



Papeete, le 3 AOUT 2023

Le président

à

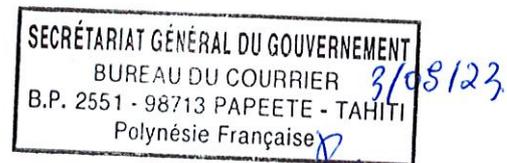
Monsieur Moetai BROTHERRSON
Président de la Polynésie française

n° 2023-285

Par porteur avec accusé de réception

Objet : notification des observations définitives relatives au contrôle des comptes et de la gestion de la collectivité de la Polynésie française au titre des prestations intellectuelles (études et conseils).

Pièce jointe : un rapport d'observations définitives.

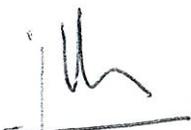


Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives de la juridiction sur la gestion de de la collectivité de la Polynésie française au titre des prestations intellectuelles (études et conseils) concernant les exercices 2017 et suivants pour lequel, à l'expiration du délai d'un mois prévu par l'article L. 272-66 du code des juridictions financières, la juridiction n'a reçu aucune réponse écrite destinée à y être jointe.

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

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

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



Jean-Luc LE MERCIER
Conseiller référendaire
à la Cour des Comptes



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

LES PRESTATIONS INTELLECTUELLES (études et conseils)

Collectivité de la Polynésie française

Exercices 2017 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés, a été délibéré par la chambre le 9 juin 2023.

TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIÈRES	2
SYNTHÈSE	5
PARAU PU'ŌHURA'A	7
RECOMMANDATIONS	9
INTRODUCTION	10
1 LES DEPENSES D'ETUDES ET DE CONSEILS	12
1.1 Une quantification délicate faite d'outils adaptés	12
1.1.1 Les limites de l'approche comptable.....	12
1.1.2 Les limites de l'approche budgétaire	13
1.1.3 Les limites de l'approche par l'achat public	14
1.2 Une estimation réalisée par la Chambre en l'absence d'outil fiable au Pays 15	
1.2.1 Des dépenses d'études et de conseils de l'ordre de 550 MF CFP en année pleine.....	15
1.2.2 La cartographie des prescripteurs d'études et de prestations de conseils	16
1.2.2.1 Des dépenses d'études et recherches (617), essentiellement pour le développement et la préservation des ressources propres	16
1.2.2.2 Des prestations de conseils (hors 617) au profit des directions et services, mais aussi des ministères.....	17
1.3 Un champ d'intervention étendu	18
1.3.1 Le recours aux expertises	18
1.3.2 L'accompagnement des projets.....	21
1.3.3 L'aide à la décision	26
1.3.4 Le conseil en communication.....	29
1.3.5 L'accompagnement en matière de gestion des ressources humaines.....	32
1.3.5.1 Le recrutement.....	32
1.3.5.2 Les autres cas d'accompagnement en ressources humaines (RH).....	33
2 LES CONDITIONS DE RECOURS AUX ETUDES ET CONSEILS	35
2.1 Les conditions de recours	35
2.1.1 L'absence de doctrine d'emploi	35
2.1.2 Des recours justifiés dans des cas bien identifiés.....	37
2.1.2.1 Des études de préfiguration ou d'évaluation imposées par un partenaire financier institutionnel.....	37
2.1.2.2 L'absence d'expertise interne ou le renfort d'une compétence	38
2.1.2.3 Un regard externe parfois nécessaire.....	40
2.1.2.4 L'achat du knowledge management.....	41

3.3.1 L'encadrement des prestataires	77
3.3.1.1 Un marché du consulting peu contraignant	77
3.3.1.2 Des conditions d'exclusion aux commandes publiques du Pays, semblables à n'importe quel prestataire de service	77
3.3.1.3 Une obligation de confidentialité à géométrie variable	78
3.3.2 Les risques de conflit d'intérêt	79
3.3.2.1 Un prestataire ayant pour client à la fois le Pays et des acteurs privés.....	79
3.3.2.2 Le cas d'agents du Pays, exerçant auparavant ou a posteriori des missions de consultants.....	80
ANNEXES.....	83
Annexe n° 1. Prestataires en paiement quasi continu.....	84
Annexe n° 2. Glossaire.....	85

SYNTHÈSE

Une quantification précise des dépenses d'études et de prestations de conseil se heurte aux limites de restitution de l'information comptable (diversité de comptes possibles), budgétaire (non identifiées spécifiquement) et d'une information insuffisante en matière de commande publique (pas de nomenclature d'achats au sein du Pays, ni de logiciel permettant la computation des seuils). Dans ces conditions non optimales, à partir de la seule base de données de la direction du budget, la Chambre, après soustraction des prestations ne rentrant pas dans le périmètre des études et missions de conseils estime en moyenne ces dépenses entre 500 et 600 MF CFP en année pleine. Les dépenses d'études et de conseils ne peuvent donc pas, à ce stade, être précisément chiffrées et cartographiées par services et ministères.

Faibles, rapportées aux dépenses de fonctionnement du Pays hors dépenses de personnel (0,6% en moyenne des dépenses annuelles du Pays), elles n'en demeurent pas moins importantes en termes d'enjeu tant les services ou ministères y recourent, et tant les domaines d'intervention sont variés (expertise pour 60%, accompagnement pour 32,8%, aide à la décision pour 3,1%, communication pour 2,9%, accompagnement ressources humaines pour 1,3%). Des prestataires d'études et de conseils sont parfois associés de manière pérenne sur des sujets à fort enjeu pour le renforcement avec les autorités nationales, européennes et le suivi d'investissements étrangers, tâches incombant en principe à la délégation polynésienne française. De même, la communication pour des dossiers majeurs (ex : inscription des Marquises au patrimoine mondial, communication de crise COVID...) est externalisée malgré l'existence d'un service de communication chargé de proposer des stratégies de communication. Ces exemples doivent amener le Pays à examiner le juste dimensionnement de certains services ou du nombre de collaborateurs de cabinet.

En l'absence de doctrine d'emploi, le recours à des prestataires d'études et de conseils obéit plus à des considérations pragmatiques et conjoncturelles appréciées de manière isolée par chaque ministre ou service qu'à des lignes directrices fixées par le Pays sur l'intervention de tiers dans les affaires publiques, ce qui rend difficile la programmation budgétaire de ces dépenses. Les cas de recours aux études et prestations de conseils peuvent se justifier compte tenu de la technicité d'un sujet, de l'absence et ou l'insuffisance de compétence au sein du Pays, ou simplement pour bénéficier d'un regard externe et nouveau sur certains sujets. En revanche, le recours à des prestataires d'études et de conseils peut révéler des fragilités structurelles sur un domaine (le juridique et réglementaire), et intervenir parfois dans des missions incombant en principe aux cadres administratifs du Pays (fixer leur organisation, leurs procédures internes). Certains recours s'inscrivent même en limite de régularité avec des prestataires mensualisés sur des missions de plusieurs années, qui relèvent du contournement des règles applicables aux collaborateurs de cabinet.

En dehors des marchés de services de recherches et développement explicitement hors du périmètre du code des marchés publics, les conditions d'achats d'études et prestations de conseils sont perfectibles en raison d'un environnement encore fragile des règles relatives à la commande publique. Actuellement éclatées entre de multiples services prescripteurs, compte tenu d'une computation des seuils retenue au niveau ministériel, les procédures déployées reposent encore essentiellement sur des prestations passées sans publicité ni mises en concurrence plutôt que sur des marchés à procédure adaptée, d'autant plus que le seuil a été relevé de 3 à 8 MF CFP HT au 1^{er} janvier 2020. Comme pour tout achat, la définition des besoins reste essentielle sous peine de dérapage dans le coût des prestations et la sélection des offres doit s'inscrire dans le respect des grands principes du droit de la commande publique, en particulier ceux d'égalité d'accès et de traitement de tous les candidats.

Avec des prestataires d'études et de conseils aux profils très hétérogènes, acteurs quasi institutionnels ou consultants individuels, le pilotage opérationnel, pendant la mission et pour la validation des travaux, demeure un point essentiel pour que le recours à des prestataires soit pleinement bénéfique pour le Pays. Une conduite renforcée, aussi bien pendant la mission avec la désignation systématique de référents et la prise en compte de contraintes contemporaines (règles du règlement général de protection des données -RGPD-), que pour la validation des travaux avec un dispositif idoine de contrôle des prestations permet de ne pas subir une prestation. Un pilotage juridique et financier plus fin contribuerait aussi à sécuriser les prestations en favorisant notamment la cotraitance plutôt que la sous-traitance, une meilleure connaissance des tarifs pratiqués et en prévoyant des mécanismes de pénalités.

La capitalisation de ces études et livrables produits, en dehors de leur utilisation immédiate, est également un point clé afin de pouvoir profiter ultérieurement à un autre service ou d'éviter des prestations en doublon. Une information préalable et une centralisation effective des livrables au sein d'une direction ou d'un service à désigner par le Pays favoriseraient une cohérence des cas d'emploi des prestataires, ainsi que la traçabilité des missions.

Afin de se prémunir des éventuels conflits d'intérêt pouvant naître de la porosité observée entre les agents du Pays (au sens large : fonctionnaires, agents non titulaires ou collaborateurs de cabinet) et les prestataires, un dispositif établissant des règles déontologiques reste à définir afin de préserver les intérêts de chaque partie.

Seule cette version fait foi.

PARAU PU'ŌHURA'A

Te pato'i ra te hō'ē hi'opo'a - maite – ra'a i te mau ha'amā'u'ara'a nō ni'a i te mau mā'imira'a e te mau 'ohipa tāvini nō te a'ora'a i te mau ōti'a o te mau ha'amaramaramara'a nō ni'a i te nūmerara'a e te tapura ha'amau'ara'a e te nava'i – 'ore – ra'a o te mau ha'amaramaramara'a nō ni'a i te noa'ara'a mai te fa'aaura'a va'a ta'ata. I roto i teie mau huru tupura'a i raro mai i te faito au, niu hia i ni'a noa i te tapura ha'amāu'ara'a a te arata'ira'a faufa'a, i muri a'e i te mau 'ohipa i rave hia o te 'ore e 'ō i roto i te faito o te mau mā'imira'a e te mau tere hi'opo'ara'a, te mana'o nei te Pū ē e naea hia teie mau ha'amāu'ara'a i rotopu i te 500 e te 600 mirironi farane i roto i te matahiti hō'ē. No reira, e'ita te mau ha'amāu'ara'a no ni'a i te mau tītorotorora'a e te mau a'ora'a e nehenehe e rave hia ma te papu maita'i i te mau numera e te mau tapurara'a i roto i te mau pū e te mau fa'aterera'a hau.

Ia fa'aau hia i te mau ha'amāu'ara'a fa'aterera'a e rave hia ra, e mea faufa'a roa rā te reira ia au i te mau fā ia fa'a'ohipa - ana'e - hia te mau pū aore ra te mau fa'aterehaura'a, oia ato'a ua rau te mau fa'a'ohipara'a 'e te mau ha'a. I te tahi mau taimē, e tū'ati-tamau-hia te tuatapapara'a e te aparaura'a i ni'a i te mau tumu parau huru rau e i roto i te hō'ē tau maoro no te ha'apu'ai atu ia te mau mana fa'atere o te fenua e o Europa e te hi'opo'ara'a i te mau fa'a'ohipara'a faufa'a a te mau fenua 'e'e, te hō'ē ia 'ohipa tei riro ei hopoi'a tumu na te mau ti'a no Porinetia Farani i Pari. Oia ato'a, aita te mau rave'a ta'aira'a no te mau parau faufa'a (ei hi'ora'a, tapa'ora'a i te Fenua Enana ei faufa'a no te ao nei, te mau rave'a ta'aira'a i te tupura'a te ma'i TOVI...) i 'ite hia noa atu ē te vai ra te hō'ē rave'a ta'aira'a o tei ha'amana hia no te fa'atere i te mau rave'a ta'aira'a. E ti'a ia teie mau hi'ora'a ia arata'i i te fenua ē ia hi'opo'a i te faito tano o te tahi mau pū aore ra te numera o te feia rave ohipa i roto i te mau fa'aterera'a hau.

No te mea ho'i e, aita e ture no te fa'a'ohipara'a, e fa'atere hia ia te titaura'a hi'opo'ara'a e te mau rave'a a'o, na roto i te mau tītorotorora'a e te mau hi'opo'ara'a poto tei rave hia e te faaterehau e aore rā, te mau pū, eiaha rā na roto i te mau arata'ira'a i ha'amau hia e te Hau Fenua. E nehenehe te mau fa'aaura'a e fa'a'ohipa – fa'ahou - hia no te mau hi'opo'ara'a e te mau a'ora'a e tano ia hi'o hia te 'aravihi o te hō'ē tumu parau, te erera'a e te aravihi i roto i te Fenua, aore ra no te fana'o noa i te hō'ē hi'ora'a no rapae'au mai e te apī no ni'a i te tahi mau tumu parau. I te tahi a'e pae, e nehenehe te fa'a'ohipara'a i te mau tuatapapara'a e te mau a'ora'a e fa'a'ite mai i te tahi mau paruparu i roto i te hō'ē tuha'a (e au i te ture e te fa'atiti'aifarora'a), e i te tahi mau taimē, e fa'aō atu i roto i te mau ha'a o te riro ei hopoi'a na te mau ti'a fa'atere 'o te Fenua (te ha'amaura'a i ta ratou fa'anahonahora'a, ta ratou mau ture i roto ia ratou iho). Ua tae roa te tahi mau pi'ira'a i te taoti'ahia i te rave-tamau-ra'a i te 'ohipa i te mau ava'e ato'a i roto i te mau ha'a e rave rahi matahiti te maoro, o te topa i raro a'e i te apera'a i te mau ture e tano no te feia rave ohipa i roto i te fa'aterera'a hau.

E nehenehe te mau huru tupura'a no te mau ravera'a mai i te mau titorotorora'a e te mau tauturu a'ora'a no te hi'opo'ara'a e ha'amaita'i hia no te mea te vai noa ra te hō'ē huru tupura'a paruparu o te mau ture no ni'a i te 'opuara'a va'a ta'ata. I teie nei, ua amahamaha te mau 'ohipa e rave rahi mau pū, ma te numera i te mau matete 'ohipa i fari'i hia i te roto i te mau fa'aterera'a hau, ua niu - noa - hia te mau fa'anahora'a i ha'amaui hia ē i tāpe'a hia i ni'a i te mau ha'a 'ohipa i horo'a hia ma te 'ore e fa'atiani hia aore ra e tata'u maoti ho'i i ni'a i te tahi mau matete 'ohipa tei fa'ature hia e te mau pū oia ato'a ho'i, i te taimē iho ā rā a ha'amara'a hia ' i te faito mai te 3 e tae atu i te 8 MF HT CFP i te 1 no Tenuare 2020.

Ia te tahi mau rave ha'a huru rau no te pae 'o te hi'opo'ara' 'e te a'ora'a, oia mau, te tahi mau ta'ata 'aravihi mana fa'atere aore ra mana hō'ē, e ti'a ia fa'atere hia i rotopu i te mau ha'a i tono hia 'e no te ha'amanara'a i te mau ravera'a ia vai hō'ē fā faufa'a no te vai raurau no te Hau Fenua. E ti'a ia arata'i e hi'opo'a maite i te mau ha'a i rotopu i te tupura'a 'e ia tae ana'e i te taimē fa'ati'ara'a ma te ha'amaui hia i te tahi mau fa'anahora'a papu maita'i i ni'a i te parau no te hi'opo'ara'a 'o te mau ha'a i rave hia, ia 'ore e fifi hia i muri. E mea maita'i ato'a ia putu e ia numera hia teie mau moiha'a 'e teie mau ha'a huru rau, hau ia fa'a'ohipa hia no te tahi mau pū aore ra ia 'ore e fa'a'ohipa hia e piti ha'a i hō'ē noa taimē . Na roto i te mau ha'amaramaramara'a e te mau rave'a pupu 'o te mau 'ohipa i roto i te hō'ē ti'a fa'atere e aore ra, i te hō'ē pū tei fa'ata'a hia e te Hau Fenua, e riro te reira i te natira'a i te fa'a'ohipa-tamaui-ra'a i te mau ha'a rave, e tae noa atu i te tuatāpapara'a o te mau ha'a.

No te ara i te mau fifi e nehenehe e tupu mai i rotopu i te mau ti'a o te fenua (i roto i te aura'a rahi : te mau tavini tivira, te mau ti'a tivira e aore ra, te mau rave ohipa a te Hau) e te feia rave ohipa no rapae mai i roto i te fa'aterera'a hau, e ti'a ia fa'ata'a hia te hō'ē fa'anahora'a no te ha'amaui i te mau ture morare no te paruru i te maita'i o te pūpū tata'itahi.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1. : Définir, dès 2024, une doctrine d'emploi pour le recours aux prestataires d'études et de conseils.

Recommandation n° 2. : Mettre en place, dès 2024, une cartographie des achats, notamment dans le domaine des prestations intellectuelles.

Recommandation n° 3. : Définir, dès 2024, le niveau pertinent des besoins au niveau interministériel pour certaines prestations intellectuelles transverses.

Recommandation n° 4. : Instaurer, dès 2024, un processus d'évaluation spécifique aux prestations de conseils.

Recommandation n° 5. : Etablir, dès 2024, un recueil informatif des coûts horaires ou journaliers des prestataires, ainsi que des durées pour des missions « type ».

Recommandation n° 6. : Instaurer, dès 2024, une information auprès d'un service ou d'une direction à désigner par le Pays, préalablement au lancement d'études ou missions de conseils.

Recommandation n° 7. : Constituer, dès 2024, une base de données des études et livrables réalisés à l'occasion des prestations intellectuelles.

Recommandation n° 8. : Envisager, dès 2023, un dispositif pour encadrer les transitions d'agents du Pays à prestataires du Pays.

INTRODUCTION

La chambre territoriale des comptes a examiné les conditions dans lesquelles le Pays, (ministères et services) a recours à des études et des prestations de conseils réalisées par des personnes physiques ou morales, privées ou publiques, délivrant des prestations dans lesquelles la part de « conseil » est supérieure à celle de « service »¹.

Un recensement du périmètre comptable de ces dépenses susceptibles de correspondre à des études et des prestations de conseils a d'abord été effectué avec la direction du budget du Pays selon les modalités définies au I du rapport. Les prestations d'assistance à maîtrise d'œuvre et d'assistance à maîtrise d'ouvrage pour les travaux n'ont pas été intégrées dans le périmètre.

A partir de ce périmètre, une cartographie a été dressée pour cerner ces dépenses par type de catégorie. Ces études et prestations de conseil étant par nature très diverses, la Chambre a schématiquement retenu 5 catégories :

- L'expertise dans un domaine spécifique, qu'il s'agisse des études et recherches scientifiques, ou bien du droit (conseil juridique), de la finance (conseil financier) ou de toute autre matière. Le recours aux avocats pour le contentieux n'est pas inclus.²

- L'accompagnement des services et des ministères pour la réalisation de leurs travaux, pour des missions de réorganisation de structures et de processus, consommateurs en ressources humaines.

- L'aide à la décision, qui se caractérise dans le présent contrôle, par la dimension de conseil qu'elle intègre sur des sujets à fort enjeu nécessitant de déployer des relations d'influence.

- Le conseil en communication, stratégique ou non.

- L'assistance pour la gestion des ressources humaines (recrutement, carrières, coaching, qualité de vie au travail...).

Dans ce cadre, diverses études et prestations de conseils ont été sélectionnées et ont fait l'objet d'un examen (conventions, marchés, livrables). Des entretiens et questionnaires ont aussi été conduits avec les services prescripteurs et autres services du Pays, soit via Mme la Directrice de cabinet du Président du Pays, soit en direct selon les besoins de réponses.

¹ Ainsi, par exemple, la réalisation d'une enquête d'opinion est plus une prestation de service qu'une prestation de conseil.

² Compatibilisées au 622-7, une part de ces dépenses est obligatoires pour pouvoir se présenter devant certaines juridictions (cf. procès en appel et en cassation).

Le contrôle a été notifié à Monsieur le Président de la Polynésie française le 19 septembre 2022. L'entretien de début de contrôle a été réalisé avec lui, le 4 octobre 2022, en présence de sa directrice de cabinet et du secrétaire général du gouvernement (SGG). L'entretien de fin de contrôle a eu lieu le 7 mars 2023 en présence des mêmes interlocuteurs, à l'exception du SGG.

A l'issue du délibéré du 29 mars 2023, la chambre territoriale des comptes a arrêté ses observations provisoires. Elles ont été notifiées le 18 avril 2023 à l'ancien ordonnateur en fonctions, par courrier n°2023-114, qui en a accusé réception le même jour. Plusieurs extraits du rapport ont été notifiés à 6 tiers mis en cause.

Après avoir pris connaissance des réponses de l'ancien ordonnateur en fonctions et des tiers mis en cause, la chambre territoriale des comptes a arrêté lors de son délibéré du 9 juin 2023 les observations définitives suivantes.

Transmises aux ordonnateurs successifs, ces observations définitives n'ont pas donné lieu à réponse de leur part, au terme du délai d'un mois prévu par l'article L. 272-66 du Code des juridictions financières.

Le présent rapport analyse dans un premier temps les dépenses d'études et de conseils effectuées par le Pays (I). Il procède ensuite à une analyse des conditions de recours (II) puis aux conditions d'emploi de ces prestataires (III).

1 LES DEPENSES D'ETUDES ET DE CONSEILS

1.1 Une quantification délicate faute d'outils adaptés

1.1.1 Les limites de l'approche comptable

Le plan comptable du Pays, qui repose sur une nomenclature par nature de dépenses, prévoit de comptabiliser en principe les études au compte 617 « Etudes et recherches »³. Cependant, ce compte ne contient pas la totalité des études du Pays puisque le plan comptable tolère que des dépenses d'études, en principe de fonctionnement, soient imputées exceptionnellement au compte 203 1⁴ « frais d'études ».

Le Pays comptabilise ainsi en investissement les études majeures comme le schéma d'aménagement général de la Polynésie française ou encore les études de cadrage de la transformation digitale. D'autres études, plus modestes et qui auraient pu être comptabilisées en fonctionnement, sont également comptabilisées en investissement dès lors qu'elles s'inscrivent dans une autorisation de programme (AP). Par exemple, l'étude sur la revalorisation de la cocoteraie (994 000 F CFP mandatés) a été imputée en section d'investissement, tout comme l'étude portant sur l'analyse socio-économique de la filière coprah (12,37 MF CFP mandatés) dans le cadre de l'AP 97.2018 intitulée « Plan de valorisation de la cocoteraie ». Ont par contre été passées en fonctionnement et non rattachées en investissement, les études des activités de diversification des produits de la cocoteraie en Polynésie française (convention 3104/MPF/SDR du 15 mai 2017, 480 000 F CFP mandatés) ou encore les prestations de recherche sur la conservation des ressources génétiques et l'amélioration du cocotier (convention n°7631 du 24 octobre 2019, 2,82 MF CFP mandatés).

Au-delà d'un arbitrage entre une inscription en fonctionnement ou en investissement, les dépenses pour études et les travaux remis dans le cadre de prestations de conseils sont susceptibles d'être comptabilisées, outre le 617, sur divers comptes en fonctionnement, notamment :

³ Cf. l'arrêté n° 1454 CM du 13 décembre 2006, version du 8 avril 2022 précise « que les frais d'études et de recherche qui ne visent pas à l'acquisition ou à la réalisation d'un investissement par le Pays doivent être imputés à ce compte. ».

⁴ « Cadastrage, Plan Général d'Aménagement, Plan de Gestion des Espaces Maritimes, Plan de préventions des risques naturels prévisibles, Schéma d'Aménagement et de Développement Durable, Plan d'Aménagement de Détail... »

- sur le 622 6 « Rémunérations d'intermédiaires et honoraires » qui comprend traditionnellement les dépenses effectuées dans le cadre d'un contrôle par rapport à des normes (exemples : contrôle technique de l'installation électrique, audit comptable, fiscal...), d'une expertise (exemple : constatation ou estimation effectuée par un homme de l'art pour un véhicule accidenté...), ou d'une mission d'assistance technique. Plusieurs études sont pourtant imputées sur ce compte, notamment celles en lien avec la perliculture (cf. étude pour la gestion des déchets), ou encore l'élaboration du schéma directeur de l'aquaculture.

- sur le 622 8 « Divers – Rémunérations d'intermédiaires et honoraires » qui comprend notamment les indemnités des jurys d'examens ou de concours, ainsi que pour des corrections de copies. La aussi, ce compte a pu être utilisé pour enregistrer des dépenses pour la réalisation d'un schéma directeur de la pêche hauturière ou pour les travaux remis pour la mission d'assistance auprès du gouvernement de la Polynésie française pour la conception d'un nouveau modèle de la protection sociale généralisée (PSG).

- sur le 628 8 « divers-autres services extérieurs » qui enregistre toutes les prestations de service ne pouvant pas s'imputer dans les autres subdivisions des comptes 61 et 62. Dans ce compte « fourre-tout », figurent par exemple des prestations pour projets d'études, d'outils et analyse avec restitution d'un projet définitif sur la politique publique de la famille en Polynésie française ou encore des missions d'assistance pour l'accompagnement technique pour la dématérialisation du statut vaccinal.

- enfin, sur le 618 5 « divers services extérieurs » lorsque les prestataires réalisent « de bout en bout » une prestation comme par exemple l'organisation, la gestion et l'animation des assises sur la fiscalité polynésienne ou encore la conception, l'organisation et l'animation d'un séminaire de travail de la direction des transports terrestres.

1.1.2 Les limites de l'approche budgétaire

Les dépenses d'études et de prestations de conseil ne font pas l'objet d'un suivi budgétaire spécifique puisqu'elles demeurent des moyens plus que des objectifs à atteindre. Dans ces conditions, même si le découpage budgétaire du Pays en mission/programme (chapitre/sous chapitre dans le logiciel des finances) ventile les dépenses par nature et par programme, il reste difficile de connaître les missions/programmes qui consomment le plus d'études et de prestations de conseils.

Seul le compte 617 « études et recherches », par son caractère relativement homogène contrairement aux autres comptes cités précédemment, peut éventuellement faire l'objet d'un rapprochement avec les objectifs poursuivis par le Pays. Les dépenses « études et recherches » concernent essentiellement la mission « développement des ressources propres » (études sur la pêche, agriculture, perliculture...) pour 41,5% des montants, puis la mission « enseignement » (16,7%) et « environnement » (18,1%).

