



Nouméa, le 6 JUL. 2017

Le président

CONFIDENTIEL
RECOMMANDE AVEC A.R.

A

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

M. Pierre NGAIOHNI
Maire de la commune de Maré
BP 153
98828 Maré

Réf. : N°17-G 348

Objet : examen de la gestion de la commune de Maré – ROD2

P.J. : rapport d'observations définitives

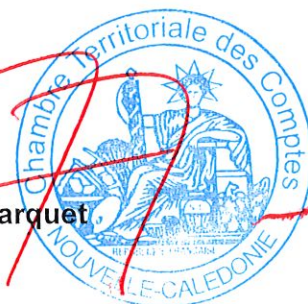
Par lettre du 18 avril 2017, vous avez été rendu destinataire du rapport d'observations définitives concernant l'analyse des suites apportées aux recommandations formulées par la chambre lors du précédent contrôle de la gestion de la commune de Maré, arrêté par la chambre dans sa séance du 13 avril 2017.

Conformément aux dispositions de l'article L. 262-68 du code des juridictions financières, vous disposiez 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 municipal, 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.

Jean-Yves Marquet





ROD 2017-005/NC du 13 avril 2017

**RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES
SUR L'EXAMEN DES SUITES APPORTEES
PAR LA COMMUNE DE MARE
AUX RECOMMANDATIONS DU RAPPORT PRECEDENT**

Résumé

La chambre a examiné les suites données par la commune de Maré aux principales observations formulées dans son rapport d'observations définitives daté du 8 octobre 2013.

Ces observations avaient conduit la chambre à adresser 13 recommandations à la commune ainsi que 9 rappels d'obligation juridique.

L'actualisation du contrôle permet de constater que de nombreuses observations restent encore à mettre en œuvre.

Recommandations

La commune s'est dotée d'outils de pilotage, a mis en exploitation son centre de secours et d'incendie. Elle a suivi la recommandation de la chambre de ne pas procéder à la délégation de son service de l'eau, compte tenu des difficultés rencontrées encore dans son exploitation.

Si un directeur des services techniques a bien été recruté et si des entretiens annuels d'évaluation ont été tenus avec une partie des agents contractuels, il reste à la commune à étendre cet exercice à l'ensemble de ces agents, majoritaires dans son personnel, à établir un plan de formation et à réaliser un bilan social.

La commune devra achever la structuration de son circuit de la dépense, dont elle a défini les étapes, par la réaction d'une note de procédure interne, servant de base concrète à des agents encore en cours de formation.

Un inventaire de l'ensemble des biens de la commune devra être constitué afin de permettre sa comptabilisation et son informatisation, comme cela a été réalisé avec succès par la commune pour la gestion de son stock de carburant.

La chambre, tout en relevant les progrès réalisés dans la gestion du service de collecte et de traitement des déchets, en dépit de l'incendie survenu en mars 2016, rappelle à la commune la nécessité de finaliser la procédure de mise aux normes de son centre d'enfouissement afin d'obtenir l'agrément de la DIMENC.

La commune devra poursuivre l'adaptation de ses prévisions budgétaires en dépenses d'investissement aux moyens disponibles, afin d'améliorer le taux d'exécution de ces dépenses, la récente mise en place d'un plan pluriannuel d'investissement étant de nature à l'aider dans cet exercice.

La chambre regrette toutefois que plusieurs de ses recommandations n'aient pas encore reçu d'exécution ou dans des proportions insuffisantes.

Il en est ainsi du décompte de ses dépenses par élève du secteur public sur la base de la dépense réelle effectuée. Le contrôle de l'emploi des subventions communales doit s'exercer de façon plus rigoureuse, par la production effective des bilans financiers des organismes bénéficiaires des fonds communaux. De même la commune doit établir un bilan synthétique de ses actions économiques, incluant la mesure de leurs résultats. Enfin, la commune doit mettre en œuvre une véritable politique de maîtrise de ses dépenses de fonctionnement.

Rappels d'obligation juridique

Sur les neuf rappels d'obligation juridique formulés dans le rapport d'observations définitives du 8 octobre 2013, seul celui concernant l'apurement du compte de garantie a été respecté par la commune.

Deux autres ont reçu des commencements d'exécution, mais ils n'ont pas été suivis intégralement d'effet par la commune.

Il s'agit tout d'abord du rappel d'obligation juridique n° 2 concernant le respect des règles d'engagement de la dépense publique, la liquidation rapide des factures et la cessation des régularisations apportées a posteriori aux dépenses engagées. La commune a défini des étapes dans la chronologie de l'engagement de ses dépenses et s'est fixé un objectif de trois semaines pour le paiement de ses factures. Elle devra veiller encore à l'avenir à ce que ses dépenses soient fondées sur une autorisation préalable du conseil municipal et non sur une délibération de régularisation adoptée a posteriori.

Le rappel d'obligation juridique n° 7 relatif à la conformité comptable et budgétaire du service des eaux a partiellement été mis en œuvre également. Des modalités d'augmentation de recettes ont été instaurées mais le budget du service ne retrace toujours pas l'intégralité des dépenses qui lui sont liées.

Sept des neuf rappels d'obligation juridique attendent toujours en revanche une mise en œuvre, bien qu'il s'agisse de domaines où les dispositions réglementaires s'imposent. La commune doit ainsi toujours établir l'ensemble des annexes budgétaires prévues par la réglementation en vigueur, formaliser ses relations avec les comités de marché pour la gestion de ses équipements, formaliser avec la province des Iles les modalités d'occupation du dock municipal de Tadine, traduire dans les budgets du CCAS et de la caisse des écoles l'intégralité des dépenses qui leur sont afférentes, ainsi que modifier les statuts de cette dernière.

Au vu de ce bilan perfectible la chambre a été amenée à formuler à nouveau dix recommandations et sept rappels d'obligation juridique à la commune, sur les sujets évoqués dans son rapport de 2013.

