



Nouméa, le 20 JUL. 2017

Le président

CONFIDENTIEL
RECOMMANDE AVEC A.R.

A

Dossier suivi par : Félix CHATEL
Greffier : felix.chatel@crtc.ccomptes.fr

Réf. : N°17-G - 373

Mme Françoise Suve
Présidente du syndicat mixte de
l'aquarium
61 promenade Roger Laroque
BP 8185
98807 NOUMEA CEDEX

Objet : Contrôle de la gestion du syndicat mixte « Aquarium de Nouméa et de la province Sud » – ROD2
P.J. : rapport d'observations définitives

Par lettre du 19 mai 2017, vous avez été rendue destinataire du rapport d'observations définitives concernant le contrôle de la gestion du syndicat mixte « Aquarium de Nouméa et de la province Sud », arrêté par la chambre dans sa séance du 18 mai 2017.

Conformément aux dispositions de l'article L. 262-68 du code des juridictions financières, vous disposez d'un délai d'un mois pour adresser au greffe de la chambre territoriale des comptes de Nouvelle-Calédonie une réponse écrite à ce rapport d'observations, à compter de sa réception.

Cet envoi n'a pas fait l'objet d'une réponse de votre part ; le rapport doit, désormais, être communiqué aux membres de votre assemblée délibérante dès sa plus proche réunion. Il doit être inscrit à son ordre du jour, être annexé à la convocation adressée à chacun des membres et donner lieu à un débat conformément à l'article R. 262-126. Jusqu'à cette date, ces documents restent confidentiels.

A compter de la date de réunion du conseil d'administration, que vous voudrez bien me faire connaître, la communication du rapport à toute personne qui en fera la demande est de droit, conformément aux dispositions de l'article R. 262-128 du code des juridictions financières. J'en transmets par ailleurs une copie au haut-commissaire et au directeur local des finances publiques conformément à l'article R. 262-129 du code des juridictions financières ainsi qu'aux ordonnateurs des collectivités locales qui apportent un soutien financier au syndicat mixte « Aquarium de Nouméa et de la province Sud » (Nouvelle-Calédonie, Province Sud et mairie de Nouméa).



Jean-Yves Marquet



ROD 2017-007 du 18 mai 2017

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

RELATIF A LA GESTION

DU SYNDICAT MIXTE « AQUARIUM DE NOUMEA ET DE LA

PROVINCE SUD »

EXERCICES 2012 et suivants

SYNTHESE

Le syndicat mixte a été créé en 2005 par la Nouvelle-Calédonie, la province Sud et la Ville de Nouméa pour gérer le nouvel aquarium, ouvert au public en 2007. Le syndicat mixte est administré par un conseil d'administration composé de représentants des membres fondateurs, à raison de quatre représentants pour la province Sud et la Commune de Nouméa et de deux représentants pour la Nouvelle-Calédonie. Les membres fondateurs contribuent au financement du syndicat mixte à hauteur respectivement de 40% pour la province Sud et la Commune de Nouméa et de 20% pour la Nouvelle-Calédonie. La chambre souligne que cette clef de répartition statutaire est juridiquement opposable aux membres du syndicat.

D'une manière générale, l'instruction a mis à jour une insuffisance de rigueur dans la gestion courante de l'établissement et une absence de vision prospective.

Un projet qui devait s'autofinancer

Aux termes de la convention de financement au titre du fonds européen de développement, « l'aquarium représentera un service public et en même temps une infrastructure touristique (...). Les revenus permettront une autosuffisance dès la cinquième année, permettant de donner une autonomie financière à l'Administration ». La chambre constate que cette perspective n'a pas été atteinte, ni même amorcée, et que les participations des membres statutaires représentent, en 2015, 56% des produits de fonctionnement et, en volume, un niveau équivalent à celui du premier exercice d'exploitation, soit 154 MF CFP contre 160 MF CFP.

Une activité qui s'essouffle

L'aquarium a accueilli 119 988 visiteurs payants en 2015 contre 107 196 en 2012, soit une augmentation de 12%. Le nombre d'entrées connaît cependant un fléchissement en 2015 (-1,3%). L'effet ouverture du parc constaté en 2014, avec une augmentation de 7,7% du nombre d'entrées, n'est pas confirmé en 2015. Les travaux liés aux malfaçons, qui devront être entrepris à brève échéance, affecteront la fréquentation et le chiffre d'affaires de l'établissement.

En 2015, les visiteurs locaux et les croisiéristes, principalement des australiens, représentent respectivement 45% et 28% des entrées. Les visiteurs locaux ne constituent plus, pour la première fois depuis l'ouverture de l'aquarium, la clientèle principale. Par ailleurs, l'établissement peine à valoriser le potentiel de développement que constituent les croisiéristes.

L'activité pédagogique de l'établissement connaît un développement important illustré par le volume d'animations hebdomadaires qui est multiplié par quatre entre 2012 et 2015. Il est peu probable cependant qu'une augmentation du volume des animations puisse générer une augmentation sensible de la fréquentation.

L'aménagement du parc : un projet non maîtrisé

L'opération d'aménagement du parc aurait dû, en raison de son montant prévisionnel, donner lieu à une procédure formalisée conformément aux dispositions de la délibération n° 136/CP portant réglementation des marchés publics. De plus, une part importante de dépenses a été réalisée hors marchés. L'établissement a manqué aux obligations de transparence et de mise en concurrence, créant une insécurité juridique et un risque financier.

In fine, le coût des travaux et des aménagements, hors études et maîtrise d'œuvre, s'est élevé à 118,2 MF CFP contre une estimation initiale de 62,4 MF CFP, soit une augmentation de près de 90%. Par ailleurs, l'opération a été financée, pour partie, sur des crédits de fonctionnement ce qui a conduit à en brouiller la lisibilité.

La réalisation de ce projet, du fait d'une insuffisante préparation, a affecté l'équilibre budgétaire de l'établissement et généré des difficultés importantes de trésorerie.

Repenser le modèle de développement

L'établissement ne dispose pas de données statistiques fiables sur son activité et ne mesure pas le coût de ses missions. Ces constats conduisent la chambre à recommander à l'établissement de recenser de manière rigoureuse le nombre d'entrées, par type de clientèle, et de se doter d'outils de comptabilité analytique afin de disposer de données fiables pour la définition et l'évaluation de ses orientations.

La gestion de l'établissement ne comporte pas de dimension prospective. Ainsi, l'augmentation des tarifs au 1^{er} janvier 2016 ne traduit pas une orientation stratégique, mais répond à la contrainte de restaurer la capacité d'autofinancement à la suite de l'opération d'aménagement du parc. Une première phase d'aménagement du parc a été réalisée sans qu'un projet d'ensemble et un calendrier ne soient définis. Par ailleurs, les éléments recueillis quant à la fréquentation de l'établissement par les différents types de clientèle ne font pas l'objet de mesures adaptées.

La chambre ne peut que recommander à l'établissement l'adoption d'un plan de développement à moyen terme qui définira les objectifs stratégiques, les actions à mettre en œuvre pour les atteindre, un calendrier de réalisation et des indicateurs de suivi et d'évaluation. Celui-ci devra définir le niveau soutenable de l'engagement financier des membres statutaires au regard de la réalisation des missions et des objectifs fixés et sera l'occasion d'examiner l'ensemble des modes de gestion envisageables.

Des pratiques qui affectent la fiabilité des comptes

Il ressort de l'examen des comptes que les écritures de transfert des immobilisations en cours ne sont pas réalisées de façon régulière, que les provisions pour dépréciation de créances et gros entretien ne sont pas constituées et que les amortissements ne sont pas inscrits pour leur totalité dès le budget primitif. Par ailleurs, le rattachement des produits et des charges à l'exercice n'est pas systématiquement effectué et des factures ne sont pas réglées dès leur réception. Ces pratiques affectent la sincérité des comptes et l'image fidèle de la réalité que ces derniers doivent traduire.

Restaurer l'autofinancement

L'épargne nette s'établit, après retraitement, à 5 MF CFP en 2015 contre 39,2 MF CFP en 2012, soit une diminution de 87%. Cette diminution traduit le différentiel d'évolution des dépenses et des recettes de fonctionnement, qui augmentent respectivement de 11,9% et de 0,5%, et la prise en compte à compter de 2014 du remboursement de l'annuité liée aux travaux d'aménagement du parc. Le taux d'épargne nette est de 1,7% en 2015 contre 14% en 2012. L'établissement a puisé dans son fonds de roulement, en 2014, pour financer l'aménagement du parc. Le fonds de roulement retraité s'établit à 16,8 MF CFP en 2015, soit 22 jours de fonctionnement, contre 53,7 MF CFP en 2012, soit 82 jours de fonctionnement. Cette situation a obéré la trésorerie de l'établissement qui a rencontré d'importantes difficultés pour le règlement de ses fournisseurs.

L'établissement devra, en conséquence, restaurer son autofinancement afin, d'une part, de conforter son fonds de roulement et sa trésorerie et, d'autre part, d'assurer le financement de son plan patrimonial et de son développement.

L'ordonnateur indique que « ce rapport met en exergue l'impérative nécessité de réformer le fonctionnement de l'établissement, en impliquant toutes les parties prenantes dans une réflexion portant sur une nouvelle gouvernance, un nouveau mode de gestion dans un nouveau cadre statutaire. Il est temps d'inscrire rapidement cette structure dans une perspective différente répondant aux ambitions affichées par les membres fondateurs et qui ont présidé à la création de cet outil touristique majeur pour le territoire ». Le président du gouvernement et la maire de Nouméa abondent en ce sens.

SOMMAIRE

1	LE CADRE GENERAL DU CONTROLE	11
1.1	RAPPEL DE LA PROCEDURE.....	11
1.2	PRESENTATION SUCCINCTE DE L'AQUARIUM ET DU SYNDICAT MIXTE	11
2	L'ADMINISTRATION ET LE FONCTIONNEMENT DU SYNDICAT	13
2.1	LES DISPOSITIONS APPLICABLES	13
2.2	LA CREATION DU SYNDICAT	13
2.3	LES STATUTS ET LE REGLEMENT INTERIEUR.....	14
2.4	LA GESTION DU PERSONNEL.....	16
2.4.1	<i>Optimiser la gestion des ressources humaines.....</i>	<i>16</i>
2.4.2	<i>Des contrats sans fondement juridique</i>	<i>17</i>
2.5	LE TRANSFERT DE GESTION	19
2.6	LE RISQUE JURIDIQUE INHERENT AUX RELATIONS AVEC L'ASSOCIATION « FONDATION CATALA-STUCKI »	19
3	DES PRATIQUES QUI AFFECTENT LA FIABILITE DES COMPTES	21
3.1	DES DOCUMENTS BUDGETAIRES INCOMPLETS.....	21
3.2	LA REALISATION DES DEPENSES ET DES RECETTES D'EQUIPEMENT.....	22
3.3	LA REALISATION DES DEPENSES ET DES RECETTES DE FONCTIONNEMENT	22
3.4	LE DEFAUT DE TRANSFERT DES IMMOBILISATIONS EN COURS.....	23
3.5	UNE EVALUATION INSINCERE DES AMORTISSEMENTS	23
3.6	DES PROVISIONS A CONSTITUER	24
3.6.1	<i>Les provisions pour dépréciation d'actifs.....</i>	<i>24</i>
3.6.2	<i>Les provisions pour gros entretien.....</i>	<i>25</i>
3.7	DES CHARGES ET DES PRODUITS NON RATTACHES OU NON COMPTABILISES	26
3.8	DES RETENUES DE GARANTIE A SOLDER	27
4	L'ANALYSE FINANCIERE	28
4.1	UN PROJET MIXTE DEVANT S'AUTOFINANCER	28
4.2	L'ATTRITION DE L'EPARGNE DE GESTION.....	29
4.3	LES DEPENSES REELLES DE FONCTIONNEMENT	30
4.3.1	<i>Des charges à caractère général sous évaluées</i>	<i>30</i>
4.3.2	<i>Suivre et maîtriser les charges de personnel.....</i>	<i>32</i>
4.4	LES RECETTES REELLES DE FONCTIONNEMENT.....	32
4.4.1	<i>Une érosion récente des produits des services.....</i>	<i>33</i>
4.4.2	<i>Des participations en retrait.....</i>	<i>34</i>
4.5	LA PRECARISATION DU FONDS DE ROULEMENT ET DE LA TRESORERIE.....	35
4.6	L'HYPOTHEQUE DES MALFAÇONS DES OUVRAGES	37
5	L'AMENAGEMENT DU PARC : UN PROJET NON MAITRISE	39
5.1	UNE PROCEDURE CONTESTABLE	39
5.2	UNE DEFINITION INSUFFISANTE DES BESOINS.....	40
5.3	UN FINANCEMENT PEU LISIBLE	42
6	UNE ACTIVITE QUI S'ESSOUFFLE	44
6.1	UNE FREQUENTATION QUI STAGNE A COMPTER DE 2015	44
6.1.1	<i>Un tassement des entrées payantes</i>	<i>44</i>
6.1.2	<i>Fiabiliser les données par origine.....</i>	<i>45</i>
6.2	VALORISER LE POTENTIEL DES CROISIERISTES	47
6.3	L'ACTIVITE PEDAGOGIQUE ET SCIENTIFIQUE.....	48
6.3.1	<i>L'animation pédagogique.....</i>	<i>48</i>
6.3.2	<i>L'activité scientifique.....</i>	<i>49</i>

6.4	UNE AUGMENTATION DES TARIFS CONTRAINTE	49
6.4.1	<i>Les droits d'entrée</i>	49
6.4.2	<i>La boutique</i>	51
6.4.3	<i>Les locations</i>	51
6.5	SECURISER LA PERCEPTION DES RECETTES	52
6.6	DEFINIR UNE STRATEGIE DE COMMUNICATION.....	54
7	DEFINIR UN MODELE DE DEVELOPPEMENT	56
7.1	UN DIAGNOSTIC LACUNAIRE	56
7.1.1	<i>Mesurer le coût des activités</i>	56
7.1.2	<i>Des orientations à valoriser</i>	58
7.2	ELABORER UN SCHEMA DIRECTEUR.....	59
8	REPONSE AU RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES.....	62
8.1	REPONSE DE MONSIEUR LE PRESIDENT DE L'ASSEMBLEE DE LA PROVINCE SUD.....	62

**Liste des recommandations formulées par la chambre
territoriale des comptes**

- Recommandation n° 1 :17**
- La chambre recommande au syndicat l'élaboration d'un bilan social qui lui permettrait de disposer de données formalisées sur les différents volets de la gestion des ressources humaines.**
- Recommandation n° 2 :20**
- La chambre recommande au syndicat de clarifier les relations financières et de gestion avec l'association « Fondation Catala-Stucki » dont il est membre.**
- Recommandation n° 3 :28**
- La chambre rappelle au syndicat et à ses membres la nécessité de tendre vers la réalisation des objectifs de la convention de financement n° 5819/NC.**
- Recommandation n° 4 :32**
- La chambre recommande au syndicat de réaliser un suivi et une analyse de sa masse salariale afin d'identifier ses composantes et celles de son évolution, comme le glissement vieillesse technicité (GVT), les créations ou transformations de postes et les remplacements pour congés longue maladie ou maternité.**
- Recommandation n° 5 :38**
- La chambre recommande qu'une information précise et complète soit apportée au conseil d'administration sur la question des malfaçons.**
- Recommandation n° 6 :47**
- La chambre recommande au syndicat de recenser de manière rigoureuse le nombre d'entrées selon le mode de vente, la catégorie tarifaire et le pays d'origine, afin de disposer de données fiables permettant de définir et d'évaluer ses orientations.**
- Recommandation n° 7 :48**
- La chambre recommande au syndicat de valoriser le potentiel que constituent les croisiéristes par tous les moyens jugés pertinents par celui-ci.**
- Recommandation n° 8 :51**
- La chambre recommande au syndicat de réfléchir à l'évolution du mode d'organisation de l'activité boutique pour en assurer la régularité, la sécurité et le dynamisme.**
- Recommandation n° 9 :52**
- Dans une optique de lisibilité budgétaire et promotionnelle, la chambre recommande au syndicat de clarifier sa politique en matière de location d'espaces.**

Recommandation n° 10 :54

La chambre recommande au syndicat de mettre en place, au plus tôt, une comptabilité de stocks concernant la boutique, de veiller à la tenue rigoureuse des régies, de renforcer l'organisation et d'améliorer le fonctionnement de l'accueil et de la boutique.

Recommandation n° 11 :55

La chambre recommande au syndicat de définir un plan global de communication qui s'inscrira dans le cadre de son schéma stratégique et contribuera à la réalisation de ses objectifs. Celui-ci définira les modalités d'évaluation et de mesure des résultats des actions conduites en termes de fréquentation.

Recommandation n° 12 :58

La chambre recommande au syndicat de se doter d'outils de comptabilité analytique afin d'évaluer le coût de ses différentes missions et activités et de disposer de données fiables pour la définition de ses orientations.

Recommandation n° 13 :60

La chambre recommande au syndicat l'adoption d'un plan de développement à moyen terme qui définira les objectifs stratégiques de l'établissement, les actions à mettre en œuvre pour les atteindre, un calendrier de réalisation et des indicateurs de suivi et d'évaluation.

Recommandation n° 14 :61

La chambre recommande de renforcer la synergie entre la stratégie et les actions menées par le syndicat et les politiques conduites en matière de développement du tourisme, et à cette fin, notamment, d'examiner le principe d'une représentation des acteurs institutionnels du tourisme à son conseil d'administration.

**Liste des rappels d'obligations juridiques
formulées par la chambre territoriale des comptes**

Rappel d'obligation juridique n° 1 :	15
La chambre rappelle au syndicat mixte qu'il ne doit pas pratiquer de consultation à domicile sans modification des statuts.	
Rappel d'obligation juridique n° 2 :	18
La chambre rappelle au syndicat la nécessité de respecter les dispositions régissant la fonction publique en vigueur en Nouvelle-Calédonie.	
Rappel d'obligation juridique n° 3 :	21
Le syndicat doit joindre aux documents budgétaires l'ensemble des états annexes prévus par le code des communes de la Nouvelle-Calédonie et la loi n° 99-210 du 19 mars 1999.	
Rappel d'obligation juridique n° 4 :	23
La chambre rappelle au syndicat la nécessité de procéder régulièrement au transfert des immobilisations en cours afin de permettre leur amortissement.	
Rappel d'obligation juridique n° 5 :	24
La chambre rappelle au syndicat la nécessité de procéder à l'inscription, dès le budget primitif, de la totalité des crédits nécessaires à l'amortissement des immobilisations au titre du dit exercice.	
Rappel d'obligation juridique n° 6 :	25
La chambre rappelle au syndicat qu'il lui appartient de constituer les provisions nécessaires pour dépréciation de créances et de procéder à l'apurement des créances irrécouvrables. Elle l'invite à se rapprocher du comptable public à cet effet.	
Rappel d'obligation juridique n° 7 :	25
La chambre rappelle au syndicat qu'il lui appartient de constituer des provisions pour gros entretien, justifiées par le plan pluriannuel d'entretien, et de prévoir les crédits nécessaires à son budget.	
Rappel d'obligation juridique n° 8 :	27
La chambre rappelle au syndicat que les charges et les produits qui peuvent être comptabilisés doivent faire l'objet d'un mandat ou d'un titre sur l'exercice considéré. Il appartient au syndicat, par ailleurs, en application du principe d'indépendance des exercices de procéder au rattachement des charges et des produits à l'exercice qu'ils concernent.	

Rappel d'obligation juridique n° 9 :42

La chambre rappelle au syndicat qu'il lui appartient de se conformer aux principes généraux de la commande publique et, particulièrement, aux dispositions de la délibération n° 136/CP du 1^{er} mars 1967 selon laquelle toute dépense publique se rapportant à un objet unique nettement déterminé doit donner lieu à une définition préalable des besoins et à un marché soumis aux règles qu'elle fixe dès lors que son montant excède 20 MF CFP.

Rappel d'obligation juridique n° 10 :52

La chambre rappelle au syndicat que toute disposition relative à la politique tarifaire portant sur les entrées, les produits de la boutique ou les locations, y compris les réductions et les exonérations, doit faire l'objet d'une délibération expresse du conseil d'administration.

1 Le cadre général du contrôle

1.1 Rappel de la procédure

La Chambre territoriale des comptes de Nouvelle-Calédonie a arrêté le 2 février 2017 les observations provisoires faisant suite à l'examen de la gestion de la province Sud pour les exercices 2012 et suivants.

Le rapport d'observations provisoires a été notifié par lettre du 10 février 2017 à Mme Françoise SUVE, ordonnateur en fonctions du syndicat¹ et, par lettre du même jour, à Mme Isabelle OHLEN, ancien ordonnateur².

Ce rapport a également été adressé, par lettres du 10 février 2017, à Mme Sonia LAGARDE, Maire de Nouméa³, à M. Philippe MICHEL, président de la province Sud⁴, et à M. Philippe GERMAIN, président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie⁵.