Tableau n° 1 : Compte 617 « études et recherches », par missions budgétaires, en F CFP

mission	nom de la mission	2017	2018	2019	2020	2021	total	%
960	Pouvoirs publics -	1 423 800	2 000 000	6 567 692	10 073 800	9 020 000	29 085 292	1,8%
961	Moyens internes -	3 502 622	1 356 000	824 900	2 620 244	3 299 600	11 603 366	0,7%
962	Personnel -			45 200			45 200	0,0%
963	Partenariat avec les collectivités -	6 270 250	3 400 000	3 503 779	4 257 779	3 326 344	20 758 152	1,3%
964	Tourisme -	6 599 200	1 844 700			364 425	8 808 325	0,6%
965	Développement des ressources propres -	123 759 019	123 615 938	107 866 647	118 236 845	181 788 952	655 267 401	41,5%
966	Économie générale -	9 519 000					9 519 000	0,6%
968	Culture et patrimoine -	7 764 105	2 364 751	3 784 050	4 181 026	6 847 800	24 941 732	1,6%
969	Enseignement -	27 136 644	69 489 962	71 971 390	46 637 500	49 395 086	264 630 582	16,7%
970	Santé -	5 473 800	6 915 600	518 105	1 001 632		13 909 137	0,9%
971	Vie sociale -	135 600		1 979 346		420 000	2 534 946	0,2%
973	Environnement -	63 226 891	42 815 505	35 422 395	38 092 625	107 092 146	286 649 562	18,1%
974	Réseaux et équipements structurants -	24 868 995	12 439 181	14 483 205	22 866 099	1 016 435	75 673 915	4,8%
975	Transports -	17 742 199	18 984 364	2 000 000	14 996 983	24 125 654	77 849 200	4,9%
976	Urbanisme habitat et foncier -	3 751 600	6 883 125	13 610 905	44 954 834	28 889 907	98 090 371	6,2%
990	Gestion fiscale -		1 301 760				1 301 760	0,1%
TOTAL		301 173 725	293 410 886	262 577 614	307 919 367	415 586 349	1 580 667 941	100,0%

Source : comptes administratifs du Pays

1.1.3 Les limites de l'approche par l'achat public

En l'absence de nomenclature d'achats pour les fournitures et services au sein du Pays et de logiciel permettant une computation des seuils, il n'est pas possible d'utiliser une approche par la commande publique pour cartographier le recours aux études et prestations de conseil. Le logiciel financier du Pays (Poly Gf) ne comprend pas de champ pour renseigner le numéro des marchés ou des conventions, indispensables pour rattacher avec certitude les mandats à un marché ou une convention. Si la référence à un numéro de marché ou de convention figure souvent dans l'intitulé du champ « objet » ou « réf pièce » (références de la pièce) lors de la saisie du premier mandat, cette information n'est toutefois pas systématique lors des mandats suivants.

1.2 Une estimation réalisée par la Chambre en l'absence d'outil fiable au Pays

1.2.1 Des dépenses d'études et de conseils de l'ordre de 550 MF CFP en année pleine

Comme mentionné précédemment, il n'est pas possible à partir des outils disponibles de dresser un inventaire fiable et exhaustif des dépenses d'études et de prestations de conseil engagées par le Pays. Néanmoins, en partant d'un examen des mandats passés sur les comptes 662 6, 622 8, 628 8 et 618 5, et des comptes administratifs 2017-2021 la Chambre a pu retrancher les dépenses non liées directement à des prestations intellectuelles (ex : le compte 622 « rémunérations intermédiaires et honoraires » comprend en 2020 et 2021 les dépenses des infirmiers venus renforcer les équipes de la direction de la santé, les indemnités de jury...). En l'absence d'outil de suivi analytique du Pays, ce travail, ligne à ligne, non automatisé et potentiellement non exempt d'erreurs, vise à ne conserver que les dépenses d'études et prestations de conseil pouvant correspondre à l'une des cinq catégories de missions d'études / conseils définies en introduction.

Appréciée ainsi empiriquement, une estimation totale de 3,2 Mds F CFP entre 2017 et 2021 peut être avancée. Les études et prestations de conseil représenteraient en moyenne entre 500 et 600 MF CFP en année pleine, hors année 2021 qui a conduit à un plus grand recours aux prestataires pour accompagner le Pays (cf. 986 MF CFP en 2021) dans sa stratégie de lutte contre la COVID et de vaccination.

Le poids budgétaire de ces dépenses d'études et des prestations de conseils reste faible rapporté aux dépenses de fonctionnement (hors dépenses de personnel) du Pays, puisqu'elles ne représenteraient que 0,6% en moyenne annuelle.

Tableau n° 2 : Estimation des dépenses d'études et de conseils dans les dépenses de fonctionnement, en F CFP

	2017	2018	2019	2020	2021	Total 2017-2021
<i>Dépenses fonctionnement</i>	125 335 149 968	127 103 365 237	145 635 750 792	168 378 779 027	169 610 839 696	736 063 884 720
<i>Charges de personnel (64)</i>	29 985 099 833	30 102 201 144	29 136 902 253	30 269 071 691	31 309 336 820	150 802 611 741
<i>Dépenses de fonctionnement hors personnel</i>	95 350 050 135	97 001 164 093	116 498 848 539	138 109 707 336	138 301 502 876	585 261 272 979
<i>Dépenses études et recherches</i>	587 572 175	511 879 835	576 817 089	602 348 899	986 556 287	3 265 174 285
<i>% en dépenses de fonctionnement hors personnel</i>	0,6%	0,5%	0,5%	0,4%	0,7%	0,6%

Source : CTC à partir d'une extraction du logiciel financier du Pays (comptes 617- 622 6- 622 8 - 628 8 et 618 5 pour les études et conseils) et des comptes administratifs pour les dépenses de fonctionnement et dépenses de personnel (cf. exécution des dépenses par nature)

1.2.2 La cartographie des prescripteurs d'études et de prestations de conseils

A partir de la rubrique « centre de travail » de la base de données communiquée, il est possible d'esquisser une cartographie des prescripteurs d'études et de prestations de conseils. Ces constats doivent néanmoins être relativisés car ces centres renseignés pourraient ne pas toujours correspondre avec l'objet de la convention et la répartition entre un ministère ou ses services. De plus, ces centres sont ajustés jusqu'à la fin de l'exercice comptable, puisque pour l'année 2022 (non finie au moment de l'instruction), sur les 218 MF CFP de mandats renseignés sur la base de données communiquée le 10 octobre 2022, plus de 112 MF CFP de mandats n'avaient aucun centre de travail spécifié. Ces réserves étant faites, deux cas de recours se distinguent.

1.2.2.1 Des dépenses d'études et recherches (617), essentiellement pour le développement et la préservation des ressources propres

Sur le seul compte 617 « études et recherches », 98% des dépenses enregistrées concernent des centres comprenant les directions, services ou subdivisions administratives. Les 2/3 des études et recherches sont commandées plus particulièrement par les directions des ressources marines (DRM) et de l'environnement (DIREN) et la délégation à la recherche (DAR).

Tableau n° 3 : Les dix premiers « centres de travail » pour les études et recherches sur la période 2017-2021 (en MF CFP)

	2017	2018	2019	2020	2021	Total général	%
Total général	265 514 536	268 761 882	248 745 674	274 531 195	382 727 959	1 440 281 246	100,0%
DRM-Direction des Ressources Marines (ex-SPE/PRL)	114 589 689	107 893 741	96 771 202	115 387 309	150 762 074	585 404 015	40,6%
Fonds pour l'environnement	39 995 385	26 949 726	35 077 262	35 189 940	79 470 901	216 683 214	15,0%
Délégation à la recherche	23 966 000	29 600 000	43 400 000	37 900 000	39 500 000	174 366 000	12,1%
Fonds Propres - Contrats de Projets (recherche)	1 670 644	32 500 000	20 000 000	8 000 000	9 279 236	71 449 880	5,0%
DHV-Délégation à l'habitat et à la ville		1 483 125	6 773 355	20 219 036	13 010 955	41 486 471	2,9%
DHV - Délégation à l'habitat et à la ville - RA			1 881 450	20 112 119	13 536 336	35 529 905	2,5%
Direction des transports terrestres	7 184 059	12 421 268		7 789 200	5 501 000	32 895 527	2,3%
Direction générale de l'économie numérique	7 279 420	11 988 311	6 780 000	6 801 910		32 849 641	2,3%
DIREN - contrat projets et stratégie nationale bio	10 754 781	7 088 834		1 345 170	13 392 255	32 581 040	2,3%
Délégation polynésienne pour suivi conséquences des essais nucléaires		3 500 000	6 500 000	8 500 000	4 500 000	23 000 000	1,6%

Source : CTC à partir d'une extraction du logiciel financier du Pays - compte 617

1.2.2.2 Des prestations de conseils (hors 617) au profit des directions et services, mais aussi des ministères

Les prestations de conseil et autres études non enregistrées au 617 sont également majoritairement rattachées aux centres qui concernent les services, directions et subdivisions (65%). Les centres les plus importants sont, comme pour les études et recherches, la DRM, la DIREN, la DAR, ainsi que la direction des affaires foncières (DAF). Cependant, contrairement aux études et recherches du compte 617, les centres « politiques » (correspondants aux centres des ministères, présidence ou vice-présidence) représentent en volume financier cette fois-ci 35% du total des dépenses.

Tableau n° 4 : Les dix premiers « centres de travail » pour les prestations de conseils et autres études (hors 617), sur la période 2017-2021 (en MF CFP)

	2017	2018	2019	2020	2021	Total général	%
Total général	322 057 639	243 117 953	328 071 415	327 817 704	603 828 328	1 824 893 039	
<i>Direction des affaires foncières</i>	20 938 900	19 353 100	9 349 620	16 022 446	75 839 313	141 503 379	7,8%
<i>Fonds pour l'environnement</i>	22 420 744	19 242 243	37 083 373	14 811 373	27 532 720	121 090 453	6,6%
<i>DRM-Direction des Ressources Marines (ex-SPE/PRL)</i>	30 852 448	18 012 419	6 203 720	21 640 387	30 900 716	107 609 690	5,9%
<i>Direction générale de l'économie numérique</i>	11 905 680	9 294 598	26 348 024	13 855 130	38 584 795	99 988 227	5,5%
<i>Ministère tourisme, transport international, chargé des relat* inst</i>	79 399 896	18 381 864				97 781 760	5,4%
<i>Services centraux - Direction</i>	3 218 403	5 348 041	13 235 284	10 374 402	63 448 974	95 625 104	5,2%
<i>Ministère des finances, de l'économie</i>				2 218 816	75 983 668	78 202 484	4,3%
<i>Service du tourisme</i>	15 473 921	14 192 150	9 951 115	26 345 198	10 353 340	76 315 724	4,2%
<i>Vice-présidence, ministère économie et finances</i>	18 377 710	8 030 917	26 691 750	19 712 936		72 813 313	4,0%
<i>Direction de l'agriculture</i>	4 512 093	9 186 565	24 401 607	14 922 316	15 345 879	68 368 460	3,7%

Source : CTC à partir d'une extraction du logiciel financier du Pays - comptes 622-6, 622-8, 628-8 et 618-5

1.3 Un champ d'intervention étendu

La Chambre a retenu schématiquement 5 catégories⁵ pour dresser une cartographie des études et prestations de conseils commandées par le Pays, présentées par ordre d'importance (volume financier).

Tableau n° 5 : Estimation des prestations d'études et de conseils, en F CFP

Domaine	2017	2018	2019	2020	2021	Total général	%
<i>Expertise</i>	342 593 658	334 834 731	380 187 270	360 279 975	540 241 031	1 958 136 665	60,0%
<i>Accompagnement</i>	185 807 918	145 470 847	166 775 110	189 976 600	381 871 624	1 069 902 099	32,8%
<i>Aide à la décision</i>	9 596 542	12 903 818	21 114 243	23 137 735	34 033 673	100 786 011	3,1%
<i>Communication</i>	38 671 046	13 103 674	5 300 476	18 474 107	18 042 030	93 591 333	2,9%
<i>Assistance RH</i>	10 903 011	5 566 765	3 439 990	10 480 482	12 367 929	42 758 177	1,3%
Total général	587 572 175	511 879 835	576 817 089	602 348 899	986 556 287	3 265 174 285	100,0%

Source : CTC à partir d'une extraction du logiciel financier du Pays

Le compte administratif 2022 n'ayant pas été approuvé par l'Assemblée de Polynésie française au moment du délibéré du rapport d'observations définitives, la Chambre n'a pas intégré dans sa cartographie globale les données 2022, non fiabilisées, qui ne peuvent être rapprochées des documents budgétaires arrêtés, contrairement aux autres années.

1.3.1 Le recours aux expertises

Parmi près de 1,95 Mds F CFP d'expertises de 2017 à 2021 figurent en premier lieu les opérations enregistrées en études et recherches réalisées par des instituts scientifiques, universitaires, ou entreprises nécessitant des moyens dédiés (niveau de connaissance, laboratoires, méthodologie...). Le périmètre de ces expertises concerne en grande partie les ressources propres du Pays, notamment la perliculture, l'agriculture, le développement de la filière bois, la préservation des lagons

⁵ - L'expertise dans un domaine spécifique, qu'il s'agisse en particulier du droit (conseil juridique), de la finance (conseil financier) ou de toute autre matière. Le recours aux avocats pour le contentieux n'est pas inclus.

- L'accompagnement des services et des ministères pour la réalisation de leurs travaux, pour des missions de réorganisation de structures et de processus, consommateurs en ressources humaines.

- L'aide à la décision, qui se caractérise dans le présent contrôle, par la forte dimension de conseil qu'elle intègre, sur des sujets à fort enjeu nécessitant de déployer des relations d'influence.

- Le conseil en communication, stratégique ou non.

- La gestion des ressources humaines, par exemple, en matière de recrutement, de gestion de carrière et d'accompagnement humain.

En dehors de ces études et recherches à vocation scientifique (cf. partie 3.1.1.1 pour le détail des acteurs), figurent aussi des expertises dans les domaines juridiques et financiers. Les prestataires sont plus particulièrement sollicités pour l'assistance juridique générale auprès des services et ministères (107,6 MF CFP), la réalisation d'audits (47,8 MF CFP), l'organisation du transport aérien interinsulaire (32,7 MF CFP) et l'aide juridictionnelle en matière foncière dans le cadre des missions du bureau des avocats de la DAF (26,5 MF CFP).

Tableau n° 6 : Expertises juridiques, financières, d'audits, en F CFP

Thématique	Convention-marché-facture/exercice	Prestation	Montant mandaté	Total
Assistance juridique généraliste	4063/2016	Service juridique dans le cadre de la modernisation des textes et des procédures et de la mise en œuvre de dispositifs incitatifs au règlement des litiges fonciers	4 972 000	107 669 234
	6872/2016	Assistance juridique (MCE)	6 208 288	
	1267/2017	Assistance et de conseil juridique auprès du MPF	6 239 860	
	2464/2017	Assistance juridique (MCE-SDE)	2 472 078	
	8285/2018	Assistance juridique, réglementaire et de conseil au profit du MED	4 949 400	
	4124/2019	Assistance juridique (MCE)	2 576 447	
	585/2022	Assistance juridique au profit du SDT	1 148 850	
	2061/2022	Assistance et conseil juridique (MTS)	684 000	
	4015/2017	Assistance dans le cadre de l'élaboration d'une réglementation relative à la profession de vétérinaire	561 836	
	5704/2018	Assistance dans le cadre de la finalisation d'une réglementation relative à la profession de vétérinaire	561 836	
	2946/2018	Assistance et de conseil en vue de l'élaboration du cadre réglementaire du sport santé	678 000	
	2469/2017	Etude juridique relative à la définition du schéma d'intervention en vue de la formalisation des pré requis nécessaires au déplacement de la centrale électrique de l'EDT sise sur la parcelle AS n°4 sur l'île de Hao	870 100	
	1944/2017	Assistance dans le cadre de la refonte des dispositifs d'aides du secteur de la pêche	561 836	
	8203/2017	Assistance dans le cadre de l'évolution des modalités de gestion du centre technique aquacole de Vairao	983 213	
	4410/2017	Assistance LP droit du transport aérien	2 528 262	
	7555/2017	Assistance en vue de la rédaction de la partie législative du code du patrimoine	3 539 567	
	3328/2022	Assistance juridique au profit du DJS	1 344 060	
	24527/2021	Accompagnement juridique en vue de la modification du code des mines et des activités extractives et de son projet d'arrêté d'application	775 011	
	7164/2021	Conseil et assistance juridique du MCE	1 695 000	
	-	Rédaction d'un projet de loi de pays "olympique"	615 600	
	3004/2018	Assistance juridique dans le cadre de la mise en place de l'autorité portuaire de l'administration de la Polynésie française	406 800	
	6540/2017	Assistance juridique (VP)	1 356 000	
	6338/2017	Prestation de service juridique visant à définir les modalités à mettre en œuvre sur le plan formel afin de permettre aux communes et communes associées de Polynésie française de délivrer certains documents cadastraux via l'application OT	870 100	
	2445/2018	Rédaction projet de communication en cm	2 247 344	
	3912/2017	Prestation juridique au titre de l'élaboration de la réglementation en matière d'agriculture et de forêt	1 243 000	
	7255/2018	Assistance juridique au profit du MTT	4 610 400	
	294/2020	Assistance juridique au profit du MTT	3 745 950	
969/2021	Assistance juridique au profit du MTT	1 881 450		
5460/2021	Prestations juridiques MFAS	3 186 600		

LES ETUDES ET PRESTATIONS DE CONSEIL COMMANDEES PAR LE PAYS

Thématique	Convention-marché-facture/exercice	Prestation	Montant mandaté	Total
	1763/2020	Assistance juridique, règlementaire et de conseil au profit du ministère de l'économie verte et du domaine, en charge des mines et de la recherche et du VP	12 222 510	
	371 et 635/2020	Travaux juridiques - analyse SIAE code du travail, AUTIA, LP relative à l'insertion sociale, lutte contre le gaspillage alimentaire	1 401 200	
	8232/2018	Assistance juridique et stratégique dans l'élaboration et la mise en place de projets d'investissement	1 193 317	
	6474/2018	Assistance juridique pour l'élaboration du Code du Sport polynésien	2 534 025	
	3304/2018	Assistance juridique et financière	1 672 400	
	6834/2021	Assistance juridique d'accompagnement en vue de la rédaction des projets juridiques du Ministère des grands travaux, en charge des transports terrestres	3 559 500	
	1827/2020	Assistance juridique pour le BPI	2 000 000	
	-	Conseil et assistance dépôt de marque auprès de l'institut national de la propriété industrielle INPI	143 078	
	8216/2020	Conseil et assistance juridique dans le cadre de la protection juridique du Label "Air marine éducative"	3 595 000	
	7884/2021	Prestations d'assistance juridique-SDE	2 553 500	
	1303/2021	Prestation juridique relative à des projets de réforme du secteur de l'énergie électrique sur l'île de Tahiti	1 890 215	
	1525/2020	Assistance juridique dans le cadre de l'application et de la révision de la réglementation sur la protection et la gestion des ressources biologiques et génétiques	3 735 083	
	1560/2019	Assistance juridique-MLA	2 034 000	
	9742/2020	Assistance juridique pour l'élaboration de divers accords-cadres de la DAF	1 322 100	
	3014/2019	Conseil, appui et consultation juridique et assistance à la rédaction des projets réglementaires	1 249 418	
	5380/2019	Assistance et accompagnement juridiques pour le compte de la DCP	904 000	
	8787/2019	Assistance juridique et technique pour la démarche de protection juridique et valorisation de la perle de culture de Tahiti par la labellisation ou certification des produits perliers	2 147 000	
Audits	3234/2021	Audit de la réglementation fiscale de la PF et préconisations de modernisation pris sur le fondement de l'accord-cadre n° 3195 du 07/05/2021	10 680 210	47 807 478
			5 683 184	
	BC N°141SGG/17	Audit de situation préalable au lancement des futurs marchés de développement du site Lexpol.cloud.pf	715 991	
	9127/2020	Audit du dispositif AISI (aide individuelle à la sortie d'indivision)	5 390 100	
	FT PBC 2017-002	Audit de la direction de l'aviation civile de Polynésie française afin de diagnostiquer les forces et faiblesses de cette organisation et de proposer au ministère de l'équipement et des transports interinsulaires	5 729 100	
	FACT. F-211001	Audit marché Héliumur aux Marquises	1 593 300	
	9340/2017	Audit et la proposition d'optimisation/simplification de la procédure d'octroi de garanties en agriculture biologique par le système participatif de garantie (SPG) Biofeta, selon la norme	3 269 093	
	4830/2019	Audit et de conseil comptable et financier	3 051 000	
	2589/2019	Audit de la comptabilité du rapport des délégataires d'un service public du secteur de l'énergie	3 220 500	
	6206/2017	Audit du dispositif de formation professionnelle aux métiers de la perliculture et du centre des métiers de la nacre et de la perliculture (CMNP) de Rangiroa	1 130 000	
8217/2020	Audit de la société Tahiti nui Travel réalisé au profit du Ministère en charge du Tourisme	1 695 000		
7373/2019	Audit organisationnel et fonctionnel des besoins en moyens de formation de la DGRH	5 650 000		
Transport aérien interinsulaire	4684/2021	Expertise et d'assistance technique du transport aérien interinsulaire	2 712 000	32 789 020
	5619/2017	Etudes sur la faisabilité de services aériens régionaux	3 717 700	
	1357/2020	Etude économique et financière sur le transport aérien interinsulaire en délégation de service public (DSP)	3 248 750	

Thématique	Convention- marché- facture/exercice	Prestation	Montant mandaté	Total
	2205/2019	Etude économique et financier sur le transport aérien interinsulaire	3 118 800	
	2444/2018	Participation au comité technique du transport interinsulaire suivant convention	1 084 800	
	4411/2017	Etude économique et financière sur le transport aérien et interinsulaire - point n°2 étude des coûts de la desserte interinsulaire	3 051 000	
	3058/2021	Conseil et assistance dans la préparation et la rédaction d'une délégation de service public pour le transport aérien régulier interinsulaire et pour les aérodromes	1 433 970	
	4516/2020	Conseil et assistance dans la préparation et la rédaction d'une délégation de service public pour le transport aérien régulier interinsulaire	1 667 880	
	CAP DI163CV20	Conseil et assistance dans la préparation et la rédaction d'une délégation de service public pour le transport aérien régulier interinsulaire	4 434 120	
	DI441CV21	Etude d'évaluation de l'économie de lignes aériennes régionales avec les Marquises et Rangiroa	4 290 000	
	1930/2021	Conseil et assistance dans la préparation et la rédaction d'une délégation de service public pour le transport aérien régulier interinsulaire	4 030 000	
<i>Bureau des avocats de la DAF</i>	1002/2014	Conseil et défense des personnes bénéficiant de l'aide juridictionnelle en matière foncière dans le cadre des missions du bureau des avocats de la DAF	26 442 000	26 442 000

Source : CTC à partir d'une extraction du logiciel financier du Pays

1.3.2 L'accompagnement des projets

A la différence d'une mission d'expertise, il s'agit d'une aide prolongée pour porter des travaux, consommateurs en ressources humaines, et pouvant s'étaler sur des durées plus ou moins longues. Les interactions entre les prestataires et les équipes internes sont plus importantes que pour une mission d'expertise car les missions confiées nécessitent davantage d'échanges, des relectures de documents provisoires et des corrections du document livré. Ces missions interviennent sur le cœur de métier des directions ou ministères, mais aussi sur l'assistance administrative, comme par exemple pour la rédaction des marchés publics (cf. partie 2.2.2.1 du rapport).

L'accompagnement en matière de documents de planification reste à ce titre un créneau important puisque la plupart des services sont concernés. Des prestataires peuvent intervenir aussi bien pour la réalisation des schémas directeurs comme par exemple pour le schéma directeur des affaires foncières de la Polynésie française pour les 15 prochaines années (71,9 MF CFP), l'établissement des schémas directeurs de la culture et de l'artisanat traditionnel de la Polynésie française (6,7 MF CFP) ou encore les schémas directeurs de développement de l'aquaculture en Polynésie française et de la pêche hauturière en Polynésie française. Pour la rédaction des documents de politique sectorielle, il se peut que les directions réalisent intégralement ces textes comme la direction de l'agriculture (DAG) pour sa politique de développement de l'agriculture biologique ou la DRM en 2018 pour la politique sectorielle de la pêche hauturière. Néanmoins, des prestataires sont également sollicités pour venir en appui par exemple à l'élaboration de la politique publique de l'habitat de la Polynésie française ou pour la rédaction des politiques sectorielles de l'aquaculture et de la perliculture. Ces deux dernières ont été confiées en 2021, selon le Pays, à un prestataire par manque de moyens humains disponibles au sein de la DRM.

Les missions d'accompagnement peuvent aussi intervenir non pas en rédaction de documentation, mais en conduite comme pour des évaluations à mi-parcours de la mise en œuvre du schéma d'orientation sanitaire (SOS) 2016-2021, le suivi des actions de l'atoll de Fakarava dans le cadre du plan de gestion de la réserve de biosphère ou encore la mise en œuvre et le suivi du déploiement des actions de la stratégie du développement du tourisme en Polynésie française 2015-2020.

Tableau n° 7 : Principales études et prestations de conseil pour les documents de planification et de politique sectorielle, en F CFP

Thématique	Convention-marché-facture/exercice	Prestation	Montant mandaté	Total
<i>Schéma directeur des affaires foncières de la PF</i>	4345/2017	Elaboration du cahier des clauses techniques particulières en vue de la passation d'un marché public de l'assistance à la maîtrise d'œuvre pour l'élaboration d'un schéma directeur du foncier en Polynésie française	1 808 000	71 908 388
			1 084 800	
	320/2018	Assistance sur la rédaction des pièces du projet d'appel relatif au schéma directeur du foncier	226 000	
	8270/2020	Réalisation du schéma directeur des affaires foncières de la Polynésie française pour les 15 prochaines années	34 502 526	
	8269/2020	Réalisation du schéma directeur des affaires foncières de la PF pour les 15 prochaines années	34 287 062	
<i>Politique publique de l'habitat</i>	4707/2019	Mission d'études pour l'appui à l'élaboration de la politique publique de l'habitat de Polynésie	19 034 234	38 520 221
			7 595 820	
			3 534 206	
			8 355 961	
<i>Plan climat</i>	4125/2017	Animation, suivi et évaluation du Plan Climat Energie (PCE) de la Polynésie française.	10 797 150	31 279 900
			15 584 250	
	F-20-063/2020	Définitions d'objectifs de réduction des émissions de gaz à effets de serre	1 282 500	
	3601/2019	Assistance technique pour l'évaluation des programmes régionaux INTEGRE et RESCUE	1 130 000	
	4439/2019	Assistance technique pour l'élaboration d'un plan d'action en matière de changement climatique	2 486 000	
<i>Politique forestière</i>	8542/2018	Appui à la mise en œuvre de la politique forestière en PF	8 353 222	24 990 813
	8459/2019		4 176 611	
	6400/2020	Assistance à la mise en œuvre de la politique forestière conduite par la PF	12 460 980	
<i>Schéma directeur de l'agriculture</i>	F 10014/2019	Appui relecture de fiches techniques réalisées dans le cadre du projet d'élaboration du schéma directeur agricole de la PF	197 750	21 965 888
	7979/2018	Elaboration du schéma directeur de l'agriculture en Polynésie française	21 768 138	
<i>Stratégie culture et environnement</i>	8400/2016	Assistance à la définition des stratégies culture et environnement, de leur synthèse et des plans d'actions associés	10 170 000	10 170 000
<i>Schémas directeurs de la culture et de l'artisanat</i>	6424/2019	Assistance pour l'établissement des schémas directeurs de la culture et de l'artisanat traditionnel de la Polynésie française	6 407 100	6 407 100

Source : CTC à partir d'une extraction du logiciel financier du Pays

Les accompagnements pour dossiers complexes figurent aussi parmi les cas de recours. Ils concernent des domaines très variés et font généralement intervenir plusieurs prestataires. Ainsi, la campagne d'inscription des Marquises à l'Unesco (80,1 MF CFP), le devenir de la protection sociale généralisée (68,3 MF CFP) ou encore la stratégie de développement touristique 2015-2020 et 2021-2025 (63,2 MF CFP) ont nécessité des prestations importantes en analyse et méthodologie. L'accompagnement pour la gestion de la crise COVID et la campagne de vaccination figurent aussi parmi les dossiers ayant fait le plus appel à des prestataires en 2020 et 2021 (83 MF CFP).