Table des matières

Liste des recommandations.....	5
Liste des rappels d'obligation juridique.....	7
1 - Les suites apportées aux recommandations	8
1.1 - Doter la commune d'outils de pilotage et de suivi de son activité.....	8
1.2 - Recruter un directeur des services techniques, mener des entretiens annuels d'échange avec l'ensemble des agents, adopter un plan de formation et établir si possible un bilan social	10
1.3 - Revoir l'organisation du circuit de la dépense et de l'engagement comptable.....	11
1.4 - Mettre en place une comptabilisation des stocks et l'informatiser	12
1.5 - Formaliser les opérations de gestion du site sportif de Taduremu et de l'opération trisannuelle de la foire des îles Loyauté	13
1.6 - Mettre en exploitation le centre de secours et d'incendie.....	14
1.7 - Optimiser la gestion du service de collecte et de traitement des déchets, en obtenant les autorisations d'exploitation réglementaires, en augmentant les recettes et en établissant des filières de valorisation.....	15
1.8 - Ne pas déléguer à ce stade la gestion du service de l'eau, compte tenu des difficultés de mise en place rencontrées pour ce service	16
1.9 - Fiabiliser le montant des dépenses par élève du secteur primaire public.....	17
1.10 - Mettre en place un pilotage réel des subventions accordées, par l'établissement de conventions et l'obtention de comptes d'emploi pour les montants significatifs distribués	17
1.11 - Suivre les actions à but économique menées en mesurant chaque année leurs coûts et leurs résultats.....	18
1.12 - Adapter les prévisions budgétaires des dépenses d'investissement aux moyens disponibles afin d'éviter un taux d'exécution trop faible et adopter un plan pluriannuel d'investissement pour les investissements à court, moyen et long termes	19
1.13 - Maîtriser la progression des charges de fonctionnement, et notamment de personnel	20
2 - Les suites apportées aux rappels d'obligations juridiques	22
2.1 - Etablir les annexes budgétaires prévues par la réglementation	22
2.2 - Liquider et payer les factures à leur réception et respecter les règles d'engagement de la dépense publique.....	23
2.3 - Renforcer le pilotage des marchés communaux, par la formalisation des relations avec les comités de marché et la mise en place de modes de gestion adaptés pour les équipements confiés à des tiers	24
2.4 - Formaliser avec la province un cadre légal d'utilisation du dock municipal de Tadine ...	24
2.5 - Séparer les comptes et la caisse du CCAS et établir des conventions précisant les moyens mis à disposition, à intégrer dans le budget du CCAS.....	25
2.6 - Régulariser les statuts de la caisse des écoles au regard de ses missions réelles ; finaliser sur le plan des écritures comptables et budgétaires la mise à disposition de la cuisine centrale ; intégrer au budget de la caisse des écoles l'ensemble de ses dépenses effectives	25
2.7 - Poursuivre des efforts pour atteindre la conformité comptable, budgétaire et statutaire du service des eaux.....	26
2.8 - Comptabiliser correctement les restes à réaliser et les amortissements, pratiquer le rattachement des charges et produits à l'exercice, assurer le suivi des immobilisations et procéder à un décompte exact des travaux en régie.....	28
2.9 - Apurer le compte de retenues de garantie	29

LISTE DES RECOMMANDATIONS

Recommandation n°1 : la chambre, tout en prenant acte des progrès accomplis dans la formation des agents et la tenue des entretiens annuels d'évaluation (EAE), recommande de nouveau à la commune d'établir un plan de formation qui permettra de professionnaliser et de renforcer les capacités d'encadrement du personnel. La tenue des entretiens annuels d'évaluation devra être mise en œuvre avec l'ensemble des contractuels, majoritaires dans le personnel communal. L'établissement d'un bilan social devrait constituer aussi un objectif pour 2017, l'ensemble de ces moyens de gestion des ressources humaines permettant à la commune d'améliorer le suivi des outils de pilotage, nécessaires, qu'elle a mis en place. Dans sa réponse, la commune déclare « cette recommandation est prise en compte par la commune et se poursuivra sauf pour le bilan social »..... **11**

Recommandation n°2 : la chambre prend acte de la définition par la commune d'étapes précises et explicitées en réunions de service, pour le suivi de ses engagements juridiques et comptables. Elle recommande à la commune d'achever cette structuration du circuit de la dépense par la rédaction d'une note de procédure interne, servant de base concrète à des agents encore en cours de formation. Dans sa réponse, la commune déclare vouloir continuer à améliorer la qualité du processus de la dépense. **12**

Recommandation n°3 : la chambre prend acte des progrès mis en œuvre dans la gestion des carburants et recommande à la commune de finaliser les divers inventaires de son patrimoine corporel afin de mettre en place une comptabilisation de l'ensemble de ses stocks..... Dans sa réponse, la commune s'engage à suivre intégralement la recommandation formulée. **12**

Recommandation n°4 : la chambre recommande à nouveau à la commune de formaliser les modalités de gestion du site sportif de Taduremu et de l'opération trisannuelle de la foire des îles Loyauté. Dans sa réponse, la commune précise « pour la première opération au moins deux réunions avec le « comité de gestion » du site ont eu lieu mais n'ont pas donné lieu à la signature d'une convention qui formalise les modalités de gestion du site sportif de Taduremu. J'ai bon espoir que la signature pourra s'effectuer dans les meilleurs délais si n'interviennent pas d'autres paramètres à caractère coutumier sur lesquels la commune n'a aucun contrôle. Si la deuxième opération, la foire des îles Loyauté tarde à se réaliser, elle est plus le fait de difficultés internes au comité de foire. Pour l'une comme pour l'autre, la commune maintiendra ses efforts pour aboutir ». **13**

Recommandation n°5 : la chambre prend acte des progrès réalisés dans la gestion des ordures ménagères, malgré l'incendie du centre d'enfouissement technique intervenu en 2016. Elle rappelle la nécessité de finaliser la procédure de mise aux normes de son centre, afin d'obtenir l'agrément de la DIMENC. **16**

Recommandation n°6 : la chambre constate l'absence de mise en œuvre de sa recommandation de fiabiliser le montant de ses dépenses par élève du secteur primaire public et demande à nouveau à la commune de l'appliquer en identifiant la dépense réelle effectuée. La chambre constate que, dans sa réponse, la commune indique que « le forfait communal sera actualisé à partir de l'année 2016 pour tenir compte de l'évolution des dépenses éligibles et respecter le contrat d'association à l'enseignement public » et souligne la nécessité d'une mise en œuvre effective de cette recommandation. **17**

Recommandation n°7 : la chambre renouvelle sa recommandation à la commune d'obtenir un bilan financier de la part des organismes bénéficiant de subventions, notamment pour celles d'un montant égal ou supérieur à 500 000 F CFP, conformément aux conventions signées avec leurs bénéficiaires.....

Dans sa réponse, la commune déclare « suivre cette observation en faisant de la pédagogie auprès des associations ». La chambre lui rappelle que l'obtention des documents nécessaires au contrôle devra venir compléter les actions pédagogiques menées. **18**

Recommandation n°8 : la chambre recommande de nouveau à la commune d'établir un bilan annuel, synthétisant ses différentes actions à but économique et en présentant les résultats..... Dans sa réponse, la commune déclare pour l'avenir vouloir « travailler avec les bénéficiaires des actions à but économique pour la production de données permettant à la collectivité une évaluation de l'impact local de ses actions ». **19**

Recommandation n°9 : la chambre prend acte de la mise en œuvre d'un plan pluriannuel d'investissement, instrument qui devrait venir au soutien de l'amélioration de son taux d'exécution budgétaire. Au vu de celui constaté encore sur l'exercice 2015, elle recommande à la commune de poursuivre l'adaptation de ses prévisions budgétaires en dépenses d'investissement aux moyens disponibles, en vue de l'amélioration nécessaire de ce taux. Dans sa réponse, la commune estime que la mise en place d'un PPI devrait lui permettre d'augmenter le taux de réalisation de l'investissement sur les années à venir. **20**

Recommandation n°10 : la chambre rappelle à la commune la nécessité de mettre en œuvre une véritable politique de maîtrise de ses dépenses de fonctionnement. Dans sa réponse, la commune indique « suivre cette recommandation avec rigueur »..... **21**

LISTE DES RAPPELS D'OBLIGATION JURIDIQUE

Rappel d'obligation juridique n°1 : la chambre rappelle de nouveau que la commune doit établir les annexes budgétaires prévues par la réglementation..... **22**

Rappel d'obligation juridique n°2 : la chambre rappelle à la commune que les règles d'engagement de la dépense publique requièrent une autorisation préalable du conseil municipal et non l'adoption de délibérations de régularisation a posteriori. Dans sa réponse, la commune prend acte de ce rappel et déclare qu'elle « y travaille pour s'y conformer rapidement ». **23**