Les réponses suivantes ont été enregistrées au greffe de la chambre.

La maire de Nouméa a répondu par courrier du 4 avril 2017, enregistré au greffe le 6 avril suivant.

La présidente du syndicat mixte a répondu par courrier du 12 avril 2017, enregistré au greffe le même jour.

Le président du gouvernement a répondu par courrier du 14 avril 2017, enregistré au greffe le même jour.

L'ancien ordonnateur a répondu par courrier du 27 avril 2017, enregistré au greffe le 28 avril 2017.

Le contrôle porte sur la fiabilité des comptes, l'analyse financière, l'opération d'aménagement du parc, la fréquentation, l'activité et la stratégie commerciale de l'établissement et la gestion du personnel.

1.2 Présentation succincte de l'aquarium et du syndicat mixte

L'ancien aquarium, communément appelé aquarium de Nouméa, a été fondé en 1956 par le Dr René CATALA et son épouse Ida STUCKI. Il a été acquis par la Ville de Nouméa en 1977, puis géré par celle-ci en régie. Le syndicat mixte a été créé par la Nouvelle-Calédonie, la province Sud et la Ville de Nouméa pour gérer le nouvel aquarium ouvert au public en 2007.

L'originalité de l'aquarium de Nouméa résidait dans la présentation d'organismes dans leur milieu naturel grâce à un circuit d'eau de mer ouvert (l'eau est puisée dans la baie des citrons) et un éclairage en lumière naturelle. La découverte de la fluorescence de certains coraux a également contribué à la renommée de l'aquarium.

¹ Courrier non réclamé (avisé le 14 février 2017).

² Accusé réception du 22 février 2017.

³ Accusé réception du 15 février 2017.

⁴ Accusé réception du 13 février 2017.

⁵ Accusé réception du 14 février 2017.

La visite de l'aquarium s'organise autour du « chemin de l'eau » et de la découverte des différents écosystèmes aquatiques de la Nouvelle-Calédonie (eau douce, mangrove, zone côtière, lagon...). L'aquarium comprend une trentaine de bacs, dont le grand bac d'une capacité de 360 m³, une salle de projection, un espace pédagogique et une boutique.

La plate-forme humide expérimentale (PHE), inaugurée en 2011, est destinée à l'accueil et à l'acclimatation des animaux, ainsi qu'à leur quarantaine, leur traitement et leur stabulation et doit permettre de poursuivre les travaux de recherche et d'expérimentation. Le parc, ouvert en août 2014, comprend un bassin à tortue, un faré et un cheminement piétonnier. Il offre une ouverture sur l'extérieur aux visiteurs qui devait permettre de gommer l'effet météorologique sur la fréquentation.

L'aquarium est ouvert toute l'année tous les jours sauf le lundi. Il a accueilli, en 2015, 120 000 visiteurs payants. Son image et sa promotion sont étroitement associées à celles du lagon, du récif corallien et de la biodiversité, inscrits au patrimoine mondial de l'UNESCO.

Selon l'article 2 de ses statuts, le syndicat mixte a pour objet la gestion de l'aquarium, la participation à la promotion, la protection et la conservation des différents milieux aquatiques de la Nouvelle-Calédonie, la participation à la promotion touristique, la participation à des programmes pédagogiques, de formation scientifique et de recherche, la contribution à la diffusion de l'information scientifique et technique en la matière et le développement de relations de coopération avec des institutions et organisations homologues françaises, européennes et étrangères.

Le syndicat mixte dispose d'un budget de fonctionnement de 286 MF CFP⁶ et emploie 24 agents. L'aquarium est organisé autour des départements administratif, aquariologique et scientifique et pédagogique.

En décembre 2015, l'aquarium comptait 177 bénévoles, soit 10% de plus qu'en 2014, dont une trentaine très impliqués dans les activités de l'établissement. Les bénévoles ont travaillé 3 500 heures pour l'aquarium, soit l'équivalent de 1,7 équivalent temps plein, et ont contribué aux animations grand public⁷, aux animations du phare Amédée et à l'initiative tortues marines en Nouvelle-Calédonie (ITMNC)⁸. L'animation du réseau, la gestion, l'encadrement et la formation des bénévoles sont estimés à un mi-temps d'animateur.

L'aquarium a représenté un investissement de 1,487 Md F CFP, financé par le fonds européen de développement à hauteur de 627 MF CFP, et pour le solde par la province Sud (413 MF CFP), la Nouvelle-Calédonie (218 MF CFP), la ville de Nouméa (173 MF CFP hors foncier) et l'Etat, dans le cadre du contrat d'agglomération (56 MF CFP)⁹.

Mme Françoise SUVE, représentant la Ville de Nouméa, et Mme Nina JULIE, représentant la province Sud, exercent respectivement les fonctions de présidente et de vice-présidente du syndicat mixte depuis juillet 2014. La présidence était exercée, précédemment, par Mme Isabelle OHLEN, en tant que représentante de la province Sud. M. Richard FARMAN assure la direction de l'établissement depuis son ouverture.

⁶ Budget primitif 2016.

⁷ Les bénévoles ont mené 52% des animations grand public.

⁸ Programme de sensibilisation sur l'ensemble du territoire de la Nouvelle-Calédonie pour favoriser la protection et la conservation des tortues marines.

⁹ Source : province Sud, fiche mise à jour le 19 janvier 2006.

2 L'administration et le fonctionnement du syndicat

2.1 Les dispositions applicables

Les dispositions applicables aux syndicats mixtes sont fixées par la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie et, pour ceux auxquels participent la Nouvelle-Calédonie ou les provinces, par la loi n° 99-210 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie.

Selon l'article 54 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie, « un syndicat mixte peut être constitué par accord entre la Nouvelle-Calédonie, des provinces, des communes, des établissements publics de coopération intercommunale, des chambres de commerce et d'industrie territoriales, d'agriculture, de métiers et d'autres établissements publics, en vue d'activités ou de services présentant une utilité pour chaque personne morale intéressée.

Le syndicat mixte est un établissement public ; il comprend au moins une collectivité territoriale ou un établissement public de coopération intercommunale.

Il est institué par des délibérations concordantes des assemblées et organes délibérants des personnes morales concernées, qui en approuvent les statuts »¹⁰.

L'article L. 166-7 du code des communes de la Nouvelle-Calédonie dispose que « les syndicats mixtes auxquels participent la Nouvelle-Calédonie ou les provinces sont régis par l'article 9 de la loi n° 99-210 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie ». Ce dernier article prévoit les dispositions suivantes :

- « I. (...) La création du syndicat mixte est autorisée par arrêté du haut-commissaire de la République » ;
- « IV.- Les dispositions des titres I^{er} à IV du livre II du code des communes sont applicables au syndicat mixte sous réserve des dispositions des paragraphes ci-après (...) » ; ces dispositions sont relatives aux finances communales et traitent du budget, des dépenses, des recettes et de la comptabilité ;
- « VII.- Les délibérations concordantes des assemblées et organes délibérants des personnes morales qui participent au syndicat mixte en prévoient les autres modalités de fonctionnement » ;
- « VIII.- Les syndicats mixtes auxquels participent la Nouvelle-Calédonie ou les provinces sont soumis au contrôle de légalité, au contrôle budgétaire et au jugement des comptes dans les conditions fixées par la législation applicable aux communes de Nouvelle-Calédonie ».

2.2 La création du syndicat

Par délibérations concordantes n° 11/CP du 3 mai 2005, n° 02-2005/APS du 15 février 2005 et n° 2005/339 du 7 mars 2005, la Nouvelle-Calédonie, la province Sud et la Ville de Nouméa ont créé le syndicat mixte « Aquarium de Nouméa et de la province Sud » et ont approuvé ses statuts.

Par arrêté n° 633DIRAG/SAJ du 4 juillet 2005 le haut-commissaire de la République a autorisé la création du syndicat mixte dénommé « Aquarium de Nouméa et de la province Sud (fondation Catala-Stucki) » et a approuvé ses statuts. Cet arrêté prévoit que le budget du

¹⁰ Disposition codifiée à l'article L. 166-6 du code des communes de la Nouvelle-Calédonie : « Ainsi qu'il est dit à l'article 54 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 (...) ».

syndicat et son compte administratif sont présentés, chaque année, par le directeur général au conseil d'administration qui les vote et approuve, que la comptabilité du syndicat mixte est tenue suivant les règles de l'instruction budgétaire et comptable provisoire M.14 et que le comptable du syndicat mixte est le trésorier de la province Sud ; il assiste aux séances du conseil d'administration sans voix délibérative.

Selon la note explicative de synthèse de la délibération de la Ville de Nouméa, « (...) certaines des missions et activités de service public assumées par l'Aquarium relèvent de compétences appartenant à la Nouvelle-Calédonie (actions éducatives auprès des scolaires) et aux Provinces (éducation du public en matière d'environnement et animation touristique) ». La création du syndicat répondait, de fait, à la volonté d'associer la Nouvelle-Calédonie et la province Sud au financement de la construction et du fonctionnement du nouvel aquarium.

2.3 Les statuts et le règlement intérieur

Selon l'article 6-1 de ses statuts, le syndicat mixte est administré par un conseil d'administration composé de représentants des membres fondateurs, à raison de quatre représentants pour la province Sud et la Commune de Nouméa et de deux représentants pour la Nouvelle-Calédonie. Sont invités, le trésorier de la province Sud, un représentant de l'office du tourisme et un représentant de la communauté européenne.

Les procès-verbaux des conseils d'administration ne mentionnent pas la présence du représentant de l'office de tourisme sur l'ensemble de la période examinée, alors même que cette représentation apparaît de nature à favoriser l'intégration de l'établissement dans son environnement institutionnel et la promotion de ses activités.

Tableau n°1 : Composition du conseil d'administration (au 20 juillet 2016)

	Titulaires	Suppléants
Représentants de la Nouvelle-Calédonie	<ul style="list-style-type: none"> - M. Yves MAGNIER - M. Anthony LECREN 	<ul style="list-style-type: none"> - Mme Rusmaeni SANMOHAMAT - Mme Paule GARGON
Représentants de la province Sud	<ul style="list-style-type: none"> - Mme Nina JULIE (vice-présidente) - Mme Pascale DONIGUIAN - Mme Paule GARGON - M. Aloisio SAKO 	<ul style="list-style-type: none"> - Mme Marie-Françoise HMEUN - M. Alesio SALIGA - M. Eugène UKEIWE - M. Roch WAMYTAN
Représentants de la Ville de Nouméa	<ul style="list-style-type: none"> - Mme Françoise SUVE (présidente) - M. Christophe OBLED - M. Christophe CHEVILLON - Mme Dominique KORFANTY 	<ul style="list-style-type: none"> - Mme Valérie LAROQUE - Mme Diane BUI-DUYET - Mme Tuilogona O'CONNOR - Mme Francine BEYNEY

Source : syndicat mixte

Le conseil d'administration se réunit en session ordinaire au moins une fois par semestre. Il s'est réuni cinq fois par an de 2012 à 2014, et à quatre reprises en 2015 et en 2016.

Le conseil n'a pas formé de commissions chargées d'étudier et de préparer ses décisions.

Selon l'article 6-3 des statuts, « le conseil d'administration est l'organe délibérant du syndicat mixte. Il administre par ses délibérations le syndicat mixte. A ce titre, il dispose d'une compétence générale pour gérer l'ensemble des activités du syndicat mixte et prendre, notamment, sans que cette liste soit exhaustive, toutes les décisions se rapportant au vote du budget, à l'approbation du compte administratif, à l'inscription des dépenses obligatoires... ».

Le président est l'exécutif du syndicat mixte. Il peut déléguer tout ou partie de ses pouvoirs au directeur. Celui-ci assure la direction scientifique, administrative et financière de l'établissement.

Lors de la réunion du conseil d'administration du 20 décembre 2013, la présidente a évoqué « la possibilité de réaliser des consultations à domicile pour des questions ne nécessitant pas un débat contradictoire », la direction devant proposer une modification des statuts à cet effet lors d'un prochain conseil d'administration. Cette modalité de consultation a été retenue à la suite du conseil d'administration du 16 mars 2015 concernant des questions d'ordre financier (habilitation de la présidente à signer une convention et décision modificative du budget). Selon le directeur, une consultation à domicile aurait également eu lieu dans le cadre du débat d'orientation budgétaire 2017.

L'ordonnateur indique, en réponse à la contradiction, que cette démarche avait pour but d'engager le fonctionnement de l'établissement dans une efficacité et une réactivité qui sont insuffisamment développées à ce jour.

La chambre relève, qu'en l'état, les statuts ne prévoient pas cette possibilité et qu'en conséquence, la régularité des délibérations correspondantes pourrait être contestée.

Selon l'article 10, les membres fondateurs contribuent au financement du syndicat mixte à hauteur respectivement de 40% pour la province Sud et la Commune de Nouméa et de 20% pour la Nouvelle-Calédonie. A défaut de précisions, l'assiette de ces contributions peut être comprise comme le solde entre le montant des dépenses et celui des recettes propres de l'établissement, soit une subvention d'équilibre.

L'organisation fonctionnelle du syndicat mixte est fixée par la délibération n° 2008/58 du 10 octobre 2008, modifiant la délibération n° 2005/16 du 30 novembre 2005, selon laquelle le syndicat mixte comprend une direction générale chargée de la gestion technique, administrative et financière de l'aquarium ainsi que de la recherche scientifique et de l'animation pédagogique, un département aquariologie et un département pédagogique. Cette délibération sera utilement actualisée pour correspondre à l'organisation en vigueur s'agissant, notamment, de la composition des départements.

Comme l'indique son préambule, le règlement intérieur a pour objet de préciser les modalités relatives au fonctionnement du syndicat mixte. Celui-ci fixe des règles applicables aux visiteurs (heures d'ouverture, consignes de sécurité...) et des règles applicables au personnel (horaires de travail, accès à l'établissement...). Le règlement intérieur contient, par ailleurs, plusieurs annexes relatives à l'exercice de la plongée sous-marine, aux mesures disciplinaires, au respect du bien-être des animaux, à la charte informatique et aux vêtements de travail.

Le règlement intérieur, qui a été approuvé par délibération du 7 octobre 2016, n'était jusqu'alors pas opposable. Il est indiqué dans la note explicative de synthèse que celui-ci a été présenté au 16^{ème} conseil d'administration¹¹, c'est-à-dire à l'ouverture de l'aquarium, et que son examen a été reporté au conseil suivant. Il est cependant entré en vigueur et a été remis aux agents qui devaient attester en avoir pris connaissance et s'engager à en appliquer les dispositions.

Rappel d'obligation juridique n° 1 :

La chambre rappelle au syndicat mixte qu'il ne doit pas pratiquer de consultation à domicile sans modification des statuts.

¹¹ 10 octobre 2008.

2.4 La gestion du personnel

2.4.1 Optimiser la gestion des ressources humaines

Selon les données transmises par l'établissement en cours d'instruction, celui-ci dispose d'un effectif relativement stable sur la période examinée, marqué par la création d'un poste de chargé de communication à mi-temps et par le renforcement de la fonction accueil (4 agents en 2016 contre 2 en 2012). Le syndicat compte 24 agents dont 10 fonctionnaires, 8 contrats à durée indéterminée et 6 contrats à durée déterminée. Seul un agent, en contrat à durée déterminée, relève du statut de la convention collective des services publics. L'établissement dispose de quatre agents de catégorie A.

Tableau n°2 : Evolution des effectifs pourvus de 2012 à 2016

	2012	2013	2014	2015	2016	Evolution 2016/2012 (en nombre)
Directeur	1	1	1	1	1	-
Chargé de communication				1	1	1
Secrétaire	1	1	1	1	-	-1
Secrétaire-comptable	1	1	2	2	2	1
Aide comptable	1	1	-	-	-	-1
Hôtesse d'accueil	2	2	3	3	4	2
Hôtesse d'accueil intermittente ¼ temps	1	1	1	1	-	-1
Vendeuse	1	1	0	0	0	-1
Technicien polyvalent	2	2	2	2	2	-
Manœuvre	1	1	1	1	1	-
Responsable aquariologie	1	1	1	1	1	-
Responsable adjoint	1	1	1	1	1	-
Technicien d'aquarium	5	5	5	5	5	-
Responsable scientifique et pédagogique	1	1	1	1	1	-
Animateur	2	2	2	2	2	-
Chargé de projet pédagogique	1	1	1	1	1	-
Technicien de recherche	1	1	1	1	1	-
Chargé de mission ITMNC	1	-	-	-	-	-1
Chargé de projet (mission tortue)	-	-	-	-	1	1
Total général	24	23	23	24	24	-
<i>Dont ½ temps</i>	1	-	-	1	1	-
<i>Dont ¼ temps</i>	1	1	1	1	-	-1

Source : CTC - syndicat mixte

Les éléments communiqués par l'établissement ne correspondent pas à ceux figurant aux comptes administratifs. L'établissement devra, en conséquence, fiabiliser l'état qui figure en annexe au compte administratif et qui fait foi afin que les éléments qui y sont portés correspondent à la situation réelle des effectifs pourvus. Cet état doit, en effet, permettre la parfaite information des élus et du public.

Tableau n°3 : Evolution des effectifs pourvus de 2012 à 2015 (tous statuts)

	2012	2013	2014	2015	Evolution 2015/2012
Comptes administratifs	23	22	22	29	6
Données communiquées par l'établissement	24	23	23	24	-

Source : comptes administratifs - syndicat mixte

*

*

*

Le bilan social présente la situation de l'ensemble des agents et permet de disposer d'une photographie des ressources humaines de l'établissement : effectifs (nombre d'équivalent temps plein, répartition par catégorie d'emploi, par sexe, par âge, par grade), les éléments de carrière (promotions, avancements, réussite aux concours), les éléments de coûts (rémunérations, charges sociales...), la formation, les conditions de travail (visite médicale, accidents du travail, absentéisme...) et le dialogue social. Bien que ne constituant pas une obligation, l'établissement d'un tel bilan permettrait à l'établissement de disposer d'un recueil d'information utile à la gestion et au pilotage des ressources humaines.

Recommandation n° 1 :

La chambre recommande au syndicat l'élaboration d'un bilan social qui lui permettrait de disposer de données formalisées sur les différents volets de la gestion des ressources humaines.

2.4.2 Des contrats sans fondement juridique

En application de l'article 11 de la délibération n° 81 du 24 juillet 1990 portant droits et obligations des fonctionnaires territoriaux, « 1. Les emplois civils permanents des administrations publiques et des établissements publics de la Nouvelle-Calédonie sont occupés par des fonctionnaires régis par le présent statut ainsi que par des agents régis par la convention collective des services publics.

2. Par dérogation au paragraphe précédent, les emplois publics peuvent être pourvus par des non-fonctionnaires lorsque la nature des fonctions ou les besoins du service le justifient dans les cas suivants :

- a) lorsqu'il n'existe pas de corps de fonctionnaires susceptibles d'assurer ces fonctions ou lorsqu'il s'agit de fonctions nouvellement prises en charge par l'administration ou nécessitant des connaissances techniques hautement spécialisées ;
- b) pour assurer le remplacement momentané de titulaires indisponibles ou pour faire face temporairement et pour une durée maximale d'un an à la vacance d'un emploi qui ne peut être immédiatement pourvu dans les conditions prévues par la présente délibération ;
- c) lorsqu'un emploi, quoique permanent, n'implique qu'un service à temps partiel ;
- d) pour faire face à un besoin saisonnier ou occasionnel qui ne peut être assuré par des fonctionnaires ;
- e) pour occuper les emplois visés aux articles 2 et 3 de la délibération n° 234 du 13 décembre 2006 portant dispositions particulières à certains emplois administratifs de direction des collectivités et établissements publics de Nouvelle-Calédonie ».

Selon son article 1^{er}, la convention collective des services publics « règle les rapports de travail entre les administrations territoriales et communales de la Nouvelle-Calédonie et Dépendances et tous les personnels ouvriers et assimilés (...) ». Aux termes de l'article 19, « l'engagement a lieu, en principe, pour une durée indéterminée ».

Plusieurs agents recrutés sur la base de la convention collective des services publics ont vu leur situation évoluer et sont « sortis » de ce cadre de gestion. Leur nouveau contrat mentionne que l'intéressé « ne sera plus régi par la convention collective des services publics » et prévoit le bénéfice des primes et indemnités de la fonction publique. Il en résulte que les intéressés ne sont désormais régis ni par le statut des fonctionnaires, ni par la convention collective des services publics et se situent ainsi en dehors de tout cadre juridique, sans que le conseil d'administration ne soit intervenu en la matière.

Par ailleurs, plusieurs contrats à durée déterminée ne font pas référence, contrairement aux dispositions ci-dessus rappelées, à l'article 11 de la délibération n° 81 du 24 juillet 1990 et au cas justifiant leur recrutement parmi ceux limitativement énumérés.