Tableau n° 8 : Les 5 domaines d'accompagnement les plus importantes, en F CFP

Thématique	Convention-marché-facture/exercice	Prestation	Montant mandaté	Total
COVID-19	2123/2020	Gestion de la plateforme COVID	1 186 500	83 277 244
	6199/2021		7 857 300	
	7192/2020	Prestation dans le domaine d'actions des opérations de santé expertise technique au profit de la DS	6 615 968	
	6200/2021	Assurer la stratégie définie par la DS et le déploiement des actions dans le cadre de la gestion de la crise sanitaire liée à la COVID-19	2 201 819	
	7766/2020	Mission d'accompagnement pour l'homologation de la plateforme ETIS	1 771 840	
	7768/2020	Assistance technique et opérationnelle de mise en place d'une cellule de mobilisation communautaire pour l'ensemble de la PF au sein de la plateforme COVID-19	5 631 978	
	F10/2022	Organisation de la stratégie vaccinale contre la covid19	495 900	
	6200/2021	Assurer la stratégie définie par la DS et le déploiement des actions dans le cadre de la gestion de la crise sanitaire liée à la COVID-19	9 713 579	
	6198/2021	Accompagnement dans la campagne de vaccination contre le COVID	5 572 800	
	5507/2021	Opérations dans le domaine d'action de santé et expertise technique dans le cadre de la gestion liée au COVID-19	600 000	
	243/2021		7 100 000	
	242/2021	Conseil en organisation et mise en place d'outils de gestion contact tracing pour gestion COVID-19	3 853 300	
	5554/2021	Prestation de data mangement pour la gestion des flux de données relatifs au pilotage de la situation sanitaire et de la campagne de vaccination liées à la COVID-19	21 120 800	
	2788/2021	Prestation de data manager et d'infogérance de l'outil de contact tracing pour l'épidémie de COVID-19	3 392 260	
9920/2021	Accompagnement technique pour la dématérialisation des avis sanitaires des voyageurs arrivants en PF / COVID-19	6 163 200		
UNESCO Marquises	9062/2017	Accompagnement à l'élaboration du dossier d'inscription des îles Marquises à l'inventaire des biens français	9 796 061	80 120 178
	668/2019	Assistance à maîtrise d'ouvrage pour la constitution du dossier d'inscription du bien "Iles Marquises" sur la liste du patrimoine mondial de l'UNESCO	35 390 350	
	7300/2020	Elaboration du contenu du site internet UNESCO de la DCP pour l'étape 2 du dossier des îles marquises	1 017 000	
	8150/2020	Elaboration d'indicateurs de suivi du milieu terrestre dans le cadre du projet d'inscription des îles marquises au patrimoine mondial de l'humanité de l'UNESCO	1 384 250	
	8914/2021	Assistance à l'élaboration du dossier définitif de candidature du bien mixte en série « Iles Marquises » sur la liste du Patrimoine mondial de l'UNESCO	3 073 600	

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

Thématique	Convention-marché-facture/exercice	Prestation	Montant mandaté	Total
	6491/2021	Actualisation des connaissances anthropologiques dans le cadre du dossier de candidature des îles Marquises à l'UNESCO	2 712 000	
	1915/2022	Identification et mise en concurrence des éléments et concepts culturels qui entreront dans l'élaboration du plan de gestion du bien mixte en série « Iles Marquises », proposé à l'inscription sur la liste du patrimoine mondial	10 382 682	
	3508/2021	Suivi du milieu marin dans le cadre du projet d'inscription des îles marquises au patrimoine mondial de l'humanité de l'UNESCO	2 760 000	
	3796/2021	Assistance technique pour la préfiguration de l'étape 3 du dossier d'inscription des Iles Marquises au Patrimoine mondial de l'UNESCO	2 657 971	
	7284/2021	Assistance technique pour la préfiguration de l'étape 3 du dossier d'inscription des Iles Marquises au patrimoine mondial de l'UNESCO	9 638 877 521 189	
	2022	Conception d'un logo et d'une charte graphique "Iles Marquises" au patrimoine mondial de l'UNESCO	786 198	
<i>Réforme de la protection sociale généralisée (PSG)</i>	991/2020	Assistance auprès du CT PSG à la tenue des réunions de la task-force	440 700	68 338 007
	8449/2020	Assistance juridique audit des recueils des régimes de protection sociale de la CPS	6 723 500	
	5759/2021	Assistance juridique relative à la rédaction de projet pour modifier certains textes relevant de la gouvernance de la CPS et de la PSG	4 802 500	
	8279/2021	Assistance auprès du gouvernement de la Polynésie française pour la conception d'un nouveau modèle de la PSG	42 404 507	
	1028/2021	Assistant à maître d'ouvrage dans le cadre d'un accompagnement à la réforme de la protection sociale généralisée (PSG)	13 966 800	
<i>Stratégies du développement touristique 2015-2020 et 2021-2025</i>	6557/2017	Stratégie de développement des activités physiques et sportives nautiques à vocation touristique	15 710 018	63 488 518
	1407/2017	Assistance technique concernant la mise en œuvre et le suivi du déploiement des actions de la stratégie du développement du tourisme en PF 2015-2020	16 995 200	
	192 et 957/2021	Assistance technique, d'ingénierie touristique et de communication au profit du MTT dans la gestion de la crise COVID-19 et dans ses missions de stratégie touristique	5 367 500	
	2073/2019	Conduite technique des assises du tourisme "faari'ira'a manihini 2025"	1 130 000	
	8961/2019	Médiation, coordination opérationnelle et rédaction de la co-construction de la stratégie de développement du tourisme 2021-2025	21 470 000	
	1146/2022	Mission de médiation, de coordination opérationnelle et de rédaction de la co-construction de la stratégie de développement du tourisme 2021-2025	2 815 800	
<i>Village tahitien</i>	36/2017	Conception de la charte graphique de la marque déposée "Le Village tahitien"	753 710	35 535 554
	9748/2017	Etude économique et financière du projet « Le Village Tahitien »	8 319 000	
	5683/2017	Mission d'accompagnement à la préparation des réunions économiques, à la réalisation d'études et notes de synthèse économiques, et au suivi du dossier « Le Village Tahitien »	10 283 000	
	8364/2018	Prestation d'assistance juridique et technique en vue de créer une ou plusieurs structures d'aménagement, de développement et d'exploitation du projet "le Village tahitien"	14 509 200	
	1204/2019	Stratégie de communication "Le Village Tahitien" - Etude, réflexion et rédaction de la note de stratégie de communication	1 670 644	

Source : CTC à partir d'une extraction du logiciel financier du Pays

1.3.3 L'aide à la décision

L'aide à la décision est une prestation délicate à appréhender dans la mesure où elle peut se confondre avec d'autres domaines d'intervention, en particulier l'accompagnement ou l'expertise. Plus transversale, elle se caractérise dans le présent contrôle, par la dimension de conseil qu'elle intègre, sur des sujets à fort enjeu nécessitant de déployer des relations d'influence.

Notons au préalable qu'une institution avait été créée pour accompagner le Pays dans les réformes stratégiques à mener : le conseil des réformes stratégiques (CRS) pour la Polynésie française créé par délibération n°2014-89 du 25 août 2014, afin « d'éclairer par son expertise le Président et le gouvernement de la Polynésie dans la définition et la conduite des réformes nécessaires au développement économique, social et culturelle, à la valorisation de son environnement ainsi qu'à la modernisation de son secteur public ». D'un coût complet de 13 MF CFP par an, avec le coût du secrétariat qui était composé d'un agent mis à disposition par le secrétariat général du gouvernement, ce conseil a produit deux rapports par an, jamais publiés et le gouvernement a choisi de laisser le CRS en place jusqu'à la date normale d'expiration du mandat de ses membres (septembre 2019). Si le premier sujet traité, relatif à la réforme du code du travail, correspondait à une demande de l'ordonnateur alors en fonctions, les sept suivants ont été déterminés par le CRS lui-même et engagés de sa propre initiative⁶, après information du Président de la Polynésie.

Concernant l'aide à la décision, trois prestataires sont concernés sur cette période.

⁶ Cf rapport CTC 2019 pouvoirs publics.

Tableau n° 9 : Prestations d'aide à la décision, en F CFP

Thématique	Convention-marché-facture/exercice	Prestation	Montant mandaté	Total
Stratégie développement agricole	3515/2019	Assistance et appui technique à la mise en place d'une politique de développement agricole en PF, d'un cadre de réflexion permanent sur les sujets d'orientations stratégiques qui relèvent des secteurs de l'agriculture, de l'agroalimentaire	16 881 182	44 650 540
	7649/2020	Assistance et appui technique pour renforcer l'accompagnement avec les instances nationales, européennes et internationales, de partenariats en matière de politique agricole au profit de la VP	22 369 358	
	6055/2022	Assistance et d'appui technique auprès de la DAG pour la mise en œuvre du schéma directeur de l'agriculture de Polynésie française, et le développement des partenariats nationaux et internationaux (30% de 18MF)	5 400 000	
Relations avec la Chine	584/2017	Assistance sur la valorisation des relations avec les autorités chinoises, les institutions, les organisations chinoises	16 783 342	37 462 342
	445/2019	Assistance sur la valorisation des relations avec la Chine	20 679 000	
Relations avec les autorités nationales et autres	7730/2017	Conseil et assistance pour accompagner le développement et la concrétisation de projets innovants dans le secteur de l'agriculture et l'aquaculture en PF	2 373 000	28 834 645
	8188/2018	Recherche de financements destinés à la réalisation de projets d'équipement structurants en PF	2 542 500	
	3002/2018	Prestation Plan France très haut débit	2 157 518	
	2486/2019	Assistance sur le renforcement des relations avec les autorités nationales	8 902 943	
	2320/2020	Assistance sur le renforcement des relations avec les autorités nationales 2020-2021	8 542 800	
	9309/2021	Conseil en organisation ou en gestion du fonds de continuité territoriale aérienne interinsulaire de PF	4 315 884	

Source : CTC à partir d'une extraction du logiciel financier du Pays

Il s'agit d'abord d'une prestation d'accompagnement technique et stratégique auprès des instances nationales, européennes et internationales, en matière de politique agricole (44,5 MF CFP). Par exemple, la prestation passée dans le cadre du marché 20.7649 en 2020 visait à identifier notamment les financements susceptibles de venir en appui budgétaire de la politique publique agricole de la Polynésie française, définir les missions et objectifs du conseil d'orientations stratégiques et de développement agricole (COSDA) ou encore le projet intitulé « faire de la Polynésie française un exemple de transition agroécologique de son secteur primaire ».

Puis, a été confiée une mission d'assistance auprès de la Présidence pour la valorisation des relations avec la Chine de 2017 à 2021 (37,5 MF CFP). Le prestataire devait, selon les termes de la convention, développer et renforcer les relations entre la Polynésie française et la Chine, assurer la promotion du territoire auprès des autorités chinoises et accompagner les projets d'investissements. Dans la continuité des engagements passés par les prédécesseurs de l'ancien Président, il travaillait plus spécifiquement sur les deux grands projets qu'étaient le Mahana Beach d'Outumaoro et le projet aquacole de Hao. Le prestataire assurait, selon le Pays, une intermédiation linguistique professionnelle de qualité et de confiance avec les investisseurs chinois compte tenu de sa maîtrise parfaite des langues et mentalités française et chinoise, et de sa connaissance de la sphère publique polynésienne du Pays, de l'Etat et du langage administratif.

En réponse à la Chambre, ce prestataire a souligné que le recours à un prestataire permettait de garantir une flexibilité nécessaire à ce type de fonction, plus souple qu'un emploi « de bureau », » et que le montant des partenariats entre la Polynésie française et les institutions chinoises se situait autour de 400 Mds F CFP durant le temps de son activité au service du Pays.

Il s'agit enfin d'une activité de quasi lobbying (revendiquée comme telle par le Pays), confiée sur toute la période sous revue à un prestataire basé à Paris avec une succession de conventions ou de marchés où il est seul candidat (28,8 MF CFP). Ce dernier, toujours chargé de rencontrer les bons interlocuteurs et d'identifier les financements, est d'abord intervenu dans des domaines ciblés comme une mission de conseil et d'assistance pour accompagner le développement et la concrétisation de projets innovants dans les secteurs de l'agriculture et l'aquaculture, puis une mission de conseil et d'assistance sur le très haut débit et une mission de recherche de financements destinés à la réalisation de projets d'équipements structurants. Il a ensuite bénéficié de deux marchés aux contours moins précis portant sur une « prestation de renforcement des relations avec les autorités nationales » dans tous les domaines (plus de 17 MF CFP de 2019 à 2021 sur ces deux marchés). Intervenant de manière récurrente, ce lobbyiste au sens professionnel du terme⁷ selon le Pays, était chargé de défendre les dossiers polynésiens auprès des ministères centraux, d'assurer un lien de veille avec ces ministères centraux, d'éclairer les autorités nationales sur la situation économique et sociale de la Polynésie et de rechercher toute opportunité bénéfique au développement de la Polynésie. Durant les années de prestations de 2019 à 2021, il a pu notamment venir au soutien de la Polynésie française sur des dossiers importants comme les transferts des aérodromes d'état de Raiatea, Bora-Bora et Rangiroa à la Polynésie française, faciliter des relations entre la présidence de l'Assemblée nationale et le Président de la Polynésie française lors de la réforme du statut d'autonomie de la Polynésie française en 2019 ou encore la prolongation de la défiscalisation nationale et l'éligibilité de la défiscalisation nationale aux secteurs de la croisière et de la pêche hauturière. Ce prestataire est enfin intervenu pour une mission de conseil en organisation ou en gestion du fonds de continuité territoriale aérienne interinsulaire pour informer les décideurs politiques du gouvernement central des enjeux et du périmètre d'intervention de la continuité, puis de solliciter la participation de l'Etat. Alors que la convention durait du 15 novembre 2021 au 31 décembre 2022, le prestataire a néanmoins mis fin à son contrat prématurément. La Chambre souligne le laconisme des comptes rendus fournis au Pays et communiqués à la juridiction qui ne donnent pas une idée toujours précise des missions confiées à ce prestataire.

En réponse à la juridiction, ce prestataire s'est présenté comme un consultant sénior de très haut niveau (sans jamais mentionner ses spécialités ni ses références) avec une connaissance des interlocuteurs et des procédures particulièrement poussées dont le personnel du Pays ne dispose pas. Il conteste le caractère laconique des comptes rendus et précise que les « prestations intellectuelles à haute valeur ajoutée nécessitent une masse de travail importante qui n'est pas reflétée dans les écrits rendus ». Au vu de la réponse apportée par l'intéressé et des pièces transmises sur un exemple précis (cf. missions pour le financement de projets d'équipements structurants), pièces d'ailleurs déjà en possession de la Chambre à l'exception des photos et captures écran de la page d'accueil de sa boîte mail, la Chambre constate que la prestation paraît se résumer en réalité à mettre en relation les interlocuteurs.

⁷ « Son carnet d'adresse et sa longue expérience des milieux de décision nationaux représentaient un intérêt pour la Polynésie française. » dixit les services du Pays.

Le recours à ces prestataires d'aide à la décision et d'influence, intervenant directement pour le compte de la Présidence ou d'un ministre selon les conventions et les marchés, pour le renforcement avec des autorités nationales, européennes ou autres, interpelle sur les missions des collaborateurs de cabinet. Par exemple, le ministère assurant la charge de Vice-présidence et 4 portefeuilles distincts (agriculture, économie bleue, domaine et recherche de l'agriculture) comptait la même année 2021 déjà 3 conseillers techniques et 2 chargés de mission selon le tableau sur la composition des cabinets communiqué par le Pays. En réponse à la Chambre, l'ancien ordonnateur a fait savoir que seul un conseiller technique était en charge des questions d'agriculture, ce qui ne permettait pas de concevoir une stratégie de lobbying et d'appui auprès des instances nationales et européennes, sans recourir aux prestataires compte tenu de la limite à 3% des crédits budgétaires pour l'embauche des collaborateurs de cabinet.

Elle met aussi en exergue la concurrence des missions confiées à ces prestataires avec celles en principe exercées par les services du Pays, notamment la délégation polynésienne à l'investissement (DPI) et la délégation polynésienne française (DPF). La première (disparue en 2021) était notamment compétente pour la promotion des investissements et des exportations, l'accompagnement dans les démarches de financement ou la coordination des projets d'investissement. Pour la seconde, l'arrêté n° 980 CM du 24 juillet 2015 qui définit ses missions prévoit expressément qu'elle exerce une compétence générale en matière de représentation de la Polynésie française en France métropolitaine et en Europe. A cet effet, elle est chargée d'être le représentant du Président de la Polynésie française, du vice-président et de chacun des ministres auprès des autorités de l'Etat et de l'Union Européenne à Paris ; de suivre les relations du gouvernement de la Polynésie française avec les autorités nationales et européennes ; d'être le relais de l'action de l'administration de la Polynésie française à l'égard des administrations de l'Etat et de l'Union européenne ; d'assister les personnalités en mission auprès des institutions nationales et européennes et de mettre en valeur les atouts économiques et culturels de la Polynésie française, promouvoir son image et encourager les investissements.

La question de la limitation de telles prestations apparaît légitime eu égard aux missions confiées aux collaborateurs de cabinet, ainsi qu'au coût de la DPF (selon le rapport du président 2021 : 100 MF CFP en dépenses de personnel, 277 MF CFP en fonctionnement courant. Sur 13 personnes, elle comprend notamment 5 cadres catégorie A et 2 cadres catégorie B.)

Si le Pays n'a pas répondu sur ce point, le prestataire chargé du renforcement avec des autorités nationales a souligné que son concours était moins onéreux qu'un personnel en poste à Paris et contestait que les personnels de la DPF soient capables de réaliser de telles prestations. La Chambre rappelle que selon arrêté de création c'est pourtant bien à la DPF de mener de telles actions.

1.3.4 Le conseil en communication

Selon l'arrêté n° 871 CM du 28 juin 2013 portant création et organisation du service de la communication. Le service de la communication a pour attributions de proposer des stratégies de communication, de coordonner la communication de l'action gouvernementale, d'informer le Président et le gouvernement, de créer et de gérer tout support utile à la diffusion de la communication gouvernementale.

Le service de communication du Pays dispose d'une dizaine de personnels, dont quatre sont des chargés de communication devant couvrir l'actualité de l'ensemble des ministères et de la présidence (soit 10 portefeuilles au moment du rapport). Les chargés de communication assurant des fonctions généralistes et non stratégiques, ces ressources ne sont pas dimensionnées selon le Pays pour des opérations médiatiques qui ne relèvent pas de l'actualité courante. Chaque chargé de communication ayant la charge d'au moins deux ministères, le Pays a régulièrement recours à des prestataires, pouvant intervenir sur des opérations importantes de communication mais aussi sur du tout-venant.

Ils sont sollicités pour des opérations de communication à enjeu, comme pour la promotion du tourisme (42,3 MF CFP) ou encore l'assistance à l'élaboration d'une stratégie et des actions de communication et de concertation pour la candidature des Iles Marquises au Patrimoine mondial (marché de 28 MF CFP signé en 2022). Idem pour l'accompagnement à l'événementiel pour la modernisation du Pays (8,6 MF CFP) ou pour les prestations de conseil et d'accompagnement pour la communication relative à la question nucléaire (2,9 MF CFP). Pour la communication de crise, trop importante, selon le Pays, pour être pensée par le service communication, ce dernier a également travaillé avec 3 prestataires en communication chargés de définir une stratégie de communication « COVID » pour plus de 16 MF CFP entre avril 2020 et septembre 2022.

Les prestations de bout en bout en matière de communication

Pour certaines prestations d'accompagnement en communication, la part de conseil est parfois difficilement détachable de la part de service. Tel est le cas, par exemple, lorsque certains prestataires sont chargés de la réalisation de campagnes de communication de « bout en bout » comme par exemple pour une mission de conseil, conception, et réalisation d'actions de communication médias pour le compte du ministère de l'économie verte et du domaine (3,3 MF CFP). Il en va de même pour l'élaboration de la stratégie et du plan de communication du plan de gestion de l'espace maritime (PGEM) de Moorea (7,2 MF CFP) ou encore l'élaboration de la stratégie et du plan de communication sur la thématique des déchets (6,5 MF CFP).

Tableau n° 10 : Les 10 domaines ayant le plus suscité des prestations de communication, en F CFP

Thématique	Convention-marché-facture/exercice	Prestation	Montant mandaté	Total
Tourisme	1571/2017	Assistance technique concernant la mise en œuvre d'un plan de communication pour le déploiement de la stratégie sectorielle du tourisme	13 560 000	42 321 370
	4090/2017	Campagne de sensibilisation au tourisme / MTT	26 327 870	
	5488/2018	Accompagnement et de médiatisation des actions du MTT	1 641 500	
	2405/2019		792 000	
UNESCO marquises	1181/2022	Assistance à l'élaboration d'une stratégie et des actions de communication et de concertation à déployer dans le cadre de l'élaboration du dossier de	2 256 384	2 256 384 (MAPA de 28MF CFP en cours)

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

Thématique	Convention-marché-facture/exercice	Prestation	Montant mandaté	Total
		candidature du Bien mixte en série « Iles Marquises » au Patrimoine mondial		
<i>COVID-19 (Santé et tourisme)</i>	2616/2020	Stratégie de communication et de coordination des équipes de communication de la direction de la santé dans le cadre du PC crise COVID-19	2 100 000	16 133 690
	2025/2020	Assistance dans le domaine d'actions de l'information et la planification au profit de la cellule de crise COVID-19 du pays	1 389 900	
	1478/2020	Conseil sur la stratégie de communication, de gestion de projets et d'organisation d'actions liées au sujet COVID-19 et une mission de conception et livraison d'ouvrages vidéo et d'infographie	7 390 200	
	7867/2020	Stratégie de communication auprès des équipes de la DS	3 214 290	
	5783/2021	Stratégie de communication auprès des équipes de la DS au sein de la plateforme COVID-19	1 191 800	
	9159/2021	Stratégie de communication auprès des équipes de la DSP au sein de la plateforme COVID-19	847 500	
<i>Plan d'actions du numérique</i>	7266/2017	Plan de communication - SMART POLYNESIA	3 955 000	9 203 850
	2310/2018	Plan de communication - SMART POLYNESIA	5 248 850	
<i>Politique de modernisation du Pays</i>	7276/2021	Accompagnement à l'événementiel pour la Modernisation du Pays	8 678 400	8 678 400
<i>PGEM</i>	9334/2021	Stratégie et du plan de communication du plan de gestion de l'espace maritime et de la zone de pêche réglementée de MOOREA cf. MARCHÉ	7 276 800	7 276 800
<i>Déchets</i>	3063/2019	Elaboration de la stratégie et du plan de communication sur la thématique des déchets	6 575 159	6 575 159
<i>Grands travaux, équipements, transports terrestres</i>	5578/2018	Accompagnement et de médiatisation des actions du ministère de l'équipement et des transports terrestres auprès des médias locaux et des réseau sociaux	213 500	3 538 500
	2350/2019	Accompagnement et de médiatisation des actions du ministère de l'équipement et des transports terrestres auprès des médias locaux et des réseau sociaux	581 000	
	4171/2020	Accompagnement et de médiatisation des actions du ministère de l'équipement et des transports terrestres auprès des médias locaux et des réseau sociaux	768 000	
	8774/2021	Accompagnement et de médiatisation des actions du ministère de l'équipement et des transports terrestres auprès des médias locaux et des réseau sociaux	1 976 000	
<i>Ressources primaires et affaires foncières</i>	6837/2017	Assistance technique en communication du MPF auprès des médias locaux	1 227 000	3 328 680
	5575/2018	Assistance technique en communication du MED auprès des médias locaux	931 000	
	3028/2020	Conseil, conception et réalisation d'actions de communication médias pour le compte du ministère de l'économie verte et du domaine, en charge des mines et de la recherche.	1 170 680	
<i>Nucléaire</i>	6411/2020	Conseil et accompagnement à la communication stratégique	1 000 000	2 980 000

Thématique	Convention- marché- facture/exercice	Prestation	Montant mandaté	Total
	2988/2021	Assistance technique de conseil en stratégie de communication et de coaching en management d'équipe pour la préparation à la Table Ronde de Haut Niveau sur le fait nucléaire	900 000	
	1318/2022	Conseil et accompagnement à la communication stratégique (CV de 1,8MF)	1 080 000	

Source : CTC à partir d'une extraction du logiciel financier du Pays

1.3.5 L'accompagnement en matière de gestion des ressources humaines

1.3.5.1 Le recrutement

Le Pays recourt marginalement à des consultants en recrutement (chaque ministère juge l'opportunité de faire usage de ce type de prestations). Le recours à de tels prestataires résulte de cas bien précis comme l'absence, ou l'inadéquation des candidatures, lors de l'appel à candidature interne, obligeant à procéder à un recrutement externe ; la volonté délibérée de recruter en dehors de l'administration territoriale pour apporter une nouvelle vision au secteur concerné ; la technicité ou le profil « rare » sur le territoire qui est recherché. Il se peut aussi que le Pays souhaite bénéficier d'une expertise et d'une évaluation des candidatures.

Ce domaine ne concerne que peu de prestataires, qui interviennent sur un marché de niche (3,6 MF CFP). Les missions confiées consistent généralement à définir des besoins du client et notamment le contenu du poste à pourvoir ; examiner des candidatures ; assurer des entretiens exhaustifs avec les candidats sélectionnés ; mener ou non la négociation salariale pour le compte du client le cas échéant et conduire des entretiens avec les candidats de la « short-list » présentés au ministère. Le recours à ces consultants intervient lorsque les postes n'ont pu être honorés par les canaux traditionnels, à savoir une publication au tableau d'identification des postes ouverts à mobilité (TIPOM) et sur les réseaux du ministère recruteur. Ce fut le cas, notamment avec le ministère de la modernisation, pour le recrutement de Directeur de la direction générale des ressources humaines (DGRH) du Pays. Le travail du prestataire a consisté à trouver un profil et à effectuer des entretiens préalables à la sélection proposée à la commission de recrutement pour trouver un candidat en adéquation avec les enjeux du poste. Ce fut également le même cas de figure, pour le service de l'emploi, sans directeur depuis plusieurs mois. La Ministre du travail, de l'emploi, de la formation et des solidarités lors de sa prise de fonction au mois de février 2022 a décidé alors de faire appel à un prestataire spécialisé dans le recrutement de cadres localement.

Le recours à un prestataire n'est pas toujours une garantie de succès, notamment pour le recrutement d'agents avec des profils très spécifiques, comme un chef informatique spécialité réseau et télécommunication. Initialement prévu du 9 novembre 2020 au 28 février 2021, cette mission a été étendue par deux fois, sans incidence financière, au 31 mai 2021, puis au 31 juillet 2021, devant les difficultés à recruter le profil idoine. Des désistements successifs ont amené le Pays, indépendamment de la satisfaction du travail du prestataire, à mettre fin à la convention et à réexaminer son besoin.

Tableau n° 11 : Prestations en recrutement, en F CFP

Thématique	Convention- marché- facture/exercice	Prestation	Montant mandaté	Total
Recrutement	8844/2019	Accompagnement recrutement technicien (SIPF)	440 700	3 678 576
	7670/2020	Accompagnement dans le recrutement d'un chef de projet informatique pour le SIPF	497 200	
	LC689/2021	Recherche et sélection candidat poste de DGRH	1 073 500	
	LC13046/2022	Recrutement du chef de service du SEFI	1 667 176	

Source : CTC à partir d'une extraction du logiciel financier du Pays

L'encadrement de la direction de l'équipement (DEQ), nécessitant selon le Pays des compétences jusqu'alors indisponibles sur le territoire, a par contre été pourvu par le détachement d'ingénieurs de haut niveau, par réseautage, à l'occasion de la mission pour la recherche de financements destinés à la réalisation de projets d'équipements structurants en Polynésie française. Il s'agit des postes de chef et d'ingénieur génie civil au Bureau d'études génie civil, chef adjoint de l'Arrondissement Infrastructure, chef de la cellule Grands projets, chef de la subdivision aérodromes territoriaux et chef de la subdivision des îles Marquises.

1.3.5.2 Les autres cas d'accompagnement en ressources humaines (RH)

Des actions en organisation et management ont été effectuées pour accompagner des regroupements de services ou évaluer des managers (10,3 MF CFP). Des interventions pour des prestations sous forme d'ateliers lors d'organisation de séminaires sont aussi à noter afin de susciter une nouvelle dynamique pour les équipes (8,7 MF CFP).