Rappel d'obligation juridique n°3 : la chambre rappelle de nouveau à la commune la nécessité de renforcer le pilotage des marchés communaux, en établissant un règlement, en formalisant les relations avec les comités de marché et en mettant en place des modes de gestion adaptés pour les équipements confiés à des tiers. Dans sa réponse, la commune déclare « s'attacher actuellement à suivre » cette obligation. **24**

Rappel d'obligation juridique n°4 : dans l'hypothèse où le dock municipal de Tadine est maintenu dans le futur projet d'aménagement du port, la chambre engage de nouveau la commune à formaliser avec la province le cadre légal de son utilisation. **24**

Rappel d'obligation juridique n°5 : la chambre rappelle à la commune la nécessité d'identifier l'ensemble des dépenses relatives au CCAS, dont notamment les dépenses de personnel, et de les intégrer dans le budget de l'établissement. Dans sa réponse, la commune déclare « s'attacher à suivre » ce rappel. **25**

Rappel d'obligation juridique n°6 : la chambre demande de nouveau à la commune de régulariser les statuts de la caisse des écoles, en supprimant la mission de transport scolaire assurée par la commune et d'intégrer dans les comptes de l'établissement l'ensemble de ses dépenses effectives, y compris celles relatives à la mise à disposition de la cuisine centrale, par transferts de charges du budget principal. Dans sa réponse, la commune déclare qu'elle « s'attachera à suivre » ce rappel. **26**

Rappel d'obligation juridique n°7 : la chambre prend acte des progrès réalisés mais demande à la commune de poursuivre ses efforts de mise en conformité budgétaire et comptable de son service des eaux. Dans sa réponse, la commune se déclare engagée en ce sens et « pense y parvenir dans les meilleurs délais ». **27**

Rappel d'obligation juridique n°8 : la chambre rappelle de nouveau à la commune la nécessité de fiabiliser ses comptes par la comptabilisation des restes à recouvrer, par le rattachement de l'ensemble des charges et produits à l'exercice, par la comptabilisation régulière des amortissements et le suivi des immobilisations et par le décompte exact des travaux en régie. **28**

Déroulement du contrôle

L'ouverture du contrôle, effectuée par lettre en date du 21 juin 2016, a fait l'objet d'une notification à M. Pierre NGAIOHNI, maire de la commune et ordonnateur en fonctions, le 27 juin 2016.

L'entretien préalable à la clôture de l'instruction a eu lieu avec ce dernier le 9 décembre 2016.

La chambre a arrêté le 15 décembre 2016 ses observations, sous la forme d'un rapport d'observations provisoires, concernant les suites apportées par la commune aux recommandations du rapport précédent. Ce rapport a été notifié le 26 décembre 2016 à l'ordonnateur en fonctions.

La chambre a enregistré la réponse du maire de la commune le 28 mars 2017 et s'est réunie le 13 avril 2017 pour arrêter ses observations définitives.

1 - LES SUITES APORTEES AUX RECOMMANDATIONS

Le rapport d'observations définitives du 8 octobre 2013 sur la gestion de la commune de Maré comportait 13 recommandations. Les suites qui leur ont été apportées depuis seront examinées successivement.

La réponse de la commune fait état d'un contexte de départ difficile, qui a retardé la mise en œuvre des diverses recommandations de la chambre. Ainsi, la commune mentionne le changement nécessaire de secrétaire général, poste indispensable à la réalisation de ces actions correctives, dont la prise en compte a été repoussée de ce fait de 12 mois. Elle mentionne notamment une organisation administrative très insuffisante utilisant un système et une configuration informatiques dépassés. Le faible niveau de professionnalisation d'une grande partie des agents (niveau de formation et de compétence insuffisants, faible capacité d'encadrement, culture du service public peu développée, difficultés à rédiger, difficultés organisationnelles) est indiqué comme peu favorable à la performance et à la qualité dudit service public. Cette situation était effectivement décrite comme telle dans le rapport précédent.

Ainsi, la commune estime que si l'organisation matérielle et administrative s'améliore progressivement, le problème de la compétence ne peut être traité qu'à long terme par un véritable plan de formation, une culture d'entreprise et un management soutenu.

1.1 - Doter la commune d'outils de pilotage et de suivi de son activité

Rappel de la recommandation

La chambre recommande à la commune de se doter d'outils de pilotage et de suivi de son activité. L'absence de tels outils se traduit par l'impossibilité de suivre les résultats des politiques publiques qu'elle met en œuvre et, a fortiori, d'en élaborer une vision prospective. Elle n'est au demeurant pas sans incidence sur sa capacité à répondre à ses obligations réglementaires.

La commune s'est engagée à suivre cette recommandation en précisant qu'un cadre A, en cours de recrutement, serait notamment chargé du pilotage des politiques publiques.

Dans le cadre du présent contrôle, la commune confirme qu'un fonctionnaire de catégorie A a été recruté en janvier 2015 pour occuper la fonction de secrétaire général.

Depuis son arrivée, des outils de pilotage ont été mis en œuvre.

Un programme pluriannuel d'investissement a été adopté en 2015 pour la période de 2016 à 2020 et son exécution fait l'objet d'un suivi en cours d'année.

Pour la première fois, le 16 décembre 2015, un débat d'orientations budgétaires s'est tenu pour les orientations budgétaires de 2016, sur la base d'une note de synthèse préparée par le secrétaire général.

Le secrétaire général a également institué une réunion hebdomadaire de services donnant lieu à un relevé de conclusions. Il assure par ailleurs un suivi hebdomadaire de la consommation des crédits et de la trésorerie à partir des situations budgétaires, ainsi que le pilotage de certains dossiers comme le suivi des contrats de développement en partenariat avec la province des Iles. C'est également lui qui prend en charge l'élaboration du budget, l'analyse financière du compte administratif et celle conduite annuellement avec l'Agence française de développement (AFD).

Un plan de sécurité sanitaire des eaux a été mis en place en 2015 et la qualité de l'eau de consommation fait l'objet d'un suivi sur un tableau.

Une réunion mensuelle est organisée sur l'état d'avancement des opérations d'investissement, et un tableau de suivi financier de ces opérations est tenu.

Un bilan de fin d'année est désormais dressé avec les chefs de service et un rapport d'activité annuel pour chaque service a été établi en 2016.

Pour 2017, la mise en place d'un plan de gestion de la trésorerie ainsi que d'une gestion des investissements en autorisations de programme et crédits de paiement est à l'étude.

La chambre prend acte des différentes actions mises en œuvre par la commune, qui traduisent une amélioration du suivi des politiques publiques. La formation des agents apparaît indispensable à la mise en œuvre de ces outils de suivi. Elle appelle l'attention de la commune sur les dispositions de l'article D. 212-17 du code des communes de la Nouvelle-Calédonie, instauré par le décret n° 2016 841 du 24 juin 2016, qui détaillent les sujets devant être abordés par le rapport préalable au débat d'orientation budgétaire, et qu'elle devra appliquer dès son futur débat d'orientations budgétaires préalable au budget primitif 2017. Dans sa réponse, la commune a déclaré prendre en compte cette dernière observation.