L'ancien ordonnateur indique, en réponse à la contradiction, qu'il a été « habilité par le conseil à négocier le changement de statut d'une certaine catégorie de personnel (délibération n°2009/67 du 17 avril 2009). Considérant les carences de la convention collective, notamment par rapport aux métiers de l'aquarium, il a été décidé, en accord avec les syndicats, que les agents non fonctionnaires seraient autant que faire se peut contractualisés et que la rémunération serait cohérente avec celle de la fonction publique ». La chambre note, cependant, qu'aucune délibération en ce sens n'est intervenue.

Rappel d'obligation juridique n° 2 :

La chambre rappelle au syndicat la nécessité de respecter les dispositions régissant la fonction publique en vigueur en Nouvelle-Calédonie.

L'ordonnateur indique, en réponse à la contradiction, qu'il s'agit de responsabilités qui ont été assumées par l'administration en place sans que l'exécutif en soit informé. La chambre rappelle cependant qu'en application de l'article 7 des statuts, le président « assure l'administration générale et exerce le pouvoir hiérarchique sur le personnel ». Elle appelle l'attention de l'ordonnateur sur la responsabilité qui lui incombe en termes de contrôle et de surveillance de l'administration.

2.5 Le transfert de gestion

Par convention de transfert de gestion du 7 août 2006, la commune de Nouméa a mis à la disposition du syndicat mixte, à titre gratuit, le terrain et les constructions correspondant à l'ancien et au nouvel aquarium. Il est exposé en préambule que par convention du 18 août 2003, la commune de Nouméa a mis à la disposition de la province Sud à compter du 11 août 2002 et jusqu'au 10 août 2006 inclus, une parcelle municipale d'une superficie approximative de 1 ha 20 a afin d'y construire le nouvel aquarium. Il est convenu que le bâtiment correspondant au nouvel aquarium deviendra propriété de la Commune de Nouméa à la date de réception des travaux. Il en sera de même des constructions ou aménagements nouveaux qui seront réalisés par le syndicat au cours de la convention.

Selon l'article 4 de la convention de transfert de gestion, le bénéficiaire ne pourra exiger aucune participation de l'autorité concédante aux frais de prise en charge des grosses réparations et supportera à ses frais exclusifs les dépenses de fonctionnement et d'entretien. La convention, qui pourra faire l'objet d'une reconduction expresse, est conclue jusqu'au 18 mai 2035.

Selon les précisions apportées par le comptable public, les comptes de gestion ne laissent apparaître aucun mouvement entre les comptes 24 de la collectivité remettante (« Immobilisations affectées, concédées, affermées ou mises à disposition ») et les comptes 217 de l'établissement bénéficiaire (« Immobilisations corporelles reçues au titre d'une mise à disposition »).

La maire de Nouméa indique, en réponse à la contradiction, qu'elle a demandé à ses services de prendre l'attache du trésorier de la province Sud afin de reconstituer les écritures patrimoniales à effectuer par chacune des parties pour régulariser ce transfert.

2.6 Le risque juridique inhérent aux relations avec l'association « Fondation Catala-Stucki »

Les statuts de l'association « Fondation Catala-Stucki » ont été enregistrés au haut-commissariat le 16 mars 2016. Aux termes de son article 2, « l'association a pour objet de promouvoir la conservation, la protection et la restauration des écosystèmes aquatiques de Nouvelle-Calédonie, en agissant pour la préservation de ces écosystèmes ; luttant contre l'érosion de la biodiversité ; soutenant des actions de recherche permettant d'améliorer la connaissance de ces milieux et de ses espèces associées ainsi que de leur évolution ; menant des actions de formation, de sensibilisation et d'éducation en matière de protection de ces écosystèmes (...) ». Ces missions se confondent avec celles du syndicat. Le siège social de l'association est fixé au 61, promenade Roger Laroque, soit à l'adresse du syndicat.

Le directeur du syndicat et l'ancien ordonnateur font partie des membres fondateurs et sont, respectivement, secrétaire et président de l'association. Le syndicat est membre de droit de l'association.

Les ressources de l'association comprennent, selon l'article 8 de ses statuts, le montant des droits d'entrée¹² et des cotisations, le produit des actions, manifestations, expositions et autres activités organisées par l'association pour générer des ressources financières, les subventions de la Nouvelle-Calédonie, des provinces ou des communes et toutes ressources autorisées par la loi. Selon les éléments apportés au cours de l'instruction, la création de cette association répondrait à la fois à la volonté de favoriser le mécénat et de disposer d'un cadre plus souple pour la réalisation de certaines actions.

¹² Sans précisions sur leur nature.

Au vu des procès-verbaux du conseil d'administration, les recettes des locations, d'une part, et les sommes perçues au titre des interventions des bénévoles sur l'îlot Amédée, d'autre part, seraient reversées à l'association. Il est mentionné au procès-verbal du conseil d'administration du 11 décembre 2015 que « (...) la direction propose que les locations soient à nouveau envisagées (...) et que les recettes correspondantes soient affectées à l'association « Fondation Catala-Stucki » pour conférer à ces activités un caractère citoyen ». Depuis 2013, les bénévoles de l'aquarium réalisent des animations sur l'îlot Amédée. En contrepartie, le Mary-D (tour-opérateur) reverse 100 F CFP par client transporté à l'aquarium chaque jour ou un bénévole intervient. Il est précisé au rapport d'activité 2015, que les ressources financières générées par cette activité, soit 5 MF CFP cumulés depuis 2013, seront reversées par l'établissement à l'association pour financer des actions de sensibilisation, de conservation et de recherche.

La chambre relève, qu'en l'état, ces recettes sont affectées à un organisme public doté d'un poste comptable et que leur affectation à un organisme privé présenterait le risque d'une gestion irrégulière. Il pourrait être considéré, également, que cette association, créée à l'initiative du syndicat, ne dispose pas d'une autonomie suffisante vis-à-vis de ce dernier. Elle pourrait alors être qualifiée d'association transparente, au sens de la jurisprudence des juridictions financières. En conséquence, au vu des éléments ci-dessus, la chambre souligne le risque juridique pour les représentants de l'établissement et ceux de l'association lié à la création et au fonctionnement de celle-ci selon les modalités envisagées.

Recommandation n° 2 :

La chambre recommande au syndicat de clarifier les relations financières et de gestion avec l'association « Fondation Catala-Stucki » dont il est membre.

3 Des pratiques qui affectent la fiabilité des comptes

3.1 Des documents budgétaires incomplets

Conformément aux dispositions combinées des articles L. 212-3 et D. 212-2-1 du code des communes de la Nouvelle-Calédonie, les documents budgétaires sont assortis d'états portant sur la situation patrimoniale et financière de la collectivité ainsi que sur ses différents engagements. Doivent ainsi être annexés aux documents budgétaires, l'état des emprunts et des dettes, la présentation de l'état des provisions, des méthodes utilisées pour les amortissements et l'état de variation des immobilisations.

Par ailleurs, conformément à l'article 9 V. de la loi n° 99-210 du 19 mars 1999, le bilan des acquisitions et cessions est annexé au compte administratif de l'établissement. Ces états ne figurent pas aux documents budgétaires du syndicat. La chambre rappelle que selon la jurisprudence administrative leur absence fait peser sur le budget un risque d'annulation.

Les fiches d'opération figurant aux comptes administratifs relatives à la zone technique et au laboratoire présentent des incohérences. Comme il sera indiqué plus loin, il en est de même de la fiche d'opération relative au financement du parc. Le cumul des réalisations concernant la zone technique ressort à 25,3 MF CFP en 2015 contre 124,2 MF CFP de 2012 à 2014. Le financement du laboratoire fait ressortir, en 2014, un cumul de réalisation de 439 637 F CFP, sans fiche d'opération les années précédentes et l'exercice suivant.

Tableau n°4 : Financement de l'opération d'équipement n° 90008 : zone technique

Dépenses en F CFP	2012	2013	2014	2015
Crédits ouverts (compte 23)	266 618	266 618	266 618	266 618
Mandats émis	0	0	0	0
Restes à réaliser	266 618	266 618	266 618	0
Crédits annulés	0	0	0	266 618
Cumul des réalisations	124 280 500	124 280 500	124 280 500	25 325 263

Source : comptes administratifs

Tableau n°5 : Financement de l'opération d'équipement n° 90009 : laboratoire

Dépenses en F CFP	2012	2013	2014	2015
Crédits ouverts (compte 23)			0	
Mandats émis			0	
Restes à réaliser			0	
Crédits annulés			0	
Cumul des réalisations			439 637	

Source : comptes administratifs

La chambre invite l'établissement à veiller à la tenue rigoureuse des fiches d'opération qui traduisent l'exécution budgétaire et contribuent à l'information du conseil d'administration sur la réalisation des programmes d'investissement.

Rappel d'obligation juridique n° 3 :

Le syndicat doit joindre aux documents budgétaires l'ensemble des états annexes prévus par le code des communes de la Nouvelle-Calédonie et la loi n° 99-210 du 19 mars 1999.

3.2 La réalisation des dépenses et des recettes d'équipement

Selon l'article L. 211-1 du code des communes de la Nouvelle-Calédonie, « le budget de la commune est l'acte par lequel sont prévues et autorisées les recettes et les dépenses annuelles de la commune (...) ».

Par ailleurs, selon l'article L. 263-11 du code des juridictions financières, « le budget de la commune est en équilibre réel lorsque la section de fonctionnement et la section d'investissement sont respectivement votées en équilibre, les recettes et les dépenses ayant été évaluées de façon sincère (...) ».

Le taux de réalisation des dépenses d'équipement, hors restes à réaliser, qui traduit le différé de financement de l'aménagement du parc, s'établit à 94% en 2014 contre 41,4% en 2012 et 22,8% en 2013. L'exercice 2015 connaît à nouveau un faible taux d'exécution.

Tableau n°6 : Taux de réalisation des dépenses d'équipement de 2012 à 2015

En F CFP	2012	2013	2014	2015
Crédits ouverts prévisions	73 320 342	112 297 475	117 978 169	24 807 397
Mandats émis	30 422 485	25 715 306	110 934 839	8 662 766
Taux de réalisation	41,4%	22,8%	94%	34,9%
Restes à réaliser	13 089 202	79 217 915	6 182 853	14 352 583
Taux de réalisation avec les restes à réaliser	59,3%	93,4%	99,2%	92,7%

L'emprunt contracté pour l'aménagement du parc, soit l'unique recette d'équipement, est mobilisé en totalité en 2014, soit un taux de réalisation de 100%.

Tableau n°7 : Taux de réalisation des recettes d'équipement de 2012 à 2015

En F CFP	2012	2013	2014	2015
Crédits ouverts prévisions	0	31 000 000	46 000 000	0
Titres émis	0	0	46 000 000	0
Taux de réalisation	0	0	100%	0
Restes à réaliser	0	31 000 000	-	0
Taux de réalisation avec les restes à réaliser	0	100%	100%	0

Source : comptes administratifs

3.3 La réalisation des dépenses et des recettes de fonctionnement

Le taux de réalisation des dépenses de fonctionnement s'établit à 93% en 2015 contre 97,8% en 2014 et 94,5% en 2013. Les difficultés de trésorerie de l'établissement peuvent expliquer cette relative sous-consommation en 2015.

Tableau n°8 : Taux de réalisation des dépenses de fonctionnement de 2012 à 2015

En F CFP	2012	2013	2014	2015
Crédits ouverts prévisions	244 664 550	260 334 000	277 270 000	258 942 276
Mandats émis	236 603 978	241 492 093	264 654 322	234 602 235
Charges rattachées	3 336 720	4 719 900	6 723 170	6 374 927
Taux de réalisation	98%	94,5%	97,8%	93%

Source : comptes administratifs

La réalisation des recettes de fonctionnement, à compter de 2013, traduit une sur-évaluation sensible des dites recettes. Le syndicat devra faire application du principe de prudence dans l'évaluation de ses prévisions.

Tableau n°9 : Taux de réalisation des recettes de fonctionnement de 2012 à 2015

En F CFP	2012	2013	2014	2015
Crédits ouverts prévisions	274 350 000	293 534 000	295 795 000	282 100 000
Titres émis	280 457 362	277 997 270	290 501 405	273 314 584
Produits rattachés	0	0	0	0
Taux de réalisation	102,2%	94,7%	98,2%	96,8%

Source : comptes administratifs

3.4 Le défaut de transfert des immobilisations en cours

Le compte 23 « Immobilisations en cours » enregistre à son débit les dépenses afférentes aux immobilisations non terminées à la fin de chaque exercice. Il enregistre à son crédit le montant des travaux achevés.

En fin d'exercice, le compte 23 fait donc apparaître la valeur des immobilisations qui ne sont pas achevées. Lorsque l'immobilisation est achevée, les dépenses portées aux comptes 23 sont virées au compte 21 par opération d'ordre non budgétaire.

Le tableau ci-dessous illustre que les opérations de transfert ne sont pas réalisées de façon régulière et que, par conséquent, les amortissements correspondants ne sont pas constatés.

Tableau n°10 : Transferts du compte 23 au compte 21 de 2012 à 2015

En F CFP	2012	2013	2014	2015
Compte 23 (solde débiteur)	174 815 811	149 968 777	240 301 087	241 041 473
Compte 21 (débit opérations non budgétaires)	0	28 148 791	0	0

Source : comptes de gestion

Rappel d'obligation juridique n° 4 :

La chambre rappelle au syndicat la nécessité de procéder régulièrement au transfert des immobilisations en cours afin de permettre leur amortissement.

L'ancien ordonnateur indique, en réponse à la contradiction, s'agissant des années 2012 à 2014, que « ce défaut n'avait pas été signalé par le comptable public ». La chambre rappelle que si ces opérations sont constatées dans les seules écritures du comptable, elles doivent cependant être initiées par l'ordonnateur.

3.5 Une évaluation insincère des amortissements

L'établissement inscrit au budget primitif, sur l'ensemble de la période examinée, un crédit de 8 270 000 F CFP, qui ne permet pas la couverture de la totalité des dépenses d'amortissement de l'exercice, et procède à l'inscription des crédits complémentaires au budget supplémentaire ou en décision modificative. Les crédits inscrits au budget primitif 2015, soit 8,2 MF CFP, ne

représentent que 38% des crédits figurant au compte administratif (42% en 2014 et 57% en 2013). Cette pratique affecte la sincérité et l'équilibre réel du budget primitif.

Tableau n°11 : Evolution des amortissements de 2012 à 2015

En F CFP	2012	2013	2014	2015
Compte administratif	43 575 713	14 443 354	19 519 092	21 376 659
Budget primitif	8 270 000	8 270 000	8 270 000	8 270 000
<i>En % du compte administratif</i>	18,9%	57,2%	42,3%	38,6%
Budget supplémentaire	22 200 000			
Décision modificative	13 105 713	6 173 354	11 249 092	13 181 571

Source : documents budgétaires

Selon l'article 183 de la loi organique du 19 mars 1999, « (...) le budget est en équilibre réel lorsque la section de fonctionnement et la section d'investissement sont respectivement votées en équilibre, les recettes et les dépenses ayant été évaluées de façon sincère (...) ».

La chambre relève qu'à défaut d'inscription, dès le budget primitif, de la totalité des crédits nécessaires à l'amortissement des immobilisations, les dépenses de la section de fonctionnement n'ont pas été évaluées de façon sincère et le budget du syndicat mixte n'a pas été voté en équilibre réel sur l'ensemble de la période examinée, au sens des dispositions précitées.

Rappel d'obligation juridique n° 5 :

La chambre rappelle au syndicat la nécessité de procéder à l'inscription, dès le budget primitif, de la totalité des crédits nécessaires à l'amortissement des immobilisations au titre du dit exercice.

3.6 Des provisions à constituer

3.6.1 Les provisions pour dépréciation d'actifs

Aux termes de l'article D. 221-4 du code des communes de la Nouvelle-Calédonie, « pour l'application du 2° de l'article L. 221-2, une provision doit être constituée par délibération de l'assemblée délibérante dans les cas suivants : (...) 2° Lorsque le recouvrement des restes à recouvrer sur compte de tiers est compromis malgré les diligences faites par le comptable public, une provision est constituée à hauteur du risque d'irrecouvrabilité estimé par la commune à partir des éléments d'information communiqués par le comptable public ».

L'admission en non-valeur des créances est décidée par l'assemblée délibérante de la collectivité dans l'exercice de sa compétence budgétaire. Elle est demandée par le comptable lorsqu'il rapporte les éléments propres à démontrer que malgré toutes les diligences qu'il a effectuées, il ne peut pas en obtenir le recouvrement. En cas de refus d'admettre la non-valeur, l'assemblée doit motiver sa décision et préciser au comptable les moyens de recouvrement qu'elle souhaite qu'il mette en œuvre.

Il convient dans un premier temps de provisionner et, dans un second temps, d'admettre en non-valeur les créances pour lesquelles toutes les voies d'exécution mises à la disposition du comptable public se sont avérées vaines. L'admission en non-valeur se traduit par l'émission d'un mandat au compte 654 « Pertes sur créances irrécouvrables ».

Les provisions pour dépréciation des comptes de tiers sont portées en déduction de la valeur des postes de l'actif du bilan qu'elles concernent. Lors de la constitution d'une provision pour

dépréciation des comptes de tiers ou lors de la variation en augmentation d'une provision déjà constituée, le compte de provision est crédité par le débit du compte 6817 « Dotations aux provisions pour dépréciation des actifs circulants ». Lorsqu'une créance est devenue irrécouvrable, la provision constituée est reprise parallèlement à la constatation de la charge résultant de l'admission en non-valeur. Le compte 491 est alors débité par le crédit du compte 7817 « Reprises sur provisions pour dépréciation des actifs circulants ».

L'établissement n'a constitué aucune provision pour dépréciation de créances et n'a constaté aucune perte pour créances irrécouvrables sur la période examinée.

Selon l'état transmis par le comptable public¹³, les restes à recouvrer de 2011 représentent un montant de 948 550 F CFP et les restes à recouvrer antérieurs à 2011, un montant de 1 234 000 F CFP.

Rappel d'obligation juridique n° 6 :

La chambre rappelle au syndicat qu'il lui appartient de constituer les provisions nécessaires pour dépréciation de créances et de procéder à l'apurement des créances irrécouvrables. Elle l'invite à se rapprocher du comptable public à cet effet.

3.6.2 Les provisions pour gros entretien

Les provisions pour charges à répartir sur plusieurs exercices correspondent à des charges prévisibles importantes, ne présentant pas un caractère annuel, telles que les frais de gros entretien et de grandes révisions, qui ne sauraient être supportées par le seul exercice au cours duquel elles sont engagées. Pour être considérée comme provision pour gros entretien ou grandes révisions, la provision correspondante doit être destinée à couvrir des charges d'exploitation importantes ayant pour seul objet de vérifier le bon état de fonctionnement des installations et d'y apporter un entretien sans prolonger leur durée de vie au-delà de celle prévue initialement.

Les provisions pour gros entretien sont justifiées par un plan pluriannuel d'entretien. Le montant des provisions correspond au montant des travaux identifiés dans ce plan, établi par catégorie de travaux et éventuellement par nature d'immobilisation (exemple : par bâtiment ou groupe de bâtiments). En fonction de la politique d'entretien décidée par l'ordonnateur, le montant des provisions correspondra aux dépenses de gros entretien des cinq prochaines années au minimum, inscrites au plan pluriannuel.

L'établissement, dont le plan pluriannuel d'entretien est seulement en cours d'élaboration, n'a pas jusqu'à présent constitué de provisions malgré le vieillissement des équipements et les vices de construction identifiés.

Rappel d'obligation juridique n° 7 :

La chambre rappelle au syndicat qu'il lui appartient de constituer des provisions pour gros entretien, justifiées par le plan pluriannuel d'entretien, et de prévoir les crédits nécessaires à son budget.

¹³ Au 12 juillet 2016.

3.7 Des charges et des produits non rattachés ou non comptabilisés

Le rattachement des charges et des produits à l'exercice qu'ils concernent est effectué en application du principe d'indépendance des exercices. Il vise à faire apparaître dans le résultat d'un exercice donné les charges et les produits qui s'y rapportent. La procédure de rattachement consiste à intégrer dans le résultat annuel toutes les charges correspondant à des services faits et tous les produits correspondant à des droits acquis au cours de l'exercice considéré qui n'ont pu être comptabilisés en raison, notamment pour les dépenses, de la non-réception par l'ordonnateur de la pièce justificative. Lorsque ces charges et ces produits peuvent être comptabilisés, ils doivent faire l'objet d'un mandat ou d'un titre sur l'exercice considéré.

L'instruction a mis en évidence qu'un volume significatif de charges et de produits n'a pas fait l'objet d'un rattachement ou d'un enregistrement comptable sur l'exercice considéré.