Des missions plus techniques peuvent être réalisées sur des aspects « métiers » comme la mise en place d'une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences dans le secteur maritime (4,7 MF CFP) ou des revues de processus au sein des sous-domaines RH (9,8 MF CFP).

Tableau n° 12 : Prestations d'accompagnement dans les domaines RH, en F CFP

Thématique	Convention-marché-facture/exercice	Prestation	Montant mandaté	Total
<i>Organisation et management</i>	9156/2017	Bilan de positionnement managérial pour 8 CDS	1 139 040	10 368 634
	6640/2017	Intervention d'une consultante en ressources humaines dans le cadre du regroupement des responsables des cellules des structures de soins de la Direction de la santé	282 500	
	7880/2018	Coaching prof -cohésion d'équipe, communication et performance des cellules de promotion santé à l'occasion d'un séminaire-CV7880/MSP/DSP/DPP du 20 novembre 2018 - Joint original de la convention	289 094	
	2202/2022	Cohésion d'équipe - conception et animation pour le regroupement des cellules de promotion de la santé	58 000	
	3355/2021	Conseil en organisation et management (DICP)	6 750 000	
	F041/2021	Diagnostic flash de l'activité d'organisation des concours - Obj : comprendre comment la DGRH pourrait mettre sous contrôle l'activité pour être en capacité de répondre aux besoins de tenue des concours internes et externes	900 000	
	F029/2021	Accompagnement de la DGRH afin de faire converger les équipes de la DGRH sur des priorités d'actions	950 000	
<i>Processus et procédures RH</i>	1105/2022	Accompagnement et conseils en ressources humaines	342 000	9 870 471
	2012/2019	Prestation Rédaction des procédures du bureau Correction	169 500	
	1103/2017	Rédaction et validation de fiches de postes	90 400	
	6665/2019	Elaboration, rédaction et méthodologie des procédures du pôle ressources humaines de la DJS	216 000	
	F020/2022	Accompagnement pour la réalisation d'une revue des processus de gestion de la section administration des personnels de la DGRH	4 104 000	
	8993/2017	Accompagnement et production du guide interne des procédures en faveur du bureau des Ressources humaines de la Direction de la Jeunesse et des Sports	428 571	
	945/2020	Prestation d'ingénierie de formation professionnelle	4 520 000	
<i>Organisation de séminaires</i>	F249/2017	Assises des outre-mer - prestation d'animation de table ronde dans le cadre de assises des outre-mer - 2 intervenants pour 10 tables rondes	904 000	8 692 390
	235/2017	Séminaire du regroupement des cellules de promotion de santé des agents des îles à Papeete	113 000	
	274/2018	Animation d'atelier projet du service SIPF	158 200	
	1370/2019	Organisation et déroulement de la réunion annuelle des agents de la DSFE	2 997 990	
	F436/2021	Animation du séminaire DGRH organisé par le service le jeudi 23 décembre 2021	305 100	
	3408/2022	Organisation du séminaire des agents de la DSFE	3 266 100	
	F356/2020	Séminaire du SEFI le 28/10/2020 "Optimisation de l'organisation du SEFI"	442 000	
	3854/2020	Organisation et de déroulement de la formation " Optimisation de l'organisation et conduite de changement" dans le cadre du séminaire du 19/06/2020	442 000	
F 1804909/2018	Mesure de l'avancée de la mise en place des recommandations résultant du séminaire DAF	64 000		
<i>GPEC</i>	345/2018	Appui-conseil pour la mise en place d'une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences territoriale GPECT dans le secteur maritime	4 751 951	4 751 951

Source : CTC à partir d'une extraction du logiciel financier du Pays

-----Conclusion intermédiaire -----

Une quantification précise des dépenses d'études et de prestations de conseil se heurte aux limites de restitution de l'information comptable (diversité de comptes possibles), budgétaire (non identifiées spécifiquement) et d'une information insuffisante en matière de commande publique (pas de nomenclature d'achats au sein du Pays, ni de logiciel permettant la computation des seuils). Dans ces conditions non optimales, à partir de la seule base de données de la direction du Budget, la Chambre, après soustraction des prestations ne rentrant pas dans le périmètre des études et mission de conseils estime en moyenne ces dépenses entre 500 et 600 MF CFP en année pleine. Les dépenses d'études et de conseils ne peuvent donc pas, à ce stade, être précisément chiffrées et cartographiées par services et ministères.

Faibles, rapportées aux dépenses de fonctionnement du Pays hors dépenses de personnel (0,6% en moyenne des dépenses annuelles de fonctionnement du Pays), elles n'en demeurent pas moins importantes en termes d'enjeu tant les services ou ministères y recourent, et tant les domaines d'intervention sont variés (expertise pour 60%, accompagnement pour 32,8%, aide à la décision pour 3,1%, communication pour 2,9%, accompagnement RH pour 1,3%).

Des prestataires d'études et de conseils sont parfois associés de manière pérenne sur des sujets à fort enjeu comme pour le renforcement avec les autorités nationales, européennes et le suivi d'investissements étrangers, tâche incombant en principe à la délégation polynésienne française. De même, la communication pour des dossiers majeurs (ex : inscription des Marquises au patrimoine mondial, communication de crise COVID...) est externalisée malgré l'existence d'un service de communication chargé de proposer des stratégies de communication. Ces exemples doivent amener le Pays à examiner le juste dimensionnement de certains services ou du nombre de collaborateurs de cabinet.

2 LES CONDITIONS DE RECOURS AUX ETUDES ET CONSEILS

2.1 Les conditions de recours

2.1.1 L'absence de doctrine d'emploi

En l'absence de doctrine d'emploi, le recours à des études et des prestataires de conseil obéit plus à des considérations pragmatiques et conjoncturelles qu'à des lignes directrices fixées par le politique sur l'intervention de tiers dans les affaires publiques. Pour assurer leurs missions, les services et les ministères utilisent en principe prioritairement les ressources internes dont ils disposent. Le recours aux études et missions de conseils s'explique bien souvent par des raisons d'organisation, résultant d'un arbitrage entre la mobilisation de ressources internes et l'emploi de ressources externes pour répondre à un besoin.

Pour la rédaction de documents de planification pouvant prendre plusieurs mois, rares sont les directions à ne pas avoir recours à des prestations. L'élaboration des schémas directeurs de développement nécessite une expérience et une approche méthodologique notamment pour les aspects de consultation et de concertation auprès des différents acteurs. Par exemple, pour la réalisation de son schéma directeur, la DAG ne disposait pas d'experts pour réaliser un tel travail d'élaboration nécessitant l'expérience de réflexions de ce type dans d'autres environnements que celui de la Polynésie française. La nécessité de mener la conduite des opérations programmées par la DAG, en parallèle de la phase d'élaboration de ce schéma est également une des raisons pour lesquelles il a été fait appel à des prestataires. Pour la DRM, si elle dispose bien au sein de son effectif d'ingénieurs possédant essentiellement des compétences sur les aspects techniques des métiers des filières et l'accompagnement des professionnels, en raison de leur insuffisance en nombre⁸ et de leur indisponibilité, ils ont peu l'occasion de développer des aptitudes pour concevoir et réaliser des documents cadres de planification dans des délais requis.

Lorsque des compétences existent, comme à la DAF, c'est la perspective d'une implication quotidienne sur plusieurs mois qui viendrait ralentir voire entraver la bonne marche du service, qui a justifié le recours à un prestataire. A effectif constant, les missions et la charge de travail au quotidien ne permettaient pas de dégager suffisamment de ressources pour mener à bien l'ensemble des tâches nécessaires à la réalisation d'un tel schéma.

Avec des achats de prestations intellectuelles, conclus au fur et à mesure de l'apparition du besoin, suite aux arbitrages du moment, la programmation budgétaire reste délicate. Par exemple, pour le compte 617 (les autres comptes ne comprenant pas uniquement des études et missions de conseil, les taux ne sont pas pertinents), les taux d'exécution s'élèvent en moyenne à 62% de 2018 à 2021 par rapport aux crédits ouverts à l'occasion du budget primitif.

Tableau n° 13 : Taux d'exécution du 617 – études et recherches

617 - études et recherches	2017	2018	2019	2020	2021
BP	406 244 872	468 159 806	426 603 976	486 584 774	668 618 973
Mandat (dont dépenses imprévues)	301 173 725	293 410 886	262 577 614	307 919 367	415 586 349
Travaux en régie					
Réalisations nettes	301 173 725	293 410 886	262 577 614	307 919 367	415 586 349
% exe BP	74,1%	62,7%	61,6%	63,3%	62,2%

Source : comptes administratifs

La définition d'une doctrine d'emploi pour le recours aux prestataires d'études et de conseil permettrait, outre une harmonisation des cas de recours, une amélioration des prévisions budgétaires sur ce type de dépenses.

⁸ 1 ETP chargé des projets et du suivi de la pêche hauturière, 4 ETP chargés des projets de R&D en aquaculture.

Recommandation n° 1. : Définir, dès 2024, une doctrine d'emploi pour le recours aux prestataires d'études et de conseils.

2.1.2 Des recours justifiés dans des cas bien identifiés

2.1.2.1 Des études de préfiguration ou d'évaluation imposées par un partenaire financier institutionnel

L'accès à certains financements peut nécessiter préalablement l'adoption par le Pays d'un document décrivant sa stratégie dans le secteur concerné. Selon le niveau d'expertise requis et le plan de charge du service concerné il est fait appel ou non à un consultant. Par exemple, le ministère en charge de l'énergie a élaboré le document de programmation pluriannuelle de l'énergie, nécessaire pour accéder au fonds de transition énergétique mis en place par l'Etat, sans recourir au service d'un prestataire, puisque les moyens internes du service de l'énergie étaient suffisants et disponibles. A l'inverse, un consultant a été sollicité pour assister le Pays dans l'élaboration de la politique sectorielle de l'eau (document nécessaire pour bénéficier de l'appui budgétaire de l'Union Européenne), la DIREN n'étant pas en mesure de conduire seule ce projet dans des délais acceptables.

Des évaluations à mi-parcours peuvent aussi être requises par les dispositifs de financement. Si dans le cadre du partenariat et de la mise en œuvre des prestations financées par l'Union Européenne⁹ à travers le Fonds européen de développement (FED), ces évaluations ne sont pas supportées par le budget de la Polynésie française, d'autres en revanche le sont, notamment pour des opérations retenues dans le cadre du contrat de projet Etat - Polynésie française (2015-2020). Un marché spécifique y est d'ailleurs consacré (marché de service 07087 du 18 octobre 2018) pour évaluer le financement de projets d'investissement communaux (6,3 MF CFP mandatés) ou encore pour réaliser l'expertise environnementale, politiques de gestion de l'eau et des déchets en Polynésie effectuée en 2018 (1,35 MF CFP mandatés).

⁹ S'inscrivent principalement dans le cadre des Facilités de coopération technique (TCF) gérées par la commission européenne. Ces prestations requièrent une haute technicité et donnent un gage de qualité et d'expertise conformes aux normes internationales.

2.1.2.2 L'absence d'expertise interne ou le renfort d'une compétence

Dans les domaines d'administration générale le Pays ne dispose pas de corps d'inspection et de contrôle comme l'Etat, type inspection générale¹⁰. Le Pays peut néanmoins bénéficier d'une expertise de l'Etat sur divers sujets comme en 2018 pour une évaluation du système de protection sociale et de santé - Appui au gouvernement de la Polynésie française réalisée par l'inspection générales des affaires sociales. Au sein du Pays, si la direction de la modernisation et de la réforme de l'administration (DMRA) peut faire office d'auditeur interne, ses moyens restent cependant limités en personnel et son intervention concerne plus des domaines d'organisation et de fonctionnement interne des services que de l'expertise ou de l'accompagnement sur des sujets techniques ou métiers.

Le Pays peut dès lors recourir à une expertise extérieure, lorsqu'il existe des compétences dont il ne dispose pas et qu'il ne semble pas utile de développer si celles-ci peuvent être assumées dans de bonnes conditions par des opérateurs privés. C'est notamment le cas lorsqu'il s'agit de recourir aux services de profils très particuliers comme les actuaires, (professionnels spécialistes de l'application du calcul des probabilités et de la statistique aux questions d'assurances) ou de juristes hyper spécialisés dans un domaine. Le recours à ces prestations ponctuelles en fonction des besoins est vu par le Pays comme une solution préférable à la création de postes budgétaires pour des experts dans tous les domaines de compétence du Pays que l'on risque, au demeurant de ne pas trouver sur place.

L'évaluation des risques professionnels pour la santé, la sécurité et les conditions de travail a nécessité régulièrement un recours à des prestataires faute de compétence disponible au sein du Pays pour procéder à la rédaction des documents uniques d'évaluation des risques (DUERP)¹¹ de la direction des solidarités, de la famille et de l'égalité (DSFE), du secrétariat général du gouvernement (SGG), du service des archives, de la DRM, du service de la traduction et la direction générale des ressources humaines (DGRH).

¹⁰ Cf. inspection générale des finances (IGF), inspection générale de l'administration (IGA), ou inspection générale des affaires sociales (IGAS).

¹¹ Cf. l'obligation du code du travail relatif à la rédaction du DUERP a été étendue à l'administration de la Polynésie française à partir de mai 2021.

Tableau n° 14 : Dépenses en évaluation des risques professionnels, en F CFP

Thématique	Convention-marché-facture/exercice	Prestation	Montant mandaté	Total
DUERP et qualité de vie au travail	2939/2017	Réalisation du document écrit unique d'évaluation des risques professionnels de la direction des ressources marines et minières	630 000	8 380 776
	10254/2018	Evaluation des risques Professionnels + remise du document EVRP du STI	50 000	
	10278/2020	Evaluation des risques professionnels de la DPI 2020	90 000	
	2018	Accompagnement dans la démarche de l'EVRP (DMRA)	130 640	
	2018	Evaluation des risques professionnels (ERP) au service de l'Imprimerie Officielle	122 880	
	1460/2020	Accompagnement dans la démarche d'évaluation des risques professionnels de la DGRH de l'administration de la PF	444 860	
	9350/2021	Accompagnement dans la démarche d'évaluation des risques professionnels de la DGRH de l'administration de la PF	291 860	
	2342/2022	Accompagnement dans le cadre de la levée des observations du document d'évaluation des risques professionnels (DGRH)	248 930	
	11/2022	Accompagnement dans la démarche de l'EVRP (DMRA)	130 640	
	9024/2020 et F213/2021	Réalisation d'un diagnostic sur la qualité de vie au travail des agents du SIPF	2 067 421	
	1824/2020	Assistance à la réalisation document unique d'évaluation des risques professionnels de la DFSE	2 096 150	
	8450/2020	Assistance à la réalisation document unique d'évaluation des risques professionnels du SGG	366 120	
	278/2017	Réalisation du Document d'évaluation des risques professionnels	305 100	
	F22/2021	Accompagnement dans la mise en place du document d'évaluation des risques professionnels physiques et psychosociaux et du plan d'actions de prévention	678 000	
125/2021	Evaluation des risques professionnels -EVRP	728 175		

Source : CTC à partir d'une extraction du logiciel financier du Pays

La création d'une cellule santé au travail au sein de la DGRH pour répondre aux obligations et aux problématiques liées à la santé et la sécurité au travail devrait amener le Pays à effectuer à terme ses propres évaluations et accompagner les chefs de service et les directeurs d'établissements. La cellule santé au travail ne dispose cependant pas encore de la compétence pour assurer les missions d'évaluation et de prévention des risques professionnels (demande de création d'un poste d'intervenant en prévention des risques professionnels).

Un conseil extérieur peut aussi être sollicité pour fournir un appui méthodologique ou technique à un service. Ainsi, pour les projets informatiques, le service informatique se fait accompagner de spécialistes de la méthode Agile ou d'experts en architectures informatiques. Une assistance est également requise sur les domaines en évolution permanente comme la modernisation des sites web.

2.1.2.3 Un regard externe parfois nécessaire

Le recours à un prestataire peut être souhaité pour faciliter la réussite même d'un projet. Ainsi, afin de renforcer les compétences managériales des chefs de service, une procédure de bilan de positionnement managérial a été initiée en 2017 reposant sur la passation de tests de personnalité et de motivation et sur une analyse des pratiques professionnelles. Cette externalisation a permis, au travers de l'analyse des questionnaires de personnalité, d'identifier des points de vigilance et de mesurer des indicateurs de performance managériale à améliorer dans les 8 domaines définis (vision stratégique, esprit d'entreprise, ouverture au changement, capacité à motiver, organisation/rigueur, gestion d'équipe, communication, ressources personnelles). Dans le cadre de cette prestation, le fait que l'interlocuteur ne soit pas un agent du Pays mais bien quelqu'un d'externe à la collectivité a pu garantir une confidentialité et faciliter le dialogue avec les 8 chefs de service volontaires qui se sont confiés plus facilement.

Un autre exemple d'objectivation nécessaire concerne par exemple la réalisation du schéma directeur du foncier. C'est pour le Pays une des raisons principales dans le choix de faire appel à des prestataires puisque l'audit (ou l'état de lieux) réalisé en première partie, implique de rencontrer une multitude d'acteurs extérieurs (services administratifs, ministères, établissements publics, associations familiales, notaires, géomètres, etc.) avec qui la DAF travaille au quotidien. Ces relations, fondées sur des besoins professionnels, peuvent, dans certains cas, être sujettes à controverses (géomètres par exemple avec la délimitation des terres), voire à contentieux (revendication des terres par des indivisaires). Il est ainsi apparu contre-productif d'utiliser des agents de la DAF pour aller à la rencontre des acteurs du foncier, étant donné l'implication du service dans les affaires de terre. Par ailleurs, les résultats obtenus peuvent être débattus en Comité de pilotage (COFIL), sans que soit mis en cause le point de vue du service puisque le travail est l'accomplissement d'un tiers. Faire appel à des prestataires extérieurs permet d'objectiver le travail du service et de débattre plus sereinement des actions à mener et des plans à mettre en œuvre.

Des prestataires peuvent aussi apporter un regard neuf sur l'administration, notamment sur l'organisation de services ou des méthodes de travail. Il peut s'agir d'interventions ponctuelles ou régulières comme à l'occasion de regroupement des cellules de promotion de la santé où les agents de promotion de la santé (direction de la santé et tous archipels confondus) partagent leurs expériences. Chaque année intervient un consultant en leadership pour aligner la méthodologie et définir les actions à mettre en œuvre en lien avec leurs priorités de santé. Par exemple en 2017, les objectifs du prestataire étaient notamment d'initier à la démarche de co-développement professionnel et managérial, réfléchir sur les problématiques RH (gestion de conflit, entretien professionnel, etc...) et mettre en place un plan d'actions individuelles et une charte éthique. En 2018, pour ce séminaire, le prestataire retenu avait pour objectif d'améliorer le savoir-faire des professionnels de promotion de la santé en matière de cohésion d'équipe, de communication et de performance et de développer la capacité des participants à mieux travailler ensemble. En 2022, le prestataire retenu avait pour mission d'animer des ateliers de cohésion sur le thème d'améliorer la performance et l'efficacité des actions de prévention et de promotion de la santé.

2.1.2.4 L'achat du knowledge management

La gestion de la connaissance (knowledge management) se rapporte à l'ensemble des processus opérationnels mis en place par une organisation afin de créer, collecter, gérer, partager et appliquer des informations, connaissances et savoir-faire au service de cette organisation. Ces informations peuvent être particulièrement utiles à l'administration dans certaines circonstances, notamment en matière de réforme ou de connaissance d'un secteur.

En dehors des partenaires institutionnels pour les études scientifiques et de recherches qui peuvent dans le cadre des études faire la somme des connaissances sur un sujet, quelques prestataires privés peuvent aussi intervenir sur le marché de la connaissance. Ainsi pour la réforme du code minier, le prestataire retenu en 2017 devait effectuer, préalablement à l'élaboration d'un projet de code minier, une prestation de benchmark sur l'exploitation des phosphates, les particularités de l'exploitation de ce minerai et un point sur les standards de l'exploitation minière offshore. Plus récemment, afin de mieux connaître les caractéristiques du marché international et préparer sa réforme de la perliculture, la DRM a demandé en 2020 un diagnostic commercial et promotionnel de la perle de culture de Tahiti sur le marché local et international, puis un plan stratégique à cinq ans. Ces prestations de knowledge management restent toutefois peu nombreuses.

2.1.3 Des cas de recours à des prestataires plus contestables

2.1.3.1 L'intervention de tiers dans des domaines juridiques sensibles

Le Secrétariat Général du Gouvernement du Pays (SGG) a pour attributions « l'assistance dans l'élaboration des actes et le conseil dans le choix des procédures » et « le conseil juridique » selon l'article 2 de l'arrêté n° 381 CM du 23 juin 2005. La Cellule des Etudes juridiques (CEJ), composée de 8 juristes, a parmi ses différentes missions¹², celle d'assistance à tous les services, qui en font la demande, dans l'élaboration de leurs réglementations. En 2021, ce sont ainsi 21 projets de réglementations pour lesquels le SGG a travaillé avec les services demandeurs. Ce chiffre est de 26 pour 2022. Son expertise reste toutefois essentiellement institutionnelle puisque la CEJ apporte une assistance juridique sur le droit de l'autonomie, le respect de la répartition des compétences, la qualité de la norme (légalité, cohérence globale, lisibilité, ...), les sanctions administratives et pénales et, plus généralement, sur le respect des grands principes juridiques. La CEJ ayant été formée récemment (septembre 2022) à la technique de codification, elle devrait désormais être en mesure d'apporter une assistance technique aux services qui ont un projet de codification.

¹² En outre, depuis une lettre circulaire n° 3358 PR du 16 mai 2022, tous les projets de réglementation inscrits au conseil des ministres doivent avoir été soumis pour avis au SGG avant leur examen par le conseil des ministres.

Toutefois, comme il n'y a aucune obligation pour les services et ministères de demander l'assistance du SGG pour élaborer leurs normes, le recours à des consultations juridiques pour assister l'administration pour la rédaction de projets réglementaires constitue un domaine important d'activités pour les prestataires. Des assistances interviennent dans des domaines très variés comme par exemple la réglementation propre à l'habitat, la mise en place du statut de l'agriculteur et du salarié agricole, la révision du statut du marin pêcheur de Polynésie française, la rédaction et la mise en place d'une réglementation énergétique des bâtiments de la Polynésie française ou encore la rédaction d'un code des archives.

Si le Pays y voit une possibilité de démultiplier la production réglementaire de la collectivité dont les compétences sont très larges et dans un contexte de limitation des effectifs de l'administration, la Chambre soulignait en 2019 dans le rapport « pouvoirs publics » que le recours croissant aux études, assistance et conseil juridique révélait un besoin de réorganisation de cette fonction dans les services administratifs de la Polynésie et justifiait pleinement l'engagement d'une étude associant la DMRA et le SGG sur cette thématique à horizon 2019. Cette étude bien qu'inscrite au programme d'étude et d'audit de la DMRA en 2022 n'a pas encore été engagée en partenariat avec le SGG, au regard de la mobilisation des auditeurs pour d'autres missions¹³.

Lorsqu'il s'agit d'interventions dans des domaines plus sensibles, une attention particulière doit être apportée. Par exemple, la DAF assure la plupart des documents réglementaires ayant trait à la matière foncière en concertation avec le ministère de tutelle, mais elle passe aussi par des prestations juridiques lorsque la thématique, le sujet, et l'objet du texte ne lui sont pas familiers comme pour un projet sur la fiducie ou encore la profession de médiateur foncier. Si des prestations isolées de conseil n'appellent pas de remarque, il n'en est pas de même lorsqu'il s'agit d'un domaine entier, comme celui de la réglementation minière et d'une dépendance dans la durée à des expertises externes.

Pour l'évolution de cette réglementation minière, deux missions de conseil, d'appui, de consultation juridique et d'assistance à la rédaction des projets réglementaires ont été passées auprès d'un prestataire dans le cadre de la réforme de la réglementation minière de la Polynésie française en 2017 et 2019. Le Pays a signé à nouveau en décembre 2021 une mission d'accompagnement auprès d'un autre prestataire pour une mission d'accompagnement juridique en vue de la modification du code des mines et activités extractives et de son projet d'arrêté d'exploitation pour 2023 afin de permettre le développement de l'activité terrestre et l'instruction des demandes de projets miniers.

¹³ Elle serait maintenue au programme des audits et prévue en 2023.

Tableau n° 15 : Prestataires pour la réglementation minière, en F CFP

Thématique	Convention-marché-facture/exercice	Prestation	Montant mandaté	Total
Réforme de la réglementation minière	6514/2017	Accompagnement dans le cadre de la réforme de la réglementation minière de la Polynésie française	11 390 400	15 148 611
	5180/2019	Accompagnement dans le cadre de la réforme de la réglementation minière de la Polynésie française	2 983 200	
	24527/2021	Accompagnement juridique en vue de la modification du code des mines et des activités extractives et de son projet d'arrêté d'application	775 011	

Source : CTC à partir d'une extraction du logiciel financier du Pays

En réponse à la Chambre, l'ancien ordonnateur a précisé que le secteur des mines, controversé en Polynésie française, a longtemps été sinistré puis réintégré dans la stratégie du Pays en raison de circonstances (demande d'exploitation d'une société pour Makatea en 2016). Avec peu de moyens dédiés en interne, ce contexte a nécessité des services de s'adapter (réforme du code des mines) et justifié le recours à des prestataires externes faute d'expertise.

En matière de ressources minières, la Chambre souligne que l'enjeu est important puisqu'il s'agit de positionner efficacement la Polynésie française face aux demandes de sociétés, et de garantir les intérêts du Pays face aux projets miniers, en matière de préservation de l'environnement, de développement durable et de développement économique. A cette fin, pourraient être définis des couples « secteurs/compétences » stratégiques pour lesquels les services du Pays doivent impérativement maîtriser l'expertise juridique et disposer d'agents compétents, afin de limiter l'intervention de tiers dans les affaires publiques et les risques de conflit d'intérêt pour des prestataires (cf. partie 3.3.2.1).

2.1.3.2 L'intervention dans des domaines dévolus en principe aux cadres du Pays

Bien que des formations aient été dispensées depuis 2013 au personnel pour la conception et l'élaboration des procédures¹⁴, des prestataires sont sollicités pour établir les documents d'organisation et de fonctionnement interne, en principe définis par les cadres administratifs. Ces prestations sont le plus souvent justifiées par le manque de personnel cadre comme par exemple pour la rédaction de 17 fiches de poste ou encore la réalisation de logigrammes de procédures pour le service de l'imprimerie¹⁵. Des prestations similaires ont été réalisées à la direction de la jeunesse et des sports (DJS) pour l'élaboration, la rédaction et de méthodologie des procédures du pôle ressources humaines en 2017 et en 2019.

Dans d'autre cas, c'est la rapidité qui est mise en avant comme en 2017 et 2018 pour l'élaboration des procédures internes de la DRM, en vue de la constitution à court terme d'un guide des procédures afin que les agents en interne aient une base de consultation disponible et homogène mais également obtenir pour le public des documents facilitant leurs démarches.

¹⁴ Cf. lettre 166/PR/DMRA du 22 mars 2017.

¹⁵ De 2017 à 2021 la cheffe de service était selon le Pays le seul cadre A du service et aucun subordonné n'avait les compétences pour mener correctement et rapidement ces travaux qui ont permis de créer les fiches de postes jusque-là inexistantes et de définir les missions et tâches des agents, à la fois pour les cadrer, améliorer les process de travail et les outils métiers.

