de juge et partie.

La situation est plus ardue lorsque ce sont les mêmes personnes qui sont en poste de responsabilité à la fois pour définir une proposition de politique publique et pour assurer sa mise en œuvre.

Ces cadres se trouvent alors, à titre personnel et individuel, en situation de juge et partie.

De surcroît, les activités de prestations priment toujours sur celles de prospective, de conception, de coordination et d'évaluation.

La priorité est toujours accordée au service direct à l'utilisateur plutôt qu'à la réflexion, c'est un mouvement naturel et universel.

C'est pourquoi, lorsqu'une même personne doit assurer l'un et l'autre, elle n'a finalement jamais le temps de se consacrer à l'administration centrale.

Les travaux de consultation et de réflexion préalables à la réforme de la déconcentration administrative avaient bien identifié cette problématique. Les pouvoirs publics en ont tenu compte.

Ainsi, la délibération du 9 novembre 2000 fixant les principes de la déconcentration de l'administration de la Polynésie française dispose en son premier article que « [l']administration de la Polynésie française est assurée par ses services de manière à garantir l'égalité d'application des textes légaux et réglementaires et à favoriser la modernisation du service public sur l'ensemble de son territoire ».

Elle précise à l'article 6 que :

« [l]a déconcentration est la règle générale de répartition des attributions et des moyens entre les deux échelons des services de l'administration de la Polynésie française. Les administrations centrales assurent au niveau de la Polynésie française un rôle de coordination interne, de conception, d'orientation, d'évaluation et de contrôle. A cette fin, elles participent à l'élaboration des lois et règlements ainsi que de leurs textes d'application. Les circonscriptions et les subdivisions déconcentrées sont chargées de la mise en œuvre des politiques de la Polynésie française. Elles constituent un échelon de proposition, de programmation, et de répartition des crédits inscrits au budget de la Polynésie française ».

Dans les faits, neuf ans après l'adoption de ce principe de répartition des attributions et des moyens entre l'administration centrale et l'administration opérationnelle, le bilan fait apparaître que la plupart des services publics continuent à mélanger ces fonctions, à de rares exceptions près (voir exemples donnés dans le paragraphe relatif à l'administration centrale).

Et bien entendu, les mêmes causes produisent les mêmes effets.

4.2 UN ANGLE OBJECTIF DE CONNAISSANCE DU SERVICE PUBLIC : LES DEPENSES BUDGETAIRES

Aussi bien dans le secteur public que dans le secteur privé, l'outil de gestion passe par l'analyse des comptes qui apportent une information quantifiée et objective dans la mesure où ils sont correctement relevés et traités, selon les règles de l'art).

Le budget général du pays présente une partie des dépenses publiques. Il convient d'y ajouter celles provenant d'autres budgets tels que les rémunérations des enseignants pris en charge directement par l'Etat, la participation de la caisse de prévoyance sociale (CPS) au budget du centre hospitalier de la Polynésie française (CHPF), les fonds spéciaux, les taxes affectées à certains établissements publics, etc.

Pour l'heure on ne dispose pas de consolidation des comptes publics. C'est pourquoi le tableau ci-après propose des chiffres précis pour ce qui concerne les dépenses inscrites au budget général du pays, et seulement des indications ou des ordres de grandeur pour le reste.

Au global, les plus grandes masses d'intervention publique, en terme de dépenses budgétaires, se situent dans les secteurs suivants :

- l'enseignement, de l'ordre de 64 milliards de F CFP ;
- la santé, pour 30 milliards de F CFP uniquement en ce qui concerne le dispositif public (direction de la santé et hôpital) ;
- les réseaux et équipements structurants, pour au moins 15 milliards de F CFP ;
- l'emploi, avec notamment les dispositifs d'aide à la formation et à l'insertion professionnelles pour 11 milliards de F CFP.

Autre secteur de dépenses significatives, la mission « partenariat avec les archipels » se décompose essentiellement en 17 milliards de F CFP pour le fonds intercommunal de péréquation dont la destination finale est multisectorielle, et en 2 milliards de F CFP de soutien à l'investissement communal (réseaux, électrification, constructions diverses, acquisition d'engins lourds, traitement et collecte des déchets...). La mission « vie sociale » quant à elle comprend 12 milliards de F CFP de soutien aux régimes de la CPS sur ses 17 milliards au total de dépenses pour l'année 2008.

	Dépenses mandatées au budget général du pays compte administratif 2008 (en milliers de F CFP)				Autres budgets/observations
	fonctionnement	investissement	Total	%	
Pouvoirs publics	8 518 965	190 205	8 709 170	5,93	
Moyens internes	2 275 463	735 589	3 011 052	2,05	
Personnel :					
- Ressources humaines	726 595	-	726 595	0,49	
(- Rémunération et charges)	(31 350 108)	-	(31 350 108)	(21,18)	Pour mémoire car montant des dépenses diminuées des recettes déjà ventilées sur les dépenses de fonctionnement de chaque programme
Partenariat avec les collectivités	18 784 947	2 683 821	21 468 768	14,62	Dont 17 milliards pour le fonds Intercommunal de péréquation
Tourisme	2 727 466	52 610	2 780 076	1,89	
Developpement ressources propres	5 172 926	728 108	5 901 034	4,02	
Economie générale	4 818 498	347 049	5 165 547	3,52	
Travail et emploi	10 247 048	767 373	11 014 421	7,50	
Culture et patrimoine	1 462 671	36 197	1 498 868	1,02	
Enseignement	6 494 948	860 194	7 355 142	5,01	L'Etat prend en charge directement des frais de personnel de 2 300 agents pour un montant, en 2008, de 57 milliards de F CFP
Santé	9 889 241	5 561 013	15 450 254	10,52	La participation de la CPS au budget de fonctionnement du centre hospitalier de la Polynésie française est de 16 milliards de F CFP en 2008. En prévention, actions financées directement par l'EAP (établissement public administratif pour la prévention)
Vie sociale	16 940 713	169 272	17 109 985	11,65	Dont 10,5 milliards de participation au régime de solidarité de la Polynésie française (RSPF) et presque 1,5 milliard de participation au régime des non salariés (RNS)
Environnement	1 209 687	477 953	1 687 640	1,15	
Réseaux et équipements structurants	5 427 397	9 385 350	14 812 747	10,09	+ actions financées directement par l'EAD (établissement d'aménagement et de développement)
Transports	3 642 474	5 643 008	9 285 483	6,32	Dont 5,5 milliards en participation au capital et avance en compte courant pour Air Tahiti Nui (ATN)
Urbanisme, habitat et foncier	2 842 136	2 967 753	5 809 889	3,96	
Gestion fiscale	4 950 537	-	4 950 537	3,37	
Gestion financière	2 838 631	7 269 319	10 107 950	6,88	Dont 9,8 milliards de remboursement de la dette (7,3 en capital et 2,5 en intérêts)
TOTAL des dépenses	108 970 345	37 874 813	146 845 158	100	

4.3 ORGANISATION GENERALE DU SERVICE PUBLIC

4.3.1 L'administration du pays

L'administration se décompose en 60 services

L'administration de la Polynésie française se compose en 2009 de 60 services.

Ils portent des noms variables tels que service, direction, délégation, secrétariat général, circonscription d'archipel ou encore inspection mais sont tous des services de l'administration de la Polynésie française au sens statutaire.

Depuis 1984 et le premier statut d'autonomie, la création, la nomination et la définition des missions confiées à un service relevaient de la compétence de l'assemblée territoriale, l'organisation interne étant du ressort du gouvernement.

Depuis l'évolution statutaire de 2004, création, évolution des missions et organisation interne relèvent toutes du conseil des ministres.

Parmi les 60 entités on distingue :

- 55 services qui ont vocation à intervenir sur l'ensemble du territoire géographique. Ceux-là ont tous une mission d'administration centrale.

A cet égard ils ont la responsabilité de concevoir des politiques publiques dans les secteurs qui leur sont confiés et d'en évaluer l'impact.

Ils doivent également assurer l'animation et la coordination de la mise en œuvre de ces politiques publiques.

Cette mise en œuvre se réalise soit par les moyens confiés directement au service, soit par le truchement d'un établissement public ou de tout autre organisme de droit public ou privé qui peut alors recevoir une subvention du Pays ;

4 services, les circonscriptions d'archipel, qui interviennent chacun sur l'archipel qui les concerne : Iles Sous le Vent, Tuamotu-Gambier, Marquises et Australes. Limités géographiquement dans leurs périmètres d'intervention, ils n'ont pas, de ce fait, de responsabilité d'administration centrale. Ils se situent exclusivement à un échelon opérationnel de mise en œuvre des politiques publiques sur l'archipel considéré ;

- la délégation de la Polynésie française (DPF) à Paris, tête de pont sur la métropole de l'administration polynésienne.

Les chefs de service sont nommés en conseil des ministres et occupent des emplois fonctionnels de la fonction publique territoriale de Polynésie française.

Les ressources humaines des services administratifs

Une masse salariale de 31 milliard de F CFP en 2008

Sur 2008, les charges en personnel (salaires et charges sociales) des services administratifs et cabinets ministériels ont représenté la somme globale de 31 350 108 384 de F CFP, soit 28,78 % du budget de fonctionnement exécuté.

Le nombre de personnes payées était de 5 923 en décembre 2008.

Un taux d'encadrement trop faible

Le taux d'encadrement (le nombre global d'agents de catégorie A et CC1, ou occupant des emplois fonctionnels, par rapport à l'effectif global) représente 12,76 % des effectifs de l'administration de la Polynésie française, ce qui est insuffisant.

Les agents de catégorie B ou équivalent représentent quant à eux 21,80 % de l'effectif. Ceux de catégorie C ou équivalent sont au pourcentage de 21,08 %.

Enfin, il y a 38,24 % de personnels de catégorie D ou équivalent auxquels s'ajoutent les dockers, marins et suppléants pour 6,14 % de l'effectif total.

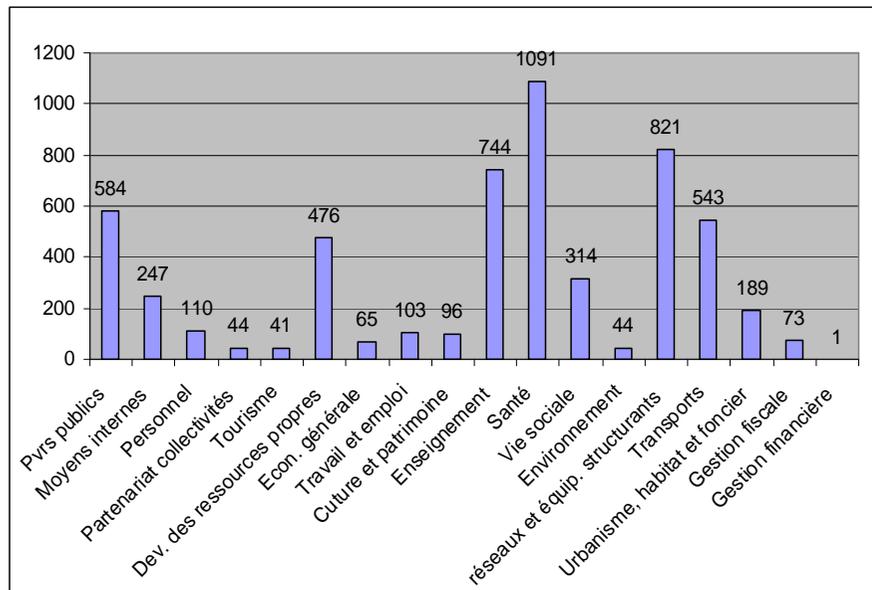
Une présence faible dans les archipels

En dépit de la réforme de déconcentration administrative impulsée à partir de 1999, l'administration reste peu présente dans les archipels, comme l'indiquent les ratios de répartition du personnel.