Depuis 2013, l'établissement comptabilise sur l'exercice N+1 les recettes du mois de décembre de l'année N. Ainsi qu'il est mentionné au procès-verbal du conseil d'administration du 17 avril 2014, « l'attention des conseillers est également attirée sur le fait que les recettes du mois de décembre seront dorénavant titrées sur l'exercice suivant ce qui ne permet pas de comparer exactement le résultat de l'exercice 2013 avec celui de 2012 ». De fait, l'exercice 2013 ne comptabilise que 11 mois de recettes (janvier à novembre) et la recette de décembre (accueil et boutique), d'un montant de 7 112 962 F CFP, est comptabilisée sur l'exercice suivant. La recette de décembre 2014, soit 10 390 699 F CFP, est comptabilisée en 2015 et la recette de décembre 2015, soit 10 494 700 F CFP, en 2016. Cette pratique qui affecte la fiabilité des comptes de l'établissement devra être régularisée dès le présent exercice.

Le comptable public a rappelé, lors de la vérification de la régie des entrées d'octobre 2016, que les recettes de décembre ne doivent plus faire l'objet d'un titre en N+1.

Selon les éléments apportés par l'établissement, le volume global des recettes non rattachées ou non titrées sur les exercices 2014 et 2015 s'établirait respectivement à 19,3 MF CFP et à 19,2 MF CFP.

Les procès-verbaux des conseils d'administration et les documents de présentation attestent, par ailleurs, du report de certaines factures sur l'exercice suivant : « On notera particulièrement le dépassement de l'article 60612 (énergie électricité) lié à la mise en service du nouveau bassin malgré les efforts de réduction des coûts. Il n'y a dépassement qu'en incluant la facture de décembre qui n'aura pas été liquidée sur cet exercice¹⁴ ; « (...) il se trouve que les crédits disponibles sur ce chapitre [11] étaient insuffisants pour compenser et permettre d'honorer l'ensemble des factures de 2015 qui seront couvertes sur le prochain exercice »¹⁵.

Le volume global des dépenses non rattachées ou non mandatées sur les exercices 2014 et 2015 s'établirait respectivement à 17 MF CFP et à 27,6 MF CFP, soit pour ce dernier exercice 11,4% des charges totales.

Tableau n°12 : Charges et produits non rattachés/non mandatées ou non titrés

En MF CFP	2014	En % des charges et des produits totaux (compte de gestion)	2015	En % des charges et des produits totaux (compte de gestion)
Charges	17	6,2%	27,6	11,4%
<i>Dont charges sociales</i>	14,3	5,2%	19,2	7,9%
Produits	19,3	6,6%	19,2	7%

Source : CTC/syndicat mixte

¹⁴ Conseil d'administration du 30 avril 2015.

La chambre souligne que l'absence de rattachement des charges et des produits ou de comptabilisation sur l'exercice considéré, en considération des montants correspondants, affecte la fiabilité et la sincérité des comptes de l'établissement et ne permet pas la comparabilité des résultats.

Rappel d'obligation juridique n° 8 :

La chambre rappelle au syndicat que les charges et les produits qui peuvent être comptabilisés doivent faire l'objet d'un mandat ou d'un titre sur l'exercice considéré. Il appartient au syndicat, par ailleurs, en application du principe d'indépendance des exercices de procéder au rattachement des charges et des produits à l'exercice qu'ils concernent.

3.8 Des retenues de garantie à solder

Le compte 40471 « Fournisseurs d'immobilisations - Retenues de garantie » est crédité du montant de la retenue de garantie pratiquée lors du règlement des travaux. Il est débité par le crédit du compte au Trésor lors de la libération de la retenue de garantie ou en cas de non libération pour malfaçons, par le crédit du compte 231.

Ce compte présente en balance de sortie 2015 un solde créditeur de 1 297 703 F CFP correspondant à des opérations anciennes qu'il convient, sous réserve de justifications particulières, de solder.

L'ordonnateur indique, en réponse aux rappels d'obligations juridiques n° 3 à n° 8 et n° 10, que les anomalies soulevées en matière de gestion financière « nécessitent que les membres fondateurs réfléchissent à une gestion différente, celle actuelle montrant ses limites en termes de management et de contrôle dans la gestion courante de la structure, de prospective de développement et d'identification des axes d'évolution, de conseil et d'expertise pour éclairer et garantir le conseil d'administration dans les prises de décisions ».

¹⁵ Approbation du compte administratif 2015 ; note explicative de synthèse n° 228.

4 L'analyse financière

Des retraitements pour apprécier la situation financière réelle

Comme indiqué supra, l'exercice 2013 ne comptabilise que 11 mois de recettes (janvier à novembre) et la recette de décembre (accueil et boutique), d'un montant de 7 112 962 F CFP, est comptabilisée sur l'exercice suivant. La recette de décembre 2014, soit 10 390 699 F CFP, est comptabilisée en 2015 et la recette de décembre 2015, soit 10 494 700 F CFP, en 2016. Les comptes des exercices 2013 à 2015 ont été retraités afin de faire apparaître dans leur résultat les produits qui s'y rapportent.

Par ailleurs, l'exercice 2015 a également été retraité pour mettre en évidence l'évolution réelle des principaux soldes intermédiaires de gestion après prise en compte des charges et des produits non rattachés ou n'ayant pas fait l'objet d'un enregistrement comptable sur l'exercice considéré. Ce retraitement permet, de facto, de mesurer l'incidence des manquements aux règles et principes comptables. L'examen des charges et des produits au niveau des chapitres est effectué sur la base des comptes de gestion, sauf pour les chapitres 011 (charges à caractère général) et 012 (charges de personnel).

4.1 Un projet mixte devant s'autofinancer

La convention de financement entre la commission des communautés européennes et le territoire de la Nouvelle-Calédonie¹⁶ apporte un éclairage sur la nature et la vocation du projet du nouvel aquarium et sur ses perspectives financières.

Il s'agit d'un « projet mixte, qui contribuera à la diversification économique nationale et régionale de la province sud et en même temps fournira un centre pédagogique pouvant accueillir plus de 100.000 visiteurs par an en attirant quatre groupes cibles : les touristes, les scientifiques, les écoliers et le grand public (...). L'aquarium représentera un service public et en même temps une infrastructure touristique. Il servira d'institution pédagogique et de recherche marine internationale et contribuera à l'économie de la province sud par ses recettes touristiques ».

La convention mentionne que « les revenus permettront une autosuffisance dès la cinquième année, permettant de donner une autonomie financière à l'Administration ». Il est précisé qu'une analyse financière et économique complète fait partie de l'étude de faisabilité du projet et que « grâce à ses recettes courantes, l'aquarium dégagera un surplus de trésorerie dès la cinquième année. Il pourra se maintenir sans aide extérieure et jouer pleinement son rôle de pôle de développement de l'île ».

La chambre constate que cette perspective n'a pas été atteinte, ni même amorcée, et que les participations des membres statutaires représentent, en 2015, 56% des produits de fonctionnement et, en volume, un niveau équivalent à celui du premier exercice d'exploitation¹⁷.

Recommandation n° 3 :

La chambre rappelle au syndicat et à ses membres la nécessité de tendre vers la réalisation des objectifs de la convention de financement n° 5819/NC.

¹⁶ Convention n° 5819/NC-rév.1, Nouvel Aquarium de Nouméa, VIIème FED (NC/6009/001).

¹⁷ 154 MF CFP contre 160 MF CFP en 2008.

La maire de Nouméa indique, en réponse à la contradiction, que « (...) nous adhérons à la nécessaire mobilisation de l'ensemble des membres du syndicat pour s'interroger sur de nouvelles modalités qui permettraient de tendre vers l'autonomie financière (...) conformément à la convention de financement ». Elle considère que « le diagnostic de la Chambre doit être l'opportunité à saisir pour engager, avec les collectivités partenaires, une réforme en profondeur du syndicat, dont nous percevons les évidentes limites du mode de gestion liées aux statuts qui le régissent ».

L'ancien ordonnateur estime que l'établissement n'aurait eu de cesse de chercher des sources de revenu complémentaires en établissant des partenariats, en obtenant des parrainages, en proposant des locations et en obtenant un financement pendant 5 ans d'un ½ poste pour la conservation des tortues marines.

4.2 L'attrition de l'épargne de gestion

La capacité d'autofinancement mesure l'épargne de gestion, soit l'autofinancement disponible pour le financement des investissements. La capacité d'autofinancement nette est obtenue après déduction de la capacité d'autofinancement brute du remboursement en capital de la dette. Elle contribue directement à la constitution du financement propre disponible pour les investissements. C'est pourquoi ce solde se révèle significatif de la situation financière de toute collectivité ou organisme public.

La capacité d'autofinancement brute, qui s'établit en apparence à 32,4 MF CFP en 2015, au vu des données du compte de gestion, présente en réalité, après retraitement, un solde de 13,5 MF CFP contre 40,5 MF CFP en 2012, soit une diminution de 66%. Cette diminution traduit le différentiel d'évolution des dépenses et des recettes réelles de fonctionnement qui augmentent, respectivement, de 11,9% et de 0,5%. L'augmentation des dépenses réelles de fonctionnement sur la période examinée s'explique essentiellement par la prise en compte des charges n'ayant pas fait l'objet d'un enregistrement comptable en 2015.

La capacité d'autofinancement nette s'établit, après retraitement, à 5 MF CFP contre 39,2 MF CFP en 2012, soit une diminution de 87%. L'autofinancement net est affecté, à compter de 2014, par le remboursement de l'annuité liée aux travaux d'aménagement du parc. Le taux d'épargne nette est de 1,7% en 2015 contre 14% en 2012.

Tableau n°13 : Evolution de l'autofinancement de 2012 à 2015

En MF CFP	2012	2013	2014	2015	Evolution 2015/2012	2015 retraité	Evolution 2015/2012 retraitée
Dépenses réelles de fonctionnement	239,94	246,21	271,37	240,97	0,4%	268,66	11,9%
Recettes réelles de fonctionnement	280,45	285,11	293,77	273,41	-2,5%	282,13	0,5%
CAF brute¹⁸	40,51	38,89	22,62	32,48	-19,8%	13,5	-66,6%
<i>Taux d'épargne brute</i>	14,4%	13,6%	7,7%	11,8%	-2,6 points	4,7%	-9,7 points
Annuité	1,23	0	4,14	8,48	589,1%	8,48	589,1%
CAF nette	39,28	38,89	18,48	23,99	-38,9%	5,02	-87,2%
<i>Taux d'épargne nette</i>	14%	13,6%	6,2%	8,7%	-5,3 points	1,7%	-12,3 points

Source : comptes de gestion/syndicat mixte

¹⁸ La capacité d'autofinancement brute intègre en 2014 et en 2015 des transferts de charges de gestion courante (compte 791) pour des montants respectifs de 228 215 F CFP et de 41 046 F CFP. Ces mouvements n'ont pu être justifiés par l'établissement.

4.3 Les dépenses réelles de fonctionnement

Les dépenses réelles de fonctionnement sont constituées des charges à caractère général, des charges de personnel, des autres charges de gestion courante, des charges financières et des charges exceptionnelles. Elles s'établissent à 268,6 MF CFP en 2015 contre 239,9 MF CFP en 2012, soit une augmentation de 11,9%. Leurs deux principales composantes, les charges à caractère général (chapitre 011) et les charges de personnel (chapitre 012), connaissent des évolutions opposées.

Les charges à caractère général s'établissent à 88,2 MF CFP en 2015 contre 94,9 MF CFP en 2012, soit une diminution de 7,1%. Cette diminution se cristallise sur le dernier exercice, après une augmentation régulière de 2012 à 2014. Comme indiqué ci-après, l'exercice 2016 devrait marquer un retour au niveau moyen de référence, ce que confirment les orientations budgétaires pour 2017. Selon le document de présentation du débat d'orientation budgétaire 2017, « l'écart important par rapport au compte administratif 2015 (+45%) s'explique par la diminution exceptionnelle de ces dépenses au cours de l'exercice en question (...) ».

Les charges de personnel, après intégration des charges sociales de l'exercice en cours, s'élèvent à 177,7 MF CFP en 2015 contre 142 MF CFP en 2012, soit une augmentation de 25% qui résulte pour partie du remplacement de congés maladie ou maternité. Elles représentent 66% des charges totales contre 59% en 2012.

Les charges financières qui s'élèvent à 1,1 MF CFP en 2014 et à 2 MF CFP en 2015, traduisent l'incidence des emprunts contractés pour le financement de l'aménagement du parc.

Tableau n°14 : Evolution des dépenses réelles de fonctionnement de 2012 à 2015

En MF CFP	2012	2013	2014	2015	Evolution 2015/2012	2015 retraité	Evolution 2015/2012 retraitée
Charges à caractère général (011)	94,99	99,81	111,62	79,74	-16%	88,23	-7,1%
Charges de personnel (012)	142,07	142,49	153,67	158,56	11,6%	177,76	25,1%
Charges de personnel / charges totales	59,2%	57,8%	56,6%	65,8%	6,6 points	66,1%	6,9 points
Autres charges de gestion courante (65)			0,2	0,22		0,2	
Charges financières (66)	0,02		1,17	2,03		2,03	
Charges exceptionnelles (67)	2,84	3,90	4,70	0,42	-84,9%	0,42	-84,9%
Total	239,94	246,21	271,37	240,97	0,4%	268,66	11,9%
Evolution annuelle		2,6%	10,2%	-11,2%		0,9%	

Source : comptes de gestion/syndicat mixte

4.3.1 Des charges à caractère général sous évaluées

Comme il apparaît au tableau n° 14 et qu'il est indiqué au point 3.7, les montants figurant au compte administratif 2015 ne prennent pas en compte l'ensemble des dépenses qui se rapportent à cet exercice, ce que l'on peut estimer globalement à 8,4 MF CFP.

Les charges à caractère général connaissent une évolution atypique sur les deux derniers exercices qui s'explique par l'imputation en 2014 sur différents articles de fonctionnement, dont

l'article 6188 « autres frais divers »¹⁹, de dépenses liées à l'aménagement du parc. Il est précisé au rapport de présentation du compte administratif que « l'article 6188 (...) a été utilisé pour absorber les dépenses supplémentaires liées à l'aménagement du parc (...) ». Le bilan de l'opération fait état d'un montant de 18,5 MF CFP imputé sur le chapitre 011. Les dépenses de ce chapitre s'établissent à 111,6 MF CFP en 2014 contre 99,8 MF CFP en 2013, soit une augmentation de 11,8%.

Le niveau de dépenses observé en 2015, inférieur à celui des exercices 2012 et 2013, traduit, par ailleurs, les contraintes financières qui ont pesé sur la gestion de l'établissement et ne peut être considéré comme représentatif de ses besoins réels de fonctionnement. A titre d'illustration, le budget du département scientifique et pédagogique, fixé à 16,6 MF CFP au budget primitif 2015, a été réduit à 9,7 MF CFP et n'a été réalisé qu'à hauteur de 3,7 MF CFP soit 38%.

La classe 6 regroupe les comptes destinés à enregistrer les charges par nature qui se rapportent au fonctionnement normal ou courant, à la gestion financière et aux opérations exceptionnelles. Les charges de fonctionnement normales et courantes sont enregistrées sous les comptes 60 à 65. Les comptes de la classe 6 ne doivent pas enregistrer les montants affectés à des investissements qui sont à inscrire directement dans les comptes 20 « Immobilisations incorporelles », 21 « Immobilisations corporelles » et 23 « Immobilisations en cours ». Ainsi, l'ensemble des dépenses liées à l'aménagement du parc auraient dû être prises en compte dans le cadre du marché correspondant et être imputées en investissement.

Le poste énergie-électricité représente, en 2015, une dépense de 16,3 MF CFP, soit 20% des charges à caractère général. L'établissement a sollicité auprès de la Nouvelle-Calédonie un abatement tarifaire dans le cadre de la délibération du congrès n° 25 du 19 juillet 1996 modifiant les tarifs applicables à la vente d'énergie électrique. En l'état, l'établissement n'exerçant pas une activité éligible à ce titre, celui-ci s'est vu opposer une fin de non-recevoir²⁰.

Tableau n°15 : Evolution des charges à caractère général de 2012 à 2015

En MF CFP	2012	2013	2014	2015	Evolution 2015/2012
Achats et variation des stocks (60)	47,10	50,24	59,86	35,61	-24,3%
<i>Dont énergie - électricité (60612)</i>	19	17,95	17,44	16,35	-13,9%
<i>Dont autres matières et fournitures (6068)</i>	2,33	3,46	12,85	1,42	-38,9%
Services extérieurs (61)	32,18	32,92	36,59	27,94	-13,1%
<i>Dont autres frais divers (6188)</i>	17,50	15,89	21,17	10,49	-40%
Autres services extérieurs (62)	13,7	14,25	13,10	13,74	0,2%
Impôts, taxes et versements assimilés (63)	1,99	2,38	2,07	2,44	22,3%
Total	94,99	99,81	111,62	79,74	-16%
<i>Evolution annuelle</i>		5%	11,8%	-28,5%	

Source : comptes de gestion

¹⁹ Un montant de 4,9 MF CFP a été imputé sur cet article en 2014 au titre de l'aménagement du parc.

²⁰ Selon l'article 2 de la délibération précitée, « (...) pour tenir compte de la situation de certaines activités économiques dont le développement ou le maintien est indispensable à l'économie du territoire : - lorsque le point de fourniture de l'énergie électrique est un établissement hôtelier, les tarifs figurant en annexe subissent un abatement de 33,8 % (...) ».

4.3.2 Suivre et maîtriser les charges de personnel

Les dépenses de personnel augmentent globalement, sur la période examinée, après retraitement, de 25%. Les dépenses de rémunération du personnel titulaire s'élèvent à 110,3 MF CFP en 2015 contre 95 MF CFP en 2012, soit une augmentation de 16,1%, et les dépenses de rémunération du personnel non titulaire s'élèvent à 10,3 MF CFP en 2015 contre 9,4 MF CFP en 2012, soit une augmentation de 9,4%.

Les éléments communiqués par l'établissement sur l'évolution des effectifs ne permettent pas un rapprochement avec l'évolution des dépenses. Pour reconstituer son autofinancement, l'établissement devra maîtriser sa masse salariale, ce qui suppose la mise en place d'outils de pilotage.

Tableau n°16 : Evolution des charges de personnel de 2012 à 2015

En MF CFP	2012	2013	2014	2015	Evolution 2015/2012	2015 retraité	Evolution 2015/2012 retraitée
Charges de personnel (012)	142,07	142,49	153,67	158,56	11,6%	177,76	25,1%
<i>Evolution annuelle</i>		0,2%	7,8%	3,1%		15,6%	
Dont rémunération des titulaires (6411)	95,02	96,15	103,84	110,34	16,1%	110,34	16,1%
<i>Evolution annuelle</i>		1,1%	7,9%	6,2%		6,2%	
Dont rémunération des non titulaires (6413)	9,49	11,51	14,34	10,39	9,4%	10,39	9,4%
<i>Evolution annuelle</i>		21,2%	24,5%	-27,5%		-27,5%	

Source : comptes de gestion/syndicat mixte

Recommandation n° 4 :

La chambre recommande au syndicat de réaliser un suivi et une analyse de sa masse salariale afin d'identifier ses composantes et celles de son évolution, comme le glissement vieillesse technicité (GVT), les créations ou transformations de postes et les remplacements pour congés longue maladie ou maternité.

4.4 Les recettes réelles de fonctionnement

Les recettes réelles de fonctionnement sont composées des recettes de gestion courante, soit les produits des services (droits d'entrée et ventes à la boutique), les dotations et participations et les revenus des locations, et des recettes exceptionnelles.

Après retraitement, les recettes réelles de fonctionnement s'établissent à 282,1 MF CFP en 2015 contre 280,4 MF CFP en 2012, soit une augmentation de 0,5%.

Sur la base du compte de gestion, les recettes de gestion courante s'établissent à 265,2 MF CFP en 2015 contre 275,6 MF CFP en 2012, soit une diminution de 3,7%. Les produits des services et les dotations et participations, qui représentent la quasi-totalité de ces recettes, connaissent des évolutions différenciées ; les premiers augmentent de 7,6%, malgré un fléchissement sur le dernier exercice, et les secondes diminuent de 9,5%. L'établissement dépend financièrement des contributions des membres statutaires²¹ à hauteur de 56,4% en 2015 contre 59,5% en 2012.

²¹ Contributions des membres statutaires rapportées aux produits d'exploitation.

La diminution des revenus des immeubles, qui s'établissent à 0,36 MF CFP en 2015 contre 1,19 MF CFP en 2014 et 1,39 MF CFP en 2012, s'explique par la décision prise en 2014 de suspendre les locations, sur laquelle le conseil d'administration est ensuite revenu.

Les produits exceptionnels enregistrent, en 2015, les participations de l'office des postes et télécommunications (1 MF CFP) et de TOTAL (3,5 MF CFP) au financement du parc à tortues.