Une direction en difficulté peut aussi nécessiter un accompagnement plus soutenu compte tenu d'un contexte à risque comme ce fut le cas pour la DGRH (procédures archaïques, intérim, cadres en contrat à durée déterminée (CDD), nouvelle cheffe...). Cette direction a bénéficié de prestations de conseils aussi bien dans des domaines managériaux que métiers entre septembre 2021 et juin 2022 auprès d'un prestataire. Ces différentes prestations ont permis selon le Pays, la définition d'une feuille de route relative au management RH, d'aligner l'ensemble des équipes autour d'une vision partagée des valeurs, d'optimiser et d'homogénéiser des processus de traitement dans le contexte de migration du système d'information RH ou de tenir le plan triennal de recrutement 2020-2022 impacté par des perturbations causées par la crise sanitaire Covid.

Tableau n° 16 : Prestations de conseils au profit de la DGRH, en F CFP

CONVENTION- MARCHE/EXERCICE	PRESTATION	MONTANT MANDATE	Total
8466/2021	Mission d'accompagnement pour l'élaboration d'un support de réunion avec le ministère de tutelle et réunion avec le ministre	550 000	6 504 000
BC215/2021	Accompagnement de la DGRH afin de faire converger les équipes de la DGRH sur des priorités d'actions	950 000	
Facture 2021-041	Diagnostic flash de l'activité d'organisation des concours Obj : comprendre comment la DGRH pourrait mettre sous contrôle l'activité pour être en capacité de répondre aux besoins de tenue des concours internes et externes	900 000	
9080/2022	Accompagnement pour la réalisation d'une revue des processus de gestion de la section administration des personnels de la DGRH	4 104 000	

Source : CTC à partir d'une extraction du logiciel financier du Pays

L'organisation des services et la définition des procédures incombant en principe aux cadres, la répétition de ce type de prestations au sein d'un même service nécessite toutefois une attention particulière.

2.1.3.3 Un recours dicté par des motifs d'organisation interne, à la limite de la régularité

Parfois le prestataire n'apporte pas de réelle valeur ajoutée spécifique par rapport aux compétences disponibles au sein de l'administration, mais il lui fournit des effectifs supplémentaires pour répondre à un pic d'activité au sein d'un service ou à une situation qualifiée d'urgence. Notamment quand l'administration se décharge de certaines tâches qu'elle pourrait normalement assumer, comme par exemple la réalisation de 4 présentations « powerpoint » sur différents thèmes pour le ministère de la famille (400 000 F CFP, 21 septembre 2021).

Plus problématique est le cas du prestataire intervenant sur des domaines de collaborateurs de cabinet. La Chambre avait déjà constaté en 2019¹⁶ que les diminutions faciales de collaborateurs depuis 3 ans s'accompagnaient en réalité d'un recours croissant aux prestataires d'études au sein même des cabinets, dès lors que les ministères sollicitent des prestataires pour des missions dont la nature relève traditionnellement des fonctions des collaborateurs de cabinet puisqu'il s'agit principalement d'études, d'assistance et de conseil juridique ou de communication politique. Pour rappel, l'emploi de prestataires ne doit pas permettre de contourner la limitation du nombre de collaborateurs de cabinet posée par l'article 86 de la loi n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française. Cette dernière encadre le dispositif des emplois dits « de cabinet » par un mécanisme à double entrée comprenant :

- la fixation d'un nombre maximum de collaborateurs à 150 (cf. délibération n° 2012-9 APF du 29 mars 2012) ;

- la fixation d'une limite, en pourcentage, de crédits budgétaires pour ces emplois à hauteur de 3 % du programme 962 02, depuis 2014 (cf. article 86 de la LOS).

Tableau n° 17 : Nombre de collaborateurs de cabinet

	2017	2018	2019	2020	2021
<i>Personnel cabinet</i>	50	53	60	47	45

Source : rapport du président tome 1

Devant l'antériorité de certains consultants présents sur plusieurs années avec des paiements forfaitaires en continu, mensualisés ou trimestrialisés, la question d'un détournement des procédures de recrutement de collaborateur de cabinet se pose à nouveau. Ce contournement concerne plus particulièrement les prestataires identifiés en « aide à la décision et influence » qui bénéficient ainsi de ce que la Chambre estime être un « quasi salaire » comme le chargé d'une mission d'assistance sur 4 années continues auprès de la présidence pour la valorisation des relations avec la Chine (jusqu'à 711 900 F CFP par mois en 2017 et 2018) et le prestataire chargé du renforcement des relations avec les autorités nationales (jusqu'à 711 900 F CFP par mois de mars 2019 à mars 2021).

¹⁶ Cf. le rapport 2019 CTC « pouvoirs publics ».

L'introduction dans ces conventions/marchés d'un montant forfaitaire et d'une clause précisant que les honoraires du prestataire sont payés en fin de chaque mois sur présentation d'une note d'honoraires globale retraçant l'ensemble des diligences effectuées¹⁷ pose de surcroît une difficulté puisque selon l'article 95 alinéa 2 de la délibération N° 95-205 AT du 23 novembre 1995 « les paiements ne peuvent intervenir avant soit l'échéance de la dette, soit l'exécution du service ». Bien que le contrôle des dépenses engagées (CDE)¹⁸ ait alerté sur la nécessité de décrire davantage les livrables et les objectifs attendus pour apprécier la juste réalité de la dette et arrêter ainsi correctement le montant de la dépense, cette rédaction a perduré.

Un autre prestataire a bénéficié également d'un échelonnement mensuel de prestations pour une mission d'assistance à la traduction et au conseil pour vulgarisation des politiques publiques auprès de la vice-présidence en 2019 et 2020.

D'autres cas de prestataires avec des paiement quasi continus sur une période donnée ont été observés (cf. annexe 1 relative aux prestataires mensualisés ou trimestrialisés).

Tableau n° 18 : « Mensualisation » de trois prestataires en F CFP

Domaine		Aide à la décision Relations avec les autorités nationales et internationales					Expertise Traduction						
Prestataire		Prestataire pour les relations avec la Chine		Prestataire chargé du renforcement des relations avec les autorités nationales			Prestataire traducteur et conseil						
CV/Marché n°		584/2017	445/2019	2486/2019	2320/2020	9309/2021	895/2019	1104/2019	938/2020	583/2020	223/2021	27/2022	
2017	J	711 900/Mois											
	F												
	M												
	A												
	M												
	J												
	J												
	A												
	S												
	O												
	N												
	D												
2018	J												
	F												
	M												
	A												
	M												
	J												
	J												
	A												
	S												
	O												
	N												
	D												
2019	J												
	F												
	M		678 000/Mois				270 000/Mois	290 000/Mois					
	A												

¹⁷ Ex : article 4 de la convention du prestataire de la valorisation des relations avec la Chine en 2017, article 8 du marché du prestataire chargé du renforcement des relations avec les autorités nationales en 2019.

¹⁸ Lettre 620 MFE/DBF/CDE du 16 janvier 2017 (présente dans le dossier honoraires janvier 2017).

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

Domaine		Aide à la décision Relations avec les autorités nationales et internationales					Expertise Traduction								
Prestateur		Prestateur pour les relations avec la Chine		Prestateur chargé du renforcement des relations avec les autorités nationales			Prestateur traducteur et conseil								
CV/Marché n°		584/2017	445/2019	2486/2019	2320/2020	9309/2021	895/2019	1104/2019	938/2020	583/2020	223/2021	27/2022			
2020	M		711 900/Mois												
	J														
	J														
	A														
	S														
	O														
	N														
	D														
	J														
	F														
	M														
	2021	A													
M															
J															
J															
A															
S															
O															
N															
D															
J															
F															
2022		M													
	A														
	M														
	J														
	J														
	A														
	S														
	O														
	N														
	D														

Source : CTC à partir d'une extraction du logiciel financier du Pays

En réponse à la Chambre, le prestateur chargé des relations avec la Chine a précisé que ces appointements de prestateur étaient soumis aux droits et taxes et notamment à la TVA et à la CPS. La Chambre en prend note s'agissant d'obligations légales et réglementaires.

2.1.3.4 Les avocats prestataires du bureau des avocats des affaires foncières

Depuis 1964 la Polynésie française apporte son concours aux personnes modestes, désireuses de régler leurs litiges fonciers, par la mise à disposition gratuite d'avocats et la prise en charge de leurs frais de justice. Le bureau des avocats (BDA) de la direction des affaires foncières est à ce titre la seule entité à prendre en charge les dossiers d'assistance judiciaire pour la résolution de problèmes fonciers, les membres du barreau ne souhaitant pas selon le Pays se charger de tels dossiers, compte tenu de leur complexité et de leur durée de traitement. Ces dernières années, ces missions ont été assurées par le recours à des avocats engagés d'abord comme agents non titulaires puis comme prestataires de service au sein de la direction des affaires foncières, pour apporter un conseil aux personnes démunies de ressources et concourir à leur défense dans le cadre de l'assistance judiciaire¹⁹.

En 2017 et 2018, seul un avocat, anciennement agent non titulaire de 2007 à 2013 recruté sur la base de l'article 33-2 de la délibération n° 95-215 AT modifiée « pour assurer des fonctions nécessitant des connaissances techniques spécialisées », a été sollicité en continu pendant pratiquement 6 ans en tant que prestataire de service, dans le cadre d'une convention de 2013 avec reconductions tacites pour un montant mensuel fixe de 1 MF CFP TTC par mois (24 MF CFP en deux ans). Ce type de montage est particulièrement fragile, aussi bien au regard du droit du travail (faisant d'un prestataire continu, un quasi salarié eu égard à la permanence de la mission, de la constance de l'employeur, et du montant forfaitaire), que de l'achat public (les reconductions tacites auprès de la même personne, sans rechercher de nouveaux prestataires dans le cadre d'un avis public).

La mise en application de la loi du Pays n° 2021-25 du 30 avril 2021 fixant les règles applicables aux avocats salariés de la Polynésie française exerçant dans le cadre de l'assistance et la représentation en justice des bénéficiaires de l'aide juridictionnelle en matière foncière, a permis d'abandonner cette pratique. Rendu possible suite aux dernières réformes statutaires de 2019 qui ont permis cette particularité dans le système de la profession des avocats, ce changement a pérennisé la situation des avocats au sein de la DAF par la mise en place d'un statut de droit privé, avec un recrutement sur concours et un jury pour sélectionner ces avocats. Ce statut garantit aussi de ne pas avoir des prestataires qui pourraient officier aussi bien pour le BDA que pour une clientèle privée puisqu'ils doivent se consacrer à 100% aux activités du BDA.

¹⁹ Ils assurent alors l'ensemble des missions de plaidoirie, de consultation, de conseil, de rédaction d'actes inhérents à la satisfaction des intérêts des justiciables dont les dossiers sont confiés par le bureau de l'aide judiciaire à la Direction des affaires foncières.

2.2 Le cadre juridique du recours aux études et aux prestations de conseils

Si le logiciel Poly Gf comprend un champ « engagement juridique » permettant de renseigner « marché », « appel d'offre », « bon de commande », « lettre de commande », « convention » ..., celui-ci n'est guère exploitable dès lors que la nomenclature « conventions » (CVN) est majoritairement utilisée (3 fois sur 4). Elle peut dans certains cas correspondre à une convention hors procédure de marché (ex : pour les études et recherches scientifiques passées par la DRM), mais aussi à un marché passé selon la procédure adaptée ou sans mise en concurrence. De même, ont été mis en « marché sur appel d'offre » (MAP) des prestations largement en dessous du seuil de 35 MF CFP et relevant en réalité de la consultation directe. La Chambre invite le Pays à utiliser pleinement les fonctionnalités du logiciel et à moderniser cet outil.

Tableau n° 19 : Répartition des études et conseils par type d'engagement juridique, en F CFP

Référence Poly GF	Type engagement juridique	2017	2018	2019	2020	2021	Total général	%	2022 (partiel au 13/10/2022)
AUT	Autres		745 800		67 800	5 012 680	5 826 280	0,2%	4 798 635
BC	Bon de commande	13 111 163	22 098 867	17 371 212	10 025 925	22 887 293	85 494 460	2,6%	10 769 322
CNV	Convention	566 023 783	453 888 664	434 431 921	389 343 325	629 528 584	2 473 216 277	75,7%	155 644 741
CTR	Contrat		20 601 986	63 683 676	151 963 599	233 170 786	469 420 047	14,4%	27 683 671
LC	Lettre de commande	1 253 170	1 196 650	1 073 500	2 463 677	1 543 580	7 530 577	0,2%	
MAP	Marché sur appel d'offre			31 189 170	5 447 570	41 915 775	78 552 515	2,4%	
MCL	Marché de clientèle			7 458 000	8 695 350	5 695 200	21 848 550	0,7%	10 059 520
MCO	Marché à bons de commandes					13 833 500	13 833 500	0,4%	11 357 600
MET	Marché d'étude			21 609 610	24 247 003	5 501 000	52 284 213	1,6%	
MTR	Marché à tranches	7 184 059			10 094 650	27 467 889	57 167 866	1,8%	1 949 400
Total général		587 572 175	498 531 967	576 817 089	602 348 899	986 556 287	3 265 174 285	100,0%	222 262 889

Source : CTC à partir d'une extraction du logiciel financier du Pays

En réponse à la Chambre, l'ancien ordonnateur a précisé que l'outil ne bloquant pas les saisies concernant le choix, il faudrait une sensibilisation et une rigueur des utilisateurs à tous les niveaux. Une modernisation/changement de ce logiciel est en cours dans le cadre de la transformation du système d'information financier et de la dématérialisation, ce que la Chambre ne peut qu'encourager.

Afin d'affiner sa connaissance du secteur des études et des prestations de conseil, et notamment des procédures utilisées par les services et les ministères, il apparaît indispensable pour le Pays de se doter d'outils performants de restitution des achats, au-delà d'un angle purement comptable.

De même, à l'occasion de l'élaboration d'une nomenclature d'achats qui fait partie des chantiers prioritaires de la direction de la commande publique (DCO)²⁰ pour l'année 2023, il conviendra de décomposer la catégorie générique « études et conseils » en différents groupes (ex : « prestation d'assistance à maîtrise d'ouvrage », « prestation de maîtrise d'œuvre », « étude préalable, audit, expertise liés aux travaux », « conseil en communication », « audit comptable et financier », « conseil en stratégie et organisation », « conseil en recrutement », « conseil et expertise métier, y compris recherche et développement », « enquête et sondage » et « étude à caractère général »...) afin de mieux cartographier ce marché.

Recommandation n° 2. : Mettre en place, dès 2024, une cartographie des achats, notamment dans le domaine des prestations intellectuelles.

2.2.1 Une partie des études reste non assujettie au code des marchés publics compte tenu de leur nature

La loi du Pays LP 2017-14 du 13 juillet 2017 portant code des marchés publics (CMP) publics mentionne à l'article LP 123-2 4° que « les dispositions du présent code ne s'appliquent pas aux marchés publics suivants : [...] Marchés de services de recherches et développement pour lesquels l'acheteur public n'acquiert pas la propriété exclusive des résultats ou ne finance pas entièrement la prestation. »

Dans ce cadre, pour les études concernant les ressources propres (ex : aquaculture, perliculture, agriculture...) la majorité des cas sont des conventions de collaboration de recherches bipartites ou multipartites qui répondent à la définition citée ci-dessus, la rédaction des conventions sur les clauses relatives à la propriété des livrables respectant cette condition de propriété non exclusive.²¹

Pour ces marchés de services de recherches et développement, les opérateurs publics locaux (établissements publics, agences, universités) sont des prestataires réguliers du Pays (cf. partie 3.1.1 du rapport). La DRM a précisé à ce titre faire le plus souvent appel aux organismes scientifiques et experts présents en Polynésie française compte tenu de la maîtrise de connaissances et de compétences spécifiques (écophysiologie des espèces exploitées : Ifremer, écologie marine : CRIOBE, génétique : Ifremer et CRIOBE, etc...) et de la présence de matériel d'élevage et de mesures spécifiques dans ces organismes scientifiques dont l'accès et leur mise à disposition permettent la réalisation des travaux de recherche. De plus, l'implantation des organismes en Polynésie française et en langue française facilitent les échanges.

²⁰ Cf. son établissement selon l'article 5 b) de l'arrêté n° 2227 CM du 4 octobre 2021, des missions de la direction de la commande publique (DCO), revient à ce service administratif.

²¹ Par exemple, la prestation de recherche sur la conservation des ressources génétiques l'amélioration du cocotier définit bien que les livrables seront en copropriété.

Lorsque certaines prestations sont susceptibles de s'inscrire dans un champ concurrentiel, la DRM et la DIREN veillent à organiser une publicité pour que les organismes scientifiques et/ou les bureaux d'étude puissent candidater (ex : pour la réalisation du suivi et de la synthèse des aires marines protégées de Moorea ; pour l'impact environnemental du rejet des eaux traitées de l'émissaire de la station d'épuration de Haapiti).

La Chambre attire l'attention du Pays du nécessaire respect des conditions de l'article LP 123-2 4° du CMP et de ne pas avoir une vision extensive des marchés de service et de recherche. Ainsi la prestation pour l'accompagnement et la coordination de la co-construction de la stratégie de spécialisation intelligente de la Polynésie française "S4+PF" s'inscrit classiquement dans un champ concurrentiel (cf. appels à concurrence pour des marchés similaires passés par les collectivités territoriales) et nécessitait a minima une mise en concurrence.

2.2.2 Des achats de prestation intellectuelle à consolider

2.2.2.1 Une montée en puissance progressive en matière de marchés publics

Au 1^{er} janvier 2018, date d'entrée en vigueur du code des marchés publics, les services du Pays, disposaient jusque-là d'une culture locale de l'achat public embryonnaire sans forcément disposer de personnels formés. Malgré un dispositif d'accompagnement croissant depuis octobre 2017 avec le déploiement d'actions de formation à destination des acheteurs des services, menés successivement par la DGRH et le SGG puis désormais par la DCO²², la fonction marché au sein d'un service peut encore reposer sur un seul équivalent temps plein (ETP) considéré comme la « personne ressource » de toute l'entité. Quels que soient les efforts faits sur l'offre de formation, cette dernière n'a pu suppléer parfaitement au manque d'expérience pratique des agents de l'administration polynésienne en matière de commande publique (à quelques exceptions près pour les services chargés des opérations d'investissement les plus lourdes).

Dans ces conditions (double problématique de ressources humaines et d'expérience limitées), les services ont cherché à sécuriser juridiquement leurs procédures en s'adjoignant le recours à des prestataires pour un accompagnement rédactionnel, administratif et technique aux marchés publics. Si certains sont intervenus ponctuellement au sein des services, d'autres sont intervenus par contre plus régulièrement comme par exemple le prestataire (convention n°1524 du 6 mars 2019 et 1508 du mars 2020) qui a accompagné de mars 2019 à mars 2021 la direction de la santé dans le processus de passation, de dépouillement et de suivi de l'exécution des marchés (adaptés, formalisés) pour 8 MF CFP.

²² Créée par arrêté n° 2227 CM du 4 octobre 2021.

Tableau n° 20 : Prestataires spécialisés en accompagnement de marchés publics, en F CFP

Thématique	Convention- marché- facture/exercice	Prestation	Montant mandaté	Total
<i>Assistance en Marchés publics</i>	5147/2018	Assistance à la rédaction des marchés publics MAE-SIPF	280 000	43 983 980
	6518/2018		967 280	
	768/2019		783 000	
	7021/2019	Assistance technique et rédactionnelle dans la mise en œuvre d'actions ou de projets du service du tourisme nécessitant la mise en place de marché public à procédure adaptée ou formalisée suivant marché à procédure adaptée	8 000 092	
	5148/2018	Assistance à la rédaction et la passation du marché relatif aux équipements informatiques	632 800	
	2018	Assistance technique sur le dossier relatif au projet de marché public PACIFIC DIGIPOL	497 200	
	6786/2018	Assistance à l'élaboration et à la passation d'un marché public de services portant sur l'assistance et le conseil juridique, dans le cadre de la réalisation des programmes du MED et ses services administratifs, voire de ses établissements publics le cas échéant	1 076 325	
	9421-9422/2021	Assistance à l'élaboration et à la passation d'un marché public d'un marché public portant sur la fourniture de produits insecticides et pour l'achat de véhicule spécialisés	2 204 067	
	1455-1456-1983/2019	Assistance à l'élaboration et à la passation d'un marché public pour la DBS	707 500	
	3736/2018	Assistance technique et rédactionnelle dans la mise en œuvre d'actions ou de projets de la Direction des ressources marines et minières nécessitant la mise en place de marché public à procédure adaptée et formalisée	926 600	
	2134/2022	Assistance technique et rédactionnelle dans la mise en œuvre d'actions ou des projets du SDT nécessitant la mise en place des marchés publics à procédure adaptée ou formalisée	526 680	
	5664/2019	Assistance technique et rédactionnelle dans la mise en œuvre d'actions ou de projets du service nécessitant la mise en place de marche public à procédure adaptée ou formalisé	835 211	
	1352/2019	Assistance technique et rédactionnelle relative à la mise en place et à la passation d'un marché public formalisé	625 455	
	002/2019	Assistance technique et rédactionnelle dans la mise en œuvre d'actions ou de projets du service nécessitant la mise en place de marche public à procédure adaptée ou formalisé	4 202 753	
	002/2019	Assistance technique et rédactionnelle dans la mise en œuvre d'actions ou de projets du service nécessitant la mise en place de marche public à procédure adaptée ou formalisé	3 178 125	
	1352/2019	Assistance technique et rédactionnelle relative à la mise en place et à la passation d'un marché public formalisé	594 945	
	F02/2019	Assistance procédure de passation de MAPA (MED)	372 900	
	7354/2021	Assistance juridique dans le cadre de l'élaboration de divers marchés publics et accords cadre, et sur les risques contentieux lors de l'élaboration, la passation, le suivi et la réalisation des marchés du ministère et de ses services administratifs	440 547	
	1508/2020	Appui et accompagnement à la passation des marchés publics DPP et DSP	4 550 000	
	1524/2019	Accompagnement du département des programmes de prévention et du bureau des ressources humaines de la direction de la santé dans la rédaction et le suivi des marchés publics	3 500 000	
768/2019	Assistance à la rédaction des marchés publics	783 000		
LC12094/2018	Mise en œuvre des procédures d'appels d'offres conformément au nouveau code des marches publics de la pf pour la section garage de la dac	6 949 500		

Thématique	Convention-marché-facture/exercice	Prestation	Montant mandaté	Total
	3637/2022	Assistance technique et rédactionnelle pour mise en place marché public formalisé	1 350 000	

Source : CTC à partir d'une extraction du logiciel financier du Pays (2022, non complet)

Avec la montée en puissance progressive de la DCO (13 agents en effectifs cibles), ce type d'accompagnement tend à diminuer significativement puisque la direction a expressément comme mission de conseiller et d'assister les services administratifs et établissements publics sur le droit de la commande publique, d'élaborer et diffuser des outils et des guides d'aide à la passation et à l'exécution des contrats relevant de la commande publique. L'accumulation graduelle d'expérience par les acheteurs publics et l'émergence d'une véritable fonction d'acheteur public permettront à terme d'avancer sans assistance externe.

2.2.2.2 Des règles de computation des seuils à réexaminer

Conformément à l'article A 223-1²³ du CMP, la computation des besoins de l'administration de la Polynésie s'effectue, sous réserve des exceptions prévues par cet article d'une part pour les besoins des directions de l'équipement (DEQ), de l'agriculture (DAG) et de la santé (DSP) et d'autre part pour les besoins faisant l'objet d'achats coordonnés, à l'échelon ministériel.

Les besoins courants communs aux ministères et services de l'administration étant définis de manière stricte par le CMP (ex : service des assurances des véhicules de l'administration, matériels informatiques...), la computation des seuils pour l'acquisition de prestations intellectuelles se fait donc à l'échelon ministériel et il n'est jamais procédé à la somme des besoins en prestation d'assistance réglementaire, d'audit ou d'expertise juridique à l'échelle du Pays.

Cette configuration favorise le déploiement d'une multitude de petites prestations, parfois similaires, éparpillées sur plusieurs ministères et le plus souvent sous les seuils des MAPA, même si l'objet de la prestation reste identique. Par exemple un prestataire de communication, pour la période à partir d'août 2018 disposait de trois conventions identiques dans leur objet mais différentes quant aux bénéficiaires pour un accompagnement de médiatisation des actions auprès du ministère de l'économie verte et du domaine en charge des mines et de la recherche (convention 18.5575, pour 2,1 MF CFP TTC), du ministère de l'équipement et des transports terrestres (convention 5578 pour 875 000 F CFP TTC) et une autre convention pour le ministère du tourisme et du travail (convention 5488, pour 2,1 MF CFP TTC). Si une logique par ministère favorise des prestations sans publicité, ni mise en concurrence, une computation au niveau interministériel en 2018 aurait imposé la passation d'un marché selon une procédure adaptée compte tenu d'un seuil supérieur à 3 MF CFP HT alors en vigueur, susceptible d'attirer plus de candidats. Un niveau interministériel aurait aussi été source de rationalisation avec une seule procédure à passer plutôt que trois.

²³ Dans sa rédaction issue de l'arrêté n° 3111 CM du 24 décembre 2019

A travers cet exemple, qui pourrait être corroboré par les prestations générales de conseil juridique auprès de différents ministères, une réflexion est à initier pour définir le niveau pertinent des besoins au niveau interministériel pour certaines prestations intellectuelles transverses et étendre le cas échéant le périmètre actuel de la DCO en achats coordonnés. Actuellement compétente uniquement pour les acquisitions de mobiliers et de fournitures de bureau destinés aux services administratifs et ministères localisés sur l'île de Tahiti, et les achats en matière de transport aérien international de personnes, une extension à certaines prestations intellectuelles transverses permettrait à cette direction, au-delà de la conduite des procédures, d'avoir une connaissance approfondie des acteurs du secteur et des prix pratiqués.

Recommandation n° 3. : Définir, dès 2024, le niveau pertinent des besoins au niveau interministériel pour certaines prestations intellectuelles transverses.

2.2.3 Les procédures d'achat de prestations intellectuelles utilisées par le Pays

2.2.3.1 De rares procédures d'appel d'offres

Pour les achats supérieurs à 35 MF CFP HT, l'article LP 322-1 du CMP précise que l'appel d'offres est la procédure par laquelle l'acheteur public choisit l'attributaire, sans négociation, sur la base de critères objectifs préalablement portés à la connaissance des candidats. L'appel d'offres peut être ouvert ou restreint²⁴.

Compte tenu d'un seuil élevé et de marchés de prestations intellectuelles atteignant rarement ce montant financier, très peu de marchés ont fait l'objet d'un appel d'offres en dehors de la mission d'assistance auprès du gouvernement de la Polynésie française pour la conception d'un nouveau modèle de PSG en 2021 (marché à 47 MF CFP) et du schéma directeur du foncier de la Polynésie française en 2020 (lot 1 : L'indivision successorale immobilière, 43 MF CFP ; lot n° 2 : Le domaine de la Polynésie française, 44,5 MF CFP).

Il convient d'être vigilant sur les conditions de publicité de tels marchés. Ci celles du schéma directeur du foncier sont satisfaisantes (publicité doublée au journal officiel de la Polynésie française et au bulletin officiel des annonces des marchés publics ; délai de 3 mois pour répondre), celles relatives au marché d'assistance pour la conception d'un nouveau modèle de PSG ont été plus restrictives (journal officiel de la Polynésie française - JOPF - uniquement) avec un délai de seulement 26 jours pour répondre (avis envoyé au JOPF le 20 avril 2021, publié au JOPF le 27 avril 2021 et offre à déposer avant le 16 mai 2021). Selon l'article LP 322-2 du CMP, le délai de réception des dossiers des candidats ne peut pourtant être inférieur à trente jours à compter de la date d'envoi de l'avis d'appel public à la concurrence²⁵.