1.2 - Recruter un directeur des services techniques, mener des entretiens annuels d'échange avec l'ensemble des agents, adopter un plan de formation et établir si possible un bilan social

Rappel de la recommandation

La chambre constate que le renforcement des capacités préconisé lors de son précédent rapport ne paraît pas encore suffisant. Elle recommande donc à nouveau de recruter un directeur des services techniques, de mettre en place les entretiens annuels d'échange pour l'ensemble de ses agents, d'adopter un plan de formation et si possible d'établir un bilan social.

Sur ce point, la commune a indiqué en réponse aux observations provisoires avoir lancé le recrutement de deux cadres A et d'un cadre sapeur-pompier.

La commune a entrepris diverses actions en lien avec cette recommandation. Fin 2013, un cadre sapeur-pompier a été recruté. Mais ce n'est qu'en juin 2016 que le directeur des services techniques a été recruté, après appel à candidature, ainsi qu'un directeur adjoint contractuel, pour l'assister, en septembre 2016.

En 2016, les entretiens annuels d'échanges (EAE) ont été étendus aux agents contractuels de l'atelier de la commune. Il est prévu de les étendre à l'ensemble des agents contractuels en 2017 et 2018 après que les chefs de service auront été formés à cette procédure. Les agents contractuels sont majoritaires dans le personnel communal (57 sur 71), ce qui donne une importance certaine à l'exercice.

Les EAE se déroulent pour les fonctionnaires (14 y compris le secrétaire général), entre l'agent et le secrétaire général, sur la base des objectifs fixés par la politique municipale. Les agents contractuels des services techniques sont reçus par leur directeur et l'entretien se déroule sur la base fixée par le directeur et le secrétaire général.

Seules des formations urgentes ont été mises en place pour le personnel administratif : rédaction administrative, sensibilisation aux marchés publics, utilisation des logiciels bureautiques de base, budget et finances. Le secrétaire général devrait dispenser en interne des formations pratiques sur les sujets ayant fait l'objet d'une formation théorique.

Cependant, le plan de formation recommandé par la chambre n'a pas encore été mis en place. Son élaboration, ainsi que celle d'un plan prévisionnel de gestion de l'emploi et des compétences, sont prévues en 2017. La commune n'a toujours pas établi de bilan social.

Le précédent contrôle mettait en avant le sous-encadrement du personnel de la commune pour expliquer les difficultés de pilotage des actions des services. Le tableau des effectifs annexé au compte administratif de 2015 fait état d'un poste de catégorie A et de deux postes de catégories B pour 70 postes budgétaires (hors sapeurs-pompiers volontaires), ce qui constitue un ratio d'encadrement encore faible. Le maire a d'ailleurs estimé lors de l'entretien de fin de contrôle que les services municipaux souffraient d'une absence d'encadrement intermédiaire, obligeant le secrétaire général à superviser directement de nombreuses opérations des services. La formation progressive des agents lui semble également une solution à ce problème, les agents ayant commencé à suivre des formations d'urgence sur les deux années écoulées en en ayant retiré en outre une analyse positive.

La commune expliquant ses difficultés de pilotage notamment par le faible niveau de compétence de ses agents, la mise en place d'un plan de formation des agents, permettant de relever le niveau

de compétence de ceux-ci et d'améliorer ainsi leur utilisation des outils de pilotage, devrait constituer une priorité pour la commune, d'autant que des possibilités de financement existent sur ce sujet avec les contrats de développement.

Recommandation n°1 : la chambre, tout en prenant acte des progrès accomplis dans la formation des agents et la tenue des entretiens annuels d'évaluation (EAE), recommande de nouveau à la commune d'établir un plan de formation qui permettra de professionnaliser et de renforcer les capacités d'encadrement du personnel. La tenue des entretiens annuels d'évaluation devra être mise en œuvre avec l'ensemble des contractuels, majoritaires dans le personnel communal. L'établissement d'un bilan social devrait constituer aussi un objectif pour 2017, l'ensemble de ces moyens de gestion des ressources humaines permettant à la commune d'améliorer le suivi des outils de pilotage, nécessaires, qu'elle a mis en place.

Dans sa réponse, la commune déclare « cette recommandation est prise en compte par la commune et se poursuivra sauf pour le bilan social ».

1.3 - Revoir l'organisation du circuit de la dépense et de l'engagement comptable

Rappel de la recommandation

La chambre recommande à la commune de revoir l'organisation du circuit de la dépense, de l'engagement comptable au paiement afin d'améliorer la qualité du processus de dépense.

La commune a précisé que le suivi de la comptabilité d'engagement et le contrôle de la dépense feraient partie des missions confiées aux cadres nouvellement recrutés.

Le précédent contrôle avait constaté que la commune ne tenait pas de comptabilité des dépenses engagées et qu'il était ainsi procédé à des engagements juridiques sans vérification de la disponibilité des crédits et sans réservation comptable préalable des crédits.

La commune indique avoir mis en œuvre cette recommandation en redéfinissant son circuit de la dépense. Tout engagement juridique est précédé de la vérification de la disponibilité des crédits par le maire ou le secrétaire général et donne lieu à un engagement comptable de la dépense par le service des finances. Les étapes à respecter pour le circuit de la dépense ont été détaillées dans la réponse aux questionnaires, en indiquant qu'elles étaient rappelées systématiquement en réunion de service :

- 1 – acceptation ou refus du devis, marché ou convention par le maire ou le secrétaire général après étude de l'opportunité de la dépense et vérification de la disponibilité des crédits ;
- 2 – signature du devis, convention, marché par le maire ou le secrétaire général,
- 3 – engagement comptable de la dépense par le service des finances ;
- 4 – réception de la facture au service courrier et transmission au secrétaire général ;
- 4 – validation du service fait sur la facture par le chef de service concerné ;
- 5 – mandatement de la dépense par le service des finances pour un paiement dans un délai de trois semaines à partir de la réception de la facture (objectif 2016) ;
- 6 – visa du bordereau de mandatements par le secrétaire général avant signature du maire ;
- 7 – contrôle hebdomadaire de la consommation des crédits notamment des engagements en investissement à partir des situations budgétaires BFC et surveillance de la trésorerie par le secrétaire général (situation de trésorerie transmise par mail du trésorier).

Le secrétaire général assure, comme indiqué, un suivi hebdomadaire de la situation des engagements en investissement du niveau de consommation des crédits.

La chambre prend acte de la définition de ces outils du circuit de la dépense, tout en constatant que leur communication orale est insuffisante, notamment compte tenu du niveau de formation encore perfectible des agents. La rédaction d'une note de procédure interne apparaît nécessaire.

Recommandation n°2 : la chambre prend acte de la définition par la commune d'étapes précises et explicitées en réunions de service, pour le suivi de ses engagements juridiques et comptables. Elle recommande à la commune d'achever cette structuration du circuit de la dépense par la rédaction d'une note de procédure interne, servant de base concrète à des agents encore en cours de formation.

Dans sa réponse, la commune déclare vouloir continuer à améliorer la qualité du processus de la dépense.

1.4 - Mettre en place une comptabilisation des stocks et l'informatiser

Rappel de la recommandation

La chambre recommande à la commune de mettre en place une comptabilisation de ses stocks et de manière plus précise, celle des carburants.