Tableau n°17 : Evolution des recettes réelles de fonctionnement de 2012 à 2015 (avant retraitement)

En MF CFP	2012	2013	2014	2015	Evolution 2015/2012
Atténuation de charges (013)	0,57	0,26	0,05	0	-100%
Produits des services, du domaine et ventes (70)	100,85	104,68	113,64	108,54	7,6%
Dotations et participations (74)	172,79	167,29	165,59	156,3	-9,5%
Autres produits de gestion courante - revenus des immeubles (75)	1,39	1,18	1,19	0,36	-74,1%
Total des recettes de gestion courante	275,61	273,43	280,49	265,21	-3,7%
<i>Evolution annuelle</i>		-0,7%	2,5%	-5,4%	
Produits exceptionnels (77)	4,84	11,67	13,28	8,2	69,5%
Total	280,45	285,11	293,77	273,41	-2,5%
<i>Evolution annuelle</i>		1,6%	3%	-6,9%	
Total retraité				282,13	

Source : comptes de gestion

4.4.1 Une érosion récente des produits des services

Les produits des services s'établissent à 108,5 MF CFP en 2015 contre 100,8 MF CFP en 2012, soit une augmentation de 7,6%. Les droits d'entrée, qui représentent 85,2 MF CFP en 2015 contre 78,5 MF CFP en 2012, augmentent de 8,6% et les ventes à la boutique, qui s'établissent à 23,2 MF CFP en 2015 contre 22,3 MF CFP en 2012, augmentent de 4,1%.

L'exercice 2015 marque un recul sensible des droits d'entrée (-1,5%) et des ventes à la boutique (-13,9%) par rapport à l'exercice précédent qui a bénéficié de l'effet ouverture du parc. Ainsi qu'il est mentionné au rapport d'activité, « les problèmes budgétaires et financiers auront aussi impacté l'approvisionnement de la boutique en fin d'année (...) ».

Les droits d'entrée et les ventes à la boutique représentent respectivement, en 2015, 78,5% et 21,4% des produits des services, soit des proportions proches de celles de 2012 (77,8% et 22,1%). Les produits des services représentent, en 2015, 39,6% des produits d'exploitation contre 35,9% en 2012.

Tableau n°18 : Evolution des produits des services de 2012 à 2015

En MF CFP	2012	2013	2014	2015	Evolution 2015/2012
Droits d'entrée	78,51	81,25	86,61	85,28	8,6%
<i>Evolution annuelle</i>		3,4%	6,5%	-1,5%	
Ventes à la boutique	22,33	23,42	27,02	23,26	4,1%
<i>Evolution annuelle</i>		4,8%	15,3%	-13,9%	
Total	100,85	104,68	113,64	108,54	7,6%
<i>Evolution annuelle</i>		3,7%	8,5%	-4,4%	
Produits des services / produits d'exploitation	35,9%	36,7%	38,6%	39,6%	3,7 points

Source : comptes de gestion

Les droits d'entrée devraient augmenter de façon mécanique, en 2016, (de l'ordre de 40%) sous l'effet de la hausse des tarifs. En revanche, selon les éléments communiqués par le directeur, les ventes à la boutique connaîtraient un nouveau recul sensible.

4.4.2 Des participations en retrait

Les dotations et participations s'établissent à 156,3 MF CFP en 2015 contre 172,7 MF CFP en 2012, soit une diminution de 9,5%, et représentent 57,1% des produits d'exploitation en 2015 contre 61,6% en 2012. Les dotations des membres statutaires, qui constituent la quasi-totalité des dotations et participations, connaissent la même évolution (-7,6%).

Tableau n°19 : Evolution des dotations et participations de 2012 à 2015

En MF CFP	2012	2013	2014	2015	Evolution 2015/2012
Etat	2,76	2,76	0,54	1,98	-27,9%
Territoire	33,30	33,87	36,62	26	-21,9%
Province Sud	67,14	66	64,42	64,31	-4,2%
Ville de Nouméa	66,60	64	64	64	-3,9%
Autres organismes	2,99	0,66			
Total	172,79	167,29	165,59	156,3	-9,5%
<i>Evolution annuelle</i>		-3,1%	-1%	-5,6%	
Dotations / produits d'exploitation	61,6%	58,6%	56,3%	57,1%	-4,5 points
Dotations des membres	167,04	163,87	165,05	154,31	-7,6%
Dotations des membres / produits d'exploitation	59,5%	57,4%	56,1%	56,4%	-3,1 points

Source : comptes de gestion

Les montants figurant aux comptes de gestion incluent des participations exceptionnelles qu'il convient d'isoler pour apprécier l'évolution courante des participations statutaires. La province Sud a versé, pour l'aménagement du parc, une contribution supplémentaire de 2 MF CFP en 2013. La Nouvelle-Calédonie a versé, pour cette même opération, une contribution supplémentaire de 2 875 000 F CFP en 2013 et de 4 625 000 F CFP en 2014. La chambre note que ces participations, au regard de leur objet, auraient dû être imputées en section d'investissement. La convention du 24 octobre 2013 entre la Nouvelle-Calédonie et le syndicat mixte fait expressément mention d'une subvention d'équipement affectée au financement du réaménagement du bassin des tortues.

Les participations statutaires sont en diminution sensible sur la période examinée et s'établissent à 154 MF CFP en 2015 contre 166,5 MF CFP en 2012. La participation de la Nouvelle-Calédonie s'établit à 26 MF CFP en 2015 contre 33,3 MF CFP en 2012. L'évolution des participations statutaires depuis l'ouverture du nouvel aquarium ne traduit pas cependant une tendance forte et leur niveau demeure équivalent. En 2008, les contributions statutaires représentaient un total de 160 MF CFP.

Comme évoqué précédemment, les contributions des membres du syndicat peuvent s'analyser comme une subvention d'équilibre. Dans la pratique, le budget de l'établissement résulte d'un rapprochement entre ses besoins de financement et le niveau escompté de participation des membres.

Tableau n°20 : Evolution des participations statutaires de 2012 à 2015

En MF CFP	2008 (pour mémoire)	2012	2013	2014	2015	Evolution 2015/2012	2016 ²²
Territoire	32	33,3	31	32	26	-21,9%	31
Province Sud	64	66,6	64	64	64	-3,9%	66
Ville de Nouméa	64	66,6	64	64	64	-3,9%	64
Total	160	166,5	159	160	154	-7,5%	161
<i>Evolution annuelle</i>			-4,5%	0,6%	-3,7%		4,5%
Dotations / produits d'exploitation		59,3%	55,7%	54,4%	56,3%		

Source : CTC/syndicat

4.5 La précarisation du fonds de roulement et de la trésorerie

Les dépenses réelles d'équipement correspondent, principalement, au financement de l'opération d'aménagement du parc (90,3 MF CFP en 2014). En l'absence de recettes réelles d'équipement, c'est-à-dire de subventions, l'investissement est financé par l'épargne de gestion et, en 2014, par l'emprunt (46 MF CFP) et par le prélèvement sur le fonds de roulement (46,4 MF CFP). Les données 2015 retraitées traduisent également une variation négative du fonds de roulement de 3,6 MF CFP.

Le fonds de roulement corrigé s'établit à 16,8 MF CFP en 2015 contre 53,7 MF CFP en 2012 et 66,9 MF CFP en 2013. Il représente 22 jours de fonctionnement en 2015 contre 82 jours en 2012 et 99 jours en 2013.

La trésorerie au terme de 2015, soit 24,4 MF CFP, ne reflète pas la situation réelle de l'établissement qui a rencontré d'importantes difficultés sur l'exercice considéré pour le règlement de ses fournisseurs. Le rapport d'activité 2015 fait état de ces difficultés engendrées « par la réduction importante du fonds de roulement suite aux travaux du parc (...) », qui ont conduit à « restreindre les activités en conséquence et étaler autant que faire se peut le paiement des factures (...). Ces événements ont été une source de contrariété (rapports tendus avec les fournisseurs, lourdeur de fonctionnement), de démotivation (annulation de projets, manque de moyens), voire de tension intra et inter services (réaffectation des crédits) ».

L'établissement devra, en conséquence, restaurer son autofinancement afin, d'une part, de conforter son fonds de roulement et sa trésorerie et, d'autre part, d'assurer le financement de de son plan patrimonial, en cours d'élaboration, et de son développement.

Interrogé, à la mi-décembre, sur les résultats anticipés de l'exercice 2016, le directeur a indiqué ne pas disposer d'éléments et que le budget primitif 2017 était présenté par comparaison avec celui de l'exercice précédent, ce qui illustre pour le moins le caractère perfectible du pilotage de l'établissement en matière budgétaire.

²² Eléments communiqués par le directeur.

En 2016, les contributions statutaires ont représenté, respectivement, 40,99% pour la province Sud, 39,75% pour la Ville de Nouméa et 19,25% pour la Nouvelle-Calédonie.

La chambre rappelle que clef de répartition statutaire est juridiquement opposable aux membres du syndicat et que la modification du quantum de répartition fixé par les statuts suppose une modification de ces derniers qui doit recevoir « l'accord concordant de tous les membres du syndicat »²³.

La chambre invite l'établissement à veiller à la tenue rigoureuse des fiches d'opération qui traduisent l'exécution budgétaire et contribuent à l'information du conseil d'administration sur la réalisation des programmes d'investissement.

4.6 L'hypothèque des malfaçons des ouvrages

Par requête du 19 février 2013, la Ville de Nouméa, propriétaire de l'aquarium, a saisi le tribunal administratif à fin d'expertise judiciaire dans la perspective d'une action en responsabilité à l'encontre du maître d'œuvre et des entreprises titulaires des marchés de construction. Il est exposé, en préambule, que de nombreuses malfaçons qui rendent l'immeuble impropre à sa destination ont été constatées. Par ordonnance du 2 juillet 2013, le juge des référés a prescrit ladite expertise.

La Ville de Nouméa a évalué le préjudice lié aux malfaçons, hors travaux, à un montant total de 58 MF CFP²⁴. Celui-ci comprend le préjudice résultant de la fermeture des différents bacs, dont le grand bac qui constitue l'attraction principale de l'aquarium, évalué à 32,2 MF CFP, soit la perte de 30% du chiffre d'affaires engendrée par la durée des travaux (six mois) et le temps de réacclimatation des animaux (six mois).

Le rapport final d'expertise du 10 juin 2016 établit le coût global des travaux palliatifs à la somme de 130 MF CFP et la durée des travaux à huit mois calendaires. Ces travaux sont à mettre en œuvre à court ou moyen termes. Le rapport propose au tribunal la répartition des responsabilités entre la maîtrise d'œuvre et les différents intervenants, en précisant que les désordres relatifs aux bétons qui compromettent la solidité des ouvrages ou altèrent significativement leur longévité sont normalement couverts par la garantie décennale. L'expert indique au tribunal que le préjudice subi et à subir par l'aquarium est de 58 581 496 F CFP (valeur juin 2016)²⁵.

Selon la direction de l'établissement, de nouveaux désordres de même nature seraient apparus après l'expertise qui soulèvent la question de leur rattachement à la procédure en cours. Il est mentionné au procès-verbal du conseil d'administration du 7 octobre 2016 qu'« un diagnostic doit être réalisé conjointement par les services techniques de la Mairie et de la province Sud pour voir s'il s'agit des mêmes pathologies, auquel cas il conviendrait sans doute de demander un complément d'expertise, ou au contraire de nouveaux désordres qui devraient alors faire l'objet d'une nouvelle procédure ».

Ces malfaçons, qui constituent une fragilité pour la gestion de l'établissement, appellent des éclaircissements sur plusieurs points dont la prise en charge de l'avance des frais, au regard de la durée prévisible de la procédure, le calendrier des travaux, en considération des recommandations de l'expert, et les modalités d'organisation et de fonctionnement transitoires de l'établissement, d'accueil du public et de déroulement des visites.

²³ Article 12 des statuts.

²⁴ Dire de la Commune de Nouméa, rapport provisoire d'expertise, 12 mai 2016.

²⁵ Les frais de maîtrise d'ouvrage déléguée, soit 5% du montant total des travaux, demandés en plus, ne sont pas retenus.

Recommandation n° 5 :

La chambre recommande qu'une information précise et complète soit apportée au conseil d'administration sur la question des malfaçons.

La maire de Nouméa indique, en réponse à la contradiction, qu'elle est en capacité à ce jour de porter les conclusions des rapports d'expertise à la connaissance du conseil d'administration du syndicat et que cette information devra lui permettre d'appréhender la problématique de la perte financière d'exploitation liée à la mise en œuvre des travaux curatifs et de faire valoir ses prétentions en matière d'indemnité du préjudice subi.

5 L'aménagement du parc : un projet non maîtrisé

L'aménagement du parc trouve sa genèse dans le projet de réalisation, sous l'égide de la province Sud, d'un musée du coquillage destiné à mettre en valeur une collection privée.

Le projet comprenait à l'origine deux espaces muséographiques, la maison du coquillage et le « temps des Catala » (espace musée de l'histoire des Catala), un espace pique-nique couvert, un bassin à tortues et à raies et un creek artificiel²⁶ et devait être réalisé sous maîtrise d'ouvrage de la province Sud.

Selon l'établissement, « ce projet, estimé en première approche à 120 MF CFP, a finalement dû être abandonné pour des raisons budgétaires mais le conseil d'administration de l'aquarium a souhaité néanmoins poursuivre en découpant l'aménagement en tranches fonctionnelles ». La première tranche d'aménagement du parc comprend la réalisation du bassin à tortues, une structure ouverte de type faré, des sanitaires et un cheminement. Les tranches complémentaires, qui peuvent s'entendre comme les aménagements restant à réaliser au regard du projet initial, ne sont pas précisément formalisées dans leur objet et dans leur calendrier.

Le projet d'aménagement du parc et du bassin à tortues a fait l'objet d'une lettre de commande portant sur la réalisation de l'avant-projet détaillé, du permis de construire, des dossiers de consultation des entreprises et sur le suivi des travaux. Selon l'avant-projet définitif, le projet se décompose en sept lots : le terrassement, le gros œuvre bassin, les cheminements, l'éclairage extérieur, le réseau eau de mer, le deck et la clôture et le bloc sanitaire.

5.1 Une procédure contestable

Selon l'article 1er de la délibération n° 136/CP du 1er mars 1967 portant réglementation des marchés publics, « toute dépense publique se rapportant à un objet unique nettement déterminé, dont la fourniture ou l'exécution est assurée au territoire, aux provinces, aux communes de Nouvelle-Calédonie et à leurs établissements publics par une personne physique ou morale doit donner lieu à un marché soumis aux règles fixées ci-après (...) dès lors que son montant excède 20.000.000 F CFP (...) ».

La définition de la mission de maîtrise d'œuvre, la décomposition de l'opération en lots et la rédaction des contrats de prestations de travaux attestent de l'objet unique de l'opération et de la dépense publique. Il est mentionné, à titre d'exemple, que « l'aquarium confie au contractant (...) la réalisation des travaux du lot 01A – Gros œuvre Cheminement et rampe handicapé, relatif à la construction du bassin à tortues et de ses annexes (...) »²⁷.

Si les différents lots ont fait l'objet d'une consultation, l'opération aurait dû, au regard de son montant prévisionnel de 76 MF CFP, donner lieu à une procédure formalisée conformément aux dispositions de la délibération précitée. Au demeurant, le lot « Gros œuvre » d'un montant prévisionnel de 24,4 MF CFP excède le seuil fixé par la délibération n° 136/CP.

De plus, comme il est mentionné ci-après, une part importante de dépenses, soit 32,3 MF CFP pour un total de 112,9 MF CFP (28%), a été réalisée hors marchés, ce qu'une procédure formalisée aurait permis de prévenir.

²⁶ Musée du coquillage, programme d'opération détaillé, octobre 2010.

²⁷ Contrat de prestations de travaux n° 212/2014 du 21 janvier 2014.

L'article 27-2 de la délibération n° 136/CP, dans sa rédaction applicable à la présente commande publique²⁸, fixe les critères de sélection des offres déposées par les entreprises soumissionnaires dans le cadre d'une procédure d'appel d'offre. Il prévoit la prise en compte de six critères définis, soit le prix des prestations, le coût d'utilisation, la valeur technique, les références et les garanties professionnelles et financières du candidat, le délai d'exécution et les conditions du recours à la sous-traitance, et de « ceux stipulés dans le règlement particulier d'appel d'offres ».

L'opération d'aménagement du parc n'a pas fait l'objet d'un règlement de consultation et aucun critère de sélection n'a été défini. Les rapports d'analyse des offres font ressortir que l'offre la moins disante a été systématiquement retenue, sans autre motivation, ce qui fragilise le choix du prestataire²⁹.

Tableau n°22 : Modalités d'attribution des lots

Lots	Entreprises consultées	Offres reçues	Estimation du maître d'œuvre TTC (en F CFP)	Offre retenue TTC (en F CFP)	Ecart de l'offre retenue/estimation
Terrassement	3	2	11 051 355	9 725 730	-12%
Gros œuvre	3	2	24 446 468	19 997 985	-18,20%
<i>Cheminement/rampe handicapés</i>					
Eclairage	3	3	6 441 330	4 215 540	-34,5%
Réseau eau de mer	3	2	11 425 601	12 983 286	13,6%
Clôture et Deck					
Bloc sanitaire	3	2	-	14 115 730	
<i>Local pompe</i>					

Source : CTC/rapports d'analyse des offres

Il résulte de ce qui précède que l'établissement a manqué aux obligations de transparence et de mise en concurrence prévues par la réglementation des marchés publics et par les principes généraux de la commande publique, créant ainsi une insécurité juridique et un risque financier pour l'établissement en cas de recours des candidats évincés, voire un risque pénal pour les auteurs.

L'ancien ordonnateur indique, en réponse à la contradiction, que « l'aquarium n'a pas décidé de la procédure de son propre chef mais sur avis du comptable public et avec une autorisation administrative ». La chambre souligne que la procédure a été initiée par l'établissement sous sa propre responsabilité.

5.2 Une définition insuffisante des besoins

Selon l'article 7 de la délibération n° 136/CP précitée, « les prestations qui font l'objet des marchés doivent répondre exclusivement à la nature et à l'étendue des besoins à satisfaire. Le service intéressé est tenu de déterminer aussi exactement que possible les spécifications et la consistance de ces prestations avant tout appel à la concurrence ou toute négociation ». L'évaluation des besoins n'est pas seulement une exigence juridique, mais aussi un impératif pour que l'achat public soit réalisé dans les meilleures conditions économiques possibles. Une définition précise du besoin est la garantie de la bonne compréhension et de la bonne exécution du marché et permet de procéder à une estimation fiable du montant de celui-ci.

²⁸ Rédaction antérieure à la délibération n° 123/CP du 30 avril 2014 qui prévoit « une pluralité de critères non discriminatoires et liés à l'objet du marché. Ces critères peuvent porter notamment sur le prix des prestations, le coût d'utilisation, la valeur technique ou le délai d'exécution. D'autres critères peuvent être pris en compte s'ils sont justifiés par l'objet du marché ».

²⁹ Les rapports d'analyse des offres concernant les lots cheminement/rampe handicapés et local pompe n'ont pas été produits.

Les documents présentés au conseil d'administration du 14 août 2014 illustrent les dépassements du coût d'aménagement du parc et l'évolution du plan de financement. Le coût du projet était de 62,4 MF CFP au stade de l'avant-projet sommaire, de 97,5 MF CFP à celui de l'avant-projet détaillé et, in fine, de 112,9 MF CFP soit une augmentation globale de 80%. Le total des marchés augmente de 38% et les dépenses hors marchés s'élèvent à 32,3 MF CFP contre une estimation initiale de 4,3 MF CFP, soit 7,5 fois plus.

Les dépassements constatés s'expliquent principalement par l'augmentation des aménagements paysagers (12,9 MF CFP), des réseaux (10,3 MF CFP) et du vitrage du bassin (4,6 MF CFP).

Tableau n°23 : Evolution du coût d'aménagement du parc (août 2014)

En F CFP (TTC)	Avant-projet sommaire (1)	Avant-projet détaillé (2)	Réalisé (3)	Evolution (3)/(1)
Terrassement	12 390 000	11 051 355	9 725 730	-21,5%
Gros œuvre	17 535 000	24 446 468	19 997 985	14%
Cheminement/rampe handicapés	7 455 000	15 776 985	16 859 798	126,1%
Eclairage	4 410 000	5 584 530	4 215 540	-4,4%
Réseau eau de mer	2 625 000	2 577 488	12 983 286	394,6%
Clôture et deck	6 930 000	6 983 025	1 088 525	-84,2%
Bloc sanitaire	6 825 000	10 171 560	14 115 730	106,8%
Local pompe	-	-	1 547 753	-
Total marchés	58 170 000	76 591 411	80 534 347	38,4%
Vitrage	1 000 000	6 000 000	5 650 000	465%
Pompe	300 000	300 000	260 000	-13,3%
UV	-	1 942 000	1 942 000	-
Filtration	-	1 942 000	1 942 000	-
Electricité	-	-	4 735 070	-
Branchements/raccords	500 000	1 735 685	1 735 685	247,1%
Paysage	1 500 000	8 000 000	14 442 225	862,8%
Autres fournitures	1 000 000	1 000 000	971 333	-2,8%
Divers	-	-	721 101	-
Total hors marchés	4 300 000	20 919 685	32 399 414	653,4%
Total général	62 470 000	97 511 096	112 933 761	80,7%

Source : CTC/syndicat mixte

Le plan de financement, plusieurs fois révisé, fait état d'un financement participatif de 15,2% contre 38,1% à titre prévisionnel et d'un apport de fonds propres de 57,2% contre 29,9% à titre prévisionnel. Il ne fait pas apparaître la participation de la Nouvelle-Calédonie (7,5 MF CFP) et de la province Sud (2 MF CFP) et ne prend pas en compte l'emprunt complémentaire de 15 MF CFP contracté postérieurement.