²⁴ L'appel d'offres est dit ouvert lorsque tout opérateur économique peut remettre une offre. L'appel d'offres est dit restreint lorsque seuls peuvent remettre des offres les opérateurs économiques qui y ont été autorisés après sélection. Le choix entre les deux formes d'appel d'offres est libre.

²⁵ En cas d'urgence, ce délai peut être réduit à douze jours par décision de l'autorité compétente. Aucune notion d'urgence n'était signalée dans l'avis, ni le règlement de consultation.

En appel d'offre, une procédure d'information renforcée est également prévue suite à l'attribution de tels marchés, avec notamment une inscription à la liste annuelle des marchés publics passés par le Pays au-delà de 35 MF CFP HT qui fait l'objet d'une information au JOPF. Là aussi, si cette obligation a bien été respectée en 2020 pour les marchés de réalisation du schéma directeur du foncier, elle n'a par contre pas été effectuée pour le marché de 2021 portant assistance pour la conception d'un nouveau modèle de Protection Sociale Généralisée.

2.2.3.2 Des marchés à procédure adaptée moins nombreux depuis 2020

Le droit de la commande publique autorise des procédures de sélection plus souples, mieux adaptées aux prestations de conseil : les marchés à procédure adaptée (MAPA). Selon l'article 321-1 du CMP, la procédure adaptée est la procédure dans laquelle les modalités de publicité et de mise en concurrence sont déterminées par l'acheteur public, dans le respect des principes mentionnés à l'article LP 111-1. Elle est mise en œuvre dans les cas prévus au II de l'article LP 223-1. Pour la détermination des modalités de publicité et de mise en concurrence, l'acheteur public peut s'inspirer des procédures formalisées, sans pour autant que les marchés en cause soient alors soumis aux règles formelles qu'elles comportent²⁶. Moins rigides, l'acheteur peut dès lors se laisser la possibilité d'engager une phase de négociation avec les candidats.

Si des prestations, indépendamment de leur montant, sont toujours passées en MAPA (ex : des prestations de services d'enseignement, de formation professionnelle...), la plupart des marchés publics de services sont passés par procédure adaptée selon une logique de seuils. Le relèvement des seuils intervenu en 2020 (pour des prestations supérieures à 3 MF CFP HT jusqu'au 31 décembre 2019, puis supérieures à 8 MF CFP HT à partir du 1^{er} janvier 2020) a mécaniquement sorti une grande partie des prestations intellectuelles commandées par le Pays du dispositif des MAPA.

Lorsque ce seuil est atteint, il convient de l'appliquer et de ne pas se contenter de retenir un prestataire par simple démarchage par mail auprès de ses contacts. En l'occurrence, la prestation d'accompagnement et d'animation de la task force PSG (14 MF CFP) n'a bénéficié d'aucune publicité adaptée, dès lors que la procédure repose sur de simples échanges de mails entre le cabinet du ministre et ses contacts pour des recommandations et mises en relations. Ce procédé ne garantit pas le principe de libre accès à la commande publique.

La computation des seuils évoquée précédemment est aussi importante pour que des MAPA puissent être déclenchés et éviter que des directions pratiquent, volontairement ou non, une segmentation de prestations et la répétition d'achats auprès d'un même prestataire. En présence d'un même prestataire et d'un même domaine d'activités sur un période courte, le contrôle des dépenses engagées rappelle ponctuellement à certaines directions (ex : DGRH²⁷) qu'il appartient à l'acheteur public de vérifier si les seuils déclenchent l'application des obligations de publicité et de mise en concurrence identifiées au CMP et qu'aucun besoin ne doit être scindé ou abusivement fractionné dans le but d'échapper aux règles du code des marchés publics.

²⁶ En revanche, s'il se réfère expressément à l'une de ces procédures formalisées, l'acheteur public est tenu de l'appliquer dans son intégralité.

²⁷ Lettre 19708/MEF/CDE du 21 octobre 2021, suite à la convention 8466 MEA/DGRH du 25 octobre 2021.

Une attention particulière doit enfin être portée sur les conventions signées juste sous le seuil des MAPA prévoyant des clauses de reconduction. L'article LP 223-6 du CMP précise expressément que pour les marchés comportant des périodes de reconduction, la valeur à prendre en compte pour les procédures de passation et d'appréciation des seuils correspond à la valeur estimée du marché appréciée sur la durée totale du marché, périodes de reconduction comprises. Pour autant, des acheteurs ont pu estimer la prestation sur l'année initiale, sans tenir compte des périodes de reconductions, faussant le seuil de déclenchement des MAPA. Ainsi, la mission d'assistance pour la mise en œuvre du programme de modernisation des soins de santé primaires 2019-2023 a fait l'objet d'une convention d'un an pour 7 MF CFP (convention 190 du 13 janvier 2020) bien que l'article 3 prévoyait que la convention était renouvelable par deux fois maximum par tacite reconduction. Ayant été renouvelée jusqu'au 31 décembre 2022, le montant total des mandats passés dans le cadre de cette convention s'élève à 21 MF CFP. Dès lors, un MAPA s'imposait.

2.2.3.3 Des prestations passées majoritairement sans publicité ni mise en concurrence

La consultation directe prévue à l'article LP 223-3 du CMP reste un mode important pour les services et ministères compte tenu du relèvement du seuil des MAPA à 8 MF CFP HT opéré au 1^{er} janvier 2020. Les pratiques en la matière divergent entre les directions.

La DIREN, par exemple, alterne entre des consultations restreintes (2017 et 2021) ou ouvertes (2018-2019-2020) pour le suivi de l'impact environnemental du rejet des eaux traitées de l'émissaire de la station d'épuration de Haapiti sur l'île de Moorea. Lorsqu'il s'agit d'une consultation restreinte, elle procède par lettre d'envoi à quelques candidats pré identifiés avec un cahier des charges détaillé. Le nombre de candidats consultés est satisfaisant et comprend des prestataires publics ou privés (par exemple pour la convention établie en 2017, consultation transmise à quatre candidats dont deux sont des bureaux d'études privés. Idem en 2021, où la consultation a été transmise à 3 candidats dont un bureau d'études privé.) Lorsqu'il s'agit de consultations ouvertes, elle procède à un avis de consultation au JOPF.

A l'inverse, d'autres ministères ou services peuvent se fonder davantage sur la notoriété du prestataire acquise au fil des travaux confiés. Ainsi, pour le secteur du tourisme, plusieurs prestations sont confiées par consultation directe à un prestataire qualifié de « consultant reconnu et spécialiste du tourisme ». Déjà en charge de la mise en œuvre et du suivi du déploiement des actions de la stratégie de développement du tourisme 2015-2020 (convention 1407 du 1^{er} mars 2017 au 30 avril 2018), il a également effectué d'autres assistances, cette fois sans mise en concurrence, pour une ingénierie touristique et de communication au profit du ministère en charge du tourisme dans la gestion de la crise COVID (Contrat n°192/MTT du 10 février 2021 3,5 MF CFP, puis Contrat n°957/MTT du 17 juin 2021 4,237 MF CFP). La connaissance acquise par ce prestataire à travers ses différentes missions, avec ou sans mise en concurrence lui confère progressivement un avantage sur les autres prestataires qui peut être déterminant lors d'un futur MAPA ou d'appels d'offres. Pour la nouvelle stratégie du tourisme 2020-2028, réalisée sous forme de MAPA et ayant suscité plus de 6 offres, ce prestataire, à nouveau retenu, est arrivé en première position pour la note technique comptant pour 65% de par la connaissance acquise par les missions précédentes. Il a plus particulièrement fait la différence par rapport aux autres candidats sur le sous critère « connaissance des filières touristiques locales et internationales, des territoires et des acteurs concernés ».

A noter, certains services établissent parfois des conventions type « convention cadre » passées sous le seuil du MAPA permettant ensuite de déclencher des commandes diverses auprès d'un seul prestataire sur une période plus ou moins longue, sur la base d'un tarif horaire fixé en amont dans la convention. Ainsi pour la DAF avec une convention d'assistance générale passée auprès d'un prestataire (convention 4063 du 15 juin 2016 et avenant du 28 décembre 2018) portant sur une durée d'exécution de 3 ans pour un total maximal de 7 458 000 F CFP TTC, et un tarif indicatif de 22 000 F CFP HT de l'heure. Cette convention a servi de cadre juridique à trois lettres de commandes distinctes pour un dispositif règlementaire relatif à l'aide individuelle en vue de favoriser la sortie de l'indivision ; un dispositif règlementaire relatif à l'accessibilité foncière et un dispositif règlementaire relatif aux remblais, jamais adopté. Le même mécanisme est pratiqué dans le domaine de la communication avec une convention cadre pour des prestations de médiatisation où à l'issue d'une consultation par mail et une réponse attendue sous 24 heures, un prestataire a été retenu (convention 5578 de 2018, volume de 250 heures pour 4,5 mois à 875 000 F CFP HT, soit un coût horaire de 3 500 F CFP HT). Dans les deux cas, le prestataire est ensuite sollicité dans cette enveloppe globale, sans forcément atteindre le montant maximal ou le volume maximal de prestations. Si la pratique de convention cadre n'est pas forcément dénuée d'intérêt (cf. point 2.2.4.3), elle reste toutefois peu pertinente lorsqu'elle est pratiquée à une échelle trop réduite et qu'elle finit par sanctuariser des missions pour un prestataire.

En consultation directe, l'acheteur doit finalement veiller à choisir une offre répondant de manière pertinente au besoin, à faire une bonne utilisation des deniers publics et à ne pas contracter systématiquement avec un même prestataire lorsqu'il existe une pluralité d'offres potentielles susceptibles de répondre au besoin.

En conclusion, la Chambre appelle à plus de vigilance dans le respect du Code des marchés publics.

2.2.4 Des axes d'amélioration possibles

2.2.4.1 La définition du besoin

L'exécution financière illustre souvent l'imprécision de l'expression du besoin ou d'une mauvaise évaluation des délais puisqu'un besoin mal défini se traduit souvent par un dérapage financier.

Ainsi, le schéma directeur de l'agriculture (13 165 274 F CFP HT dans la convention du 22 novembre 2018), a fait l'objet d'un avenant de 8 608 864 F CFP HT le 3 mai 2019 pour y traiter différentes questions techniques et de référentiels, de façon à approfondir les perspectives de filières animales. Cet ajout a entraîné une augmentation de 65% du coût initial. Idem pour la prestation pour l'accompagnement et la coordination de la co-construction de la stratégie de spécialisation intelligente de la Polynésie française "S4+PF" qui avait fait l'objet d'une convention initiale de 5,085 MF CFP TTC et dont l'avenant n° 2 a un impact financier fort en rajoutant ici aussi des missions. Avec un total de 8 229 300 F CFP TTC, la prestation connaît, outre une augmentation des délais (durée de 4,5 mois à 16,5 mois en raison de la période COVID) une augmentation de 61% de son coût initial.

La convention relative à une mission d'assistance technique pour la mise en œuvre et le suivi du déploiement des actions de la stratégie de développement du tourisme 2015-2020 (convention 14707 du 7 mars 2017), d'un montant initial de 11,28 MF CFP HT, a également été augmentée par avenant de 3,76 MF CFP HT pour 4 mois de plus. Au total, la prestation connaît une augmentation de 33% de son coût initial.

Si les avenants sont possibles ils restent néanmoins encadrés par le code des marchés publics (article LP 431-1 et LP 431-2) et la jurisprudence et ne doivent pas en principe bouleverser l'économie générale du marché ce qui, aux cas d'espèce, semble le cas, sous réserve de l'appréciation souveraine du juge administratif.

La Chambre rappelle qu'une définition précise du besoin par l'acheteur est la garantie de la bonne compréhension et de la bonne exécution du marché public, de son objet et de ses caractéristiques.

Les prestations « Agile » et la commande publique

Le recours aux prestations « Agile » introduit certes de la souplesse ou de la réactivité dans les projets informatiques mais la compatibilité de cette méthode avec les règles de la commande publique n'est pas sans poser de problème. Contrairement aux méthodes classiques de gestion de projet informatique préconisant un découpage en phases successives des prestations sur la base d'un cahier des charges prédéfini, l'approche Agile privilégie une approche « itérative et incrémentale » dans l'exécution des prestations informatiques. La solution à développer s'enrichit donc progressivement pour atteindre le niveau de satisfaction et de qualité requis et chaque itération (« sprint ») est considérée comme un mini-projet en soi qui comporte toutes les activités de développement.

Les dispositions de l'article LP 221-1 du CMP précisant que « la nature et l'étendue des besoins à satisfaire sont déterminées avec précision avant tout appel à la concurrence ou toute négociation non précédée d'un appel à la concurrence », son recours par le Pays nécessite dès lors la mise en place de bonnes pratiques (regarder l'opportunité d'un accord cadre, privilégier une procédure formalisée ou adaptée, prévoir une tranche ferme et une ou plusieurs tranches conditionnelles, durée courte, insérer dans le marché la faculté de s'arrêter à chaque itération...).

2.2.4.2 La sélection des offres, un moment critique de la procédure

Quelle que soit la procédure déployée, la sélection des offres doit se faire sur la base de critères objectifs, dans le respect des grands principes du droit de la commande publique, en particulier ceux d'égalité d'accès et de traitement de tous les candidats.

En MAPA, si le critère des références peut être utilisé (contrairement à l'appel d'offres), il doit cependant être utilisé à bon escient, c'est-à-dire rendu objectivement nécessaire par l'objet du marché, la nature des prestations et ne pas avoir d'effet discriminatoire. La question de la pondération d'un tel critère est plus particulièrement à maîtriser, notamment pour qu'il ne soit pas le critère déterminant, comme ce fut le cas par exemple avec 50% pour la mission d'assistance et d'appui technique pour assister le ministère de l'économie verte pour renforcer l'accompagnement avec les instances nationales, européennes et internationales en matière de politique agricole (marché 20.7649).

De même, retenir dans un MAPA de mission d'assistance réglementaire et de conseil au profit du ministère de l'économie verte (convention 1763) en premier critère « les prestations similaires effectuées pour le compte des entités publiques (30%) » et en deuxième critère « les compétences dans les politiques publiques portées par le Pays pour (30%) » est biaisé dès lors qu'il s'agit selon le rapport d'analyse des offres dans les deux cas de regarder les contributions du candidat pour l'élaboration de loi de Pays et de codes, l'élaboration de délibérations et d'arrêtés de mise en application, et les assistances diverses effectuées (notes). Les références sont en réalité prises en compte pour 60%.

En termes de rédaction, le rapport d'analyse des offres doit aussi être soigné. Dans l'exemple précédent, le classement des offres mentionne des critères radicalement différents (présentation de la méthodologie, 10 points ; qualifications professionnelles, 10 points et prix 20 points) provenant d'un copier-coller d'un autre marché. Dans un autre marché, reprendre mot pour mot le mémoire du candidat précisant que l'intéressé a tissé des liens institutionnels et informels entre les instances gouvernementales à Paris et les Territoires du Pacifique et à l'appui de plusieurs membres du gouvernement de la Polynésie française qui l'ont récemment missionné à Paris est également à éviter.

L'analyse des offres reste un moment critique, non exempt de susciter des contentieux. Le juge administratif a déjà condamné le Pays sur les conditions d'attribution d'une prestation intellectuelle dans le cadre d'une consultation initiée en avril 2021 par la direction de l'aviation civile de la Polynésie française pour « la réalisation des études économiques et perspectives de développement des îles Marquises en lien avec l'ouverture d'un aéroport international à Nuku Hiva ». Le tribunal administratif de Papeete a ainsi considéré que la méthode de notation du critère de délai d'exécution (comptant pour 20%) a été entachée d'irrégularité dès lors qu'elle a conduit à ce que l'offre économiquement la plus avantageuse ne soit pas choisie. En l'espèce, l'utilisation d'une méthode de notation différente de celle indiquée au candidat évincé l'a classé deuxième, à un point du premier. Le Pays a dû verser au requérant la somme de 2 974 725 F CFP au titre de son manque à gagner du fait de son éviction irrégulière et la somme de 500 000 F CFP en réparation de son préjudice moral.

Les modalités de sélection des offres doivent être portées à la connaissance des candidats. Ceux-ci doivent en effet pouvoir connaître les qualités qui seront appréciées, le poids respectif de chacune d'entre elles et, d'une manière générale, l'ensemble des éléments qui seront utilisés pour juger l'offre.

2.2.4.3 Les accords-cadres et marchés subséquents

D'autres modes de passation sont possibles, le CMP offrant des outils adaptés aux marchés de prestations intellectuelles. Ainsi, les accords-cadres et marchés subséquents, conclus avec un ou plusieurs opérateurs économiques et exécutés au fur et à mesure de la survenance du besoin par l'émission de bons de commande, sont à exploiter. Particulièrement adaptés pour les achats à caractère répétitif, ils présentent le double avantage d'une procédure allégée en phase d'utilisation et d'une réactivité accrue lors de la survenance du besoin. Dans une logique pouvant profiter à l'ensemble des ministères et services, seule une tentative d'accord-cadre avec marchés à bons de commandes a été initiée en 2021 pour les audits avec une liste fermée de prestataires certifiés à utiliser en fonction de thématiques ciblées. La procédure a été déclarée infructueuse compte tenu du peu de candidats ayant répondu et de dossiers complets (1 seul dossier complet sur 3), ce qui privait de facto l'intérêt de passer un accord cadre avec un seul prestataire.

La Chambre invite le Pays à réexaminer les possibilités d'accords-cadres et de marchés subséquents.

-----Conclusion intermédiaire -----

En l'absence de doctrine d'emploi, le recours à des prestataires d'études et de conseils obéit plus à des considérations pragmatiques et conjoncturelles appréciées de manière isolée par chaque ministre ou service qu'à des lignes directrices fixées par le Pays sur l'intervention de tiers dans les affaires publiques, ce qui rend difficile la programmation budgétaire de ces dépenses.

La majorité des cas de recours aux études et prestations de conseils peuvent se justifier compte tenu de la technicité d'un sujet, de l'absence et ou l'insuffisance de compétence au sein du Pays, ou simplement pour bénéficier d'un regard externe et nouveau sur certains sujets. En revanche, le recours à des prestataires d'études et de conseils peut se révéler plus délicat quand il révèle des fragilités structurelles sur un domaine (juridique ou réglementaire), ou intervient dans des attributions incombant en principe aux managers du Pays (fixer leur organisation, leurs procédures internes). Certains recours s'inscrivent en limite de régularité avec des prestataires mensualisés sur des missions de plusieurs années, qui relèvent du contournement des règles applicables aux collaborateurs de cabinet.

Pour le cadre juridique, en dehors des marchés de services de recherches et développement explicitement hors du périmètre du CMP, les conditions d'achats d'études et prestations de conseils sont perfectibles en raison d'un environnement encore fragile des règles relatives à la commande publique. Actuellement éclatées entre de multiples services prescripteurs, compte tenu d'une computation des seuils retenue au niveau ministériel, les procédures déployées reposent encore essentiellement sur des prestations passées sans publicité ni mises en concurrence, plutôt que sur des MAPA d'autant plus que le seuil a été relevé de 3 à 8 MF CFP HT au 1^{er} janvier 2020. Comme pour tout achat, la définition des besoins reste essentielle sous peine de dérapage dans le coût des prestations, et la sélection des offres doit s'inscrire dans le respect des grands principes du droit de la commande publique, en particulier ceux d'égalité d'accès et de traitement de tous les candidats.

3 LES CONDITIONS D'EMPLOI DES PRESTATAIRES D'ETUDES ET DE CONSEILS

3.1 Le pilotage des prestataires

3.1.1 Des acteurs hétérogènes à encadrer

3.1.1.1 Des institutionnels ou des entreprises structurées pour les études et recherches scientifiques

Concernant les études et recherches scientifiques, les acteurs institutionnels (universités, instituts scientifiques, écoles), notamment locaux, restent majoritaires. Quatre acteurs représentent plus de la moitié des mandats du compte 617 entre 2017 et 2021.

Juste après un institut de recherche local (338,6 MF CFP), c'est l'université du Pacifique (235,5 MF CFP) qui reste la principale bénéficiaire des études et recherches financées par le Pays, essentiellement pour des études sur les ressources propres. On retrouve ainsi des études en lien avec la perliculture (naissains) ou l'aquaculture (qualité des milieux de production), la pêche (outils de suivi des dispositifs de concentration de poissons dérivants), l'agriculture (processus de fabrication du rhum, détermination de paramètres physico-chimiques spécifiques de l'huile de coprah raffinée) ou encore les énergies (procédé de climatisation exploitant l'eau de mer profonde). Pour toutes ces études et recherches, le défi réside ensuite dans la capacité de la collectivité et des chercheurs à opérer un transfert de connaissance et de formation pour rendre applicable ces études à la production par les professionnels. L'université du Pacifique procède aussi, dans une moindre dimension, à des productions d'études historiques comme par exemple sur des atolls de la réserve de biosphère (valorisation du patrimoine naturel et culturel) ou encore le fait nucléaire en Polynésie (les atolls des Tuamotu lors des essais nucléaires).

Les universités non polynésiennes interviennent à la marge (5,8 MF CFP) comme par exemple pour la valorisation de coproduits d'huîtres perlières *Pinctada* dans les matériaux cimentaires ; l'amélioration de la survie des Paraha Peue par l'utilisation des algues "Asparagopsis" ou encore le développement d'un traitement des nucléus d'aragonite capable de favoriser la biominéralisation ou l'adhésion mécanique à base de dopamine favorisant l'accrolement du greffon sur le nucléus.

Ces acteurs institutionnels présentent généralement une expérience de longue date, des équipes pluridisciplinaires, des garanties méthodologiques, et pour certaines des certifications « qualité » (ex : certifié iso 90001) facilitant ainsi le pilotage de la prestation.

Tableau n° 21 : Les prestataires d'études et recherches supérieures à 20 MF CFP sur la période 2017-2021, en F CFP

<i>Prestataire</i>	2017	2018	2019	2020	2021	Total général	%
<i>Total général</i>	265 514 536	268 761 882	248 745 674	274 531 195	382 727 959	1 440 281 246	100%
<i>Acteur institutionnel A</i>	74 679 642	71 798 925	41 317 378	70 151 469	80 747 484	338 694 898	23,5%
<i>Acteur institutionnel B</i>	22 850 238	45 579 788	66 839 676	49 709 788	50 664 927	235 644 417	16,4%
<i>Acteur institutionnel C</i>	7 370 644	26 480 000	20 500 000	18 300 000	16 669 809	89 320 453	6,2%
<i>Entreprise A</i>	14 261 006	3 884 912	4 764 563	13 560 512	36 891 489	73 362 482	5,1%
<i>Acteur institutionnel D</i>	1 600 000	7 399 996	13 969 974	10 016 649	22 055 671	55 042 290	3,8%
<i>Acteur institutionnel E</i>	18 226 062	15 958 070	6 580 000	1 100 000		41 864 132	2,9%
<i>Acteur institutionnel F</i>	8 849 558	8 849 558	8 849 558	4 112 172	8 202 220	38 863 066	2,7%
<i>Entreprise B</i>	13 722 494	3 754 713	8 571 390	737 500	3 131 965	29 918 062	2,1%
<i>Acteur institutionnel G</i>	2 586 000	5 000 000	2 400 000	7 000 000	5 960 000	22 946 000	1,6%
<i>Acteur institutionnel H</i>		4 654 547	3 103 031	3 103 031	10 387 244	21 247 853	1,5%
<i>Entreprise C</i>			2 315 370	2 307 875	16 307 889	20 931 134	1,5%

Source : CTC à partir d'une extraction du logiciel financier du Pays, compte 617

3.1.1.2 Des entreprises et des prestataires individuels sur le marché du conseil

Pour le conseil, la part des institutionnels est cette fois-ci relativement faible et la typologie des professionnels beaucoup plus hétérogène. Si aucun prestataire n'exerce a priori sur l'ensemble des services du Pays une « position dominante », quelques-uns se détachent néanmoins par leur volume financier puisque 25 prestataires dépassent les 20 MF CFP de prestations entre 2017 et 2021 et que le prestataire le plus important représente 7,7% de l'ensemble des mandats de la base de données (hors compte 617).

Ces prestataires peuvent se spécialiser dans un domaine comme par exemple l'environnement et l'artisanat, la santé, la communication classique, le tourisme où à l'inverse être fortement polyvalents.

Deux prestataires individuels assurent ainsi une grande partie des prestations d'expertises et d'accompagnement du Pays. Le volume de prestations confiées à ces consultants s'explique, selon le Pays, à la fois par leur qualité de généraliste dans leur domaine et par leur implantation sur le territoire qui constituerait un avantage en termes de prix mais également de disponibilité. Ces consultants auraient acquis une bonne réputation au fil des prestations qui leurs sont confiées, le recours à des prestataires plus spécialisés ne se justifierait dès lors que de façon ponctuelle en fonction du niveau d'expertise recherché et des enjeux en présence.

Tableau n° 22 : Les études et prestations de conseil au-delà de 20 MF CFP (2017-2021), en F CFP

<i>Prestataire</i>	2017	2018	2019	2020	2021	Total	%
<i>Total général</i>	322 057 639	243 117 953	328 071 415	327 817 704	603 828 328	1 824 893 039	100%
<i>Prestataire individuel A</i>	37 939 750	15 941 161	52 174 050	29 472 500	4 181 000	139 708 461	7,7%
<i>Entreprise D</i>	6 470 200	5 578 724	15 302 574	26 705 474	6 697 773	60 754 745	3,3%
<i>Entreprise E</i>	12 746 400	7 638 800	9 336 625	8 828 125	12 251 313	50 801 263	2,8%
<i>Entreprise F</i>			5 663 419	10 459 372	33 053 154	49 175 945	2,7%
<i>Prestataire individuel B</i>	23 975 617	7 844 731	9 333 847		2 449 671	43 603 866	2,4%
<i>Entreprise G</i>	11 390 400	4 056 700	5 051 100	9 288 600	11 627 135	41 413 935	2,3%
<i>Prestataire individuel C</i>			7 069 845	27 033 555	6 050 020	40 153 420	2,2%
<i>Entreprise H</i>			6 244 900	7 069 135	24 260 873	37 574 908	2,1%
<i>Prestataire individuel D</i>	8 240 542	8 542 800	7 458 000	7 525 800	5 695 200	37 462 342	2,1%
<i>Entreprise I</i>				3 809 674	30 477 388	34 287 062	1,9%
<i>Entreprise J</i>			13 084 248	6 990 930	12 989 260	33 064 438	1,8%
<i>Entreprise K</i>					32 344 987	32 344 987	1,8%
<i>Entreprise L</i>			13 204 056		18 973 783	32 177 839	1,8%
<i>Entreprise M</i>			4 520 000	13 356 600	9 519 120	27 395 720	1,5%
<i>Entreprise N</i>	21 816 006	5 265 574				27 081 580	1,5%
<i>Prestataire individuel E</i>	2 935 903	4 758 041	5 171 784	7 037 866	7 037 866	26 941 460	1,5%
<i>Prestataire individuel F</i>	12 204 000	12 204 000	2 034 000			26 442 000	1,4%
<i>Prestataire individuel G</i>	1 356 000	4 361 018	7 411 343	8 542 800	4 077 600	25 748 761	1,4%
<i>Prestataire individuel H</i>		1 150 000	3 034 500		20 285 760	24 470 260	1,3%
<i>Prestataire individuel I</i>	16 921 750	6 147 200				23 068 950	1,3%
<i>Acteur institutionnel I</i>		8 353 222	4 176 611	4 943 079	5 011 934	22 484 846	1,2%
<i>Acteur institutionnel J</i>		7 899 165	13 868 973			21 768 138	1,2%
<i>Prestataire individuel J</i>	10 040 556	3 050 189	2 709 559	2 776 963	2 377 638	20 954 905	1,1%
<i>Acteur institutionnel K</i>	1 500 000	2 500 000	5 131 200	5 131 200	6 631 200	20 893 600	1,1%
<i>Entreprise O</i>	8 136 000	1 796 700	5 017 200	932 250	4 746 000	20 628 150	1,1%

Source : CTC à partir d'une extraction du logiciel financier du Pays, hors compte 617

3.1.2 Le pilotage opérationnel

3.1.2.1 Pendant la mission des prestataires

Les conventions et marchés prévoient généralement la désignation par le service prescripteur d'un référent / chef de projet identifié et disponible qui peut être, selon les enjeux, un cadre d'un service (ex : pour le schéma directeur du foncier, un agent de la section d'information et d'accès aux documents fonciers et généalogiques -SIAD- des affaires foncières) ou un conseiller technique (ex : contrat 192 MTT désigne le conseiller technique du ministère du tourisme en qualité de référent ; idem pour les marchés relatifs à la PSG où le référent est le conseiller technique PSG). Pour un portage politique fort, les directeurs de cabinet peuvent parfois être désignés. Au ministère de la santé, la désignation d'un référent n'est par contre pas effectuée dans les différentes conventions et marchés transmis pour le contrôle.