La commune a mis en place le suivi informatisé du carburant à l'issue du présent contrôle, ce dont la chambre prend bonne note. Il reste donc à la commune à intégrer les autres stocks techniques à ce suivi informatisé.

La commune a effectivement informatisé le suivi de son stock de carburant en 2014. Ce mode de gestion lui a permis de constater un niveau trop important des stocks en fin d'année, traduisant un montant inadéquat de commandes. De même, la commune a pu ainsi constater un flux de sortie non réglementaire du carburant, ce qui l'a conduite à mettre en place en 2015 un système de gestion incluant l'intervention d'une borne magnétique et de cartes de consommation pour les véhicules.

Compte tenu de l'absence d'inventaire, la commune n'a en revanche pu encore procéder à une comptabilisation de ses biens et autres stocks. Elle précise dans sa réponse qu'un inventaire de ses divers engins de travail, matériels et fournitures devrait être réalisé fin 2016 pour permettre ensuite leur suivi informatisé. Par ailleurs, la formation à cette gestion informatique des stocks serait en cours pour le magasinier et le garagiste des ateliers municipaux notamment.

La chambre prend acte des progrès mis en œuvre tout en recommandant leur poursuite à la commune.

Recommandation n°3 : la chambre prend acte des progrès mis en œuvre dans la gestion des carburants et recommande à la commune de finaliser les divers inventaires de son patrimoine corporel afin de mettre en place une comptabilisation de l'ensemble de ses stocks.

Dans sa réponse, la commune s'engage à suivre intégralement la recommandation formulée.

1.5 - Formaliser les opérations de gestion du site sportif de Taduremu et de l'opération trisannuelle de la foire des îles Loyauté

Rappel de la recommandation

La chambre engage la commune à formaliser les modalités de gestion du site sportif de Taduremu et de l'opération trisannuelle de la foire des îles Loyauté.

La commune a précisé dans sa réponse qu'une convention de gestion était en cours d'élaboration avec le comité de gestion du site.

Dans sa réponse à la contradiction lors du précédent contrôle, la commune avait indiqué être en cours d'élaboration d'une convention de gestion du site avec le comité de gestion de Taduremu.

En fait, cette convention serait toujours en cours de signature et les modalités de gestion du complexe sportif de Taduremu ne sont pas encore formalisées. Dans sa réponse, la commune précise que « compte tenu des spécificités coutumières de Maré et de l'histoire de Taduremu, elle ne peut s'engager sur une date pour la demande de la chambre. Toutefois, elle y travaille et ne manquera pas de vous informer quand elle sera en capacité de produire les documents à la chambre pour les deux opérations ».

Lors du rendez-vous de fin d'instruction, le maire a pu rappeler que la construction du stade et des bâtiments avait été financée par la commune, la province ayant financé par ailleurs la construction de la salle omnisport. Début, 2016, la commune a encore financé l'installation de gardes corps autour de la piste du stade afin de permettre la tenue de compétitions, pour le déroulement desquelles ces aménagements sont obligatoires. Les terrains sont cependant la propriété d'une association coutumière et c'est pourquoi une convention de mise à disposition et d'occupation des terrains et des locaux est nécessaire. En 2017, cet emplacement devrait à nouveau servir de site d'implantation pour la tenue de la foire des îles Loyauté. A cette fin, l'association a sollicité des travaux de rénovation des bâtiments de la part de la mairie, et le maire aurait expliqué qu'il était nécessaire auparavant de signer cette convention d'occupation.

La chambre prend acte de l'état d'avancement de ce dossier, en engageant la commune à poursuivre les négociations relatives à la signature d'une convention, compte tenu notamment du risque de mise en œuvre de la responsabilité civile communale en cas d'incident survenant dans un lieu recevant du public.

Recommandation n 4 : la chambre recommande à nouveau à la commune de formaliser les modalités de gestion du site sportif de Taduremu et de l'opération trisannuelle de la foire des îles Loyauté.

Dans sa réponse, la commune précise « pour la première opération au moins deux réunions avec le « comité de gestion » du site ont eu lieu mais n'ont pas donné lieu à la signature d'une convention qui formalise les modalités de gestion du site sportif de Taduremu. J'ai bon espoir que la signature pourra s'effectuer dans les meilleurs délais si n'interviennent pas d'autres paramètres à caractère coutumier sur lesquels la commune n'a aucun contrôle.

Si la deuxième opération, la foire des îles Loyauté tarde à se réaliser, elle est plus le fait de difficultés internes au comité de foire.

Pour l'une comme pour l'autre, la commune maintiendra ses efforts pour aboutir ».

1.6 - Mettre en exploitation le centre de secours et d'incendie

Rappel de la recommandation

La chambre invite la commune à procéder aux démarches nécessaires pour mettre en exploitation le centre de secours.

La commune a répondu être en cours de recrutement d'un sapeur-pompier pour exercer les fonctions de chef du centre de secours dont la mise en exploitation est annoncée comme prochaine.

Lors du précédent contrôle de la commune de Maré, la chambre avait constaté que le centre de secours et d'incendie (CSI) terminé en 2012 n'était toujours pas mis en exploitation.

Un sapeur-pompier a depuis été recruté en 2013 pour exercer les fonctions de chef du CSI et le centre fonctionne depuis 2015 avec une équipe de 5 sapeur-pompier volontaires, renforcée en cas de nécessité par une réserve de 10 sapeurs-pompier volontaires. L'état du personnel annexé au compte administratif de 2015 mentionne en effet un effectif de 16 sapeurs-pompier.

Les missions fixées au CSI pour 2016-2017 concernent le secours à personne sur la voie publique et à domicile, le sauvetage en mer et en falaise, les incendies urbains et les feux de forêt. Les sapeurs-pompier volontaires du CSI ont suivi une formation initiale d'aptitude et des formations de spécialités sont programmées pour 2017 concernant les feux de forêt, le sauvetage en mer et en falaise et le brevet national de sécurité et de sauvetage aquatique (BNSSA) pour la surveillance de la plage fréquentée par les croisiéristes.

Le chef de centre a par ailleurs pour objectif en 2016 et 2017 de former des réservistes en tribu, de former au secourisme le personnel municipal des écoles et de mener une campagne de sensibilisation sur les risques de tsunami.

La commune a chiffré le budget de fonctionnement du CSI à un peu plus de 30 MF CFP en 2015. 29 MF CFP de charges de personnel étaient ainsi inscrits au budget primitif de 2015 au titre de la fonction 1 « sécurité et salubrité publiques ».

La chambre prend acte de la mise en œuvre de sa recommandation concernant la mise en exploitation du centre de secours municipal.

1.7 - Optimiser la gestion du service de collecte et de traitement des déchets, en obtenant les autorisations d'exploitation réglementaires, en augmentant les recettes et en établissant des filières de valorisation

Rappel de la recommandation

La chambre invite la commune à s'engager dans une démarche visant à optimiser la gestion de son service de collecte et traitement des déchets, notamment par l'augmentation des recettes et l'établissement des filières de valorisation, et par l'obtention des autorisations d'exploitation réglementaires.

La commune a indiqué en réponse avoir lancé une étude avec un prestataire extérieur pour la mise aux normes et la modernisation du centre d'enfouissement. Dans ce cadre, elle envisage de lancer la procédure de classement du site. La chambre en prend bonne note et précise que la modernisation du service devrait également porter sur son financement, et notamment sur l'éventualité de créer la redevance d'enlèvement des ordures ménagères prévue par l'article L. 233-31 du code des communes, avec en ce cas, création possible d'un budget annexe pour mieux suivre les dépenses du service.