78,17 % des agents sont localisés aux Iles du Vent, contre 21,83 % dans les autres archipels. Le pourcentage d'agents de l'administration (hors corps d'Etat pour l'administration de Polynésie française - CEAPF) par habitant se maintient autour de 2,11 %. Ce ratio est de 2,22 % pour les Iles du Vent, 2,88 % pour les Australes, 3,7 % pour les Marquises et 1,48 % pour les Iles Sous le Vent. Cependant, il n'est que de 1 % aux Tuamotu-Gambier.

La répartition des agents par mission souligne la prédominance de la santé

Ce tableau montre la répartition des agents des services administratifs par mission. Il fait apparaître la prédominance de la santé. Toutefois 2 300 personnels sont pris en charge directement par l'Etat et ne figurent pas dans ce tableau. De même, ne figurent pas les agents des établissements publics et notamment les 1 500 agents du centre hospitalier de Polynésie française.



Une population d'agents publics vieillissante (données au 31 décembre 2008)

L'âge moyen des agents se maintient autour de 40 ans pour ceux ayant le statut de fonctionnaire (titulaire) et de 48 ans pour les agents non fonctionnaires de l'administration (ANFA).

L'administration est majoritairement masculine, soit 57 % et particulièrement à partir de la tranche 46-50 ans, avec un écart hommes/femmes de plus de 38 % pour chaque tranche.

8,4 % de l'effectif global (soit 468 agents) partiront à la retraite dans les 5 prochaines années.

Parmi ces 468 agents, 125 sont de catégorie A ou équivalente (soit 2,24 % de l'effectif global) et 51 agents de catégorie B.

4.3.2 Les établissements publics du pays (hors enseignement)

31 établissements publics

Il existe deux types d'établissements publics (hors secteur de l'enseignement), ceux à caractère administratif, les EPA, et ceux à caractère industriel et commercial, les EPIC.

Il y a 18 EPA, dont le centre hospitalier de la Polynésie française (CHPF) et 13 EPIC parmi lesquels la nébuleuse de l'office des postes et télécommunications (OPT).

Les directeurs d'établissement public sont nommés en conseil des ministres.

Les subventions aux établissements publics atteignent un total de 11 milliards de F CFP en 2008.

4.3.3 Les sociétés d'économie mixte et autres satellites

On dénombre à ce jour 15 sociétés d'économie mixte du pays.

Diverses autres structures reçoivent des subventions du pays pour exercer une mission de service public. C'est le cas de groupements d'intérêt économique tel que le GIE Tahiti tourisme, ou d'associations telles que certaines fédérations sportives, voir des sociétés anonymes.

Le pays participe également au capital de sociétés anonymes.

4.3.4 Synthèse des dépenses de transferts du budget général du Pays en 2008 : 41 milliards de F CFP

Les dépenses de transfert (participations et prestations, allocations et subventions) représentent toujours en 2008 le poste le plus important des dépenses de fonctionnement proprement dites : 46,7 %, soit 37,4 % du total des dépenses réelles y compris les prélèvements sur recettes.

Ce poste augmente de + 3,72 % par rapport à 2007 (+ 1,48 milliard de F CFP). Il concerne essentiellement :

- la solidarité pour 15,78 milliards de F CFP dont la participation aux trois régimes de protection sociale généralisée pour 13,670 milliards de F CFP ;
- les aides à caractère économique pour 11,62 milliards de francs dont notamment les programmes d'actions financés par la DGDE en faveur de l'emploi, de la formation et de l'insertion professionnelles (4,49 milliards de F CFP), et le dispositif d'aide à la revalorisation du SMIG (DARSE) (1,2 milliard de F CFP) ;

La progression de 3 milliards de F CFP par rapport à 2007 est principalement due aux versements du budget général vers le Fonds de Régulation du Prix des Hydrocarbures (FRPH) à hauteur de 3,05 milliards de F CFP ;

- les dotations et subventions aux organismes publics pour 11,68 milliards de F CFP (hors enseignement) en progression de 1,89 milliard sur 2007, soit +19,4 % ;
- les subventions au secteur privé (entreprises et associations) pour 808 millions de F CFP (contre 2,77 milliards en 2007 soit une diminution de 70,9 %).

5. L'agent public : statut(s) et positionnement

5.1 DEPUIS 1995, UNE FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE

5.1.1 La voie d'accès à l'administration est le concours, en principe

L'assemblée de Polynésie française a adopté en 1995 les textes mettant en place une fonction publique territoriale pour le pays (FPT) afin de pourvoir aux emplois des services administratifs et des établissements publics à caractère administratif par des agents de droit public.

Depuis, la voie d'accès traditionnelle d'un emploi dans l'administration reste le concours de la fonction publique territoriale.¹⁴

Cependant d'autres voies (prévues même par le statut de la FPT) ont été usitées par les administrations aux fins de faire fonctionner les services.

L'intégration dans la fonction publique peut s'opérer également par le biais de l'inscription sur liste d'aptitude en vue d'une titularisation sur un emploi de catégorie D. Cette dérogation statutaire (donc exceptionnelle en principe) est devenue, de fait, la règle en matière de recrutements de personnels permanents pour cette catégorie.

La rémunération de ces personnels peut s'effectuer soit par référence aux grilles de rémunération des fonctionnaires appartenant aux cadres d'emplois de la fonction publique de la Polynésie française, soit par référence aux grilles de rémunération des agents occupant des emplois fonctionnels.

¹⁴ La question des recrutements en cabinet présidentiel ou ministériel est volontairement exclue de cette note. Un projet est cependant en préparation afin de donner à ces agents un statut de droit public, dans le but avoué d'éviter les surcoûts liés aux fins de fonctions de ces collaborateurs généralement assujettis au droit du travail.

5.1.2 Aujourd'hui coexistent plusieurs statuts d'agent public

Après l'adoption des textes relatifs à la FPT, les agents des services ont été invités à opter, s'ils le souhaitent, pour une intégration dans ce nouveau statut de droit public.

Mais tous n'ont pas fait ce choix.

Par ailleurs, et comme indiqué au paragraphe précédent, certaines nouvelles recrues ont bénéficié de contrat de type ANFA (agent non fonctionnaire de l'administration), de droit privé.

Certains personnels sont détachés des corps métropolitains d'administration.

D'autres relèvent de statuts particuliers : corps d'Etat pour l'administration de Polynésie française (CEAPF), marins (ENIM), marins non inscrits à l'ENIM (PNNIM), etc.

5.2 POSITIONNEMENT DE L'AGENT PUBLIC

5.2.1 « Le grade donne vocation à occuper l'emploi », en principe

Principe bafoué entraîne démotivation des agents

Un principe de base de la fonction publique permet de garantir la professionnalisation de cette dernière : « le grade donne vocation à occuper l'emploi » (article 21 de la délibération n° 221-95 AT du 14 décembre 1995 modifiée portant statut général de la fonction publique de la Polynésie française)

Il est patent que ce principe est, depuis l'avènement de la fonction publique de Polynésie française, restée lettre morte.

Or, la fonction publique de Polynésie française est la seule au monde à ne pas mettre ce principe en pratique.

Dans tous autres statuts particuliers, on trouve une définition du niveau de responsabilité par grade.

Ici en Polynésie, la description des tâches ressortissant à chaque cadre d'emploi reste vague et commune au cadre d'emploi (exemple : les attachés, soit aucune différence entre ce grade de départ et les grades supérieurs de ce même cadre d'emploi.)

Le mérite n'étant pas récompensé, il est donc parfaitement illusoire de vouloir « faire carrière » au sein de l'administration de la Polynésie française. Il en résulte une forte démotivation des cadres, dont un certain nombre, lassé des changements politiques incessants, s'est « mis au placard... »

Le cas des chefs de services

En l'absence de toute condition de compétences, le gouvernement peut, en pratique, recruter en qualité de chef de service n'importe quel individu (rien n'impose d'ailleurs qu'il sache lire ni écrire), lequel se retrouve chef hiérarchique de fonctionnaires qui, eux, ont dû passer sous les arcanes du concours par catégorie.

L'un et l'autre le vivent mal : ces derniers ne pouvant, en réalité, reconnaître l'autorité du premier, le premier ayant du mal à appréhender le contexte par manque de formation.

5.3 CONFUSION ENTRE L'ADMINISTRATION ET LE POLITIQUE

L'une des caractéristiques de la Polynésie française est la proximité de son administration avec le politique.

Celle-ci est due, dans une large part, à l'organisation statutaire du Pays.

Auparavant (sous l'empire du statut de 1977) le Haut-commissaire, président du conseil de gouvernement, était chef de l'administration. Il n'en demeurait pas moins que les orientations politiques étaient prises collégialement, au niveau du conseil de gouvernement.

Depuis le statut dit « d'autonomie de la Polynésie française » de 1984, le rôle et les pouvoirs des chefs de service de l'administration d'alors sont devenus ceux des « ministres » du « gouvernement » de la collectivité.

Les chefs de service, quant à eux, ne disposent, au mieux, que d'une délégation de signature. Ils n'agissent qu'au nom – et pour le compte – d'un ministre de tutelle.

Or, contrairement à la délégation de pouvoirs, la délégation de signature n'a pas pour effet de transférer la responsabilité inhérente. Les ministres, bien qu'ayant délégué leur signature, restent intégralement responsables.

Les conséquences d'une telle situation ne sont pas anodines :

- le manque de distance nécessaire entre le politique et l'administration, voire même, au niveau du public et des usagers : la confusion entre les ministères, leurs cabinets, et les services de l'administration de Polynésie française ;
- La mise à mal du principe de « continuité du service public », particulièrement en cas d'alternance du gouvernement (sans délégation de signature du nouveau ministre, impossible d'agir...);
- le « clientélisme », même de l'administration, auquel s'ajoute la transgression du principe de la fonction publique, pourtant clairement énoncé à l'article 21 du statut général de la fonction publique : « le grade donne vocation à occuper l'emploi ».

6. Les réformes de l'administration et du service public

Les attentes des citoyens, usagers, contribuables à l'égard du service public s'accroissent et se complexifient à la mesure du développement économique, social et culturel et de l'ouverture des échanges sur le monde.

En réponse, les pouvoirs publics polynésiens se sont attelés depuis de nombreuses années à réformer l'administration et le service public.

6.1 LA DECONCENTRATION ADMINISTRATIVE

Les démarches les plus significatives de réforme démarrent avec la déconcentration administrative, en 1999.

Une exigence d'équité pour l'accès aux prestations d'intérêt général s'est faite grandissante au sein des archipels, relayée par les élus locaux et d'autant plus pressante qu'elle est légitime.

Le gouvernement lance la réflexion sur la déconcentration administrative en 1999.

Un comité de pilotage parcourt 27 îles et atolls de la Polynésie française, se rendant à la rencontre des populations et répertoriant toutes les attentes de celles-ci au regard du service public.

Des assises de la déconcentration administrative réunissent 150 personnes en septembre 1999.

Ces dernières étudient les doléances exprimées et dressent l'architecture d'une administration déconcentrée (voir le livre blanc de la déconcentration administrative, mis en ligne sur le site <http://www.etatsgeneraux.pf>)

Sur ces bases, les pouvoirs publics élaborent et adoptent la délibération n° 2000-132 APF du 9 novembre 2000 fixant les principes de déconcentration de l'administration de la Polynésie française. L'article premier de la délibération précitée énonce deux objectifs imbriqués :

« L'administration de la Polynésie française est assurée par ses services de manière à garantir l'égalité d'application des textes légaux et réglementaires et à favoriser la modernisation du service public sur l'ensemble de son territoire. »

De nombreuses actions ont été organisées à partir d'octobre 2002 afin de soutenir et d'accompagner les chefs de service dans une démarche de changement.

Séminaires, formations, groupes de travail, accompagnement spécifique par trois personnes ressources, restitutions, etc. se sont succédés durant 18 mois dans ce but, ponctués par des circulaires et des discours publics confirmant à chaque fois la volonté politique. Un bilan dressé en juillet 2003 souligne que des projets de service sont bien avancés mais que rien n'a évolué concrètement dans les archipels.