Ce référent/chef de projet est le contact privilégié du prestataire pendant toute la durée de la convention (ex : pour le schéma directeur de la pêche hauturière). Pour les études passées par la DRM, il participe, avec le personnel de la direction, à l'ensemble du processus d'élaboration des documents dès la phase d'initialisation de la prestation jusqu'aux livrables définitifs (élaboration des termes de référence, suivi de la prestation, corrections et appropriation du projet avant soumission au conseil des ministres et à l'Assemblée de la Polynésie française). Les conventions précisent une « feuille de route » pour le prestataire avec des actions à mener et des livrables à produire. Pour la réalisation de son schéma directeur d'agriculture, le chef de projet et le personnel de la DAG ont également accompagné le travail des prestataires, participé à l'analyse et à la collecte des informations, aidé au chiffrage du schéma directeur, et finalisé/ajusté l'ensemble du document pendant la phase de concertation jusqu'à son adoption définitive en février 2021.

A l'inverse, d'autres prestataires bénéficient d'une liberté beaucoup plus grande dans la réalisation de leurs missions comme pour l'élaboration du nouveau schéma d'organisation sanitaire (SOS 2022-2026) où aucun axe ne figure dans la convention et où seules les modalités pratiques sont décrites (ex : pour l'évaluation du SOS 2015-2021, il est « attendu du prestataire qu'il organise, planifie et pilote les travaux d'évaluation du SOS et en rédige le document final » ; pour l'élaboration du nouveau SOS 2022-2026, le prestataire a « toute latitude pour rencontrer des interlocuteurs, déclencher des réunions et solliciter l'appui des collaborateurs de cabinet »).

Parmi les conventions et marchés examinés, rares sont les dispositions fixant des limites strictes aux prérogatives du prestataire, en précisant par exemple que ce dernier ne pourra prendre part, directement ou indirectement, en aucun cas et en aucune manière à tout processus décisionnel de désignations d'un prestataire, ni à tout processus décisionnel de sélection d'un candidat (convention 14047 du 7 mars 2017).

Comme pour d'autres sujets, il n'y a pas forcément de doctrine clairement établie, précisant le rôle de ce référent afin d'éviter deux écueils : un risque de trop forte implication qui pourrait neutraliser la capacité d'initiative et d'innovation du prestataire, et à l'inverse, une trop faible implication qui laisserait une large liberté de manœuvre au prestataire.

La protection des données personnelles

Avec un règlement général de protection des données (RGPD) applicable en Polynésie française depuis le 1^{er} juin 2019, l'absence dans la quasi-totalité des conventions et marchés de prestation intellectuelle de clause relative à la protection des données personnelles peut ne pas être sans conséquence dans le bon déroulé des missions d'un prestataire. Ainsi, le prestataire chargé de rédiger le schéma directeur de la culture s'est heurté à la réticence de divers interlocuteurs pour lui communiquer des informations nominatives. N'ayant pu collecter des informations ou recenser des parties prenantes, il n'a pu tenir les délais contractuels pour finaliser le schéma.

L'absence de clauses RGPD expose l'administration, outre un problème éventuel dans la réalisation de la mission confiée à un prestataire, à un risque juridique élevé. Une attention particulière mériterait d'être portée sur ce point, notamment lorsqu'il s'agit des prestations d'accompagnement passées dans le domaine de la santé où se pose la problématique des données personnelles, mais aussi médicales que peuvent rencontrer les prestataires dans le cadre de leurs missions.

La plupart des conventions se limitant à préciser que le consultant s'engage à restituer intégralement les documents fournis, il conviendrait dès lors d'insérer dans les conventions et marchés les clauses adéquates en se référant au clausier type élaboré par la commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) et en identifiant précisément les obligations de chacune des parties selon la terminologie spécifique, à savoir « le responsable de traitement », « le sous-traitant », et de préciser notamment le type de données mises à disposition ainsi que la durée.

3.1.2.2 Pour la validation des travaux

Pour la réception et la validation des travaux des prestataires, la pratique est hétérogène, avec différents cas de figure possibles, du moins contraignant au plus exigeant.

Pour les prestations sous le seuil des MAPA, il se peut qu'aucune disposition ne soit prévue ou alors qu'une disposition de validation « sous procédure de silence » soit prévue comme par exemple pour la prestation d'assistance sur le changement climatique avec une validation tacite, en l'absence de notification dans un délai de 7 jours. De même la prestation de recherche sur la conservation des ressources génétiques et l'amélioration du cocotier prévoyait une validation des travaux en l'absence de réclamation dans un délai de 15 jours. D'autres conventions peuvent prévoir une validation par notification écrite du client plus ou moins formalisée (courrier officiel ou mail).

Pour les MAPA et appels d'offres, les services du Pays peuvent faire référence aux dispositions de l'article 26.2 du cahier des clauses administratives générales – prestations intellectuelles -CCAG PI- (soit un délai de 2 mois) pour procéder aux vérifications des documents d'études/rapports/livrables et notifier sa décision de réception, d'ajournement, de réception avec réfaction ou de rejet. D'autres privilégient des mesures ad hoc dans les cahiers des charges administratives particulières (CCAP) pour la validation de chaque livrable, comme par exemple l'instauration d'un dispositif formalisé de contrôle des prestations avec validation de chaque livrable par un comité de pilotage et l'émission d'un procès-verbal de réception²⁸.

Ces comités de pilotage, lorsqu'ils existent, semblent pleinement jouer leur rôle comme pour la validation des projets de schéma directeur de l'artisanat traditionnel et le schéma directeur de la culture confiés en 2020 à un prestataire extérieur. Le comité de pilotage a notamment demandé au prestataire d'inclure dans le projet de schéma directeur de l'artisanat des axes fixés dans le débat d'orientation budgétaire de l'année 2021, de rajouter des indicateurs, repositionner certaines actions sur d'autres axes que ceux proposés par le prestataire et rajouter un impact budgétaire. Pour les marchés les plus significatifs, comme le schéma directeur du foncier, la procédure de validation des travaux peut même prévoir un comité technique composé de spécialistes, doublé d'un comité de pilotage constitué de différents ministres.

²⁸Pour le marché d'assistance à la réforme de la PSG (ex : le CCAP article 8). Idem pour le schéma directeur de l'agriculture où un comité de pilotage est institué pour suivre le bon déroulement et valider les livrables.

Les conventions ou marchés ne décrivant pas précisément les livrables attendus d'un prestataire sont à éviter, au risque de ne pouvoir apprécier objectivement les livrables qui seront remis. Par exemple, la demande de « mettre en place une stratégie orientée vers une communication positive » pour la première convention de stratégie de communication et de coordination des équipes de la direction de la santé dans le cadre du PC de crise COVID ne fixait aucune action ou livrable, contrairement aux conventions suivantes passées en 2020 et 2021 auprès d'un autre prestataire avec des actions et des outils de suivi spécifiés. De même, la prestation d'assistance technique relative à la conception et la mise en œuvre du dispositif d'aide au permis de conduire a fait l'objet d'une convention en 2018 où aucun détail n'était donné dans l'objet de la convention sur les orientations attendues, en dehors des livrables à remettre (« divers travaux, notes, synthèses, rapports relatifs à la mise en œuvre du dispositif »). En 2019, alors que le prestataire avait effectué pendant la première mission un état des lieux du dispositif actuel, du benchmarking et des préconisations, une deuxième prestation a été nécessaire avec le même prestataire (2,8 MF CFP HT) pour achever « la conception et à la mise en œuvre du dispositif préconisé dans la première étude ».

Les prestations incluant notamment un engagement à répondre sous délai court de 48 heures (convention n°7522 du 5 novembre 2018, convention n°4417 du 9 juillet 2018 et convention n°544 du 28 janvier 2020) ou la possibilité d'être consulté oralement (convention n°7428 du 17 octobre 2019) sont aussi délicates à apprécier. Pour ce type de prestations, le Pays n'a d'ailleurs pas toujours su produire les documents éventuels ou récapituler les prestations effectuées, sauf à se retourner vers le prestataire pour pouvoir communiquer à la Chambre les travaux exécutés ou à mettre en pièce justificative des certificats administratifs. Enfin, les travaux effectués par un prestataire n'ont pas été transmis (convention n°8232 du 3 décembre 2018) malgré les demandes répétées de la juridiction. En réponse à la Chambre, ce dernier prestataire n'a communiqué aucun document tel que prévu par la convention (rédaction d'accords ou contrats) et précisé que son action avait porté sur l'organisation de réunions préparatoires, d'entretiens dans les ministères et de réunions internes.

Pour les prestations de conseils il conviendrait d'instaurer, en interne, à l'issue de l'exécution de la convention ou du marché, un processus non seulement de réception des travaux mais aussi d'évaluation systématique qui inclurait l'évaluation de la procédure d'achat, l'exécution par le prestataire, et la satisfaction ou non du besoin initial.

Recommandation n° 4. : Instaurer, dès 2024, un processus d'évaluation spécifique aux prestations de conseils.
--

3.1.3 Le pilotage juridique et financier

3.1.3.1 Des cas de recours à la sous-traitance à circonscrire

Pour les prestations d'études et de conseils, les critères de sélection des offres privilégient, comme c'est l'usage, davantage la valeur technique de l'offre et les compétences des candidats que le critère prix. Par exemple, pour les marchés formalisés, le critère prix représente 30% pour le schéma directeur du foncier et 40% pour la mission d'assistance pour un nouveau modèle de protection sociale généralisée (PSG). Pour les MAPA comme la mission de co-construction de la stratégie de développement du tourisme (35%), le critère de prix est là aussi minoritaire.

Cette pondération rappelle que pour les prestations intellectuelles la part prépondérante de sélection repose d'abord sur la technicité des prestataires, ce qui n'est pas sans incidence sur les possibilités d'autoriser le recours ou non à la sous-traitance. Sans l'interdire complètement, ce qui est irrégulier (ex : convention accompagnement plan prestation très haut débit²⁹) la possibilité laissée d'une sous-traitance permettant de confier à un autre l'exécution d'une partie des prestations doit être circonscrite. Au-delà d'une simple demande d'agrément de sous-traiter, à valider par l'acheteur, il s'agit de définir finement dans les conventions et marchés les prestations pour lesquelles le niveau d'expertise du prestataire retenu est tel qu'elle ne saurait être confiée à quelqu'un d'autre.

Les marchés de prestations intellectuelles se prêtent davantage à la cotraitance, qui permet à plusieurs prestataires de mutualiser leurs moyens professionnels, techniques et financiers, dans le cadre d'un groupement. Une telle solution, d'ailleurs déjà mise en œuvre pour certains marchés (ex : schéma directeur du foncier, lot 2 avec un groupement constitué autour d'un mandataire et 5 co-traitants), mérite d'être encouragée dès lors qu'elle garantit pour l'acheteur que chaque intervenant choisi interviendra bien dans son domaine de compétences.

Dans les prestations contrôlées, figure le cas extrême d'un prestataire consultant en botanique et agroforesterie (1,76 MF CFP, en 2022) chargé d'une mission d'expertise de la filière bois de sculpture et dont les livrables remis au Pays (et présentés à la juridiction) consistent en un mémoire réalisé par un stagiaire.

²⁹ « Le prestataire ne pourra en aucun cas sous-traiter à un tiers, tout ou partie de droits et obligations issus de la présente convention. »

3.1.3.2 Les modalités de tarification

Deux mécanismes sont globalement retenus pour les études et prestations de conseils passées par le Pays :

- Une tarification forfaitaire qui définit un montant de facturation pour la fourniture d'un « livrable » commandé ou d'une prestation prédéfinie. Son montant est fixé d'avance et non ajustable en fonction des moyens mis en œuvre. Ce type de mode de facturation, utilisé dans la plupart des cas de mission d'accompagnement, s'inscrit dans une logique de résultat et de maîtrise de la prestation par des paiements cadencés à l'aune des travaux fournis. Ainsi la réforme de la réglementation minière (ex : convention 6514 du 20 septembre 2017) prévoyait un paiement de 50% au livrable 1 « projet de benchmark », et de 50% au livrable 2 « projet de code minier ». La même logique est appliquée à l'occasion de la réalisation des schémas directeurs qui imposent de passer par différents livrables, avant d'aboutir au produit final.

Plus rares sont les conventions qui décourraient le paiement d'une partie de la prestation de toute production comme la prestation de stratégie de développement des activités physiques et sportives nautiques à vocation touristique (convention 6557 du 21 septembre 2017, montant global de 15,7 MF CFP TTC)) où un règlement de 50% (qui s'apparente de facto à une avance) était prévu dès la signature de la convention alors même qu'aucun des 3 livrables identifiés dans la convention (état des lieux des loisirs nautiques, élaboration d'une stratégie de développement des activités, réalisation des fiches d'actions détaillées) n'avait été initié. Cette pratique n'est pas sans risque pour le Pays en cas d'impossibilité pour le prestataire à produire ensuite les livrables.

- Une tarification unitaire, exprimée en heures ou en jours dans certains cas, proportionnelle au temps passé, est davantage courante pour les missions d'expertise, notamment pour le conseil juridique ou la communication et varie fortement selon le niveau de compétence des prestataires. Cette tarification est généralement encadrée par la convention sur une période en définissant un montant maximal à ne pas dépasser (ex : de juillet à décembre 2018 pour un montant maximal de 1 MF CFP HT). Si elle s'inscrit davantage dans une logique de prestation d'assistance et d'analyse « à la commande », ce type de facturation reste toutefois difficilement contrôlable, puisque le nombre d'heures effectuées repose sur un système déclaratif du prestataire.

Compte tenu de ce risque, ce type de tarification est à limiter et, sans aller jusqu'au référencement systématique des prestataires, pratique qui serait contraire au droit de la commande publique, les services du Pays gagneraient néanmoins à approfondir leur connaissance des différents segments pour acheter de façon plus avisée, en ayant une vision sur les prestataires potentiels mais aussi sur les prix pratiqués et les heures pour une mission « type ».

Des écarts importants de tarification horaire existent entre prestataires de communication, allant de 4 000 F CFP HT pour des actions classiques de communication, à 12 500 F CFP HT pour de la stratégie de communication et jusqu'à 33 000 F CFP HT pour un conseiller placé auprès d'un ministre. De même, pour les universitaires, les tarifs vont du simple au double entre le domaine juridique et le domaine économique.

Une connaissance fine des tarifs pratiqués par domaines (juridique, audit, communication, accompagnement général...) favoriserait un achat éclairé de prestations intellectuelles.

Recommandation n° 5. : Etablir, dès 2024, un recueil informatif des coûts horaires ou journaliers des prestataires, ainsi que des durées pour des missions « type ».

Les prestations intellectuelles dites « gratuites »

A noter, le cas atypique de la convention du 16 mai 2022 pour la mise en œuvre « d'une prestation intellectuelle consistant en la préparation d'un projet de loi du Pays ayant vocation à unifier et consolider les projets de loi du Pays relatifs à la fiducie ». Signée avec deux professeurs d'université métropolitains, cette convention ne prévoit pas de contrepartie financière pour l'expertise même des prestataires, au-delà du défraiement des frais de transport aérien et de logement. Le Pays prend à sa charge les déplacements depuis la métropole (2 billets d'avion en classe économique) et une indemnité journalière de 30 000 F CFP/par jour par personne pendant les deux semaines sur place (soit 420 000 F CFP par personne pour 14 jours).

Les contours juridiques de ces prestations dites « gratuites » dans la convention méritent d'être circonscrits dès lors que les prestations d'expertise s'inscrivent classiquement dans un domaine concurrentiel et qu'elles reviendraient à sortir in fine ces prestations du champ de la commande publique (Article LP 122-1 : les marchés publics sont les contrats conclus à titre onéreux par un acheteur public et un opérateur économique public ou privé pour répondre à ses besoins).

La Chambre attire l'attention du Pays sur la jurisprudence des juridictions administratives requalifiant des contrats sans prix en marchés publics.

3.1.3.3 L'insertion de clauses de pénalités et leur application

Les mécanismes de pénalités, prévus pour les marchés formalisés soit en faisant référence au cahier des clauses administratives générales – prestations intellectuelles (CCAG- PI) soit dans le cadre d'un cahier des charges administratives particulières (CCAP) ne sont pas systématiques pour les marchés passés en procédure adaptée. L'appréciation étant laissée aux ministères, les pratiques diffèrent sensiblement selon les domaines. Ainsi, elles sont prévues par le ministère de l'économie verte et du domaine (ex : (schéma directeur agriculture, 26 MF CFP HT, convention 7979 du 22 novembre 2018, avec une pénalité de 1/3000 du montant total du prix HT payé pour la prestation par jour calendaire de retard) et par le ministère de l'économie bleue (convention 9322 du 30 novembre 2016 pour le schéma directeur de la pêche hauturière, même type de pénalité). A l'inverse, elles ne sont jamais envisagées par le ministère du tourisme (rien dans sa stratégie de développement des activités nautiques en 2017, rien dans le contrat de stratégie touristique 2015-2020, rien dans la convention de stratégie du tourisme 2021-2026).

Le non-respect des délais dans le cadre d'une insuffisance d'un prestataire d'études n'est donc pas sanctionné comme par exemple pour la convention relative à la réalisation des schémas directeurs de l'artisanat et de la culture, convention 19-6424 MCE du 12 septembre 2019 où aucune sanction financière n'a été prise envers le prestataire qui n'a pas rendu le schéma directeur de la culture dans les délais contractuels initiaux (24 juillet 2020) ni même dans les délais modifiés par deux fois (jusqu'au 31 décembre 2020). Lors du COPIL de validation des travaux, ce projet de schéma est pourtant qualifié de peu ambitieux et le travail d'insuffisant.

Un CCAP bien rédigé permet pourtant de faire du sur-mesure en matière de pénalités. Comme par exemple pour le marché d'accompagnement à la réforme de la PSG où il est expressément stipulé à l'article 16 du CCAP que, par dérogation à l'article 14.3 du CCAG-PI, le titulaire n'est pas exonéré des pénalités et qu'il s'expose à deux types de pénalités :

- une « classique », pour une absence ou un retard de remise de livrable, une pénalité de 15 000 F CFP par jour de retard et par livrable sera appliquée au titulaire pendant 10 jours puis de 30 000 F CFP par jour, au-delà.

- une « complémentaire », pour non-respect du niveau d'expertise d'un ou plusieurs membres de l'équipe du titulaire. Le titulaire s'engage dans son offre à constituer une équipe dédiée à l'exécution de la mission. Cette équipe est associée à un niveau d'expérience précis, qui détermine son expertise. Dans le cas où l'acheteur public constaterait en cours d'exécution du marché que le niveau d'expertise proposé par le titulaire n'est pas/plus assuré par les intervenants sur la mission, une pénalité forfaitaire de 50 000 F CFP peut être appliquée. Cette pénalité peut également être appliquée en cas de remplacement d'un membre de l'équipe sans consultation et accord de l'acheteur public. L'application de cette pénalité interviendra après mise en demeure restée sans effet dans un délai de quinze (15) jours calendaires.

Pour les missions d'études et de conseils assorties de livrables à fournir définis dès la convention, et d'une durée d'exécution connue, l'insertion systématique de clauses de pénalités apparait dès lors de bonne gestion.

3.1.3.4 Le cas des conventions à posteriori et des engagements de régularisation

Des conventions peuvent parfois être signées postérieurement au démarrage des prestations comme par exemple pour un prestataire dont les honoraires d'assistance juridique de mars 2017 sont antérieurs à la convention n°2464/MCE/SDE signée le 13 avril 17. De même, pour la convention passée avec le premier prestataire en charge de la stratégie de communication et de coordination des équipes de communication de la direction de la santé dans le cadre du PC de crise COVID, la convention ayant été signée le 6 mai 2020 pour des prestations commencées le 26 mars jusqu'au 30 juin 2020.

Dans les cas les plus graves, il s'agit d'engagements de régularisation, postérieurs à l'achèvement des prestations, qui n'ont fait l'objet d'aucun engagement comptable préalable et sans aucun support juridique. Ainsi, alors que le ministère du travail avait déjà fait en avril et mai 2022 l'objet de rappels pour non-respect de l'engagement préalable, la prestation de recrutement de la directrice du service de l'emploi, de la formation et de l'insertion professionnelles (SEFI) a de nouveau été faite hors engagement comptable et visa du contrôle des dépenses engagées (CDE), en dehors de tout acte juridique (devis, contrat). Une facture est simplement présentée pour paiement.

La délibération n° 2019-47 APF du 27 juin 2019 portant organisation du contrôle des dépenses engagées et l'arrêté 404 CM du 15 avril 1997 modifié instituant la réglementation relative à la comptabilité des dépenses engagées imposent pourtant expressément (article 3) le respect de la règle de l'engagement comptable et le recueil du visa du contrôleur avant l'engagement juridique.

Si le Pays procède ensuite par la production d'un certificat administratif pour justifier la totalité des sommes à mettre en mandatement puis paiement, la Chambre précise que des outils plus adaptés comme la convention de transaction sont à privilégier. Ces dernières permettent non seulement de préciser les sommes dues, mais aussi d'éviter des risques de contentieux.

3.2 Les suites données aux études et prestations de conseils

3.2.1 Une information non centralisée dans les services du Pays sur les recours aux études et missions de conseils

Les plans stratégiques et les schémas directeurs à moyen et long terme sont listés dans le rapport du président, tome 2, depuis 2020. En dehors d'une information sur ces documents cadres (14 adoptés en 2020 et 2021) réalisés par les services ou des prestataires, aucune liste des études et de travaux remis à l'occasion de prestations de conseil commandées n'existe au sein du Pays.

L'article 2.2 de l'arrêté n°2210 CM du 30 décembre 2014 portant création d'un service dénommé direction de la modernisation et des réformes de l'administration (DMRA) prévoit expressément dans ses attributions qu'« afin de garantir une cohérence des réformes engagées par les pouvoirs publics, elle est informée par les ministères compétents, et préalablement à leur déroulement, des études et missions émanant tant de professionnels ou de cabinets d'audit extérieurs à l'administration que des services de l'Etat et portant sur l'organisation et le fonctionnement des services publics ».

Dans les faits, cette obligation d'information préalable n'est pas respectée malgré les circulaires de rappel sous timbre du Président adressées aux ministres³⁰, ce qui peut générer parfois des doublons. Ainsi pour l'accompagnement des directions dans la réalisation de leur plan de continuité d'activité (PCA), pour garantir la méthodologie relative à ces documents au sein des ministères et de leurs services, une démarche d'assistance centralisée était proposée par la DMRA. Un prestataire (lettre de commande n° 370MAE/DMRA du 24 août 2020), coordonné par la DMRA, a permis de sensibiliser les cabinets et services pour finaliser ou d'améliorer les PCA de plusieurs directions. Nonobstant, la direction de la construction et de l'aménagement, a néanmoins passé une prestation directement avec le même prestataire pour l'élaboration de son PCA.

³⁰ Cf. circulaire 3885/PR du 13 juin 2019.

Une information non centralisée ne favorise pas toujours la cohérence des études lancées par différents services. Ainsi, alors que le plan climat 2015-2020 faisait l'objet d'une prestation passée par le service des énergies avec un spécialiste pour l'assistance technique pour l'animation, le suivi et l'évaluation du plan climat énergie sur 3 ans (convention 14.4125 du 28 juin 2017, 15,5 MF CFP mandatés), une autre étude pour l'élaboration d'un plan d'action en matière de changement climatique était initiée par le ministère de la culture et de l'environnement auprès d'un prestataire généraliste (convention n° 4439/MCE du 4 juillet 2019, 1,8 MF CFP mandatés).

L'instauration d'une information préalable auprès d'un service ou d'une direction à désigner par le Pays, avant le passage au contrôle des dépenses engagées, serait de nature à favoriser la cohérence des études et missions de conseils.

Recommandation n° 6. : Instaurer, dès 2024, une information auprès d'un service ou d'une direction à désigner par le Pays, préalablement au lancement d'études ou missions de conseils.

3.2.2 Des études et missions de conseil plus ou moins valorisées

3.2.2.1 Des études qui contribuent à affiner les actions du Pays, notamment pour le développement et la préservation des ressources propres

Les études réalisées entre 2017 et 2022 sur le développement et la préservation des ressources propres par la DRM ou la DAG ont globalement conduit à prendre des décisions importantes.

Pour la perliculture, elles auraient conduit à prendre différentes actions de gestion dont par exemple la mise en place d'un plan de gestion individuelle des déchets perlicoles, ainsi qu'une évolution à terme de la législation de l'exploitation des ressources marines avec des restrictions en faveur de la protection de la biodiversité et de l'environnement (limitation de l'importation de matériel perlicole en matière plastique). Elles auraient contribué également à envisager le développement de produits alternatifs aux matériaux plastiques par des matériaux dégradables plus respectueux de l'environnement (par exemple l'usage de collecteurs en biomatériaux utilisés en perliculture) et à s'orienter vers la programmation d'actions de réensemencements d'huîtres perlières des lagons dont le collectage naturel est déficitaire.

Pour la filière aquacole, elles auraient aidé à choisir entre le développement, le maintien ou l'arrêt d'une filière aquacole. Les études menées ont favorisé la décision de la poursuite ou de l'arrêt (Poisson lapin/Marava -*Siganus argenteus*), du soutien et de l'accompagnement du développement de nouvelles filières aquacoles (en cours d'étude holothuries, huître de roche) et perlicole (perles blister, nacre).

Pour la cocoteraie, ces études auraient servi à dégager des lignes directrices pour les services du Pays et confirmé la nécessité de valoriser la cocoteraie polynésienne autrement qu'à travers la production de coprah et son potentiel de diversification (valorisation des différentes parties du cocotier dans les domaines alimentaires, cosmétiques, énergétique, construction...). Certains éléments de ces études ont été repris dans les fiches d'orientation du Schéma directeur « Agriculture » en Polynésie française 2021-2030³¹.

3.2.2.2 Des études moins valorisées lorsqu'elles sont globalisantes ou dispersées sur plusieurs prescripteurs

Des études ou missions de conseils peuvent ne pas forcément être adaptées compte tenu d'un périmètre trop large. Ainsi pour le plan d'action sur le réchauffement climatique évoqué précédemment, trop généraliste et suivant davantage des objectifs de communication (proposition d'organisation d'une conférence biodiversité climat environnement). De même, pour la « mission scientifique d'éminents chercheurs d'une université étrangère » (convention n°9967/MPF du 26 décembre 2017) pour le développement des ressources primaires d'un coût de 9,5 MF CFP. Faisant suite au déplacement du ministre du développement des ressources primaires dans un autre pays, les échanges initiés entre les deux gouvernements ont donné lieu à l'envoi d'une délégation d'experts universitaires pour appuyer le développement des ressources primaires vers une production plus performante. Devant bénéficier d'une haute expertise scientifique sur les filières et produits existants du secteur primaire, la prestation a consisté en une visite de 7 jours par les experts dans des domaines très différents (vanille, perliculture, aquaculture, agriculture...). Le livrable, un compte rendu de 18 pages, avec des recommandations généralistes formulées à l'occasion de la visite, ne reprend pas de proposition de plan à 5 ans pour le développement des ressources naturelles identifiées, ainsi que de proposition d'ateliers de formation du personnel technique, comme mentionnés pourtant dans la convention.