Le centre d'enfouissement technique (CET) de Maré a été mis en exploitation en 2006 mais la chambre constatait en 2013 qu'il n'avait toujours pas reçu d'autorisation de la direction de l'industrie, des mines et de l'énergie de la Nouvelle-Calédonie (DIMENC) au titre des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) du fait de problèmes de non-conformité.

Afin de remédier à cette situation, la commune a confié en 2015 une mission d'assistance technique à un bureau d'études pour la remise aux normes du CET. A la suite des préconisations de cette étude, des échanges ont eu lieu avec la DIMENC pour une mise aux normes partielle du centre. Ces travaux ont cependant été stoppés après qu'un incendie eut endommagé les installations du CET le 5 mars 2016. Une mission d'audit du site a alors été confiée par la commune à un autre bureau d'études pour évaluer l'impact de l'incendie sur le site et préconiser des travaux de réparation et remise en état du CET.

Le rapport de ce bureau d'études propose des travaux en trois temps :

- la sécurisation du site et le traitement des déchets entreposés à l'entrée du site et dans les deux premiers casiers du centre ;
- la mise en conformité du troisième casier du CET, actuellement principal casier utilisé pour le dépôt des déchets, pour obtenir l'autorisation de la DIMENC au titre des ICPE ;
- la réhabilitation des deux premiers casiers du CET.

Le premier volet de travaux a été réalisé par la commune tandis que le deuxième volet devrait être mis en œuvre à partir de 2017 pour un coût estimé à 85 MF CFP, financé par la commune et le fonds alimenté par la taxe anti-pollution.

La gestion du service d'enlèvement des ordures ménagères a été modernisée par rapport au précédent contrôle de la chambre. La commune a mis en place en juillet 2015 un service de location de bacs dont les recettes augmentent régulièrement avec possibilité de paiement par prélèvement automatique. Un budget annexe « ordures ménagères » a été instauré depuis le 1^{er} janvier 2016.

La commune travaille par ailleurs en concertation avec la province des Iles pour améliorer le traitement des déchets ménagers.

La construction d'une déchetterie provinciale est prévue en 2017, la commune ayant œuvré pour la signature de l'acte coutumier permettant la mise à disposition du site. La province des Iles devrait instaurer la responsabilité élargie des producteurs pour certains déchets dans son code de l'environnement en cours d'élaboration. La création de cette déchetterie permettra à la commune de s'engager dans le tri sélectif et d'allonger ainsi la durée d'exploitation du CET, en raison de la part importante de bouteilles plastiques dans les déchets ménagers.

La commune précise également dans sa réponse qu'elle a organisé trois opérations d'évacuation des véhicules hors usage (200 VHU) et prévoit une campagne de sensibilisation récurrente en tribu sur la protection de l'environnement en 2017 (consommation d'eau et déchets). Elle prévoit également de traiter les décharges sauvages avec le concours de la province, après avoir pris un arrêté d'interdiction de décharges en 2016.

La chambre prend acte des avancées réalisées, notamment de la tenue, rappelée par la commune dans sa réponse, de réunions régulières avec les acteurs concernés. Elle rappelle cependant à la commune la nécessité de finaliser les procédures de mise aux normes de son centre d'enfouissement technique.

Recommandation n°5 : la chambre prend acte des progrès réalisés dans la gestion des ordures ménagères, malgré l'incendie du centre d'enfouissement technique intervenu en 2016. Elle rappelle la nécessité de finaliser la procédure de mise aux normes de son centre, afin d'obtenir l'agrément de la DIMENC.

1.8 - Ne pas déléguer à ce stade la gestion du service de l'eau, compte tenu des difficultés de mise en place rencontrées pour ce service

Rappel de la recommandation

Au regard des fortes incertitudes quant aux modalités d'équilibre du service public industriel et commercial de l'eau et des difficultés rencontrées dans sa mise en place, la chambre déconseille de tenter, à ce stade, de déléguer la gestion du service.

La chambre note d'ailleurs que la commune a précisé dans sa réponse qu'elle maintiendrait pour le moment une gestion en régie directe du service.

La commune indique que le service de l'eau est toujours assuré en régie directe, comme le service d'enlèvement des ordures ménagères, en raison de la faiblesse des recettes et que la délégation de gestion de ce service n'est plus d'actualité. Dans sa réponse, elle précise qu'elle « s'est consacrée à la création du conseil d'exploitation de l'eau et des ordures ménagères et poursuit parallèlement dans les tribus et auprès des populations sa campagne d'information et de sensibilisation sur la protection de l'environnement (consommation d'eau et déchets) ».

La chambre prend acte du suivi de sa recommandation.

1.9 - Fiabiliser le montant des dépenses par élève du secteur primaire public

Rappel de la recommandation

La chambre invite la commune à fiabiliser le montant de ses dépenses par élève du secteur primaire public (hors maternelles et dépenses parascolaires) en identifiant la dépense réelle effectuée puis en la rapportant au nombre effectif d'élèves du secteur public.

La commune a répondu sur ce point en indiquant qu'elle reverrait le mode de calcul de la dotation.

Le montant des dépenses par élève du secteur primaire public sert de base de calcul pour les subventions de fonctionnement versées par la commune aux écoles privées. Or, à la suite du précédent contrôle, la chambre recommandait de revoir le calcul de ce montant. En effet, le forfait communal, établi à 49 265 F CFP par élève, se basait sur les dépenses de 2007 et n'avait pas été réévalué depuis. De plus, du fait de l'absence de ventilation analytique des dépenses de la commune, il n'était pas possible de vérifier ce que prenait précisément en compte ce forfait.

La commune répond ne pas avoir changé de méthode de calcul mais prévoit d'adopter une méthode plus précise à partir de 2017. Les conventions passées avec les écoles privées pour les subventions de 2013 et 2014 font effectivement référence au montant calculé en 2007 de 49 265 F CFP par élève.

La chambre, tout en prenant acte de la volonté exprimée par la commune de procéder à un calcul précis de ces dépenses à partir de 2017, lui renouvelle la recommandation formulée en 2013 et non encore mise en œuvre.

Recommandation n°6 : la chambre constate l'absence de mise en œuvre de sa recommandation de fiabiliser le montant de ses dépenses par élève du secteur primaire public et demande à nouveau à la commune de l'appliquer en identifiant la dépense réelle effectuée.

La chambre constate que, dans sa réponse, la commune indique que « le forfait communal sera actualisé à partir de l'année 2016 pour tenir compte de l'évolution des dépenses éligibles et respecter le contrat d'association à l'enseignement public » et souligne la nécessité d'une mise en œuvre effective de cette recommandation.

1.10 - Mettre en place un pilotage réel des subventions accordées, par l'établissement de conventions et l'obtention de comptes d'emploi pour les montants significatifs distribués

Rappel de la recommandation

La chambre réitère sa recommandation quant à la mise en place d'un réel pilotage de ses subventions, par l'établissement systématique d'une convention et l'obtention des comptes d'emploi, dès lors que les montants apparaissent significatifs.