« La réforme de la déconcentration est un élément de la rénovation de l'administration. Cette rénovation est elle-même un moyen nécessaire à la construction du pays que nous voulons » (circulaire 225 PR du 29 août 2002 pour l'application de la réglementation en matière de déconcentration de l'administration).

Cependant, un bilan établi début 2008 fait apparaître qu'il n'y a pas eu de montée en puissance d'une administration d'archipel telle qu'attendue par les usagers et posée par les textes.

6.2 PLUSIEURS CHANTIERS DE RENOVATION A PARTIR DE 2002

A partir de 2002, les chantiers de rénovation se structurent entre eux.

6.2.1 Séminaire des 4 et 5 avril 2002

Un séminaire de deux jours en avril 2002 rassemble, autour de Armelle Merceron, ministre en charge de la rénovation de l'administration, les chefs de service et directeurs d'établissements publics. Cette rencontre va permettre de construire un plan d'actions.

6.2.2 Colloque du 1^{er} octobre 2002

Un colloque rassemble à nouveau, le 1^{er} octobre 2002, les chefs de service et directeurs d'établissements publics autour du même ministre et du vice-président du gouvernement, Edouard Fritch, en sa qualité de ministre en charge de la déconcentration administrative.

Placé sous le thème « servir le citoyen », et se basant notamment sur les recommandations du séminaire d'avril, ce colloque présente la politique de rénovation arrêtée par le gouvernement et annonce les thèmes pour 2003 :

- la mise en ordre de marche de la déconcentration administrative ;
- les mesures d'amélioration de l'accueil et de l'information des usagers ;
- les mesures de consolidation des compétences des chefs de service et directeurs d'établissement public.

6.2.3 Groupe de travail interministériel « administration et citoyenneté », fin 2004

Le gouvernement Flosse au pouvoir entre octobre 2004 et février 2005 met à nouveau l'accent sur les réformes administratives. Un groupe de travail interministériel est dédié au thème « administration et citoyenneté ». Il insiste sur :

- la réforme des structures : la réorganisation des services en application de la circulaire 285 CM du 16 octobre 2003 relative à l'harmonisation de l'organisation interne des services de l'administration de la Polynésie française et la mise en oeuvre pratique de la restructuration (projets de services liés à la déconcentration administrative, dispositif de mobilité géographique) ;
- l'accès à l'administration : mise en place d'agents ou d'antennes de proximité (création et organisation du service d'assistance aux populations), publication et mise en ligne d'un guide de l'administration (guide de l'utilisateur de l'administration de la Polynésie française dont la dernière publication date de décembre 2006), partage de l'information – intranet administration de la Polynésie française, site internet des démarches administratives, facilités pratiques d'accès aux services (site pilote du bâtiment A1A2), numéro d'appel téléphonique et guichet d'accueil et d'orientation, élargissement des plages horaires d'accueil du public ;
- la simplification et la transparence des procédures (rien n'a abouti) ;
- le traitement des plaintes et réclamations (idem).

6.3 UN NOUVEAU PLAN COMPTABLE POUR LE BUDGET GENERAL DU PAYS

En 2006 a été conduit le chantier de la migration du plan comptable s'appliquant au budget général du pays. Adopté fin 2006, il est appliqué dès le 1^{er} janvier 2007.

La modernisation des comptes des classes 1 à 8 et leur mise en cohérence avec le plan comptable général suivi par les autres collectivités et organismes, outre des améliorations d'ordre technique, permet à terme la consolidation des comptes publics (ceux du pays et de ses satellites).

En ce qui concerne les comptes par destination (classe 9), outre le classement traditionnel par nature, un regroupement des opérations de recettes ou de dépenses par mission (et programme à l'intérieur de chaque mission) a été introduit pour permettre aux élus de mieux visualiser les actions du pays :

- les missions (chapitres) reflètent les grands choix de la politique publique (en matière d'emploi, d'éducation, de santé...);
- et les programmes (sous-chapitres) affichent le découpage des actions concourant à la réalisation d'une mission.

Pour chaque mission identifiée, il est donc possible de suivre le détail, tant en investissement qu'en fonctionnement, de toutes les ressources votées par l'assemblée de la Polynésie française pour financer les dépenses votées aux fins d'exécution de cette mission.

Aussi, la nomenclature par mission et programme a-t-elle été conçue comme un instrument d'information destiné à faire apparaître, par activité, les dépenses et les recettes du Pays.

Sans être une véritable comptabilité analytique qui vise à dégager les coûts et les prix de revient d'un produit fabriqué par l'entreprise, le classement qu'autorise cette nomenclature permet de s'en approcher largement.

La combinaison chapitre-article permet à tout lecteur du document budgétaire de connaître le coût analytique de chaque mission ou programme (lecture verticale) et le coût détaillé de chaque nature de recette ou de dépense (lecture horizontale).

Cette recombinaison du plan comptable reste de peu de portée en l'absence d'une véritable démarche de performance et d'outils méthodologiques qui permettraient de rendre compte aux citoyens et à leurs représentants des progrès accomplis par le service public.

6.4 POURQUOI FAUT-IL MESURER ET TENTER D'AMELIORER LA PERFORMANCE DES COLLECTIVITES PUBLIQUES ET DES ADMINISTRATIONS ?

La raréfaction de la ressource fiscale et la nécessité de préserver les revenus et la compétitivité des agents économiques dans le contexte de la mondialisation rend indispensable la recherche d'un fonctionnement plus économe, plus efficient et plus efficace des administrations publiques. Il faut faire mieux avec les mêmes moyens, lorsque ce n'est pas avec des moyens réduits.

La mesure de la performance des administrations et des actions conduites par les pouvoirs publics est donc absolument nécessaire pour atteindre ces objectifs. Elle doit également permettre aux pouvoirs publics d'avoir une réactivité immédiate face aux événements ou même une réelle capacité à les anticiper, à partir de données objectives.

6.4.1 Des objectifs qui restent à définir clairement

Toute recherche de performance ou de mesure et d'analyse des résultats obtenus, suppose l'identification préalable de besoins et la définition d'objectifs précis et pertinents pour les satisfaire. Ces objectifs peuvent concerner des volumes d'activité, la satisfaction d'un besoin clairement identifié ou encore la qualité du service rendu par rapport à un référentiel.

Aux questions suivantes, les réponses sont au pire négatives, et au mieux évasives :

- les objectifs quantitatifs et qualitatifs assignés aux différents secteurs de l'administration de la Polynésie française ou aux politiques et actions qu'ils doivent mettre en œuvre sont-ils clairement fixés ?
- qu'attendons-nous de tel ou tel service ou organisme ou de telle ou telle action publique ? A-t-on procédé à une analyse préalable des besoins à satisfaire ? Se donne-t-on les moyens de connaître l'attente des usagers du service public ou des citoyens sur l'ensemble du territoire ? Mesure-t-on l'impact des décisions à prendre ?
- existent-t-ils des plans d'actions stratégiques définissant les buts à atteindre ou des chartes de qualité du service rendu (respect des normes, continuité du service, accueil des usagers...) ?

6.4.2 Mesurer la performance avec des indicateurs pertinents

Il découle de ce qui précède - une définition vague voire inexistante des objectifs des politiques publiques - qu'il n'existe aucune liste type d'indicateurs. En effet, ceux-ci doivent être sélectionnés au cas par cas en fonction des objectifs prioritaires de chaque action. Le constat est que :

- n'ont pas été définis, dans tous les secteurs d'activité de l'administration, des indicateurs permettant de mesurer la performance des services, la qualité du service rendu, l'efficacité et l'efficience des actions menées ;
- il n'est donc pas possible de comparer la performance des services dans le temps et dans l'espace ;
- ne sont pas élaborés les outils statistiques permettant de nourrir à un coût raisonnable ces indicateurs.

Pas d'évaluation de la performance

L'évaluation de la performance consiste à porter un jugement étendu à l'ensemble des aspects des actions en cause. Elle peut ainsi être envisagée sous des angles d'approche très différents :

- celui de la pertinence et de la cohérence - les moyens de la politique ou de l'action sont-ils en adéquation avec les problèmes qu'elle est supposée résoudre et cohérents avec les objectifs fixés, dans leur conception et leur mise en œuvre ?
- celui de l'efficacité : les résultats obtenus sont-ils dus à la mise en œuvre de cette politique ou de cette action et sont-ils à la hauteur des objectifs fixés ?
- celui de l'efficience : les résultats obtenus sont-ils à la mesure des ressources mobilisées ?
- celui de l'effectivité : quels sont les conséquences globales de la politique menée pour la société ?

Pour l'heure, la Polynésie française :

- n'a pas les moyens d'avoir une véritable évaluation de l'ensemble de ses politiques publiques et des organismes qui les mettent en œuvre ;
- n'a désigné aucun organe pour s'en charger.

L'information du citoyen : doit mieux faire

« La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration » (Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, article 15).

Or l'information du citoyen reste confuse et peu abordable.

Questionnement découlant du diagnostic

Axe 1 – Les institutions

- *Le pays dispose-t-il de l'ensemble des compétences adéquat ?*
- *Quelles sont les valeurs dominantes que nous voulons pour notre Société et nos pouvoirs publics ?*
- *Quel mode de gouvernance pour notre pays ?*
- *« Tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée. » « La Société a le droit de demander compte à tout Agent public de son administration » (art. 14 et 15 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789).*
- *Dans cet esprit comment peut se renforcer la transparence des politiques publiques et le contrôle de ces dernières par l'APF ou par le citoyen directement ?*

Axe 2 – Le service public

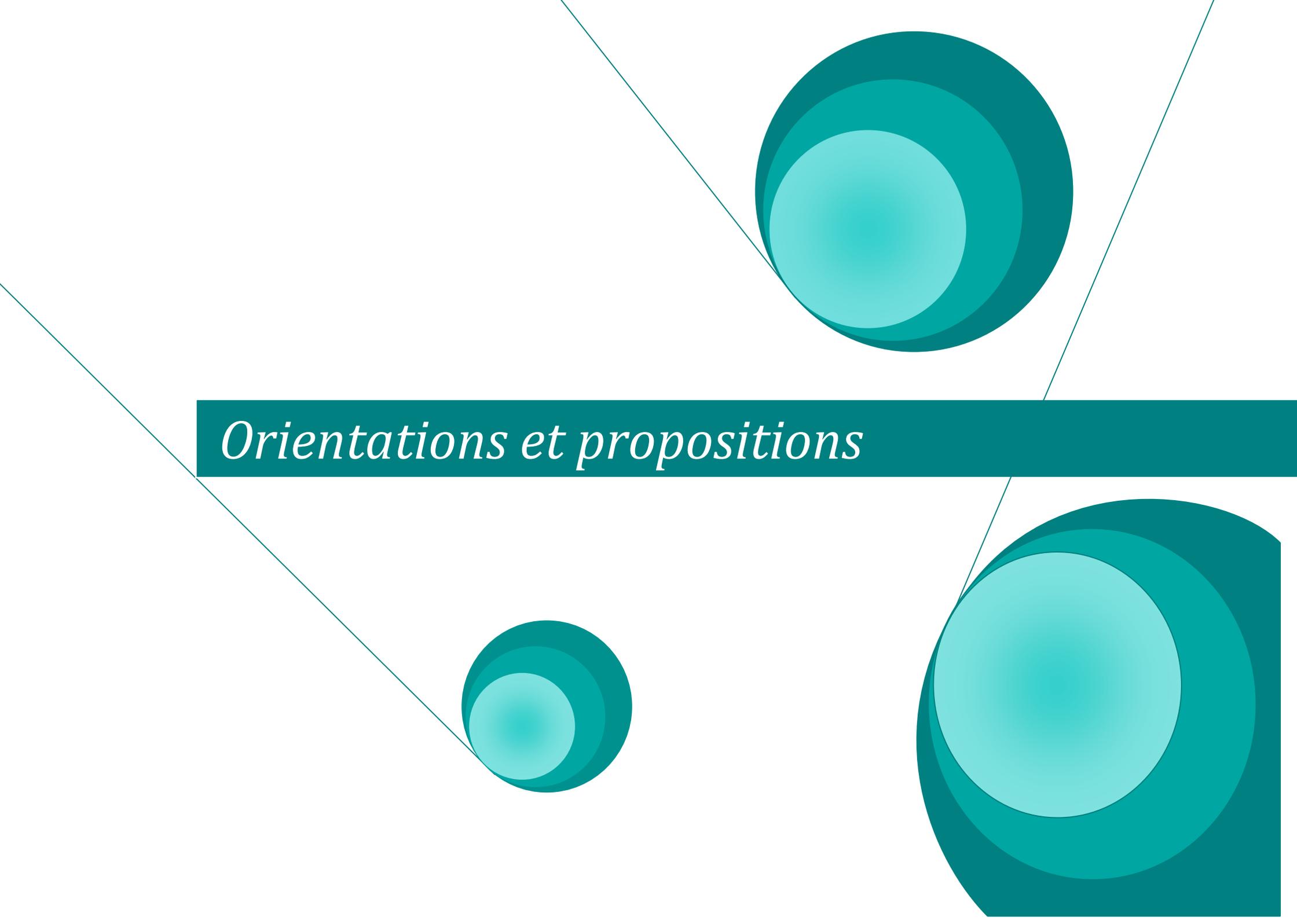
- *Quelles valeurs pour notre service public ?*
- *Quelle place veut-on donner à notre service public ? Rôles et missions ? Complémentarité public/privé ?*
- *Quelle organisation générale du service public ? Proximité ? Simplicité pour le citoyen ? Efficacité ?*
- *L'agent public : quel statut, quel positionnement, quelle gestion ?*