En réponse à la Chambre, l'ancien ordonnateur a précisé que les paiements avaient été effectués conformément au cadencement prévu par la convention (40% après confirmation de la mission ; 30 % sur présentation d'un rapport d'étude intermédiaire ; le solde à réception du rapport final). Il a également souligné que la proposition de plan à 5 ans nécessitant plusieurs mois d'expertises et de rencontres sur place, elle ne pouvait être effectuée à l'issue du rapport de compte rendu objet de la convention. De même, l'organisation d'ateliers de formation n'était pas possible compte tenu de la multiplicité des filières et de la charge de travail des services. Si ce rapport a finalement alimenté les réflexions selon le Pays au moment de l'élaboration des schémas directeur de l'aquaculture et de l'agriculture, la Chambre constate que les objectifs initiaux n'ont toutefois pas été tenus.

³¹ cf. notamment des fiches : n° 2.3 – Valoriser les projets de diversification de la cocoteraie ; n° 3.1 – Appuyer le développement des filières agricoles à haute valeur ajoutée (dont le monoï de Tahiti) ; n° 3.2 Développer les appellations d'origine protégée et indications géographiques protégées.

Pour la création d'une filière « bois », dont la difficile émergence avait déjà été constatée par la Chambre à l'occasion de son rapport sur l'agriculture en 2017, malgré des études initiées en 2014³², les résultats sont ici aussi difficiles à appréhender dès lors que plusieurs études et prescripteurs interviennent, sur des portions de la problématique « bois » entre 2019 et 2022 :

- Une étude « analyse stratégique filière bois en Polynésie française /étude de l'environnement » en 2019 commandée par la direction de l'agriculture (DAG) a été passée pour identifier à nouveau les facteurs de succès d'une filière bois de pin des caraïbes et des scénarios possibles pour un ou plusieurs acteurs de commercialisation, indispensables au lancement de la filière.

- Une étude initiée par la Délégation à l'Habitat et à la Ville (DHV) pour une expertise visant à évaluer le potentiel de la filière de construction en bois local de la Polynésie française sous forme d'un marché de 2 lots (lot 1 : l'établissement d'un état de lieux de la filière construction en bois local sur l'ensemble du territoire de la Polynésie française ; lot 2 assistance et expertise technique sur la résistance mécanique d'essence de bois).

- Une mission d'évaluation du projet de développement de la filière construction en bois local en Polynésie a également été réalisée à l'initiative cette fois-ci du ministre de l'artisanat.

- Une étude sur une filière « bois de sculpture » en Polynésie française initiée par le ministère de l'agriculture pour établir un état des lieux de la filière et ses besoins en matière première, notamment identifier des surfaces foncières adaptées à la mise en place d'une ressource bois d'œuvre feuillus suffisante.

Tableau n° 23 : Les prestations concernant la filière bois, en F CFP (2017-2021)

Thématique	Convention-marché-facture/exercice	Prestation	Montant mandaté	Total
Filière Bois (sculpture, construction, cocoteraie)	576/2022	Etude de la filière bois de sculpture en Polynésie française	532 800	40 591 268
	F1030/2019	Analyse stratégique filière bois en PF/étude de l'environnement	1 220 400	
	6139/2019	Etudes et d'expertises visant à évaluer le potentiel de la filière de construction en bois local de la Polynésie française (5 prestataires)	3 904 534	
			1 718 377	
			10 321 240	
			4 030 513	
	7631/2019	Prestation de recherche sur la conservation des ressources génétiques et l'amélioration du cocotier en PF	12 222 541	
	3588/2019	Evaluation du projet de développement de la filière construction en bois local en Polynésie	2 828 163	
3104/2017	Etude des activités de diversification des produits de la cocoteraie en PF	3 332 700		
			480 000	

Source : CTC à partir d'une extraction du logiciel financier du Pays

³² Les services du Pays avaient confirmé en 2017 qu'à l'exception de la prise en charge du fret des bois en provenance des îles, aucune des mesures préconisées dans une étude de 2014 n'avait été mise en œuvre et qu'en outre, les métiers et les emplois de la filière étaient inexistantes, qu'il n'existait pas de formation aux métiers du bois au sein du lycée agricole, et que les scieries, peu nombreuses et sous-dimensionnées, étaient fragiles.

Cette absence de coordination sur un domaine pourtant commun (le bois) illustre les difficultés à faire émerger une réelle filière. Si le Pays a précisé que l'étude de 2019 menée par la DAG avait permis d'apporter des éléments de décisions pour une organisation en commun des acteurs de la filière bois local, cette direction poursuit encore en 2022 la structuration et le développement des acteurs privés dans les îles où se trouvent les massifs de pins.

3.2.2.3 Les études ou missions de conseil n'ayant pas connu de suite pour des raisons exogènes au prestataire

Le recours à des études peut enfin intervenir de façon prématurée tant que les arbitrages politiques de principe n'ont pas été rendus, indépendamment de la qualité des études ou des prestations de conseil.

C'est le cas pour la stratégie d'exploration des grands fonds marins, même si le prestataire (4,77 MF CFP mandatés) a effectué en 2019 un inventaire des ressources, proposé une méthodologie de développement et identifié des moyens d'initier le développement. Sur cette base de travail, le ministère en charge des Mines avait proposé par communication en conseil des ministres du 25 octobre 2021 une stratégie d'exploration des fonds marins de la Polynésie française permettant en première phase de cartographier et de recenser le potentiel minier et de délimiter des zones. Bien que l'étude ait permis la définition d'un programme d'actions s'étendant sur 3 ans, organisé en 4 phases, pour un montant total du programme de 1,35 Mds FCP³³, le Pays a finalement fait le choix de la prudence le temps de conforter davantage les connaissances dans ce domaine. Devant un sujet aussi important et dont les impacts environnementaux ne sont pas encore tous identifiés, l'Assemblée de la Polynésie française a adopté le 8 décembre 2022 un projet de délibération présenté par le gouvernement portant déclaration d'un moratoire sur l'exploitation minière des grands fonds marins.

Dans un autre domaine, mais dans une logique similaire, la mission d'assistance sur la valorisation des relations avec la Chine n'a pas permis d'aboutir en raison d'un contexte international dégradé par la crise sanitaire et d'un contexte géopolitique profondément modifié (axe indopacifique, détérioration des relations sino-américaines...) faisant que les projets de coopération avec la Chine étaient de plus en plus difficiles à mettre en œuvre.

³³ La proposition phare de cette étude qui suggérait une prise de participation du Pays dans une filiale polynésienne et l'apport d'une subvention de 1,35 Mds F CFP.

3.2.3 Une capitalisation insuffisante des prestations livrées

Au-delà d'une utilisation immédiate, les études ou les livrables produits à l'occasion de prestations de conseils ne sont généralement plus utilisés. La capitalisation des résultats ne se heurte pas forcément à un obstacle juridique puisque pour la réutilisation des études et des livrables produits lors de missions de conseils, la plupart des conventions prévoient déjà expressément que les documents et supports produits dans le cadre du contrat sont la propriété de la Polynésie française. En interne, c'est l'absence de « bases de données » inventoriant les études et livrables des prestations intellectuelles qui rend difficile la conservation des études pour une réutilisation ultérieure. La DMRA ne dispose pas des études produites par les cabinets ou les services alors même que l'article 2.2 de son arrêté de création précise qu'« un exemplaire du rapport final de l'étude ou de la mission lui est transmis ».

Afin de permettre la conservation de ces données et les rendre accessibles, la création d'une base de données centralisée, au niveau d'un service ou d'une direction à désigner par le Pays, est à envisager. Cette base, constituée par la transmission des livrables des prestations intellectuelles et des études, pourrait ainsi être consultable par tous les services afin de pouvoir sélectionner les productions à prendre en compte dans leurs propres projets.

Recommandation n° 7. : Constituer, dès 2024, une base de données des études et livrables réalisés à l'occasion des prestations intellectuelles.

Un exemple de capitalisation des études

La capitalisation des études scientifiques peut aussi se faire au-delà de la remise de l'étude. La DRM inclut par exemple dans ses différents programmes de recherches & développements souvent la rédaction de guides techniques, de manuels de culture et d'élevage comme par exemple pour l'aquaculture. Ces supports visent à faciliter le transfert de connaissances et de formation pour les porteurs de projets.

La capitalisation peut également se faire lors des rencontres sous formes d'ateliers, des réunions thématiques auxquels participent les professionnels, la DRM et les scientifiques. Enfin des documents de vulgarisation sous forme de magazine (Te Reko Parau) sont réalisés par la DRM pour informer et diffuser les actualités et les derniers résultats et connaissances en matière de recherche sur la perliculture.

3.3 Le conseil : un marché à organiser

Les règles relatives à la déontologie et à la prévention des conflits d'intérêts pourraient être renforcées, tant pour les prestataires que pour les agents publics.

3.3.1 L'encadrement des prestataires

3.3.1.1 Un marché du consulting peu contraignant

En dehors du cas de la consultation juridique qui a fait l'objet d'une délibération n° 2002-162 APF du 5 décembre 2002, il n'existe pas de texte réglementant de façon générale la profession de consultant, ni de règles internes (circulaires ou instructions), visant à encadrer un niveau minimum attendu par les prestataires d'expertise. Dès lors, l'appréciation du niveau de compétence ou d'expérience relève in fine du service ou du ministère qui commande la prestation.

Si certains professionnels présentent des garanties de compétence par leur activité réglementée (ex : avocats, experts comptables) ou leur fonctions (professeurs d'université...), il n'en est pas de même pour d'autres prestataires. Dans le domaine de l'assistance à la commande publique, « un recours parfois dispendieux et peu performant à des cabinets extérieurs » a même été souligné en 2022 par la DCO à l'occasion d'une communication au conseil des ministres³⁴.

3.3.1.2 Des conditions d'exclusion aux commandes publiques du Pays, semblables à n'importe quel prestataire de service

Compte tenu du principe de liberté d'accès à la commande publique, tout opérateur économique, peut se porter candidat à l'attribution d'un marché public, sous réserve de ne pas se placer sous l'effet d'une interdiction de soumissionner. L'article LP 233-1 du CMP précise la liste des interdictions. Pour mémoire, ne peuvent ainsi soumissionner à un marché public, les personnes définitivement condamnées pour l'une des infractions prévues notamment³⁵ au code pénal dans sa rédaction en vigueur en Polynésie française, par : l'article 222-38 (manipulation, dissimulation, blanchiment de capitaux liés au trafic de stupéfiants) ; l'article 222-40 (importation, exportation, trafic, offre, cession de stupéfiants) ; l'article 225-1 (discrimination) ; l'article 226-13 (atteinte au secret professionnel) ; les articles 313-1 à 313-3 (escroquerie) ; les articles 314-1 à 314-3 (abus de confiance) ; les articles 324-1 à 324-6 (blanchiment) ; les articles 413-9 à 413-12 (atteinte au secret de la défense nationale) ; les articles 421-1 à 421-2-3 ou par le deuxième alinéa de l'article 421-5 (direction, organisation ou participation à une organisation ou à un acte terroriste) ; l'article 433-1 ou par le second alinéa de l'article 433-2 (corruption active et trafic d'influence) ; le huitième alinéa de l'article 434-9 ou par le second alinéa de l'article 434-9-1 (entrave à l'exercice de la justice) ; les articles 435-3, 435-4, 435-9 ou 435-10 (corruption active et trafic d'influence de fonctionnaires de l'Union européenne, des États-membres, d'États étrangers ou d'organisations internationales publiques) ; les articles 441-1 à 441-7 ou par l'article 441-9 (faux et usage de faux) ;

³⁴ Communication 310 du 30 juin 2022.

³⁵ D'autres interdictions spécifiques sont prévues au code de la défense nationale.

l'article 445-1 (corruption passive et active des personnes n'exerçant pas une fonction publique); ou par l'article 450-1 (association de malfaiteurs). Cette interdiction concerne aussi les personnes qui ont fait l'objet d'une condamnation inscrite au bulletin n° 2 du casier judiciaire pour les infractions, mentionnées dans le code du travail de la Polynésie française, suivantes : à l'article LP 1132-1 (égalité professionnelle entre les femmes et les hommes) ; aux articles LP 5611-2 et LP 5611-7 (travail dissimulé) ; à l'article LP 5612-1 (marchandage) ; aux articles LP 5321-7 (emploi d'étranger sans titre de travail).

Dans tous les cas, l'interdiction de soumissionner ne s'appliquera qu'à la double condition que les personnes aient fait l'objet d'une condamnation définitive et que cette condamnation ait été prononcée depuis moins de cinq ans à la date de la consultation.

Si pour les marchés, adaptés ou formalisés, les dispositions précédentes préservent le Pays de conclure avec des prestataires indélicats, il n'en est pas de même pour les prestations passées sans publicité ni concurrence. A l'occasion de l'examen de la base de données, la Chambre a constaté que deux prestataires pour des montants inférieurs au seuil des MAPA (un pour une mission de traduction et de conseil pour la vulgarisation des politiques publiques, et un pour une mission d'accompagnement sur un dispositif de permis de conduire) ont été retenus malgré des condamnations pénales. Bien que le Pays ait précisé que les 2 prestataires cités ne donnent pas de consultations juridiques et n'étaient donc pas concernés par l'interdiction fixée par la délibération n° 2002-162 APF du 5 décembre 2002, un problème éthique se pose néanmoins à se faire conseiller par des personnes condamnées.

Sensibilisés sur ce point, le Pays a fait savoir que si l'examen de la recevabilité des candidatures n'était obligatoire qu'en procédure formalisée et en procédure adaptée, rien ne l'empêcherait à l'évidence de vérifier celle du prestataire avec lequel il entendrait conclure un marché dispensé de publicité et de mise en concurrence préalable.

3.3.1.3 Une obligation de confidentialité à géométrie variable

Les prestataires de conseil peuvent avoir accès à des informations ayant un caractère confidentiel et sensible au regard des intérêts du Pays. Dès lors, une obligation de confidentialité est généralement inscrite dans les conventions de prestations intellectuelles.

Il peut s'agir d'une obligation a minima lorsque « le prestataire doit s'engager à prendre toutes les précautions utiles afin de préserver la confidentialité et la sécurité des informations dans le cadre de cette collaboration », ou lorsqu'il s'agit d'une « une obligation de discrétion et de confidentialité quant aux informations qu'il sera amené à connaître dans le cadre des travaux qui lui seront confiés et dont la divulgation serait de nature à porter préjudice aux intérêts de la Polynésie française ».

Des clauses de confidentialité renforcées sont parfois prévues, comme par exemple pour le prestataire sollicité pour la réforme du code minier (convention 24527, article 7). Ayant accès à des documents particulièrement confidentiels, il se voit prescrire « une interdiction de communiquer pendant la convention et après, des informations et documents sur les méthodes, l'organisation et le fonctionnement du ministère en charge du domaine ou de la DAF et à faire preuve d'une discrétion absolue sur l'ensemble des données ou informations dont il pourrait avoir connaissance. ». Ceci afin de positionner efficacement la Polynésie française face aux demandes de sociétés minières et de garantir à terme les intérêts du Pays pour les projets miniers, en matière de préservation de l'environnement, de développement durable et de développement économique.

Tout comme les clauses RGPD à insérer, les clauses relatives aux obligations de confidentialité nécessitent d'être particulièrement soignées selon le niveau d'informations transmis aux prestataires. Le cas échéant, pour les conventions et marchés les plus sensibles, la Chambre souligne que la possibilité existe (cf. CCAG PI article 14.2) d'insérer une clause de pénalités en cas de violation des mesures de sécurité ou de l'obligation de confidentialité.

Le manquement d'un prestataire à ses obligations de confidentialité se pose plus particulièrement pour un cas, ce dernier expliquant dans ses comptes rendus d'activité de 2019 à 2022 faire régulièrement le point sur les missions qui lui sont confiées à un tiers sans lien juridique avec le Pays depuis le 20 décembre 2018, fin de la convention passée avec son cabinet. En avril 2021, dans le cadre de la mission de renforcement avec les autorités nationales, il est précisé que le prestataire et ce tiers ont eu « des contacts et rendez-vous politiques pouvant déboucher sur des investissements dans le secteur du tourisme et de l'énergie. » Dans son compte rendu d'activité du 5 juin 2022 pour la mission concernant la continuité territoriale, le prestataire relate encore « *qu'il se permet de tenir informer M., toujours à l'écoute des dossiers polynésiens* » en décembre 2021, tout comme en mars 2022 où « *il informe M. afin de trouver une solution à la situation préjudiciable {de refus de certificat de transport aérien pour une compagnie aérienne} pour la continuité territoriale* ». Toutes ces conventions lui imposaient pourtant une obligation de confidentialité vis à vis des tiers.

3.3.2 Les risques de conflit d'intérêt

3.3.2.1 Un prestataire ayant pour client à la fois le Pays et des acteurs privés.

Des risques de conflits d'intérêts peuvent se manifester pour les assistances réglementaires et juridiques, notamment dans l'hypothèse où le Pays est conseillé par un prestataire ayant également des relations avec un ou plusieurs acteurs économiques privés. Ces risques, appréhendés actuellement au cas par cas dans les conventions, donnent lieu à des dispositifs plus ou moins contraignants.

Des conventions peuvent ainsi prévoir une obligation de déclaration de potentiels conflits d'intérêt, assortie expressément d'une limite à l'exercice de la consultation juridique pour des tiers. Une telle clause a par exemple été prévue pour le prestataire en charge d'assister le ministère de la santé pour la réalisation du bilan du SOS 2016-2021 et d'élaborer un nouveau SOS 2022-2026, ainsi que pour le prestataire qui conseillait le vice-président³⁶ sur les questions économiques et fiscales.

Pour la réforme du code des mines, le prestataire (convention n° 24257 du 16 novembre 2021) s'engage à n'avoir aucune autre activité professionnelle de consultant qui puisse entrer en concurrence avec celle qui lui est confiée par la Polynésie française, soit pour son propre compte, soit pour le compte d'une autre entreprise, d'une autre collectivité sauf autorisation expresse de la part de la Polynésie française.

³⁶ « Il s'engage en outre à informer le client de ses autres activités d'assistance et de conseil qui seraient susceptibles d'entrer en concurrence avec la mission. Il s'interdit de tirer profit de sa relation contractuelle avec le client pour avantager de quelque manière que ce soit une entreprise privée ou une autre collectivité publique. Il s'interdit également d'effectuer des consultations juridiques au sens de la délibération n°2002-162 APF du 5 décembre 2002 modifiée portant réglementation de la consultation juridique et de la rédaction d'actes sous seing privé. »

Il conviendrait de fixer, sur ces questions, des règles pour harmoniser les pratiques au sein du Pays et définir les modalités concrètes qui préservent les intérêts du Pays et ne pénalisent pas non plus, outre mesure, les prestataires.

3.3.2.2 Le cas d'agents du Pays, exerçant auparavant ou a posteriori des missions de consultants

La consultation de la base de données a mis en exergue une certaine porosité entre des agents du Pays (au sens large : fonctionnaires, agents non titulaires, collaborateurs de cabinet) et les fonctions de consultant.

Certains prestataires ont pu devenir ensuite agents du Pays ou collaborateurs de cabinet. Ainsi, un prestataire sollicité pour réaliser un audit de la direction de l'aviation civile en décembre 2017 a été nommé le mois suivant sur l'emploi fonctionnel de directeur de l'aviation civile de Polynésie française du 2 janvier 2018 au 20 janvier 2019 inclus. Des transitions de « prestataires à collaborateurs de cabinet » se sont effectuées aussi dans des délais très proches (ex : pour un prestataire dernière convention le 20 septembre 2017 auprès du ministre du tourisme et du travail, puis chargée de mission le 15 décembre 2017 auprès de la ministre du tourisme et du travail de 2018 à 2021 ; pour un autre prestataire dernière prestation commandée le 10 mai 2021 par le ministre de la culture et de l'environnement, puis conseiller technique le 2 août 2021, au sein de ce même ministère en 2021 et 2022).

Si les transitions précédentes, y compris dans des délais courts, n'appellent pas de commentaire dès lors que les collaborateurs ou agents n'ont effectivement plus d'activités de prestataire, les transitions en sens inverse, dans des brefs délais, sont nettement plus délicates lorsqu'elles interviennent dans leur « cœur de métier » en tant que prestataire.

Signalons le cas d'un agent non titulaire, attaché d'administration, recruté à durée déterminée du 1^{er} février 2021 au 31 mars 2022 inclus comme gestionnaire des marchés publics au Service des Moyens Généraux, qui a effectué une prestation dès le mois de mai 2022 au profit de la direction des systèmes d'information (DSI) pour une assistance technique et rédactionnelle pour la mise en place d'un marché public formalisé, alors qu'une telle mission incombe à la DCO.

Le cas d'un cadre fonctionnaire du Pays en disponibilité pour convenances personnelles du 17 novembre 2018 au 16 novembre 2024, spécialiste en fiscalité, intervenant directement dans son domaine de prédilection est plus particulièrement à souligner. Depuis sa mise en disponibilité, il a par exemple³⁷ assuré une consultation sur l'évaluation de l'efficacité du dispositif de la défiscalisation locale pour la Délégation Polynésienne aux Investissements, une mission de définition d'une politique de développement de la fiscalité communale pour l'Assemblée de la Polynésie française ou encore une étude sur une aide à l'industrie locale en alternative à la taxe de développement locale. Les deux missions d'assistance et de conseil passées auprès de la vice-présidence ministre de l'économie (conventions 7428/VP du 17 octobre 2019 et 696 du 3 février 2020) consistaient à apporter une expertise économique et fiscale pour accompagner le développement économique du Pays et à assister la vice-présidence dans le pilotage des mesures s'inscrivant dans le cadre de réformes fiscales. Il pouvait également conseiller ponctuellement le vice-président sur tout dossier à portée fiscale. Dans ce cadre, ses travaux portaient sur des simulations fiscales, des propositions de modifications proposées à la loi de Pays - LP 2017-43 portant incitations à la réalisation des grands investissements, des rédactions techniques de modifications de la LP...

Des collaborateurs de cabinet, conseillers techniques ou chargés de mission, sont aussi devenus ensuite prestataires de conseil dans des transitions plus ou moins courtes dans leur ancien périmètre ministériel ou pas (pour un conseiller technique fin de contrat auprès du ministère de l'équipement et de l'aménagement le 13 janvier 2017, premier contrat de prestataire le 7 juin 2017 auprès du ministère du logement et de l'aménagement ; pour un autre conseiller technique fin de contrat auprès du ministre de la modernisation le 4 décembre 2019 puis premier contrat de prestataire le 11 février 2021 pour le ministère des finances).

Actuellement seule une commission administrative paritaire³⁸ examine les demandes de placement en disponibilité pour les fonctionnaires. Les membres sont consultés uniquement pour avis, avant décision de l'autorité compétente, à savoir la DGRH, par délégation du ministre en charge de la fonction publique.

Il conviendrait, à tout le moins, à défaut d'instaurer une commission de déontologie, de mettre en place un dispositif pour encadrer ces périodes de transition. Un délai de carence entre les anciens agents du Pays (au sens large, agents titulaires, non titulaires ou collaborateurs de cabinet) et les fonctions de prestataire pourrait être envisagé afin de préserver les intérêts de chaque partie.

Recommandation n° 8. : Envisager, dès 2023, un dispositif pour encadrer les transitions d'agents du Pays à prestataires du Pays.

Le Pays n'a pas répondu sur ce point important soulevé par la Chambre.

³⁷ Cf marché sur stratégie tourisme 2020-2025, mémoire du candidat

³⁸ Dont l'organisation, la composition et le fonctionnement sont fixés par les articles 20 à 59 de la délibération n° 95-216 AT du 14 décembre 1995 modifiée.

-----Conclusion intermédiaire -----

Avec des prestataires d'études et de conseils aux profils très hétérogènes, acteurs quasi institutionnels ou consultants individuels, le pilotage opérationnel, pendant la mission et pour la validation des travaux, demeure un point essentiel pour que le recours à des prestataires soit pleinement bénéfique pour le Pays. Une conduite renforcée, aussi bien pendant la mission avec la désignation systématique de référents et la prise en compte de contraintes contemporaines (règles RGPD), que pour la validation des travaux avec un dispositif idoine de contrôle des prestations permet de ne pas subir une prestation. Un pilotage juridique et financier plus fin contribuerait aussi à sécuriser les prestations en favorisant notamment la cotraitance plutôt que la sous-traitance, une meilleure connaissance des tarifs pratiqués et en prévoyant des mécanismes de pénalités.

La capitalisation de ces études et livrables produits, en dehors de leur utilisation immédiate, est également un point clé afin de pouvoir profiter ultérieurement à un autre service ou d'éviter des prestations en doublon. Une information préalable et une centralisation effective des livrables au sein d'une direction ou d'un service à désigner par le Pays favoriseraient une cohérence des cas d'emploi des prestataires, ainsi que la traçabilité des missions.

Afin de se prémunir des éventuels conflits d'intérêt pouvant naître de la porosité observée entre les agents du Pays (au sens large : fonctionnaires, agents non titulaires ou collaborateurs de cabinet) et les prestataires, un dispositif établissant des règles déontologiques reste à définir afin de préserver les intérêts de chaque partie.

ANNEXES

Annexe n° 1. Prestataires en paiement quasi continu.....	84
Annexe n° 2. Glossaire.....	85

Annexe n° 2. Glossaire

Sigles	Significations
<i>BDA</i>	Bureau des avocats
<i>CDE</i>	Contrôle des dépenses engagées
<i>CEJ</i>	Cellule des études juridiques
<i>CCAG</i>	Cahier des clauses administratives générales
<i>CCAP</i>	Cahier des clauses administratives particulières
<i>CMP</i>	Code des marchés publics
<i>CRS</i>	Conseil des réformes stratégiques
<i>DAF</i>	Direction des affaires foncières
<i>DJS</i>	Direction de la jeunesse et des sports
<i>DCO</i>	Direction de la commande publique
<i>DIREN</i>	Direction de l'environnement
<i>DAG</i>	Direction de l'agriculture
<i>DAR</i>	Délégation à la recherche
<i>DEQ</i>	Direction de l'équipement
<i>DGRH</i>	Direction générale des ressources Humaines
<i>DMRA</i>	Direction de la modernisation et de la réforme de l'administration
<i>DRM</i>	Direction des ressources marines
<i>DPI</i>	Délégation Polynésienne aux Investissements
<i>DPF</i>	Délégation Polynésienne française
<i>DSFE</i>	Direction des solidarités, de la famille et de l'égalité
<i>DSI</i>	Direction des systèmes d'information
<i>DUERP</i>	Document unique d'évaluation des risques professionnels
<i>LP</i>	Loi du Pays
<i>MAPA</i>	Marché à procédure adaptée
<i>PCA</i>	Plan de continuité d'activité
<i>PSG</i>	Protection sociale généralisée
<i>RGPD</i>	Règlement général de protection des données
<i>SGG</i>	Secrétariat général du gouvernement
<i>SIAD</i>	Section d'information et d'accès aux documents fonciers et généalogiques
<i>SOS</i>	Schéma d'orientation sanitaire



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

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

Chambre territoriale des comptes de la Polynésie française

BP 331 - 98713 PAPEETE TAHITI

Téléphone : 40 50 97 10

Télécopie : 40 50 97 19

polynesiefrancaise@crtc.ccomptes.fr