Lors du budget primitif 2013, un emprunt de 20 MF CFP et un crédit-relais d'égal montant ont été évoqués, puis au budget supplémentaire un emprunt de 31 MF CFP a été acté et, in fine, le montant total emprunté a été de 46 MF CFP. Les deux prêts, d'un montant respectif de 31 MF CFP et de 15 MF CFP, sont conclus pour une durée de cinq ans, à taux fixe.

Tableau n°24 : Financement de l'aménagement du parc (août 2014)

En MF CFP	Prévisionnel	En %	Révisé	En %	Réel	En %
Financement participatif	23 901 072	38,1%	17 231 072	17,6%	17 231 072	15,2%
Fonds propres	18 800 000	29,9%	49 281 075	50,5%	64 702 689	57,3%
Emprunt	20 000 000	31,8%	31 000 000	31,7%	31 000 000	27,5%
Total	62 701 072	100%	97 512 147	100%	112 933 761	100%

Source : CTC/syndicat mixte

Les éléments communiqués par l'établissement en cours d'instruction font état d'un volume global de « dépenses effectuées pour l'aménagement/ouverture du parc » de 123,1 MF CFP.

Ce montant prend en compte différentes mises à jour, portant sur les lots et sur les travaux hors lots³⁰, ainsi que le coût des études et de la maîtrise d'œuvre (4,9 MF CFP). Le lot « terrassement » a fait l'objet d'une « mise à jour » portant sur un montant de 1 948 727 F CFP, soit 20% du montant prévu au contrat de prestations de travaux. En définitive, le coût des travaux et des aménagements du parc, hors études et maîtrise d'œuvre, s'élève à 118,2 MF CFP contre une estimation initiale de 62,4 MF CFP, soit une augmentation de près de 90%.

L'ancien ordonnateur indique, en réponse à la contradiction, que l'aménagement final est plus complet que ce qui avait été envisagé dans le cadre de l'avant-projet sommaire et que le surcoût réel doit s'entendre par rapport à l'avant-projet détaillé, soit 16%.

Tableau n°25 : Evolution du coût d'aménagement du parc (septembre 2016)

En F CFP (TTC)	Avant-projet sommaire (1)	Avant-projet détaillé (2)	Réalisé (3)	Evolution (3)/(1)
Total marchés	58 170 000	76 591 411	82 521 924	41,8%
Total hors marchés	4 300 000	20 919 685	35 684 485	729,8%
Total général	62 470 000	97 511 096	118 206 409	89,2%

Source : CTC/syndicat mixte

Ainsi qu'il est mentionné dans les rapports d'activité et les comptes rendus du conseil d'administration, la réalisation de ce projet, du fait d'une insuffisante préparation, a affecté l'équilibre budgétaire de l'établissement, conduit à des reports d'opérations et généré des difficultés importantes de trésorerie³¹.

Rappel d'obligation juridique n° 9 :

La chambre rappelle au syndicat qu'il lui appartient de se conformer aux principes généraux de la commande publique et, particulièrement, aux dispositions de la délibération n° 136/CP du 1^{er} mars 1967 selon laquelle toute dépense publique se rapportant à un objet unique nettement déterminé doit donner lieu à une définition préalable des besoins et à un marché soumis aux règles qu'elle fixe dès lors que son montant excède 20 MF CFP.

L'ordonnateur indique, en réponse à la contradiction, qu'il s'agit de responsabilités qui ont été assumées par l'administration en place sans que l'exécutif en soit informé. La chambre rappelle cependant qu'en application de l'article 7 des statuts, le président « assure l'administration générale et exerce le pouvoir hiérarchique sur le personnel ». Elle appelle l'attention de l'ordonnateur sur la responsabilité qui lui incombe en termes de contrôle et de surveillance de l'administration.

5.3 Un financement peu lisible

L'opération a été financée, pour partie, sur des crédits de fonctionnement ce qui a conduit à brouiller la lisibilité de son financement et à ne pas valoriser à l'actif de l'établissement l'intégralité des travaux réalisés. Selon le document annexé au contrat de prestations de travaux n° 440/2014 du 7 mai 2014 (aménagement paysager du parc de l'aquarium), 9 MF CFP ont été imputés en fonctionnement sur un total de 13,5 MF CFP. Le bilan remis par

³⁰ La rubrique « hors lots » inclue certaines dépenses qui ne relèvent pas directement de l'opération d'aménagement du parc (cocktail d'inauguration...).

³¹ « Compte tenu des difficultés à la fois budgétaires et de trésorerie le budget du service [aquariologie] a été privé des ¼ de son budget initial. De ce fait, de nombreux projets d'amélioration et d'optimisation ont été soit annulés, soit reportés sur 2016 » (rapport d'activité 2015).

l'établissement en cours d'instruction fait état d'un montant de 18,5 MF CFP imputé sur le chapitre 011, soit 15% du coût total de l'opération³².

La fiche d'opération figurant en annexe au compte administratif 2015³³ mentionne un cumul de réalisations de 112,2 MF CFP, sensiblement différent de celui du document transmis par l'établissement, soit 96,7 MF CFP au chapitre 23 et 7,8 MF CFP au chapitre 21.

Tableau n°26 : Financement de l'opération d'équipement n° 90010 : aménagement du parc

Dépenses en MF CFP	2012	2013	2014	2015
Crédits ouverts (compte 23)	32 264 859	76 239 373	93 212 147	2 723 679
Mandats émis	13 276 743	3 301 757	90 332 310	740 386
Restes à réaliser	3 131 100	72 937 616	2 723 679	1 951 793
Crédits annulés	15 857 016	0	156 158	31 500
Cumul des réalisations	22 251 383	25 553 140	115 885 450	112 283 981

Source : comptes administratifs

Il est indiqué, dans la note de synthèse n° 2014/101, que le budget de l'opération a été réajusté en y affectant le résultat 2013, en augmentant l'emprunt ainsi que la part d'autofinancement. Les délibérations correspondantes n'actent pas, cependant, le plan de financement de l'opération tel que réajusté et les procès-verbaux des séances n'en font pas mention de façon précise. D'une manière générale, les documents présentés au conseil d'administration sur la période concernée ne permettent pas une parfaite traçabilité du budget de l'opération en dépenses et en recettes.

La chambre relève, par ailleurs, que les dépenses de fonctionnement supplémentaires induites par l'aménagement et l'ouverture au public du parc, telles que l'entretien et l'animation, n'ont pas été évaluées au stade de l'élaboration du projet.

³² Hors études et maîtrise d'œuvre.

³³ Cette fiche présente une incohérence sur le dernier exercice, le cumul des réalisations étant inférieur à celui de l'exercice précédent.

6 Une activité qui s'essouffle

6.1 Une fréquentation qui stagne à compter de 2015

6.1.1 Un tassement des entrées payantes

Selon les données de l'établissement, l'aquarium a accueilli 119 988 visiteurs payants en 2015 contre 107 196 en 2012. Le nombre d'entrées payantes, qui augmente de 12% sur la période examinée, connaît un fléchissement en 2015 (-1,3%). L'effet ouverture du parc constaté en 2014, avec une augmentation de 7,7% du nombre d'entrées payantes, n'est pas confirmé en 2015. Pour mémoire, l'établissement a comptabilisé 85 000 entrées payantes en 2008, contre 76 936 en 2007 pour quatre mois d'activité.

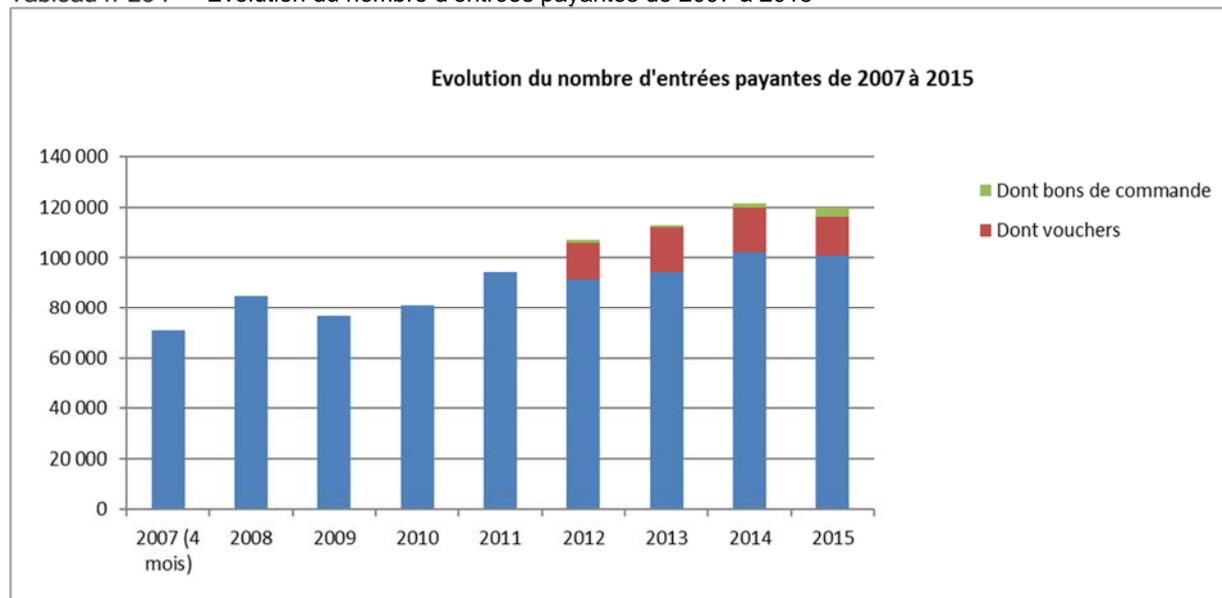
L'établissement a indiqué, en cours d'instruction, qu'en 2008, les comités d'entreprise ont été comptés deux fois (le jour de l'achat et celui de l'utilisation) et qu'en conséquence la « référence » de 100 225 entrées mentionnée dans les statistiques de l'établissement et portée à la connaissance du conseil d'administration est inexacte.

Tableau n°27 : Evolution du nombre d'entrées payantes de 2007 à 2015³⁴

	2007 (4 mois)	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Evolution 2015/2012
	70 936	85 089	76 564	81 277	94 340	107 196	112 899	121 629	119 988	11,9%
Dont vouchers						14 455	17 602	17 796	15 234	5,3%
Dont bons de commande						1 061	749	1 642	3 559	235,4%
Evolution annuelle			-10%	6,1%	16%	13,6%	5,3%	7,7%	-1,3%	

Source : CTC/syndicat mixte

Tableau n°28 : Evolution du nombre d'entrées payantes de 2007 à 2015



Source : CTC/syndicat mixte

³⁴ Hors PASS non vendus à l'aquarium ; le PASS permettait l'accès à six établissements culturels, dont l'aquarium, à moitié prix.

Selon les premiers éléments communiqués par l'établissement, la tendance au tassement des entrées observée en 2015 se confirmerait en 2016, tant sur les entrées encaissées à l'aquarium, que sur les vouchers.

En 2015, les adultes et les enfants représentent les deux premières catégories de visiteurs avec respectivement 55% et 15% des entrées. En ventilant la catégorie forfait sur la base de deux adultes et de deux enfants, les catégories adultes et enfants représentent ensemble 83% des entrées. Les scolaires, les seniors et les étudiants représentent, respectivement, 12,1%, 7,9% et 1,6% du total des entrées. En valeur absolue, de 2012 à 2015, les scolaires et les forfaits enregistrent la plus forte augmentation, soit respectivement 22,4% et 15,5%, alors que les étudiants diminuent de 9,9%.

Tableau n°29 : Evolution du nombre d'entrées par catégorie tarifaire de 2012 à 2015³⁵

	2012	En % des entrées	2013	2014	2015	En % des entrées	Evolution 2015/2012
Adultes	39 729	54,2%	40 644	41 938	43 708	54,6%	10%
Enfants	12 014	16,4%	12 087	14 457	12 019	15%	ns
Etudiants	1 436	1,9%	1 318	1 409	1 293	1,6%	-9,9%
Seniors	6 157	8,4%	6 137	7 318	6 367	7,9%	3,4%
Scolaires	7 958	10,8%	7 978	8 042	9 745	12,1%	22,4%
Forfaits	5 960	8,1%	6 516	7 159	6 886	8,6%	15,5%
Total	73 254	100%	74 680	80 323	80 018	100%	9,2%

Source : CTC/syndicat mixte

Les droits d'entrée par catégorie tarifaire sont relativement stables, en valeur relative, sur l'ensemble de la période examinée. Les adultes, les forfaits et les tours opérateurs représentent les trois premiers postes les plus importants avec respectivement 51%, 19% et 9% des droits d'entrée, soit ensemble 79% de ceux-ci. Les forfaits gagnent trois points et représentent 9% des droits d'entrée contre 6% en 2012.

Tableau n°30 : Evolution des droits d'entrée par catégorie tarifaire de 2012 à 2015 (en MF CFP) ³⁶

	2012	En % des droits d'entrée	2013	2014	2015	En % des droits d'entrée	Evolution 2015/2012 (en points)
Adultes	34 750	52%	35 685	36 874	36 910	51%	-1
Enfants	4 128	6%	3 904	4 650	3 910	5%	-1
Etudiants	1 026	1%	941	1 002	906	1%	-
Seniors	4 550	7%	4 338	5 334	4 656	6%	-1
Scolaires	2 387	4%	2 393	2 412	2 923	4%	-
Forfaits	11 802	18%	12 894	14 138	13 600	19%	1
PASS	2 828	4%	2 412	1 836	1 657	2%	-2
Abonnements	1 307	2%	1 624	1 939	2 140	3%	1
Tours opérateurs	4 015	6%	4 469	5 204	6 240	9%	3
Total	66 796	100%	68 662	73 392	72 945	100%	0

Source : CTC/syndicat mixte

6.1.2 Fiabiliser les données par origine

Les données relatives au nombre d'entrées par pays d'origine, produites par l'établissement pour la période sous revue, sont assorties de réserves qui ne permettent pas une analyse historique fiable. L'établissement précise, en effet, que « la rubrique « métro » [est] sans doute sous-estimée au profit de la rubrique « locaux », qu' « en 2013, tous les vouchers ont été comptabilisés « australien » et les billets en préachat par un transporteur qui travaille

³⁵ Les totaux ne correspondent pas au nombre d'entrées payantes à défaut de détail pour les vouchers et les croisiéristes et de valorisation du nombre d'entrées de la rubrique « forfait ».

³⁶ La différence entre les montants totaux par année et ceux figurant aux comptes administratifs retraités s'expliquerait, selon l'établissement, par la prise en compte des PASS.

essentiellement avec les croisiéristes australiens ont été comptabilisés dans « autre » alors que la distinction est faite à partir de 2014 » et qu' « il n'y avait pas de rubrique « croisiéristes » jusqu'en 2015, seul le pays d'origine était renseigné ».

En 2015, les visiteurs locaux et les croisiéristes, principalement des australiens, représentent respectivement 45% et 28% des entrées. Les métropolitains représentent 10,8% des entrées, les japonais 7,4%, les australiens 5,3% (hors croisiéristes) et les Néo-Zélandais 1%.

Selon les données du rapport d'activité, le tourisme de croisière est le seul secteur qui n'a pas diminué en 2015. La fréquentation touristique, hors croisiéristes, est en diminution de 2,6% et la clientèle locale de 7,4% par rapport à l'année précédente. Les visiteurs locaux représentent 45% des entrées contre 53% en 2014 et ne constituent plus, pour la première fois depuis l'ouverture de l'établissement, la clientèle principale. En 2015, l'aquarium a enregistré 37 772 visites de locaux contre 40 806 en 2014.

Tableau n°31 : Entrées par pays d'origine en 2015

	Nouvelle-Zélande	Japon	Australie	Métropole	Croisiéristes	Locaux	Autres	Total ³⁷
En volume	839	6 100	4 421	8 902	23 343	37 772	1 004	82 381
En %	1%	7,4%	5,3%	10,8%	28,3%	45,8%	1,2%	100%

Source : CTC/syndicat mixte

L'aquarium ne semble pas avoir bénéficié sur la période examinée de la progression du nombre de croisiéristes. Ainsi qu'il est mentionné au rapport d'activité 2015, « paradoxalement, malgré la forte progression du secteur, la clientèle de croisière reste difficile à capter (<10%) et n'aura pas suffi à compenser le ralentissement général ». Le compte rendu de la réunion organisée en avril 2014 par la province Sud avec les représentants du tourisme et le syndicat mixte³⁸, évoque une fréquentation des croisiéristes dont l'évolution ne correspond pas à celle du nombre de paquebots.

Tableau n°32 : Arrivées de croisiéristes à Nouméa de 2012 à 2015

	2012	2013	2014	2015	Evolution 2015/2012
Paquebots	135	145	170	169	25,1%
Croisiéristes	231 127	287 515	350 357	357 497	54,6%

Source : ISEE

Tableau n°33 : Arrivées de touristes à l'aéroport de Tontouta de 2008 à 2015 (par pays de résidence)

	2008	2012	2013	2014	2015	Evolution 2015/2012	Evolution 2015/2008
Métropole	31 474	38 746	39 183	36 545	37 245	-3,8%	18,3%
Japon	20 225	17 430	15 674	19 087	20 056	15%	-0,8%
Nouvelle-Zélande	8 424	6 242	6 334	6 780	8 529	36,6%	1,2%
Australie	18 185	17 729	15 722	18 065	20 926	18%	15%
Autres	25 364	32 057	30 840	26 710	27 195	-15,1%	7,2%
Total	103 672	112 204	107 753	107 187	113 951	1,5%	9,9%

Source : ISEE

Selon l'ISEE³⁹, la fréquentation touristique a commencé à enregistrer un regain de croissance à partir du dernier trimestre 2014. Au premier trimestre 2016, le territoire a accueilli 26 800 touristes, soit une progression de 6% par rapport au premier trimestre 2015. Par ailleurs, l'activité de croisière reste dynamique ; de janvier à mars 2016, 160 700 croisiéristes ont fait escale en Nouvelle-Calédonie contre 140 700 un an plus tôt, soit une progression de 14%. Au 2^{ème} trimestre 2016, la hausse de la fréquentation touristique enregistrée en début d'année

³⁷ Il est noté une différence de 2 363 avec le nombre d'entrées par catégorie tarifaire.

³⁸ « Améliorer la fréquentation des croisiéristes à l'aquarium et au parc zoologique et forestier ».

³⁹ Tourisme, conjoncture 1^{er} et 2^{ème} trimestres 2016.

s'inverse et les touristes sont moins nombreux qu'un an plus tôt. A l'inverse, l'arrivée toujours massive de croisiéristes se renforce. Les éléments communiqués par l'établissement sur les entrées en 2016 à l'aquarium ne traduisent pas cette croissance du nombre de croisiéristes.

Recommandation n° 6 :

La chambre recommande au syndicat de recenser de manière rigoureuse le nombre d'entrées selon le mode de vente, la catégorie tarifaire et le pays d'origine, afin de disposer de données fiables permettant de définir et d'évaluer ses orientations.

6.2 Valoriser le potentiel des croisiéristes

Selon une étude réalisée par le syndicat⁴⁰, le taux de captation de clientèle par l'aquarium s'établirait à 48,5% pour la zone de chalandise de Nouméa, 26,9% pour celle du Grand Nouméa et 18,4% pour celle de la Nouvelle-Calédonie. Le taux de fréquentation de l'aquarium serait de 33,9% pour les touristes arrivant à l'aéroport de La Tontouta et de 9,3% pour les croisiéristes, soit un taux global pour les touristes de 28,8% et un taux global, toutes clientèles confondues, de 16,7%.