Axe 3 – La performance

- *Quels devraient être les critères et les modalités de l'évaluation de la performance de l'action publique dans la réalisation du projet de société ?*

LISTE DES MEMBRES DU COMITE DE DIAGNOSTIC

- *Sémir AL WARDI, docteur en sciences politiques*
- *Jacques BASSET, président de la chambre territoriale des comptes*
- *Hiro CHANG, secrétaire général du haut conseil de la Polynésie française*
- *Mickaël Poaheiau FIDELE, docteur en droit public*
- *Christian MONTET, professeur de sciences économiques à l'Université de la Polynésie française*
- *Yolande VERNAUDON, chef de service de l'inspection générale de l'administration*
- *Charles WONG CHOU, directeur des finances et de la comptabilité*

The background features a white space with several teal-colored circles of varying sizes and shades. Three thin teal lines intersect at the top and bottom corners, creating a triangular frame. A dark teal horizontal bar is positioned across the middle, containing the text.

Orientations et propositions

SOMMAIRE

1. Les principes fondateurs de notre société

1.1 LES VALEURS REPUBLICAINES A DEFENDRE

1.2 LES VALEURS DE L'AUTONOMIE A CONCILIER

2. Des institutions capables de projeter un projet de société partagé et de le piloter

2.1 AMENER DAVANTAGE DE STABILITE

2.2 GAGNER EN REPRESENTATIVITE

2.3 PROGRESSER DANS LE DOMAINE DE LA GOUVERNANCE

3. Un service public rénové et performant

3.1 REDEFINIR LA PLACE DE L'ADMINISTRATION PAR RAPPORT A CELLE DU GOUVERNEMENT

3.2 REDEFINIR LE ROLE ET LES MISSIONS DU SERVICE PUBLIC

3.3 PROMOUVOIR UNE CULTURE DU RESULTAT

3.4 REORGANISER L'ADMINISTRATION DE LA POLYNESIE FRANÇAISE POUR EN REDUIRE LE COUT ET EN AUGMENTER L'EFFICACITE

3.5 PROMOUVOIR LA COMPETENCE AU SEIN DE L'ADMINISTRATION DE LA POLYNESIE FRANÇAISE

3.6 METTRE EN CONVERGENCE LES DIFFERENTES FONCTIONS PUBLIQUES PRESENTES EN POLYNESIE FRANÇAISE

3.7 AMELIORER LA QUALITE DU SERVICE A L'USAGER

Conclusion

Introduction

L'atelier 4 avait la lourde tâche d'élaborer des orientations et des recommandations visant à renforcer l'efficacité des institutions et du service public et de réaffirmer ou redéfinir les valeurs et principes de gouvernance qui devraient prévaloir dans l'action des pouvoirs publics.

Plus d'une trentaine d'heures de réunions en séances plénières et en ateliers restreints se sont tenues avec en moyenne 30 à 40 participants du public et du privé, dont une majorité issue du secteur public.

Les travaux se sont déroulés dans le contexte de la crise que connaît le pays et sur fond du diagnostic présenté aux participants.

Il est rapidement apparu que l'évolution de nos institutions, de l'administration et des services publics au cours des 30 dernières années a créé une lourdeur et des coûts de fonctionnement que la société n'est plus en mesure de soutenir et que le budget du gouvernement a de plus en plus de mal à maîtriser.

En effet, le consensus suivant s'est dégagé parmi les participants : le secteur public, comme l'économie en général, ne peut pas échapper aux réformes structurelles dont le but serait de créer des conditions plus propices au développement durable en harmonie avec un meilleur équilibre social et en mettant la population au centre des préoccupations.

Pour ce faire, la recherche d'efficacité, d'efficacités, de performance contre des objectifs clairement définis, la simplification des réglementations et procédures administratives, l'amélioration des compétences de l'encadrement administratif et de la qualité du service rendu aux usagers et enfin la réduction significative du budget de fonctionnement de l'administration échelonnée sur plusieurs années, sont les maîtres mots des réformes à préconiser. Autrement dit : faire mieux avec moins !

L'atelier a aussi identifié le manque de stratégie globale et de pilotage comme facteur qui souvent contribue à l'inefficacité, à des dysfonctionnements et à une approche fractionnée des projets.

Il s'est aussi prononcé sur une tendance d'interventionnisme trop forte par les pouvoirs et services publics dans des domaines qui pourront être laissés à l'initiative privée ou des missions de service public qui pourront être déléguées au privé moyennant des cahiers de charges précis.

La problématique des besoins spécifiques de la population des archipels et de son développement a été prise en compte et pourrait nécessiter des adaptations institutionnelles.

D'une façon plus générale, nous sommes rentrés dans une phase d'évolution active de nos institutions, notamment dans le sens d'un rééquilibrage des compétences entre l'Etat, le pays et les communes. Cet enjeu majeur va certainement influencer le sens des réformes évoquées ci-dessus.

Il semble inévitable que cette évolution soit aussi accompagnée par des changements et des améliorations du statut d'autonomie qui doit être remodelé pour faciliter le développement, pour arriver à une meilleure stabilité politique et pour permettre un vrai partenariat entre l'Etat et le pays.

Les chantiers dans les domaines des institutions, de la gouvernance et du service public sont donc immenses. Les participants représentant la société civile ont pris conscience de l'ampleur des tâches.

Les constats et recommandations qui suivent dans ce rapport de synthèse témoignent de la responsabilisation des participants qui voulaient ainsi contribuer à une compréhension globale aux solutions et aux enjeux.

En conséquence, la société civile s'attend à ce que leurs contributions puissent inspirer les décideurs à tous les niveaux.

1. Les principes fondateurs de notre société

Les sociétés contemporaines et la société polynésienne en particulier sont régies par des principes universels vers lesquels l'ensemble des citoyens et des politiques publiques doivent s'inscrire dans la durée.

C'est à partir de ces principes fondateurs que sont construits les projets de société et programmes politiques. Ils ont pour finalité d'unir et de régir au sein du pays l'ensemble des rapports entre gouvernants et gouvernés en garantissant les droits et valeurs fondamentales à respecter.

1.1 Les valeurs républicaines à défendre

L'intérêt général

Véritable pilier de l'action publique, l'intérêt général s'entend comme devant satisfaire à l'intérêt du plus grand nombre dans une perspective durable. La cohésion sociale et les principes de solidarité qui en découlent doivent consolider une société du lien et du partage qui sache condamner les détournements au profit des seuls intérêts privés. Il est nécessaire de sortir du modèle de l'assistanat pour que chacun, citoyens comme élus, soit pleinement responsable de ses actes.

La fraternité

La solidarité est liée à la valeur de fraternité et à l'idée d'appartenance à une communauté humaine pour l'ensemble des citoyens. Cette notion d'appartenance doit se réaliser dans le respect des différences et sans distinction de religions, d'origines ethniques ou culturelles. Les dérives vers le népotisme doivent être identifiées et sévèrement sanctionnées.

L'égalité

Tout citoyen a droit à l'égalité dans l'application de la loi. Cette exigence d'équité par l'application de la loi et rien que la loi a pour corollaire la neutralité. Cela se traduit par un traitement des citoyens et de leurs demandes indépendant de leurs convictions personnelles, notamment politiques ou religieuses.

Le favoritisme et le clientélisme politique, syndical ou autre lobby sont des pratiques inacceptables dont les acteurs doivent être sanctionnés.

L'éthique

Elle commence à l'issue du processus démocratique par le respect du suffrage universel. Elle guide l'action publique vers une moralité sans faille : probité, intégrité, droiture, impartialité, apolitisme et respect de la parole donnée.

La transparence ne doit pas empêcher le contrôle qui doit être renforcé. L'exemplarité de l'homme public doit être irréprochable afin de redonner confiance en l'action publique et renforcer les engagements.

La liberté

La liberté doit s'appliquer autant à l'échelle des citoyens avec l'intégration des libertés individuelles, qu'à l'entreprise avec la liberté d'entreprendre. Cet ensemble doit s'accompagner d'une réduction de la sphère d'intervention publique de manière à permettre à l'initiative privée de se développer davantage. Ainsi verrait-on limité au strict nécessaire le recours aux monopoles publics ou aux politiques protectionnistes.

La séparation des pouvoirs

Nul ne pourra être juge et partie. Aussi, la séparation des pouvoirs répond au double objectif de nécessité des contres pouvoirs, mais aussi de protection des élus contre les réseaux de pression.

Elle commence par une réaffirmation forte des principes de laïcité.

Elle doit formaliser l'imperméabilité entre le législatif, élu par les citoyens qui fixent le projet de société, et l'exécutif qui a pour seule mission d'exécuter les orientations fixées par le législateur.

1.2 Les valeurs de l'autonomie à concilier

La singularité polynésienne s'exprime autant à l'extérieur au travers de sa relation avec l'Etat, qu'à l'intérieur avec ses cinq archipels. Il est nécessaire de sortir de ces rapports de force et ne plus travailler sur qui détient la compétence ou le pouvoir, mais plutôt comment l'exercer au mieux au bénéfice de la population.

Le but central est bien pour les citoyens d'obéir à des règles correspondant aux réalités locales.

Arriver à concilier, comme le font les Japonais, modernité et tradition, est un pari difficile qui doit dépasser la simple pétition de principe. Pour que la loi soit respectée, elle doit d'abord être acceptée.

Pour être acceptée elle doit être partagée. Pour être partagée, elle doit être portée par un vouloir commun fondé sur des valeurs communes.

Les valeurs de tolérance et de respect mutuel doivent prévaloir pour qu'au final puisse se former une identité polynésienne vivante et facteur de cohésion sociale.

Le sens final de l'autonomie ouverte à une société pluriethnique et multiculturelle ne doit-il pas être recherché dans sa contribution d'une part à apaiser les différends latents ou révélés, et d'autre part à édicter des règles plus simples pour agir ensemble à construire une communauté de destin.