La commune a indiqué qu'elle demanderait à l'avenir les comptes d'emploi des subventions aux associations.

Des conventions sont désormais établies pour toutes les subventions à partir de 500 000 F CFP. Ces conventions précisent qu'un bilan financier doit être transmis à la commune, notamment pour le versement de la deuxième tranche dans le cas des subventions faisant l'objet de plusieurs versements. D'après la liste des actions économiques de 2013 à 2015 transmise par la commune, les bilans ne sont cependant pas transmis de manière systématique.

Dans sa réponse, la commune précise que « le contrôle de l'emploi de la subvention est plutôt visuel mais la municipalité prêter une attention particulière à la demande de justificatifs prévus dans la convention (de 2015) pour les prochaines subventions ». Lors du rendez-vous de fin d'instruction, le maire a précisé que les bénéficiaires de subventions en 2016 seront réunis et qu'il leur sera demandé de justifier de l'emploi des fonds octroyés avant de prétendre à une nouvelle demande de subvention communale en 2017.

La chambre prend acte de la signature de conventions entre la commune et les bénéficiaires de subventions à partir de 500 000 F CFP, mais, en observant qu'un « contrôle visuel » se saurait suffire, ce que reconnaît la commune dans sa réponse, relève que les comptes d'emplois des fonds ne sont toujours pas produits correctement.

Recommandation n°7 : la chambre renouvelle sa recommandation à la commune d'obtenir un bilan financier de la part des organismes bénéficiant de subventions, notamment pour celles d'un montant égal ou supérieur à 500 000 F CFP, conformément aux conventions signées avec leurs bénéficiaires.

Dans sa réponse, la commune déclare « suivre cette observation en faisant de la pédagogie auprès des associations ». La chambre lui rappelle que l'obtention des documents nécessaires au contrôle devra venir compléter les actions pédagogiques menées.

1.11 - Suivre les actions à but économique menées en mesurant chaque année leurs coûts et leurs résultats

Rappel de la recommandation

La chambre recommande à la commune de suivre ses actions à but économique en établissant une statistique annuelle et en mesurant leurs coûts et leurs résultats.

Sur ce point, la commune estime également une évaluation comme nécessaire et demandera à ses partenaires des bilans sur l'impact local des actions menées.

Le précédent rapport relevait que la commune menait des actions de soutien au développement économique de l'île mais sans en établir de bilan.

La commune indique travailler avec les bénéficiaires de ses actions depuis 2015 pour élaborer des outils permettant d'en mesurer les retombées. Une liste des actions à but économique menées par la commune de 2013 à 2015 a été établie ainsi qu'une liste des maraîchers ayant bénéficié d'aides de la commune pour la même période. Les versements de subventions sont également suivis dans un tableau particulier. Il n'existe cependant aucun document de synthèse retraçant l'ensemble de ces actions et présentant leurs résultats.

La chambre prend acte de la réponse apportée par la commune en recommandant à nouveau la production d'un bilan annuel de ses diverses actions économiques, intégrant la présentation des résultats obtenus

Recommandation n°8 : la chambre recommande de nouveau à la commune d'établir un bilan annuel, synthétisant ses différentes actions à but économique et en présentant les résultats.

Dans sa réponse, la commune déclare pour l'avenir vouloir « travailler avec les bénéficiaires des actions à but économique pour la production de données permettant à la collectivité une évaluation de l'impact local de ses actions ».

1.12 - Adapter les prévisions budgétaires des dépenses d'investissement aux moyens disponibles afin d'éviter un taux d'exécution trop faible et adopter un plan pluriannuel d'investissement pour les investissements à court, moyen et long termes

Rappel de la recommandation

Face à la faiblesse du taux d'exécution de ses dépenses d'investissement, déjà constatée lors du précédent examen de la gestion, et en application du principe de sincérité budgétaire, la chambre recommande à la commune d'adapter ses prévisions budgétaires à ses moyens disponibles en n'inscrivant dans son budget que les opérations qu'elle estime pouvoir raisonnablement pouvoir mettre en œuvre au cours de l'année. Pour ses projets d'investissement à court, moyen et plus long terme, elle recommande l'adoption d'un plan pluriannuel d'investissements.

A cet égard, la commune a indiqué en réponse qu'elle souhaitait mettre en place un tel instrument.

D'après l'état de consommation des crédits du compte de gestion 2015 de la commune, le montant des dépenses d'investissement réalisées en 2015 s'élève à 531,6 MF CFP pour une prévision de 1 217,6 MF CFP. Le taux d'exécution des dépenses d'investissement s'établit donc à 44 % en 2015, ce qui reste faible. La commune a cependant adopté un plan pluriannuel d'investissement en 2015 pour la période de 2016 à 2020 dont les effets ne peuvent pas encore être mesurés mais qui devrait permettre une meilleure adéquation entre les prévisions d'opérations d'investissement et leur réalisation.

La commune signale dans sa réponse qu'elle « est régulièrement confrontée à des blocages de ses chantiers pour des raisons de contentieux coutumiers, sachant que la commune de Maré est en terres coutumières. De plus, le tissu artisanal à Maré ne permet pas toujours de respecter les délais ».

Elle précise également vouloir procéder à plusieurs changements dans ses méthodes de travail. Au cours de l'année précédant la réalisation d'opérations, elle présentera ainsi les études et les projets aux autorités coutumières et à la population, afin de limiter les motifs de blocages. Elle contrôlera par ailleurs les délais d'exécution de leur mission par les cabinets de maîtrise d'œuvre. La commune envisage également de réaliser une étude sur la mise en place d'une programmation avec des autorisations de programme et des crédits de paiement.

La chambre, tout en prenant acte des mesures prises, et notamment de la mise en place d'un PPI, recommande à la commune de poursuivre l'amélioration de sa gestion budgétaire.

Recommandation n°9 : la chambre prend acte de la mise en œuvre d'un plan pluriannuel d'investissement, instrument qui devrait venir au soutien de l'amélioration de son taux d'exécution budgétaire. Au vu de celui constaté encore sur l'exercice 2015, elle recommande à la commune de poursuivre l'adaptation de ses prévisions budgétaires en dépenses d'investissement aux moyens disponibles, en vue de l'amélioration nécessaire de ce taux.

Dans sa réponse, la commune estime que la mise en place d'un PPI devrait lui permettre d'augmenter le taux de réalisation de l'investissement sur les années à venir.

1.13 - Maîtriser la progression des charges de fonctionnement, et notamment de personnel

Rappel de la recommandation

Face au constat de la très forte augmentation du ratio de dépenses de fonctionnement par habitant, la chambre ne peut qu'inviter la commune à être attentive à la maîtrise de la progression de ses charges courantes et, notamment, ses charges de personnel.

La commune a indiqué en réponse vouloir recruter de nouveaux cadres compétents, mais en maintenant les dépenses de personnel dans la limite de 40% des dépenses totales.