Tableau n°34 : Taux de captation de clientèle par l'aquarium

	Nombre d'habitants/touristes	Nombre de visiteurs	Taux de captation
Clientèle locale (zone de chalandise)			
Nouméa	101 909	49 400	48,5%
Grand Nouméa	183 721	49 400	26,9%
Nouvelle-Calédonie	268 767	49 400	18,4%
Clientèle touristique			
Touristes La Tontouta	95 850	32 468	33,9%
Croisiéristes	277 941	25 900	9,3%
Fréquentation touristique totale	373 791	58 368	28,8%
Clientèle locale et touristique	642 558	107 768	16,7%

Source : CTC selon données syndicat mixte

Le rapprochement avec les données métropolitaines recueillies situerait l'aquarium, s'agissant de la clientèle locale et touristique, dans la fourchette haute du classement. Ces enseignements doivent cependant être interprétés avec précaution compte tenu de la difficulté « de trouver des chiffres équivalents (différents bassins/gisements de population ou de fréquentation touristique) exploitables pour les aquariums français ».

Le syndicat en conclut que « la marge de progression pour les clientèles locale et aéroportée est assez limitée contrairement à la clientèle de croisière qui constitue un vrai potentiel de développement » et que « ce secteur devra donc faire l'objet d'une attention particulière avec un renforcement des actions de communication et une promotion ciblée sur les marchés émetteurs (villes australiennes) via le site internet (...) ». La mise en place d'un transfert dédié pour compléter l'offre d'acheminement est également évoquée. La chambre note, qu'à ce jour, cette perspective n'a pas reçu de traduction concrète.

La clientèle locale et les croisiéristes représentent les deux principales catégories de visiteurs, soit en 2015, ensemble, 74% des entrées. Au vu de ce qui précède, la clientèle locale a atteint un palier de fréquentation et l'établissement peine à valoriser le potentiel de développement que constituent les croisiéristes. La réflexion stratégique à conduire sur le développement de l'aquarium et le choix de son modèle économique devra prendre en compte ces données.

⁴⁰ Captation de clientèle par l'ADL par rapport à d'autres structures métropolitaines, septembre 2015.

Recommandation n° 7 :

La chambre recommande au syndicat de valoriser le potentiel que constituent les croisiéristes par tous les moyens jugés pertinents par celui-ci.

6.3 L'activité pédagogique et scientifique

Le département scientifique et pédagogique intervient sur quatre missions statutaires : la participation à la promotion, la protection et la conservation des différents milieux aquatiques de la Nouvelle-Calédonie, la participation à la promotion touristique, la participation à des programmes pédagogiques, de formation scientifique et de recherche, et la contribution à la diffusion de l'information scientifique et technique en la matière.

Ces missions se déclinent en objectifs opérationnels tels que l'information et la sensibilisation du public, la diffusion d'informations scientifiques ou techniques, le développement et l'animation d'un réseau de bénévoles, la promotion et l'organisation des actions de formation et d'information scientifique et technique, la conception et la mise en œuvre des programmes de recherche et de vulgarisation et l'accueil de personnels en vue d'une formation continue ou de la réalisation de programmes de recherche.

La chambre note que le suivi et l'évaluation de ces missions et de ces objectifs opérationnels pourraient être améliorés.

Le service scientifique et pédagogique est composé d'un responsable, d'un chargé de projets pédagogiques, de deux animateurs et d'un technicien recherche.

6.3.1 L'animation pédagogique

Les activités pédagogiques proposées aux scolaires et aux centres aérés consistent dans des visites libres, des visites guidées et des ateliers pédagogiques. La réalisation d'une enquête de satisfaction auprès des enseignants permet d'ajuster l'offre proposée aux scolaires. Le programme d'animations grand public s'articule autour de thématiques trimestrielles et de nocturnes le deuxième vendredi de chaque mois. Des expositions sont organisées au rythme de trois sur deux ans.

Pour une approche exhaustive de l'activité pédagogique de l'établissement, les données figurant au tableau ci-dessous doivent être complétés par les expositions, les « ateliers vacances » organisés avant 2014, les nocturnes et les animations extramuros dont l'initiative tortues marines en Nouvelle-Calédonie (ITMNC) et la fête de la science. Par ailleurs, le nombre d'animations intramuros avant 2014 doit être complété par les journées récréatives et les nocturnes thématiques.

L'activité pédagogique de l'établissement connaît un développement important illustré par le volume d'animations hebdomadaires intramuros qui est multiplié par quatre entre 2012 (208 animations) et 2015 (790 animations). La prise en charge par la province Sud des animations scolaires a favorisé le développement des classes accueillies, au nombre de 360 en 2015 contre 306 en 2014. Les ateliers et visites guidées et les animations du programme estival sont également en augmentation sensible. Les premières s'établissent à 348 en 2015 contre 167 en 2012 et les secondes à 120 en 2015 contre 72 en 2014.

Comme le note l'établissement, si un lien direct peut être établi entre le programme d'animations et le plan de communication, d'une part, et la fréquentation de l'établissement,

d'autre part, il est peu probable qu'une augmentation du volume des animations puisse générer une augmentation sensible de la fréquentation.

Tableau n°35 : L'activité pédagogique de l'établissement de 2012 à 2015⁴¹

	2012	2013	2014	2015
Classes accueillies	335	285	306	360
Centres de loisirs ou groupes scolaires étrangers	<i>Données non disponibles</i>	<i>Données non disponibles</i>	43	56
Groupes en visites libres	168	96	81	80
Ateliers ou visites guidées	167	223	268	348
Animations au phare Amédée (nombre de journées) ⁴²		86	212	143
Animations hebdomadaires intramuros (hors programme estival)	208	208	480	790
Animations du programme estival	24 ateliers payants	22 ateliers payants	72 animations grand public gratuites	120 animations grand public gratuites

Source : rapports d'activité/syndicat mixte

6.3.2 L'activité scientifique

Un technicien temps plein est dédié à l'activité recherche en relation avec le responsable du département. L'activité scientifique est relativement stable sur la période examinée. En 2015, l'établissement a cosigné trois articles, a effectué deux présentations en congrès et a produit un rapport technique. Aucune nouvelle étude n'a cependant été engagée en 2015.

L'activité scientifique de l'établissement, qui se révèle diffuse et difficile à appréhender, justifierait d'être mieux identifiée et évaluée.

Le conseil d'administration ne s'est pas adjoint un comité scientifique comme les statuts en prévoient la possibilité.

Tableau n°36 : L'activité scientifique de l'établissement de 2012 à 2015

	2012	2013	2014	2015	Production totale (depuis l'origine)
Articles cosignés	1	2	5	3	59
Présentations en congrès	2	1	1	2	9
Rapports techniques	2	0	0	1	9
Ouvrages	1 ⁴³	0	0	0	2
Nouvelles études engagées	3	3	2	0	8

Source : rapports d'activité/syndicat mixte

6.4 Une augmentation des tarifs contrainte

6.4.1 Les droits d'entrée

Les tarifs de l'établissement ont été fixés par délibération du 18 octobre 2006 et n'ont pas connu de variations notables jusqu'à leur revalorisation à compter du 1^{er} janvier 2016. Ces

⁴¹ Recensement non exhaustif.

⁴² L'activité a démarré en février 2013.

⁴³ Activité et mouvements de poissons dans un habitat fragmenté : application aux réserves marines de Nouvelle-Calédonie.

tarifs ont été, s'agissant des visites, majorés de 50% sous réserve des scolaires en visite encadrée par l'école et des accompagnateurs.

Il est indiqué, dans la note de présentation, que cette augmentation des tarifs serait une incitation pour les tours opérateurs à commercialiser le produit aquarium et qu'elle rapporterait jusqu'à 20,75 MF CFP, hors recettes de la boutique.

La chambre note que si l'effet mécanique de la hausse des tarifs sur les produits des services devrait se vérifier en 2016, le volume provisoire de vouchers enregistrés en 2016 ne confirme pas cette perspective exogène de croissance.

Tableau n°37 : Politique tarifaire de l'établissement

En F CFP	Tarif normal	Tours opérateurs, comités d'entreprise, groupes	Carte d'abonnement
Adulte	1 500	1 200	6 750
Enfant (de 5 à 16 ans inclus)	750	600	3 375
Forfait (2 adultes et au plus 3 enfants)	3 000	-	13 500
Etudiant (à partir de 17 ans) et Senior (+ de 60 ans)	1 125	900	5 050
Scolaires (en visite encadrée par l'école)	300	-	-
Accompagnateurs scolaires	300		
Handicapés sur présentation d'une carte + accompagnateurs	-		

Source : délibération n° 2015/158 du 11 décembre 2015 du syndicat mixte

La chambre relève que cette augmentation des tarifs répond à la nécessité de restaurer la capacité d'autofinancement de l'établissement. Elle constate, par ailleurs, en considération des nouveaux tarifs, que le syndicat ne dispose plus, à moyen terme, de marge de manœuvre significative en matière de droits d'entrée.

Pour les nocturnes, les anciens tarifs ont été maintenus. Cette disposition n'a cependant été actée que par délibération du 7 octobre 2016, applicable à compter du 1^{er} janvier 2016, ce qui fragilise les encaissements réalisés à ce titre dans cet intervalle.

Tableau n°38 : Tarifs des nocturnes

En F CFP	Tarif normal	Groupes
Adulte	1 000	800
Enfant (de 5 à 16 ans inclus)	500	400
Forfait (2 adultes et au plus 3 enfants)	2 000	-
Etudiant (à partir de 17 ans) et Senior (+ de 60 ans)	750	600

Source : délibération n° 2016/170 du 7 octobre 2016 du syndicat mixte

Selon les éléments apportés par l'établissement, la gratuité d'entrée est accordée aux personnes handicapées et à leur accompagnateur, aux tours opérateurs en « repérage » (sous couvert du GIE Nouvelle-Calédonie tourisme point Sud), aux médias, aux personnels des structures partenaires (musées...) et à des invités (sous couvert des collectivités ou du personnel dans la limite de 10 entrées par an et par personne). En 2015, 1 229 entrées gratuites ont été enregistrées contre 925 en 2013.

La chambre observe, que sous réserve des personnes handicapées, le conseil d'administration ne s'est pas prononcé sur le principe et les catégories de visiteurs susceptibles de bénéficier de la gratuité.

Selon la délibération en vigueur⁴⁴, « une réduction de 50% (demi-tarif) sur les positions tarifaires individuelles, à savoir les catégories adulte, enfant, sénior et étudiant à l'exclusion des forfaits et abonnements, pourra être accordée après avis du conseil pour certains événements ou manifestations ». Lors de sa séance du 7 octobre 2016, le conseil d'administration a fait application de cette disposition pour l'opération « sport action vacances » de la Ville de Nouméa.

6.4.2 La boutique

Par délibérations des 25 septembre 2006 et 24 août 2007, le syndicat a fixé le prix de vente des articles de la boutique. Lors de ses réunions des 29 décembre 2008 et 17 avril 2009, le conseil d'administration a évoqué la question des marges et du chiffre d'affaires de la boutique. A cette occasion, des marges de 25% à 50% selon la famille de produits et une marge moyenne « aux alentours » de 40% ont été évoquées. Selon la note relative à la stratégie commerciale de l'aquarium présentée au conseil d'administration du 21 novembre 2014, « la validation des prix de vente par article étant particulièrement lourde au regard de la diversité des produits, le conseil a rapidement opté pour une marge unique (p.a. x 2) ». Il était également précisé qu'une modification des marges par famille de produits permettrait d'augmenter sensiblement le chiffre d'affaires de la boutique. Le directeur de l'établissement, au cours de l'instruction, a confirmé le niveau de marge de 50% actuellement en vigueur.

Ces modalités de tarification n'avaient cependant pas fait l'objet d'une délibération du conseil d'administration au jour de l'instruction.

Le personnel du syndicat bénéficie, par ailleurs, d'une remise de 20% sur les articles de la boutique, hors dépôts ventes, sans que cette disposition ait été actée, également, par le conseil d'administration.

Il résulte de ce qui précède une insécurité juridique qui fragilise les encaissements réalisés par l'établissement au titre de la boutique dans l'attente des délibérations du conseil d'administration.

La boutique constitue, au sein de l'aquarium, une activité de nature commerciale facilement identifiable. L'établissement pourrait utilement examiner l'éventualité d'une externalisation de cette activité, ce qui en simplifierait la gestion et réduirait d'autant le périmètre du risque lié aux régies et au maniement de fonds.

Recommandation n° 8 :

La chambre recommande au syndicat de réfléchir à l'évolution du mode d'organisation de l'activité boutique pour en assurer la régularité, la sécurité et le dynamisme.

6.4.3 Les locations

Les tarifs de location des infrastructures, qui sont reconduits, prennent en compte l'ouverture du parc.

⁴⁴ Disposition introduite par la délibération n° 2013/127 du 20 décembre 2013.

Tableau n°39 : Tarifs de location des infrastructures (en F CFP)

Manifestations privées de 13h30 à 16h30	
<i>Espaces extérieurs (10 enfants et deux adultes)⁴⁵</i>	
- Faré	25 000
- Pergola	15 000
Manifestations privées de 17h à 21h ⁴⁶	
<i>Aquarium intra-muros</i>	
Avec la salle de projection	100 000
Sans la salle de projection	80 000
<i>Aquarium intra-muros et parc</i>	
- Faré seul	150 000
- Faré et pergola	175 000

Source : délibération n° 2015/158 du 11 décembre 2015 du syndicat mixte

Comme indiqué ci-dessus, l'évolution des revenus de locations, hors laboratoire, traduit la décision du conseil d'administration de suspendre ces dernières. Le produit correspondant, qui était de 1 390 000 F CFP en 2012, est nul en 2015 et ne représente que 33 750 F CFP, soit une location, à septembre 2016.

Tableau n°40 : Evolution des revenus de locations de 2012 à 2016 (en F CFP)⁴⁷

2012	2013	2014	2015	2016 (à septembre)
1 390 000	918 000	938 500	0	33 750

Source : CTC/syndicat mixte

Le procès-verbal de la séance du conseil d'administration du 21 novembre 2014 relate des échanges sur la politique de location de salles, la présidente n'étant « pas opposée au principe dès lors que la prestation conforte l'aquarium dans ses missions principales (pédagogie, recherche et vitrine de la biodiversité marine) et apporte de la valeur ajoutée en termes de crédibilité et d'image ». Selon les précisions apportées par la direction, la location d'espaces ne ferait pas l'objet d'une promotion.

Recommandation n° 9 :

Dans une optique de lisibilité budgétaire et promotionnelle, la chambre recommande au syndicat de clarifier sa politique en matière de location d'espaces.

Rappel d'obligation juridique n° 10 :

La chambre rappelle au syndicat que toute disposition relative à la politique tarifaire portant sur les entrées, les produits de la boutique ou les locations, y compris les réductions et les exonérations, doit faire l'objet d'une délibération expresse du conseil d'administration.

6.5 Sécuriser la perception des recettes

L'établissement dispose de deux régies de recettes, l'une pour la boutique et l'autre pour les entrées. La caisse de recettes de la boutique est chargée, pour le compte du budget du syndicat mixte, de percevoir les recettes provenant de la vente de produits. La caisse de

⁴⁵ Une majoration de 10% par enfant et de 5% par adulte supplémentaire est appliquée.

⁴⁶ Une majoration de 10% par tranche de 100 personnes supplémentaire est appliquée.

⁴⁷ Hors location du laboratoire à l'agence de développement économique de la Nouvelle-Calédonie (ADECAL).

recettes de l'accueil est chargée, pour le compte du budget du syndicat mixte, de percevoir les recettes provenant des droits d'entrée et des prestations (ateliers, visites guidées).

L'établissement a connu plusieurs incidents concernant les régies de la boutique et de l'accueil, dont un en 2015 et deux en 2016.

L'incident de 2015 portait sur le vol de la sacoche de transfert de fonds, soit 888 750 F CFP. Le conseil d'administration, lors de sa séance du 11 décembre 2015, « considérant que les conditions de transfert des fonds n'étaient pas suffisamment sécurisées (pas d'escorte) et le manque de précaution dont a fait preuve l'agent (sacoche laissée sans surveillance dans la voiture non verrouillée) » a décidé « que les torts sont partagés. Une remise gracieuse est donc consentie sur la moitié des sommes dues ». Un précédent portant sur un montant de 150 000 F CFP et n'ayant pas fait l'objet d'une remise gracieuse est évoqué.

Les vols de 2016, l'un au préjudice de la boutique, l'autre au préjudice de l'accueil, portent sur des montants respectifs de 360 000 F CFP et de 2 MF CFP⁴⁸. Dans les deux cas les intéressés ont été mis à pied et une procédure de licenciement pour faute grave a été engagée à leur encontre. Ces événements ont fragilisé l'accueil qui a été confronté à deux vacances de postes concomitantes. Ils affecteront la trésorerie de l'établissement dans l'attente du reversement éventuel des fonds.

Les régies de la boutique et de l'accueil ont fait l'objet de vérifications de la trésorerie de la province Sud en date du 1^{er} juin 2015, à la suite desquelles différentes observations ont été formulées. S'agissant de la régie de la boutique, il était demandé une plus grande rigueur dans l'ajustement du compte OPT, la régularisation de l'arrêté de nomination, la modification du montant de l'encaisse et la régularisation du cautionnement. Le procès-verbal de vérification soulignait, par ailleurs, l'absence de comptabilité de stocks, « situation totalement anormale compte tenu du chiffre d'affaires de cette régie ». Les observations concernant la régie de l'accueil portaient notamment sur la régularisation de l'acte de nomination et du cautionnement et l'ajustement régulier du compte OPT. La chambre ne peut qu'inviter l'établissement, pour la bonne gestion de la boutique, à mettre en œuvre au plus tôt la recommandation du comptable public concernant la mise en place d'une comptabilité de stocks.

Les récents détournements ont conduit le comptable public à procéder à de nouvelles vérifications des régies en date du 20 octobre 2016. Les procès-verbaux de vérification⁴⁹ actent les déficits et soulignent la nécessité d'un meilleur contrôle de la part de l'ordonnateur, conformément aux dispositions du décret n° 2012-829 du 27 juin 2012 relatif aux dispositions applicables aux régies de recettes des collectivités publiques de la Nouvelle-Calédonie et de leurs établissements publics. Selon l'article 19 dudit décret, « les régisseurs de recettes, d'avances ainsi que de recettes et d'avances ainsi que les régisseurs intérimaires et les mandataires sont soumis aux contrôles du comptable public assignataire et de l'ordonnateur ou de leurs délégués auprès desquels ils sont placés. Ils sont également soumis aux vérifications des autorités habilitées à contrôler sur place le comptable public assignataire et l'ordonnateur ou de leurs délégués ».

Les régies font l'objet de fiches de procédures destinées à déterminer la conduite à tenir dans les différentes tâches (matériel utilisé, encaissement et clôture journalière, préparation des enveloppes, dépôts...). Ces fiches de procédure devront être actualisées pour tenir compte des nouvelles modalités de dépôt et approuvées par les régisseurs titulaires et les régisseurs suppléants en fonctions.

L'établissement n'est pas en mesure, à ce jour, de vérifier l'adéquation entre le nombre de billets vendus et le nombre d'entrées, ce qui constitue un risque dans le contrôle de la caisse.

⁴⁸ Montants indiqués par le directeur du syndicat.

⁴⁹ Projets remis par le comptable public.

D'une manière plus générale, compte tenu de la répétition des incidents, la chambre invite l'établissement à veiller, en relation avec le comptable public, à la tenue rigoureuse des régies et à renforcer son contrôle sur l'organisation et le fonctionnement de l'accueil et de la boutique, ainsi que l'encadrement des agents concernés.

Lorsque des agissements portent atteinte aux intérêts de l'établissement, l'initiative d'un dépôt de plainte auprès des autorités judiciaires relève de l'appréciation discrétionnaire de l'ordonnateur. La chambre considère, cependant, que l'absence de démarche en ce sens conduirait à banaliser les comportements en question et affaiblirait la portée des responsabilités et des engagements qui s'attachent aux fonctions des régisseurs et de leurs suppléants.

Recommandation n° 10 :

La chambre recommande au syndicat de mettre en place, au plus tôt, une comptabilité de stocks concernant la boutique, de veiller à la tenue rigoureuse des régies, de renforcer l'organisation et d'améliorer le fonctionnement de l'accueil et de la boutique.

6.6 Définir une stratégie de communication

Ainsi qu'il est mentionné au rapport d'activité de l'établissement, « l'objectif de la communication demeure l'ancrage de l'image de l'aquarium dans l'esprit du public calédonien pour générer une sorte de réflexe récréatif (...). Le plan de communication s'appuie donc essentiellement sur le programme d'activité ».

Le rapport d'activité évoque la communication radio, centrée sur les nocturnes (465 spots), les communiqués de presse, l'édition de flyers trimestriels, ainsi que d'un flyer générique et multilingue destiné à la clientèle touristique. Des informations plus « ciblées » sont publiées sur le site internet ainsi que sur la page « pro » de Facebook, dont les visites ont augmenté respectivement, en 2015, de 20% et de 38%. Selon l'établissement, « ces statistiques restent toutefois insuffisantes pour attirer les annonceurs et la bannière publicitaire n'est toujours pas commercialisée ». Le compte rendu d'activité 2012 sur la communication de l'établissement énonçait le même postulat⁵⁰ et décrivait les mêmes actions.