La règle commune doit à la fois guider les comportements, permettre de qualifier les fautes afin de construire de manière juste et équitable les décisions fixant les sanctions et les réparations en faveur des personnes lésées.

2. Des institutions capables de projeter un projet de société partagé et de le piloter

2.1. Amener davantage de stabilité

La nécessité de grandes réformes

« La Polynésie française a mal à l'autonomie ».

A l'évidence, il doit être retenu des diagnostics effectués que la construction du futur de notre pays commande la mise en œuvre de grandes réformes. Nos institutions n'échappent pas à cette nécessité.

Prévenir les dérives de l'instabilité politique

Le but principal d'une telle entreprise est de prévenir les dérives de l'instabilité politique qui a fortement handicapé le fonctionnement de nos institutions durant ces 5 dernières années. Outre l'impact des dérives de l'instabilité politique sur notre économie qui connaît par ailleurs une crise structurelle, il convient de prendre la pleine conscience du désarroi de la population et de l'ensemble des acteurs économiques. Le futur paraît sombre à tout le monde. Les réformes institutionnelles doivent donner les instruments d'un retour à l'efficacité de l'action publique afin de restaurer la confiance.

Pour assurer une meilleure stabilité politique, l'une des solutions consiste à mieux encadrer les motions de défiance - limiter le nombre de motions de défiance par représentant et par quinquennat et redéfinir le nombre minimum de représentants nécessaire à un dépôt de motion de défiance par exemple.

Arbitrer entre les deux voies d'évolution institutionnelle

Deux voies sont ici acceptables : l'amélioration de la pratique de l'autonomie et celle plus incisive de l'évolution statutaire.

Il est un constat que l'on doit relever : la Polynésie française semble bien être arrivée au bout de la logique d'évolution statutaire prévue par l'article 74 de la Constitution. Un certain nombre de mécanismes juridiques ont été consacrés pour lui permettre de surmonter les forces centripètes résultant du caractère unitaire de l'Etat. Par exemple, si le pays ne peut se voir transférer des compétences régaliennes de l'Etat, il peut y participer comme l'y invitent la Constitution et la loi statutaire. Ces mécanismes nous montrent que l'Etat est prêt à consentir au pays les avantages de l'autonomie politique sans pour autant en consacrer le principe. Le statut actuel contient des garanties pour une évolution éventuelle de l'autonomie vers toute forme de souveraineté ; cependant elle ne pourrait se réaliser sans la volonté majoritaire de la population et suppose une information claire et loyale des polynésiens ainsi qu'une longue période de préparation visant à rendre le pays économiquement viable.

Le modèle calédonien en témoigne, puisqu'après la consécration d'une autonomie politique qui trouvera sa pleine mesure en 2014, les calédoniens se prononceront sur une éventuelle accession du Caillou à l'indépendance.



Le renforcement de l'efficacité des institutions de la Polynésie française

Faut-il remettre en cause le droit à l'autodétermination ?

Toute discussion sur l'adaptation et l'évolution de notre autonomie ne remet pas en cause notre droit à l'autodétermination. Ce droit est également reconnu à l'ensemble des pays et territoires d'outre mer associés à l'Union européenne dont la Polynésie française fait partie.

Faut-il reconnaître un Peuple polynésien ?

Toute réflexion sur l'adaptation de notre autonomie peut difficilement éviter comme on vient de le voir une mise en perspective historique de l'évolution de notre organisation institutionnelle. Elle ne peut non plus éluder la question centrale qui est celle de la reconnaissance ou non d'un Peuple polynésien.

Faut-il un renforcement de l'autonomie ?

Le renforcement de l'autonomie s'inscrit également dans une logique de développement. Force est de constater que ce développement, appelé à terme à devenir endogène, n'est toujours pas là ; il repose en grande partie sur des transferts de fonds publics. Pour autant, l'intégration dans un ensemble étatique de plus grande ampleur apporte des garanties et des opportunités de développement non négligeables, le pays pouvant ainsi se concentrer sur ses perspectives de développement endogène. Il est cependant urgent de corriger les comportements déviants de l'autonomie, de manière à ce qu'elle puisse conserver toute sa cohérence. La valorisation d'un modèle fondé sur le mérite nous semble d'ailleurs aller dans ce sens. Il reste que le développement polynésien ne doit pas être un « développement prédateur » : il doit s'insérer dans son environnement naturel sans le dénaturer. Nos obligations vis-à-vis des générations futures nous commandent d'adopter un développement durable.

Le sens final de l'autonomie ouverte à une société pluriethnique et multiculturelle ne doit-il pas être recherché dans sa contribution d'une part à apaiser les différends latents ou révélés, et d'autre part à édicter des règles plus simples pour agir ensemble à construire une communauté de destin ? La règle commune doit à la fois guider les comportements, permettre de qualifier les fautes afin de construire de manière juste et équitable les décisions fixant les sanctions et les réparations en faveur des personnes lésées.

La finalité d'une autonomie partagée par une société pluriethnique et multiculturelle peut être recherchée dans sa contribution à la préservation d'une paix sociale et à la fondation d'une communauté de destin. Selon la formule de Kant « l'homme est libre aussi longtemps qu'il n'obéit à personne sauf aux lois ». Il paraît utile de se demander comment passer à une autonomie de la responsabilité.

La problématique n'est pas seulement de décider qui détient le pouvoir mais comment la Polynésie française et l'Etat l'exercent au service de la population.

Proposer une consultation sur la réforme du nouveau cadre de relations avec l'Union européenne

La Polynésie française ne peut plus continuer à vivre isolée de son environnement régional. Voulu par la France et annoncée lors du sommet France Océanie de juin 2006, l'intégration régionale de la Polynésie française ne manquera pas sur le long terme de nous engager dans un processus impliquant un partage croissant de compétences rendu nécessaire par les engagements futurs de coopérations internationales entre pays insulaires du Pacifique et entre la région et les grandes puissances riveraines avec notamment la Chine, la Russie et les Etats-Unis.

Cette logique de l'évolution statutaire ne manquera pas de retentir sur son périmètre et son contenu et aura également à prendre en compte le processus de transfert de souveraineté de la France vers l'Union européenne. Un nouveau cadre d'association du pays avec l'Union européenne est d'ores et déjà en cours d'élaboration.

Faire un bilan de l'autonomie

Des bilans d'étape seront nécessaires pour procéder aux ajustements statutaires. Ils permettront aussi de faire progresser une pratique de l'autonomie fondée sur une plus grande formation des hommes et des femmes de ce pays aux instruments de l'autonomie. Ce serait, par ailleurs, l'occasion d'identifier les freins ou les handicaps au plein exercice des compétences et de trouver des améliorations à la pratique de l'autonomie. Une commission mixte Etat/pays devrait se mettre en place afin de recenser les compétences exclusives de chacun et le domaine de compétences partagées. L'application du principe de subsidiarité pourrait être effective dans les cas de compétences partagées.

Il serait également opportun de prévoir une procédure d'étude d'impact pour les lois du pays et de mieux informer la Polynésie française des principales évolutions normatives de son champ de compétences.

Ancrer dans la durée l'action du Président de la Polynésie française

La réussite de l'autonomie commande un engagement de l'action publique dans le long terme. Le Président du pays doit être porteur d'un véritable projet de société. Sa politique doit s'appuyer durablement sur une stabilité politique. Elle peut être garantie à défaut de l'élection du Président au suffrage universel direct par un réaménagement de la motion de défiance qui pourrait conduire à un renversement du gouvernement mais non du président lui-même.

2.2 Gagner en représentativité

Réformer le mode de scrutin

Le règlement de la question de l'instabilité politique est pour beaucoup placé dans une réforme de la loi électorale. Il est question de réduire le nombre de représentants et de réaménager la prime majoritaire.

En effet, la restauration d'une prime majoritaire permettra d'écarter les marchandages des « appointeurs de majorité ». La préservation de la représentation des archipels périphériques devrait être assurée par l'attribution de la prime majoritaire en faveur de la formation recevant les suffrages les plus élevés au niveau de l'ensemble des circonscriptions et non au niveau d'une seule circonscription.

D'autres solutions plus radicales viseraient à remettre à plat le système électoral du Pays. Il pourrait ainsi être institué dans chaque circonscription une prime majoritaire couplée avec une élection du Président du pays au suffrage universel direct.

Ou encore, il pourrait être procédé à un nouveau découpage électoral ne consacrant au final qu'une seule circonscription. Enfin, il serait imaginable de modifier le mode de scrutin des élections territoriales sur le modèle des élections cantonales (scrutin uninominal). Même s'il n'existe pas de panacée, ces propositions méritent d'être examinées par le législateur statutaire.

Prendre en compte les déséquilibres entre la Société et les autres archipels

La position particulière des « îliens » est au cœur de la question. Aucune majorité ne peut se former sans eux. Pour autant peut-on imaginer une réforme qui, en diminuant leur poids, exposerait les habitants des archipels éloignés à un renforcement inéluctable de leur isolement ?

La question de l'autonomie ne peut à cet égard se limiter à un rapport de force entre le pays et l'Etat. Elle doit reprendre en compte le rapport d'autorité entre d'une part l'archipel de la société qui regroupe sur une dizaine d'îles près de 88 % de la population et d'autre part les autres archipels qui regroupent sur près de 70 îles 12 % des Polynésiens.

Les améliorations de nos institutions impliquent une prise en compte permanente de la situation des « îliens » et de leurs attentes. Une question incontournable sera celle de l'allocation des ressources publiques. Pourra-t-on imaginer dans le budget d'investissement du Pays une allocation minimale obligatoire en leur faveur ?

Le fait est que les facteurs démographiques et économiques jouent en leur défaveur.

Mais qu'en sera-t-il demain ? L'augmentation importante de la population de Tahiti avant la fin de ce siècle n'aura pas d'autre issue que le repeuplement des autres îles.

Améliorer les forces de propositions du Conseil économique social et culturel (CESC)

Le Conseil économique, social et culturel de la Polynésie française est composé de représentants des groupements professionnels, des syndicats, des organismes et des associations qui concourent à la vie économique, sociale ou culturelle de la Polynésie française. Certaines catégories d'activité sont surreprésentées.

Une révision du mode de représentation du CESC devrait favoriser la pluralité des avis et propositions, en limitant le poids des formations ayant des objets identiques. Cette capacité de propositions doit privilégier leur bénévolat.

Renforcer la démocratie de proximité

Le renforcement de la démocratie de proximité pourra certainement apaiser les tensions majoritaires de manière plus forte et durable que des réaménagements permanents de la pratique de nos institutions. Cela devrait conduire à une délégation de responsabilité du pays vers le niveau communal ou vers des opérateurs, éventuellement de droit privé, investis de missions de service public et dont les feuilles de route prendraient en compte les demandes des populations locales validées au niveau communal.

Exiger une transparence des politiques publiques

L'amélioration du fonctionnement de nos institutions doit aussi passer par une plus grande transparence des politiques publiques. Un tel objectif peut être atteint grâce à un véritable contrôle effectué par l'assemblée polynésienne ou alors directement par le citoyen ou par des collèges d'experts.

Nos représentants devront veiller à ce que le débat budgétaire ne soit pas galvaudé. Ils devront définir ou clarifier des objectifs de politiques publiques, fixer des calendriers, renforcer la transparence sur les moyens mis en œuvre, informer sur les marges budgétaires, débattre sur les comptes clos (comptes administratifs), etc. La commission de contrôle budgétaire et financier (CTC) devra, quant à elle, aller plus en profondeur dans la critique des budgets – et ne plus simplement donner son avis sur les subventions.

D'autre part, il est nécessaire de faire certifier les comptes du pays le plus rapidement possible par la CTC, à l'instar de ce qui est fait pour l'Etat et prévu pour les collectivités locales en métropole.

En effet, le compte administratif étant a priori consultable par le public, la qualité de l'information comptable y étant contenue doit être attestée par un organisme extérieur à la collectivité afin de garantir une fiabilité des comptes pour le lecteur/contribuable/usager/électeur.

Enfin, il pourrait être prévu des consultations sur les projets de politiques publiques destinées aux citoyens. Des efforts devront, à ce niveau, être réalisés pour vulgariser l'information.

Responsabiliser la classe politique et exiger qualification et expertise

Dans le premier cas, il serait souhaitable de renforcer la capacité de nos élus politiques. Ils pourraient ainsi suivre des formations juridiques à l'instar de leurs homologues communaux. Il serait opportun d'orienter nos représentants vers un recrutement plus judicieux de leurs conseillers.

L'exigence à ce niveau d'un diplôme de deuxième cycle pourrait être le gage d'un tel recrutement. Cette règle vaut également pour la désignation des membres du gouvernement qui, au regard de l'autorité qui leur est confiée sur des pans entiers de nos administrations, devraient avoir les qualifications intellectuelles et les expertises appropriées.

Renforcer l'alternance politique

La défense de l'intérêt général commande une protection de tout responsable politique contre la tentation de considérer son mandat comme un statut qui ne saurait être remis en cause. La politique ne doit pas être un métier mais un engagement pour le bien public. La protection peut être donnée par l'alternance des responsables politiques dont les mandats pourraient être encadrés par des règles de limitation des cumuls ou de renouvellement de mandats.

2.3 Progresser dans le domaine de la gouvernance

Rechercher une nouvelle gouvernance

Le poids de l'ensemble des administrations publiques (Etat, pays, communes et leurs entités périphériques) représente plus de 70 % des richesses produites. Les coûts de la puissance publique conjugués aux charges de la solidarité sociale conduisent à un niveau de prélèvements obligatoires qui handicapent dangereusement les moteurs de notre économie et en particulier les activités d'exportation de biens et de services qui ont à se battre sur un marché mondial fortement concurrentiel. Les mécanismes de contrôle par la chambre territoriale des comptes ou l'assemblée de Polynésie française doivent être mis en œuvre tout comme les outils d'évaluation des performances de l'action publique. Enfin, les améliorations de la gouvernance impliquent une responsabilité transparente et permanente des décideurs.

Exiger une vision à long terme tournée vers la performance durable

C'est à nos leaders d'apporter la vision fédératrice, l'élan soutenant la dynamique du changement, tout en la partageant avec la population.

Il est essentiel de sortir de la vision à court terme pour traiter sur le fond les problèmes et de proposer des solutions durables. La performance n'a de sens que si elle est durable, c'est-à-dire portée par le plus grand nombre au service d'un projet de société à long terme, et intégrée, prenant en compte à la fois les dimensions humaines, culturelles, économiques, sociales, et environnementales.

Instituer une obligation de résultats

La recherche de l'efficacité doit absolument guider la gouvernance de notre pays et s'orienter vers une logique de résultat.

La recherche de productivité devra être omniprésente : meilleur rapport possible entre l'emploi des ressources – humaines, financières – et l'action publique (introduction du management) ; réorganisation du service public (SEM, EPIC), au sein de l'équipe gouvernementale (ministères, personnels de cabinet) ; définition d'objectifs clairs et précis dans les politiques publiques (santé, éducation, tourisme...) ; dépolitisation de l'administration (chefs de service, présidents de SEM, d'EPIC...) ; constitution et formation d'un vivier de cadres capables d'occuper des postes de commandement ; meilleure communication verticale entre les maillons de la chaîne de commandement et transversale entre les services.

Au plan politique, les ministres pourraient engager individuellement leur responsabilité en justifiant leurs politiques devant l'assemblée. Ladite responsabilité s'étendra du reste à toute la chaîne de commandement, que ce soit dans l'administration ou dans les organismes parapublics.

L'efficacité de nos institutions – politiques, publiques et parapublics – pourrait être contrôlée par des agences de régulation qui pourraient avoir le statut d'autorités administratives indépendantes.

Des outils d'évaluation et de veille pourraient, de la même manière, réorienter les politiques si celles-ci manquaient de pertinence.

Faire plus avec moins

Les économies budgétaires pourront soutenir une stratégie fiscale au service d'une stratégie de développement elle-même au service d'une élévation du niveau de vie des polynésiens.

La réussite des réformes à venir sera étroitement liée à l'adhésion de la société civile. Cette adhésion, elle-même, implique une confiance retrouvée dans la capacité et l'intégrité des décideurs. Il est également préconisé de réduire de façon significative les dépenses de fonctionnement des institutions, notamment en passant par la limitation du nombre de représentants à l'assemblée, des ministères et du nombre de collaborateurs des cabinets.

Renforcer les droits d'inventaire et de contrôle

L'organisation périodique d'audits de fonctionnement des institutions par des organismes extérieurs est préconisée, tout comme l'obligation d'un inventaire périodique des biens publics.

Tendre vers une obligation d'excellence dans le maniement des deniers publics

Pour veiller au bon usage des deniers publics, il convient :

- d'améliorer le contrôle des établissements publics en intégrant les dispositions de la loi organique du 7 décembre 2007 dans la délibération n° 95-205 AT du 23 novembre 1995 portant adoption de la réglementation budgétaire, comptable et financière de la Polynésie française et de ses établissements publics ;*
- d'étendre le contrôle budgétaire à l'assemblée de Polynésie française et au Conseil économique, social et culturel ainsi qu'à l'ensemble des démembrés publics ;*
- de modifier la loi organique du 7 décembre 2007 afin de renforcer l'obligation de transmission au haut-commissaire de tous les actes des établissements publics ou sociétés à capital mixte ayant une incidence financière sur la collectivité de rattachement ;*
- de rendre obligatoire la transmission des avis du haut conseil au Haut-commissaire dans le cadre du contrôle de légalité.*

Créer une meilleure synergie entre le politique, l'administration, la société civile et le monde économique

Pour une meilleure coordination de ces différentes entités, il est proposé la mise en œuvre d'un acte nouveau méthodologique de gouvernance qui s'appuie sur la création d'une structure de soutien aux membres du gouvernement et qui s'attachera à mettre en exergue :

- la complémentarité et la solidarité des membres du gouvernement, l'efficacité des pouvoirs publics, notamment par une meilleure communication verticale "entre les maillons de la chaîne de commandement" et transversale "entre les services" ;
- une meilleure coordination des moyens matériels et humains du public, notamment en faveur des initiatives du secteur privé (cf. annexe).

Réconcilier l'administration et le citoyen : consultation, évaluation, cohésion sociale

Il est temps de réconcilier le service public avec le citoyen. Il y va de la cohésion de notre société, car pour toute collectivité, l'administration publique constitue le principal ciment qui resserre tous les éléments qui la constitue. Nous voulons que soit organisée, dès que possible, une consultation de la population, dans tous les archipels, sur la qualité du service public.

Chaque réforme envisagée pour améliorer la qualité du service public, globale ou partielle, doit s'engager sur la base d'une enquête auprès des usagers afin de déterminer leurs attentes légitimes, puis doit être suivie et réévaluée par de nouvelles enquêtes.

Nous exigeons que l'intérêt général, l'équité et le partage soient pleinement respectés dans l'action des pouvoirs publics. Il est urgent de sortir du modèle de l'assistantat de la population et de nos leaders. Les citoyens doivent être pleinement acteurs de la société. Chacun doit assumer ses responsabilités à quelque niveau que ce soit.

Mettre en œuvre des mesures énergiques contre toutes les formes de corruption et pour l'obligation de probité et de désintéressement des agents publics

Tout renforcement futur de l'autonomie ne manquera pas d'exposer encore plus les décideurs de demain à la corruption, en regard de l'importance des enjeux financiers (délégations de service public, instauration de nouveaux monopoles, ouvertures de casinos, nouvelles sources d'énergie, accaparement de l'espace public, rétrocessions de biens patrimoniaux...).

Certains participants ont évoqué la mise en application de la Convention des nations unies contre la corruption dont l'objectif est de promouvoir l'intégrité, la responsabilité et la bonne gestion des affaires publiques et des biens publics¹⁵.

Les agents publics qui sont tenus au devoir de probité et de désintéressement ne doivent pas se trouver dans une situation telle que leurs intérêts personnels puissent être en contradiction avec ceux de la collectivité qu'ils servent.

En cas de faute de cette nature, la sanction minimum nous apparaît être la révocation pour un fonctionnaire ou le licenciement pour faute lourde pour un agent contractuel.

Recourir plus fréquemment à la consultation populaire

La démocratie participative sous forme de consultation populaire ou de décision collégiale doit être appliquée autant que possible. L'appareil public doit en effet rendre des comptes à la population, laquelle pourrait être amenée à participer davantage à la vie de la cité. Les dispositifs de démocratie locale prévus dans la loi statutaire (référendum local, droit de pétition) devraient être davantage utilisés. Des conseils de quartiers pourraient être mis en place pour régler les affaires de proximité. Enfin, des citoyens pourraient participer, avec la réhabilitation des juges de paix, à rendre la justice (cf. les juges de proximité en métropole).

Certains participants ont exprimé la volonté de donner une suite aux pétitions populaires dès lors qu'elles sont déclarées recevables.

¹⁵ www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-f.pdf

3. Un service public rénové et performant

3.1 Redéfinir la place de l'administration par rapport à celle du gouvernement

Définir les pouvoirs et les compétences des membres du gouvernement et préciser le rôle de l'administration

Depuis le statut d'autonomie de 1984, les ministres sont devenus les chefs des services de l'administration.

Eux seuls peuvent, en effet, disposer de pouvoirs, dont la totalité se trouve à la base détenus par le Président - hormis quelques pouvoirs réservés collégalement au conseil des ministres et que celui-ci peut déléguer au Président, au vice-président ou au ministre chargé du secteur considéré.

Les ministres n'ont, à leur tour, que la possibilité de déléguer leur signature aux « chefs » des services placés sous leur tutelle, en vertu de laquelle ces derniers sont autorisés à prendre un certain nombre d'actes déterminés « au nom et pour le compte » du ministre. Or, contrairement à la délégation de pouvoirs, la délégation de signature n'entraîne ni transfert de la compétence (que le ministre peut donc continuer à exercer « en direct ») ni transfert de la responsabilité qui y est inhérente.

Dans la pratique, la gestion des services placés sous la tutelle des ministres est le plus souvent exercée par les membres du cabinet du ministre, auxquels le ministre a également la possibilité de déléguer sa signature.

C'est également sur la seule base de la délégation de signature qu'il tient de son ministre de tutelle que le « chef de service » gère les effectifs de son service, note les agents et le cas échéant les sanctionne, mais toujours avec le risque de voir ses décisions remises en cause par son ministre de tutelle.

Il encourt même l'éventualité de se retrouver brutalement dans la situation de subordonné par rapport à l'un de ses anciens collaborateurs, que le ministre de tutelle aura décidé de « faire monter » à son cabinet.

Paradoxalement, en dépit de l'absence d'autorité réelle du chef de service sur les agents qui lui sont affectés et de responsabilité quant aux modalités d'exécution des missions qui lui sont assignées, il s'agit d'un emploi « laissé à la décision » (en clair : « à la discrétion ») du gouvernement ; c'est-à-dire qu'ils sont, par arrêté de cette instance, nommés et révoqués ad nutum, sans bénéficier d'aucune des garanties de droit commun lié au licenciement.

En fait, la décision appartient au ministre de tutelle, dont on voit mal le gouvernement rejeter la proposition relative à la direction d'une entité sur laquelle il exerce une totale autorité.