L'établissement constate, par ailleurs, que « l'aquarium n'apparaît en effet que dans 3 des 55 packages proposés aux croisiéristes et dans aucun du top 5 des attractions faisant l'objet d'une publicité dédiée (...) »⁵¹. La chambre relève que la valorisation de l'aquarium auprès des tours opérateurs et la mise en place de produits d'appel, en relation avec ces derniers, contribueraient à renforcer le positionnement et l'attractivité de celui-ci.

La communication, qui jusqu'en 2013 était externalisée, est aujourd'hui assurée par un agent à mi-temps, titulaire d'un master de communication, en relation avec le directeur. Le budget dédié s'élève, en 2015, à 4 MF CFP soit 1,6% des dépenses de fonctionnement contre 2,3 MF CFP en 2012, soit 0,9% des dépenses de fonctionnement. Ce budget est affecté aux prestations de création, d'impression, de diffusion des supports et aux campagnes avec les médias.

En agrégeant ces dépenses et la charge de l'emploi correspondant, soit 2,5 MF CFP, le coût global de la fonction communication ressort, en 2015, à 6,5 MF CFP. En 2013, le budget de 2,6 MF CFP incluait la prestation proprement dite facturée 720 000 F CFP⁵².

⁵⁰ « Ces activités constituent donc le « produit d'appel » sur lequel est basé le plan de communication (...) ».

⁵¹ Note de synthèse n° 227, décembre 2015, modification des positions tarifaires.

⁵² Un jour par mois facturé 60 000 F CFP.

Tableau n°41 : Evolution du budget communication de 2012 à 2016

	2012	2013	2014	2015	2016 (budget prévisionnel)	Evolution 2016/2012
En MF CFP	2,3	2,6	3,8	4	3,9	95%
En % des dépenses de fonctionnement (comptes de gestion)	0,9%	1%	1,4%	1,6%	1,4%	0,5 points

Source : syndicat mixte

La politique de communication, qui n'a pas été redéfinie ces dernières années, mais dont le budget a significativement augmenté, ne fait pas l'objet d'un plan formalisé identifiant les différentes clientèles cibles (clientèle touristique et locale), ni d'évaluation des retombées en termes de fréquentation.

Recommandation n° 11 :

La chambre recommande au syndicat de définir un plan global de communication qui s'inscrira dans le cadre de son schéma stratégique et contribuera à la réalisation de ses objectifs. Celui-ci définira les modalités d'évaluation et de mesure des résultats des actions conduites en termes de fréquentation.

7 Définir un modèle de développement

Le syndicat mixte n'inscrit pas son action, à ce jour, dans un cadre prospectif et ne dispose pas de visibilité sur le moyen terme. L'établissement devra, en conséquence, définir ses orientations stratégiques et son modèle de développement dans le cadre d'un schéma directeur. Il devra, pour ce faire, disposer de données fiables afin de conforter son diagnostic. Cette démarche associera utilement les acteurs institutionnels du tourisme.

7.1 Un diagnostic lacunaire

Deux documents d'information ont été présentés au conseil d'administration sur la période récente, l'un relatif à la « performance » des différentes activités proposées par l'aquarium, l'autre concernant la « stratégie commerciale » de l'aquarium.

7.1.1 Mesurer le coût des activités

Un document d'information sur la performance des différentes activités proposées par l'aquarium, l'utilisation des différents espaces et la répartition du temps de travail⁵³ a été présenté au conseil d'administration du 2 septembre 2015. Celui-ci fait ressortir les constats suivants :

- les activités de l'établissement sont en cohérence avec les missions et, globalement, en adéquation avec la capacité de charge des équipes ;
- l'aquarium se situe dans la norme (5 bacs par technicien) s'agissant du personnel technique affecté au maintien des peuplements ;
- les différents espaces sont globalement exploités aux $\frac{3}{4}$ de leur capacité, sauf le parc dont le potentiel de développement reste à exploiter ;
- les activités les plus rentables sont les nocturnes et les animations, avant les visites libres ;
- les journées récréatives et les ateliers pour les enfants de 7 à 12 ans, qui ne sont pas rentables, ont été abandonnés.

A la suite de ces constats, plusieurs perspectives et orientations sont évoquées quant au développement de l'activité de l'établissement :

- si les nocturnes représentent le meilleur produit, leur répétition n'entraînerait vraisemblablement pas un gain proportionnel ;
- il est peu probable qu'une augmentation du nombre d'animations puisse engendrer une augmentation significative de la fréquentation ;
- le développement d'un produit anniversaire avec un volet pédagogique dans le parc pourrait constituer une source de revenus supplémentaires non négligeable ;
- concernant les animations scolaires, la révision des supports et des contenus devrait contribuer à soutenir cette demande mais, compte tenu des volumes en question, le gain restera marginal.

Il est noté, en conclusion, que « compte tenu des perspectives d'évolution des différents marchés avec le tourisme de croisière qui constitue le seul vrai gisement de clientèle, il semble dorénavant prioritaire de travailler sur la qualité des bacs et des peuplements et la signalétique ainsi que le marketing pour optimiser les revenus ».

⁵³ Document d'information n° 2, septembre 2015.

L'établissement a réalisé une évaluation de la « performance » des activités, hors domaines technique et scientifique. Cette évaluation, qui ne prend pas en compte les investissements, est établie sur une base horaire en recettes et en dépenses. Les animations et l'accès au parc ne faisant pas l'objet d'une tarification propre, leur valeur ajoutée a été évaluée de façon distincte. Pour les animations, la valeur ajoutée correspond à la différence entre le chiffre d'affaires de l'exercice 2014 et celui de l'exercice 2009. Il est précisé qu'« en 2009, le manque d'animation (et de promotion) a entraîné un effondrement de la fréquentation. On peut donc émettre l'hypothèse que le delta entre le chiffre d'affaires de cette année-là et celui d'aujourd'hui représente la valeur ajoutée du programme d'activité. Il s'agit toutefois d'une surestimation puisqu'on ne tient pas compte de l'augmentation de la fréquentation touristique sur la période (...) ». Pour le parc, la valeur ajoutée correspond à la différence entre le chiffre d'affaires, soit l'augmentation de la fréquentation depuis l'ouverture, et les dépenses de fonctionnement.

Comme indiqué ci-dessus, les activités les plus « rentables » seraient les nocturnes, qui génèreraient un « bénéfice » horaire de 37 820 F CFP, les animations, avec un « bénéfice » horaire de 25 820 F CFP et, dans une moindre mesure, les visites libres, avec un « bénéfice » horaire de 9 185 F CFP. Si cette analyse permet de dégager des tendances, la méthode retenue pour le calcul des recettes doit cependant conduire à la prudence quant à la portée et l'interprétation de ses résultats.

Tableau n°42 : Evaluation de la performance des activités (en F CFP sauf mention contraire)

	Recettes	Nombre d'heures	Chiffre d'affaires par heure	Coût horaire	Bénéfice par heure
Nocturnes	4 000 000	52	76 920	39 100	37 820
Animations	20 130 000	399	50 450	24 630	25 820
Zone de visite	57 200 000	1 900	30 110	20 925	9 185
Anniversaires (faré)	30 000	3	10 000	925	9 080
Scolaires hors visites libres	12 000	1	12 000	3 985	8 015
Locations (200 à 300 personnes)	96 000	4	24 000	17 100	6 900
Boutique	23 400 000	2 177	10 750	4 000	6 750
Locations (100 à 200 personnes)	88 000	4	22 000	15 600	6 400
Locations (jusqu'à 100 personnes)	80 000	4	20 000	14 100	5 900
Ateliers 3 à 6 ans	217 500	28	7 770	3 420	4 350
Anniversaires (pergola)	15 000	3	5 000	925	4 080
Parc	3 500 000	1 982	1 770	749	1 020
Ateliers 7-12 ans	186 000	50	3 720	3 420	300
Journées récréatives	1 540 000	42	36 670	49 700	-13 030

Source : syndicat mixte

L'ancien ordonnateur précise, en réponse à la contradiction, que les dépenses qui peuvent être distinguées au niveau de chaque service font l'objet d'une affectation différenciée qui permet de les regrouper par projet/service.

Ces analyses, ponctuelles et empiriques, ne sauraient masquer l'absence de comptabilité analytique permettant de disposer de données fiables, permanentes et comparables dans le temps sur le coût des différentes missions et activités de l'établissement.

L'élaboration du budget repose sur une évaluation des dépenses d'intervention (chapitre 011) qui distingue les fonctions administration, accueil, maintenance, aquariologie, pédagogie et

recherche. A titre indicatif, selon les éléments du débat d'orientation budgétaire 2017, 49% des dépenses de gestion sont affectées à l'administration, autrement dit ne sont pas ventilées entre les différentes activités. La pédagogie et l'aquariologie ne représentent, respectivement, que 12% et 16% des dépenses d'intervention. Ce processus, qui permet de responsabiliser les services dans la préparation et le suivi budgétaire, ne répond pas à une logique de comptabilité analytique.

Selon l'article 59 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, « la comptabilité analytique est fondée sur la comptabilité générale. Elle a pour objet, sous les réserves et dans les conditions propres à chaque catégorie de personnes morales (...), de mesurer les coûts d'une structure, d'une fonction, d'un projet, d'un bien produit ou d'une prestation réalisée et, le cas échéant, des produits afférents en vue d'éclairer les décisions d'organisation et de gestion ».

La fiabilisation des données sur la fréquentation de l'établissement par type et par origine de clientèle évoquée supra et la mise en place d'une comptabilité analytique devront accompagner la définition d'une politique de développement.

Recommandation n° 12 :

La chambre recommande au syndicat de se doter d'outils de comptabilité analytique afin d'évaluer le coût de ses différentes missions et activités et de disposer de données fiables pour la définition de ses orientations.

7.1.2 Des orientations à valoriser

La « stratégie commerciale » de l'aquarium a fait l'objet d'une note de synthèse⁵⁴ présentée au conseil d'administration du 21 novembre 2014.

Cette note établit un lien direct entre le programme d'animation (1 100 animations de 30 minutes sur l'ensemble de l'année), le plan de communication et la fréquentation de l'aquarium. Les activités ont, dans un premier temps, été déclinées autour d'une thématique annuelle, puis sur une base semestrielle, en cohérence avec la thématique des expositions. Depuis 2014, les activités sont organisées sur une base trimestrielle et le rythme des expositions est de trois en deux ans contre quatre précédemment.

Il est cependant noté que la marge de progression de la fréquentation est « relativement limitée » et que « seul le nombre de croisiéristes progresse régulièrement (environ 15%/an) mais que cette clientèle, certes quasiment captive, ne représente toutefois environ que 15% de la fréquentation ».

Il est déduit de ces constats que « le seul moyen aujourd'hui de faire progresser le chiffre d'affaires de façon significative est d'agir sur les tarifs ». Sont évoqués les droits d'entrée, le tarif des locations et le prix des produits de la boutique. S'agissant des locations, une estimation de recette annuelle de 3 à 4 MF CFP est mentionnée, en relation avec l'ouverture du parc. Ainsi qu'il est mentionné supra, ce moyen d'action a déjà été mis en œuvre s'agissant des droits d'entrée avec une augmentation moyenne de 50% au 1^{er} janvier 2016.

Il est relevé, en conclusion, que « l'activité commerciale de l'aquarium repose principalement sur le programme d'animation annuel (...) » et que « compte tenu de l'étroitesse du marché (gisement de clientèle réduit et déjà bien exploité), les perspectives de progression sont assez limitées et on ne doit pas s'attendre à de fortes augmentations sur les prochains exercices ».

⁵⁴ Note de synthèse n° 105, novembre 2014.

Le procès-verbal de la séance relate des échanges sur la politique de location de salles, la présidente n'étant « pas opposée au principe dès lors que la prestation conforte l'aquarium dans ses missions principales (pédagogie, recherche et vitrine de la biodiversité marine) et apporte de la valeur ajoutée en termes de crédibilité et d'image ».

Il résulte de ce qui précède que le tourisme de croisière constitue un levier pour le développement de la fréquentation et du chiffre d'affaires de l'établissement. Le parc, qui a représenté un investissement significatif, offre également un potentiel de revenus supplémentaires. La qualité des bacs et des peuplements, la signalétique et le « marketing » contribueront par ailleurs à l'attractivité de l'établissement.

Ces éléments de diagnostic devront être analysés et valorisés dans le cadre de l'élaboration du schéma directeur de l'établissement pour les années à venir et de la réflexion sur son modèle de développement.

7.2 Elaborer un schéma directeur

La vice-présidente du syndicat mixte a initié en avril 2014 une démarche visant à améliorer la fréquentation des croisiéristes à l'aquarium et au parc zoologique et forestier de la province Sud. Cette initiative a pris la forme d'une réunion associant les représentants de la province Sud, de l'aquarium des lagons, du GIE Nouvelle-Calédonie Tourisme point Sud (NCTPS) et d'un tour opérateur.

Ainsi qu'il est mentionné au compte rendu, « l'objectif de cette rencontre est de mettre en relation les professionnels du tourisme et les responsables (...) de l'aquarium des lagons afin qu'ils puissent échanger sur les stratégies à développer pour augmenter la fréquentation de la clientèle croisiériste (...) ».

Cette rencontre a permis de donner des éléments de diagnostic concernant les croisiéristes et les activités qui leur sont proposées et d'évoquer des pistes de travail.

Il est relevé, concernant l'aquarium, « une fréquentation des croisiéristes correcte mais dont l'évolution ne correspond pas à celle des touchés de bateaux. En 2014 : les croisiéristes correspondent à environ 26% des visiteurs. 19 000 croisiéristes viennent en tour, 15 000 en entrée libre »⁵⁵.

Il est noté, s'agissant du tour opérateur présent à bord du bateau, que l'aquarium est vendu dans deux tours différents (Nouméa city sights and aquarium (2 heures vendu à 67 AUD) et Nouméa aquarium and lemon bay (3 heures vendu à 88 AUD) et, s'agissant des six tours opérateurs présents à la gare maritime, que l'aquarium est vendu dans un tour (Aquarium package, au prix de 30 AUD). Pour l'ensemble des tours opérateurs, la visite de l'aquarium n'est « pas vraiment mise en avant » et, concernant les tours opérateurs présents à la gare maritime, « il n'y a pas de brochures distribuées ni vidéos ».

Les « pistes de travail » consistent à améliorer la visibilité et la communication autour de l'aquarium, à proposer de nouveaux tours et à valoriser les tours existants. Plusieurs actions sont évoquées parmi lesquelles, l'édition par Nouvelle-Calédonie Tourisme point Sud d'une nouvelle carte touristique, le développement par Nouvelle-Calédonie Tourisme point Sud d'outils numériques, la mise en place d'écrans à la gare maritime pour la diffusion de spots, la diffusion de brochures à la gare maritime, une opération test « mascotte et hôtesse » pour promouvoir l'aquarium sur le site de la gare maritime, des coupons de réduction et une desserte de l'aquarium pendant deux heures toutes les ½ heures au débarquement.

⁵⁵ Ces données ne correspondent pas à celles produites par le syndicat mixte en cours d'instruction selon lesquelles le nombre de croisiéristes en 2014 était de 23 292.

Une nouvelle réunion doit avoir lieu en milieu d'année pour faire un bilan de l'avancement des actions et des rencontres plus ciblées entre les partenaires sont prévues.

Le compte rendu établi par le syndicat mixte évoque l'absence de statistiques précises et de mesure exacte de l'impact du nombre de croisiéristes sur la fréquentation de l'aquarium. L'option d'une animation sur place avec distribution de coupons de réduction, ainsi que celle d'une prestation de service pour la desserte de l'aquarium toutes les ½ heure pendant deux heures au débarquement et deux heures avant l'embarquement sont succinctement analysées.

Selon l'établissement, une nouvelle réunion consacrée à l'après-dispositif PASS aurait eu lieu, sans que celle-ci ait fait l'objet d'un compte rendu. A ce jour, ces séances de travail ne se sont pas traduites par des mesures concrètes.

A l'occasion du conseil d'administration du 10 juin 2016, la présidente a souhaité « que soit réalisé un plan stratégique à 3 ou 5 ans par rapport à l'évolution prévisible du nombre de touristes par rapport à la fréquentation par les locaux. Il conviendra de proposer un cahier des charges à l'occasion du prochain conseil ». Lors de sa séance du 7 octobre 2016, le conseil d'administration a créé un comité de pilotage pour l'élaboration d'un cahier des charges pour réaliser une évaluation prospective de l'activité de l'établissement et suivre l'ensemble des phases du projet.

La chambre ne peut que recommander la mise en œuvre au plus tôt d'un tel document. Celui-ci devra définir le niveau soutenable de l'engagement financier des membres statutaires au regard de la réalisation des missions et des objectifs fixés. Cette démarche sera également l'occasion d'examiner l'ensemble des modes de gestion envisageables (gestion en régie directe par le syndicat mixte, délégation de service public, société d'économie mixte, société publique locale...).

Recommandation n° 13 :

La chambre recommande au syndicat l'adoption d'un plan de développement à moyen terme qui définira les objectifs stratégiques de l'établissement, les actions à mettre en œuvre pour les atteindre, un calendrier de réalisation et des indicateurs de suivi et d'évaluation.

Selon l'article 2 de ses statuts, le syndicat mixte a notamment pour objet la participation à la promotion touristique, ce qui suppose un partenariat étroit avec les instances institutionnelles du tourisme, particulièrement de la province Sud et de la ville de Nouméa⁵⁶. L'ouverture du conseil d'administration de l'établissement à une représentation de ces instances permettrait de renforcer la synergie entre la stratégie de l'établissement et les actions menées par celui-ci et les politiques publiques conduites en matière de développement du tourisme. Inversement, le syndicat pourrait solliciter sa représentation au sein de ces instances. Cette représentation pourrait, selon le souhait de l'établissement, se réaliser sous le statut de personnes invitées avec voix consultative.

⁵⁶ Office du tourisme de Nouméa et GIE Tourisme point Sud.

Recommandation n° 14 :

La chambre recommande de renforcer la synergie entre la stratégie et les actions menées par le syndicat et les politiques conduites en matière de développement du tourisme, et à cette fin, notamment, d'examiner le principe d'une représentation des acteurs institutionnels du tourisme à son conseil d'administration.

L'ordonnateur indique, en réponse à la contradiction, que « ce rapport met en exergue l'impérative nécessité de réformer le fonctionnement de l'établissement, en impliquant toutes les parties prenantes dans une réflexion portant sur une nouvelle gouvernance, un nouveau mode de gestion dans un nouveau cadre statutaire. Il est temps d'inscrire rapidement cette structure dans une perspective différente répondant aux ambitions affichées par les membres fondateurs et qui ont présidé à la création de cet outil touristique majeur pour le territoire ».

La maire de Nouméa indique, en réponse à la contradiction, que « le diagnostic de la Chambre doit être l'opportunité à saisir pour engager, avec les collectivités partenaires, une réforme en profondeur du syndicat ».

Le président du gouvernement indique, en réponse à la contradiction, qu'il va « prendre contact avec les deux autres administrateurs que sont la ville de Nouméa et la province Sud afin d'une part, de trouver des mesures correctives aux dysfonctionnements relevés dans la gestion et d'autre part, d'examiner et proposer un nouveau mode de gouvernance approprié ».

8 Réponse au Rapport d'observations définitives

8.1 Réponse de Monsieur le président de l'assemblée de la province Sud



RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Nouméa, le 27 JUIN 2017

PRÉSIDENTE

Présidence

9 route des Artifices, Baie
de la Moselle
Nouméa CEDEX

Téléphone :
20 31 50

Télécopie :
20 30 17

Courriel :
sg.contact@province-
sud.nc

affaire suivie par
Roger KERJOUAN

N° 21611-2017/2-REP/SG

Le Président

COURRIER ARRIVÉE^a
GREFFE N° M.S...

LE 30 JUIN 2017

CHAMBRE TERRITORIALE
DES COMPTES

Monsieur Jean-Yves Marquet
Président de la chambre territoriale des comptes
de Nouvelle-Calédonie
13, Boulevard Vauban
BP 2392
98846 Nouméa Cedex

Objet : Examen de la gestion du syndicat mixte de l'aquarium de Nouméa et de la province Sud – rapport d'observations définitives

Références : V/Courrier n°17-G-245 du 19 mai 2017

Monsieur le Président,

Par courrier cité en référence, vous m'avez fait parvenir le rapport exposant les observations définitives arrêtées par la chambre, suite à l'examen de la gestion du syndicat mixte de l'aquarium de Nouméa et de la province Sud, pour les exercices 2012 et suivants.

J'ai pris bonne note des recommandations et rappels d'obligations juridiques que formule ce rapport et qui appellent, comme l'a noté l'ordonnateur, une réforme conséquente dans le fonctionnement de l'établissement.

Je puis vous assurer que la province Sud participera pleinement à cette réforme.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma considération distinguée.



Le Président

Philippe MICHEL

1/1

* *

*