Une telle organisation a pour effet en cas de changement de Président et/ou de remaniement :

- de paralyser complètement les services de l'administration jusqu'à ce qu'un nouveau ministre de tutelle ait pu être désigné (après, le cas échéant : l'élection d'un nouveau Président de la Polynésie française, la désignation par le Président de nouveaux ministres, la rédaction et la publication de leurs attributions/délégations de pouvoirs, la rédaction et la publication par le ministre d'un arrêté de délégation de signature) ;
- de désorganiser l'exercice des missions en cas de modification de la composition des portefeuilles ministériels de rattachement ; c'est ainsi que certains services peuvent se trouver sous l'autorité de deux ou trois ministres différents en fonction des missions à assumer ;
- de remettre en question des décisions et programmes d'action assignés ou agréés par le ministère de tutelle précédent.

A la dilution des pouvoirs, au manque de lisibilité par l'usager, au sentiment d'impunité face aux éventuels dysfonctionnements des services, aux soupçons d'une administration favorisant des intérêts particuliers, les représentants de la société civile opposent le désir d'un service public œuvrant efficacement et dans le sens de l'intérêt général, qui serait guidé par les seuls principes et valeurs d'intégrité, de neutralité, d'égalité de traitement entre les citoyens et qui devrait, en contrepartie de son coût, justifier de son action.

En tout état de cause, l'idée force exprimée par les participants aux réunions des Etats généraux, tant à Tahiti que dans les archipels éloignés (cf. les Marquises), c'est qu'il faut impérativement éviter l'implication directe de la politique (et des politiques) dans l'administration.

Le respect des valeurs républicaines repris dans les principes de la fonction publique, notamment le devoir de neutralité, suppose que le fonctionnement des services soit indépendant du politique.

Il appartient au politique, en l'occurrence au gouvernement et aux ministres pris à titre individuel, de définir des objectifs à l'administration mais, à partir du moment où ces objectifs ont été définis et jusqu'à ce qu'il soit procédé à l'évaluation des résultats, le ministre (ou son cabinet) ne doit pas s'immiscer dans le fonctionnement des services, ni a fortiori interférer sur les affectations de moyens – humains et matériels – qui leur sont affectés.

➔ Il convient, pour y parvenir, de procéder à une révision de la loi organique portant statut de la Polynésie française, remplaçant le système actuel de la concentration des pouvoirs entre les mains du Président (qui ne peut les déléguer qu'aux ministres) par une détermination des attributions par ministère (à l'instar du « statut Deferre » de 1957), ce qui permettra :

- aux ministres de déléguer leurs pouvoirs et donc leurs responsabilités (et non pas seulement comme actuellement leur signature) ;
- aux services d'être rattachés de manière pérenne à tel ministère technique (et non soumis, comme actuellement, à la fluctuation de la composition des portefeuilles ministériels).

Mettre en place une direction générale des services ?

La gestion et le fonctionnement de l'administration pourraient être placés sous l'autorité d'un « directeur général des services », lui-même fonctionnaire, justifiant donc de compétences prédéfinies et soumis aux obligations inhérentes au statut de la fonction publique (neutralité...) qui serait l'interlocuteur du Président et du gouvernement, de qui il tiendrait ses ordres et auxquels il devrait rendre compte « au nom de l'administration. »

Le « directeur général des services » aurait en charge le fonctionnement de l'administration, le recrutement, l'affectation et la gestion des effectifs, qu'il devrait diriger dans le respect des seuls principes et règles de la fonction publique.

Une telle organisation permettrait la coopération « transversale » entre les services, actuellement cloisonnés par ministère.

Il convient parallèlement de confirmer le rôle et de renforcer les moyens de l'inspection générale de l'administration et de rattacher ces deux instances (directeur général des services d'une part, inspecteur général d'autre part) au gouvernement pris dans sa collégialité.

Donner, aux chefs de service, des pouvoirs et la possibilité de les déléguer aux chefs des entités déconcentrées notamment

Redonner à l'assemblée de la Polynésie française compétence pour la création et la suppression des services et établissements publics

L'assemblée de la Polynésie française étant chargée de voter le budget du pays et d'en contrôler l'exécution, il est souhaitable qu'elle recouvre sa compétence en matière de création de tout nouveau service ou établissement public (compétence transférée au gouvernement en 2004).

3.2 Redéfinir le rôle et les missions du service public

Depuis 25 ans le service public a évolué par strates et bourgeonnements successifs, sans projet global, sans cohérence d'ensemble.

Aujourd'hui plus d'une centaine de structures intervient dans l'action publique : 60 services administratifs, 33 établissements publics administratifs ou d'intérêt industriel et commercial, 15 sociétés d'économie mixte, ainsi que quelques GIE et autres organismes de statuts plus particuliers.

Il convient, d'une part, de ramener le coût global de fonctionnement des services publics polynésiens à une proportion acceptable, de concentrer les moyens sur les missions essentielles et, d'autre part, de dynamiser le secteur privé en lui déléguant le maximum des missions qu'il est susceptible de prendre en charge : par le biais de marchés publics de fournitures et de prestations (prestations de service pour les opérations de maintenance, par exemple) et par celui de la délégation de service public. Il paraît essentiel de s'interdire la concurrence du secteur privé, de ne plus considérer le secteur public comme devant être le principal pourvoyeur d'emplois en Polynésie française.

Redéfinir a minima les domaines d'intervention de la puissance publique

Il s'agit de déterminer les missions essentielles, sur lesquelles il conviendra de concentrer les moyens disponibles afin que les services soient réellement en mesure de les assumer. Domaines d'intervention a minima :

- réglementation et le contrôle des activités économiques et de certaines professions : réglementation économique, concurrence, assurances, débits de boissons, notaires, agents immobiliers, agents d'affaire, etc.
- santé et sécurité des personnes et des biens : hygiène, urbanisme, sécurité maritime, sécurité routière...
- gestion financière et comptable de la collectivité, perception des impôts...
- éducation

On pourrait ajouter, à ces missions de service public, un type de prestation qui n'est, actuellement, pas ou très peu mis en œuvre : partant du principe selon lequel le secteur public doit défendre et promouvoir les intérêts économiques du pays, c'est celui de la mise à disposition des entreprises de savoirs et techniques dédiés à "l'Intelligence économique" et « knowledge management » (ensemble d'actions coordonnées de recherche, de traitement et de distribution, en vue de son exploitation, de l'information utile aux acteurs économiques).¹⁶

¹⁶ Pour plus de détails, se référer au site www.cl-consultant.com

Clarifier le partage de certaines attributions entre les services de la Polynésie française et ceux de l'Etat et leurs modalités d'application

Malgré les modifications successives du statut de la Polynésie française, certaines répartitions de compétences entre l'Etat et les institutions locales continuent de poser des difficultés d'interprétation. Il en est ainsi notamment, par référence à l'article 14-7° de la loi organique n°2004-192 du 27 février 2004 (l'Etat est compétent en matière de « trésor ») de la responsabilité respective du payeur de la Polynésie française, « comptable public de l'Etat », et des receveurs particuliers, également définis comme « comptables publics » par la délibération n° 95-205 AT du 23 novembre 1995 portant adoption de la réglementation budgétaire, comptable et financière de la Polynésie française et de ses établissements publics, dans le recouvrement des créances fiscales. Il en est ainsi également du partage des compétences en matière de police et sécurité de la navigation maritime...

Réaliser tous travaux sur le droit applicable en Polynésie française et le codifier

Nombre de nouvelles compétences du pays glanées au fil des modifications statutaires, ne sont toujours pas réglementées au plan local et la situation se trouve figée à l'état du droit existant en métropole au moment du transfert, sans avoir pu bénéficier de ses évolutions doctrinales et jurisprudentielles. Il en ressort une absence de lisibilité du droit, aggravée par la quasi absence de codification, unanimement déplorée.

Ce manque de visibilité est source d'erreurs, de contestations et en tout état de cause de difficultés dans l'exercice des missions des services de l'administration, et peut entraîner rupture d'égalité entre les usagers. La situation est aggravée au niveau des archipels éloignés où il est difficile d'affecter des agents parfaitement polyvalents.

La complexité de la situation ne facilite pas l'exercice de leurs missions par les praticiens du droit, multiplie les contestations et recours et peut être préjudiciable à l'instruction rapide des dossiers en justice.

Il est donc indispensable de consacrer les moyens nécessaires pour faire le point sur le droit applicable dans chacun des domaines relevant de la compétence du pays et de le codifier.

3.3 Promouvoir une culture de résultats

Généraliser les contrats d'objectifs et de performances, en application de la LOLF

Il convient de conclure, avec le directeur de chaque service public, un « contrat d'objectifs et de performance », ou lettre de mission, à court, moyen et long termes, auquel les deux parties seront tenues :

- obligation pour le chef de service d'atteindre les résultats escomptés ou de s'expliquer sur son échec ;
- obligation pour le ministre de tutelle de ne pas remettre en cause ce contrat d'objectifs, sauf agrément préalable par le conseil des ministres.

Mettre en place les structures nécessaires à leur élaboration, à leur suivi et au contrôle de leur exécution

Il convient également d'évaluer régulièrement, au moins une fois en fin d'exercice, à partir de critères objectifs, les résultats atteints et la performance et, le cas échéant, de sanctionner les échecs (rappel : le conseil des ministres exerce un pouvoir discrétionnaire en matière de nomination et de révocation des chefs de service et directeurs d'établissement public).

3.4 Réorganiser l'administration de la Polynésie française pour en réduire le coût et en augmenter l'efficacité

Une réorganisation totale de l'administration s'impose, visant à « faire mieux avec moins ».

Des objectifs chiffrés et un échancier doivent, sans tarder, être fixés afin de diminuer sensiblement le ratio du coût global de fonctionnement du service public rapporté au nombre d'habitants.

Cette réorganisation devra cependant permettre, en application du principe d'égalité, l'accès de tous les usagers au service public, y compris les habitants des îles éloignées.

Réduire le nombre d'entités

- supprimer les services publics et parapublics, et parfois structures de droit privé financées par des fonds publics non indispensables ou dont le statut ne se justifie pas au regard de l'objet (EPIC, SEM, GIE) ;
- supprimer les doublons.

Actuellement, parfois quatre entités sont censées remplir la même mission.

Définir clairement les services d'administration centrale

Définir clairement et regrouper, au sein de directions techniques, les compétences générales d'intervention par secteur.

Définir clairement les services à l'usager et répartir l'exercice de ceux-ci en :

- missions devant être déconcentrées sous l'autorité des directions techniques ;
- missions pouvant être assumées par les communes par application des transferts de compétences et du partenariat.

Le pays, l'État et les communes doivent être considérés comme de réels partenaires afin de mettre en œuvre, au niveau des communes, les compétences déjà théoriquement transférées ainsi que d'autres services de proximité à l'usager.

Il convient cependant, avant tout, de s'assurer des moyens nécessaires, humains et matériels et, dans cette perspective, d'entamer sans tarder la consultation des maires pour déterminer les actions réalisables et les modalités de leur mise en œuvre.

Le cas échéant, mettre en place un « guichet unique » dans les îles.

Déterminer, sur la seule base du contrat d'objectifs et de performance à conclure au niveau de chaque entité administrative, les besoins humains et matériels à lui affecter

Redéployer les ressources humaines existantes entre les services, en axant particulièrement les efforts sur les plans de formation : le contrat d'objectifs et de performance doit servir de base à la mise en œuvre de l'outil de « Gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences » - G-PEEC.

La mutation d'office des agents surnuméraires ne pouvant se concevoir hors d'une procédure disciplinaire, il faut commencer par récupérer les postes budgétaires devenus vacants, au fur et à mesure de leur libération par mutation volontaire dans un autre service, détachement, mise en disponibilité ou départ à la retraite et les réaffecter dans les entités dont les besoins sont avérés.

Il convient aussi de déployer les moyens matériels, après avoir réalisé un inventaire précis des moyens existants (bâtiments, véhicules, etc.) et vérifié leur justification.

3.5 Promouvoir la compétence au sein de l'administration de la Polynésie française

On notera que les principes républicains, dont il est unanimement demandé l'application effective dans l'administration, sont précisément ceux de la « fonction publique de la Polynésie française », dont les statuts, adoptés par l'assemblée de la Polynésie française en décembre 1995, sont censés présider désormais à tout recrutement et aux modes de gestion des agents de l'administration.

Outre l'application de ces valeurs d'égalité de traitement, de neutralité vis-à-vis du pouvoir politique en place, d'intégrité, le statut de la fonction publique avait pour objectif de mettre un terme à la grande disparité des salaires entre le secteur public et le secteur privé, fortement critiquée, qui touchait particulièrement le personnel « ouvrier » et « employé », recruté sans concours et souvent par clientélisme politique.

Il devait désormais offrir, en fonction de leurs seuls capacités et mérites, des perspectives de carrière aux agents les plus méritants, recrutés par concours.

Or, force est de constater que le maintien, voire la création de nouveaux systèmes dérogatoires, parallèlement au mode de gestion décrit ci-avant, ont mis en échec l'application effective d'un certain nombre des principes de base de la fonction publique, en particulier celui énoncé à l'article 21 du statut général selon lequel : « le grade donne vocation à occuper l'emploi. »

Au plus haut niveau, à défaut d'être formellement subordonné à la possession de tel ou tel grade, l'accès aux emplois « supérieurs » de l'administration peut intervenir indépendamment de toute condition de niveau de formation et de qualification.

La délibération relative aux emplois fonctionnels, prise dès 1996, constitue un parfait exemple de cette dérogation aux principes fondamentaux de la fonction publique puisqu'elle autorise le gouvernement à recruter des chefs de service et directeurs d'établissements publics sans aucune condition de qualification et permet de leur octroyer une rémunération dont la seule limite est le niveau maximal d'une grille particulière, très dérogatoire à celles de la fonction publique. Au plus bas niveau de qualification, en application d'une dérogation qui est devenue la règle, le recrutement continue à échapper à la règle du concours.

Définir les conditions d'accès aux emplois

Nous préconisons que soient définies, dans le cadre de la fonction publique, les conditions d'accès aux emplois de direction, de conception et d'encadrement, ainsi que de rémunération sur la base d'éléments objectifs :

- réformer le cadre dérogatoire de la délibération n° 96-177 APF du 19 décembre 1996 relative aux agents publics occupant des emplois fonctionnels ou rémunérés par rapport à la grille des emplois fonctionnels ;
- définir précisément les conditions de grade pour l'accès aux emplois supérieurs de chacun des cadres d'emploi de la fonction publique de la Polynésie française ;
- appliquer de manière effective l'article 21 du statut général de la fonction publique de Polynésie française : « le grade donne vocation à occuper l'emploi » ;

- appliquer de manière effective l'article 80 du statut général de la fonction publique et porter toute vacance de poste, dont les postes de direction, à la connaissance des agents de l'administration ;
- faire précéder la nomination des chefs de service et directeurs d'établissement public d'un appel à candidatures et organiser leur sélection par un jury, sur la base de critères de compétences.

Sanctionner l'immobilisme ou l'incompétence par le biais du contrôle annuel (rapports d'activité), de la réalisation des missions et de l'atteinte des objectifs

Instaurer des « passerelles » entre secteur public et secteur privé

Nous demandons que soit prise en compte lors du recrutement, lorsqu'elle est déterminante pour occuper les fonctions, l'ancienneté professionnelle acquise dans le secteur privé.

Nous rappelons qu'il est possible d'avoir recours, pour les besoins spécifiques ou ponctuels, au recrutement de contractuels dans les conditions définies par la délibération n° 2004-15 APF du 22 janvier 2004 « relative aux agents non titulaires des services et des établissements publics administratifs de la Polynésie française ».

3.6 Mettre en convergence les différentes fonctions publiques présentes en Polynésie française

Nous préconisons de mettre en convergence les trois fonctions publiques « territoriale » (rattachée au gouvernement), « de l'assemblée de la Polynésie française » et « communale » par les actions suivantes :

- définir et mettre en commun des programmes de formation ;
- harmoniser les grades, conditions d'accès, grilles de traitement pour favoriser le détachement et les intégrations.

Nous demandons également de vérifier et mettre au niveau réglementaire des grilles de la fonction publique le régime de rémunération du personnel relevant de statuts particuliers au sein des organismes alimentés par des fonds publics : CPS, port autonome, autres EPIC...

3.7 Améliorer la qualité du service à l'utilisateur

Nombre de participants issus de la société civile souhaite que soit organisée, dès que possible, une consultation de la population, dans tous les archipels, sur la qualité du service public.

On retiendra par ailleurs les souhaits d'amélioration ci-après.

Alléger les procédures administratives

L'organisation du service public doit être pensée de sorte à faciliter les démarches de l'utilisateur, son accueil et sa bonne orientation. Des réponses efficaces et compréhensibles doivent être rendues dans des délais raisonnables.

Les usagers ne devraient pas être obligés de constituer de nouveaux dossiers à l'identique lorsque l'agent instructeur n'est plus le même, que le dossier doit transiter par plusieurs services dépendant d'autres ministères ou encore parce que son ministre de tutelle ou un autre a changé.

L'administration doit faire son affaire des transmissions et transitions en interne et s'organiser pour offrir à l'utilisateur une seule et même porte d'entrée et de sortie par projet. Le respect du principe de continuité se traduit dans les faits par un traitement sans rupture des dossiers des usagers.

Rattraper le retard en matière d'e-administration

Après des annonces tonitruantes dans les années 1990 du projet « METUA » qui aurait dû placer la Polynésie en leader en matière d'administration électronique, il est constaté au contraire un immense retard aujourd'hui.

Conclusion

Deux projets fondamentaux doivent être menés à bien pour permettre le développement de cette administration en ligne :

- la signature électronique pour permettre la validation en ligne de documents et déclarations et régler, par ce biais, en partie, les difficultés liées à l'éloignement ;
- le portail électronique du service public pour orienter l'utilisateur vers l'information qu'il recherche.

Une suggestion vise à utiliser le numéro de la CPS comme code unique d'accès aux documents électroniques (comme le font les Etats-Unis) pour s'inscrire à des concours, pour demander des pièces administratives auprès des services, pour remplir les formulaires de renseignements électroniques.

Donner une visibilité des missions assumées par chaque service

Améliorer l'accueil et le comportement général de l'agent public vis-à-vis de l'utilisateur

Instaurer un médiateur de la Polynésie française (à l'instar du médiateur de la République)

A l'instar du médiateur de la République chargé d'améliorer, par son action, les relations des citoyens avec l'administration, certains participants ont proposé la nomination d'une instance similaire chargée de servir de relais entre les polynésiens, y compris des îles éloignées, et les services publics du pays.

Le renforcement de l'efficacité des institutions passe par la responsabilisation des pouvoirs publics qui repose sur :

- la définition des politiques publiques avec des objectifs précis et pertinents qui suppose au préalable des études d'impact pour identifier les besoins ;
- la mise en place d'outils de pilotage constitués d'un ensemble d'éléments permettant de tendre en permanence vers les objectifs poursuivis et de fonctions de pilotage décentralisées à chaque niveau de responsabilité ;
- la mise en œuvre d'évaluations annuelles avec possibilités d'actions correctives ;
- la bonne gestion des fonds publics dans le respect de la dotation budgétaire des programmes.

Mesurer la performance des services publics ou organisations financées sur fonds publics doit permettre notamment de parvenir à une gestion plus efficace et plus efficiente. Cela nécessite de fixer au préalable les indicateurs de performance pertinents, leur calcul et leur suivi. Les indicateurs peuvent concerner des données aussi diverses que le coût des services produits, la fréquentation des services ouverts au public, le degré de satisfaction des bénéficiaires des politiques publiques, les délais d'intervention des services publics de proximité et l'accueil du public, les réclamations contre l'administration.

Il est donc plus que nécessaire d'arriver à une véritable évaluation de l'action des services et des politiques publiques afin de tendre vers une culture de résultats, pour mieux servir le citoyen.

ANNEXE

Acte nouveau méthodologique de gouvernance

« La qualité des rapports (cohérence et la confiance) entre institutions - administration - citoyen - monde économique, avec la création d'une structure de soutien aux membres du gouvernement. »

Les 3 piliers méthodologiques complémentaires de gouvernance (au-delà des deux actes traditionnels, majorité à l'APF et nomination du gouvernement) :

1. la complémentarité, la solidarité des ministres

Ils sont garants de l'application du schéma d'aménagement et de développement durable du Pays répondant :

- aux objectifs d'équité sociale, d'efficacité économique, de gestion de l'espace, d'amélioration de l'environnement, de qualité de vie, d'organisation des services et de la gouvernance ;
- aux principes de subsidiarité (niveau d'intervention et pertinence) et de transversalité (enrichissement, croisement des données)
- à une recherche de participation des citoyens, des communes, de transparence.
- aux défis de conciliation du long terme et de court terme.

Elaboration des lettres de missions du Président aux ministres et à l'IGA (véritable outil pédagogique)

- objectifs
- moyens
- échelonnement
- critères d'évaluation (rôle de l'IGA et de l'A.P.F)

Harmonisation et affichage des projets transversaux impliquant plusieurs cabinets ministériels et services, interfaces des acteurs des projets.

2. L'efficacité de l'Administration, des services publics, ciment de la performance

La transversalité : → services ↔ établissements ← SEM

- Obligation de résultats dans le même engagement de qualité : la pertinence dans l'application des lettres de missions.
- Rôle des référents de la structure de soutien aux membres du gouvernement : l'organisation d'un suivi rigoureux, sous l'autorité directe des ministres, pilotes ou associés, dans le traitement des dossiers transversaux.

Acteurs de la structure :

- référents ministériels - référent de l'A.P.F
- référent coordonnateur, placé sous l'autorité directe du Président du Pays.

L'organisation du suivi grâce aux 5 axes de réflexion :

- ✓ la pertinence des actions communes et la bonne gestion des programmes :
 - contribution entre ministères bien établie : ministère pilote (référent chef de projet) et ministères associés.
 - harmonisation entre les engagements de l'Etat, du Pays, des Communes.....
 - équité entre les décideurs, les acteurs et les bénéficiaires d'un projet.
 - implication solidaire de l'administration, des services publics.
 - affichage clair des objectifs,
 - identification et harmonisation des moyens,C
 - élaboration d'un calendrier précis et cohérent.
- ✓ l'application des textes réglementaires, législatifs. (référent A.P.F)
- ✓ l'efficacité des engagements financiers :

La gestion dynamique et maîtrisée des dépenses d'investissement, de fonctionnement, d'attribution de subventions.

Quelques pistes :

- *programmation « sérieuse » : demandes d'AP avec projet réel, individualisées sur des objectifs précis, avec un échelonnement et l'inscription des critères d'évaluation.*
- *étude préalable rigoureuse des blocages administratifs, réglementaires.*
- *planification réaliste des investissements : les études, les seuils, les appels d'offre, les permis, le début des travaux.....*
- *engagement des dépenses permettant la signature des marchés, des conventions, des bons de commande...*
- *taux de liquidations élevé*
- *redéploiement des crédits dans le ministère ou entre ministères.*
- *critères d'attribution des subventions : contrats d'objectifs, transparence, efficacité dans le traitement des dossiers.*
- ✓ *la qualité des évaluations des personnes et des résultats, par les indicateurs de la performance.*
- ✓ *les éléments de communication interne et externe.*

3. une troisième mission très attendue de la structure de soutien : la coordination des moyens et des personnes-ressources du secteur public et des Institutions.

Ces réseaux de compétence animés par les référents, accompagnent les initiatives privées, base du développement socio - économique.

Application avec deux exemples : le Tourisme et le Sport de Haut Niveau.

E. Gavietto

Collaborateur assemblée de Polynésie française

LISTE DES MEMBRES DU COMITE DE REDACTION

Mireille BRESSON

Michel CERDINI

Hélène LILIN

Fred PINKEL

Louis SAVOIE

Yolande VERNAUDON