La commune indique s'être engagée « dans un effort de maîtrise de ses dépenses de fonctionnement qui constitue la clé d'une politique d'investissement ». Elle cite pour exemple la baisse de la facture énergétique de l'eau et de l'éclairage public depuis 2012, la suppression du contrat d'assistance à maîtrise d'ouvrage pour l'eau fin 2015 et la réduction des contrats de prestation informatique et d'assurance en 2016. De nouvelles dépenses sont cependant apparues, telles que le fauchage des routes et des espaces verts communaux ou le fonctionnement du centre de secours et d'incendie, qui expliquent en partie la hausse rapide des dépenses de fonctionnement depuis 2012. La commune estime cependant que ces « nouvelles dépenses permettent à la commune d'assurer sa fonction sociale et le développement économique par la commande publique ». Elle précise également qu'afin d'optimiser ses recettes du fonds intercommunal de péréquation (FIP), elle a réalisé un classement de routes communales en 2015.

Les dépenses réelles de fonctionnement de la commune ont augmenté de 33 % entre 2012 et 2015, soit une augmentation moyenne annuelle de 10 % alors que de 2007 à 2012, l'augmentation moyenne annuelle de ces dépenses s'élevait à 3 %.

tableau n° 1 : Evolution des dépenses réelles de fonctionnement (budget principal et annexes agrégés)

<i>En MF CFP</i>	2007	2012	Evolution 2012/2007	Evolution moyenne annuelle entre 2012 et 2007	2015	Evolution 2015/2012	Evolution moyenne annuelle entre 2015 et 2012
Dépenses réelles de fonctionnement	751,4	885,6	18%	3%	1 181,7	33%	10%

Source : CTC d'après ROD 2013/003/NC et comptes de gestion 2015

Les dépenses de personnel ont progressé moins rapidement entre 2015 et 2012 que l'ensemble des dépenses de fonctionnement mais leur progression moyenne annuelle est également plus rapide que pendant la période relative au précédent contrôle.

tableau n° 2 : Evolution des dépenses de personnel (budget principal et annexes agrégés)

En MF CFP	2007	2012	Evolution 2012/2007	Evolution moyenne annuelle entre 2012 et 2007	2015	Evolution 2015/2012	Evolution moyenne annuelle entre 2015 et 2012
Charges de personnel et frais assimilés	272,7	364,8	34%	6%	456,6	25%	8%

Source : CTC d'après ROD 2013/003/NC et comptes de gestion 2015

Dans sa réponse à la contradiction lors du précédent contrôle, la commune s'était engagée à maintenir les dépenses de personnel dans la limite de 40 % des dépenses totales. Les charges de personnel enregistrées aux comptes administratifs de 2015 de la commune et des comptes annexes s'élèvent à 456,6 MF CFP, soit 39 % des dépenses réelles de fonctionnement et 35 % des dépenses totales de fonctionnement.

tableau n° 3 : Charges de personnel et dépenses de fonctionnement de la commune de Maré en 2015

En MF CFP	Budget de la commune	Budget annexe de l'eau	Budget de la caisse des écoles	Budget du centre communal d'action sociale	TOTAL
Charges de personnel et frais assimilés (A)	414,8	0	41,8	0	456,6
Dépenses réelles de fonctionnement (B)	957,9	120,9	87,8	15,2	1 181,7
Dépenses totales de fonctionnement (C)	1 031,5	173,1	87,8	15,2	1 307,7
Part des charges de personnel dans les dépenses réelles de fonctionnement (A/B)	43%	0%	48%	0%	39%
Part des charges de personnel dans les dépenses totales de fonctionnement (A/C)	40%	0%	48%	0%	35%

Source : CTC d'après les comptes de gestion 2015

La chambre constate que la commune a respecté son engagement de maintenir ses dépenses de personnel en dessous du ratio de 40 % des dépenses de fonctionnement. Ce résultat s'explique toutefois davantage par une hausse importante du total des dépenses de fonctionnement que par une maîtrise des dépenses de personnel.

Compte tenu du rythme de progression des dépenses de fonctionnement constaté depuis 2012, la chambre rappelle à la commune la nécessité de mettre en œuvre une véritable politique de maîtrise de ses charges de fonctionnement.

Recommandation n°10 : la chambre rappelle à la commune la nécessité de mettre en œuvre une véritable politique de maîtrise de ses dépenses de fonctionnement.

Dans sa réponse, la commune indique « suivre cette recommandation avec rigueur ».

2 - LES SUITES APPORTEES AUX RAPPELS D'OBLIGATIONS JURIDIQUES

Le rapport d'observations définitives du 8 octobre 2013 comportait 9 rappels d'obligation juridique. Les suites qui leur ont été apportées depuis par la commune de Maré seront examinées successivement.

2.1 - Etablir les annexes budgétaires prévues par la réglementation

Rappel du ROJ

La chambre rappelle que la commune se doit d'établir les annexes budgétaires prévues par la réglementation et que ces documents doivent donner une image exacte du fonctionnement budgétaire et comptable de la commune.

La commune a indiqué en réponse qu'elle s'efforcerait désormais d'établir toutes les annexes obligatoires au budget dans les formes.

Dans son précédent rapport, la chambre relevait que plusieurs annexes budgétaires rendues obligatoires par le code des communes de la Nouvelle-Calédonie étaient manquantes ou mal renseignées. La commune s'était engagée à établir dans les formes réglementaires toutes les annexes obligatoires au budget.

L'examen du budget primitif et du compte administratif de 2015 montre cependant que de nombreuses annexes sont encore absentes ou renseignées de manière partielle, comme le reconnaît la commune qui explique l'absence de ces documents budgétaires par ses difficultés rencontrées dans l'utilisation du logiciel BFC.

C'est le cas par exemple de la présentation croisée par fonction et par article budgétaire, les fonctions représentant les politiques publiques relevant de la compétence de la commune. Cette annexe est rendue obligatoire par les articles L. 212-2-1 et D. 211-1 du code des communes de la Nouvelle-Calédonie. Elle est présente dans le budget primitif de 2015 mais 58 % des dépenses de fonctionnement sont classées comme « non ventilées » ou affectées à la fonction 0 « administration générale » tandis que l'ensemble des recettes de fonctionnement et des dépenses et recettes d'investissement sont classées comme « non ventilées ». La présentation croisée par fonction n'est en revanche pas établie pour le compte administratif de 2015.

Aucun document informant sur la situation patrimoniale de la commune et l'état des provisions n'est joint ni au budget primitif ni au compte administratif de 2015. Les durées d'amortissement adoptées et la référence de la délibération les fixant sont partiellement renseignées et ne sont jointes qu'au budget primitif. Enfin il n'y a pas de présentation agrégée du budget principal et des budgets annexes.

Le défaut de production de ces annexes obligatoires fait peser sur les documents budgétaires un risque d'annulation (TA Versailles 13 décembre 1994, Syndicat d'agglomération nouvelle de Saint-Quentin-en-Yvelines).

Rappel d'obligation juridique n°1 : la chambre rappelle de nouveau que la commune doit établir les annexes budgétaires prévues par la réglementation.

2.2 - Liquider et payer les factures à leur réception et respecter les règles d'engagement de la dépense publique

Rappel du ROJ

La chambre rappelle à la commune qu'elle doit liquider et payer les factures à leur réception et qu'elle doit respecter les règles d'engagement de la dépense publique, en évitant notamment des régularisations a posteriori alors que l'autorisation préalable par le conseil municipal est requise ou encore des dépenses bénéficiant à un membre du conseil municipal.

La commune a indiqué en réponse que ces irrégularités donnant lieu à des délibérations de régularisation étaient exceptionnelles.

La chambre considère cependant qu'elles ne devraient pas exister, toute dépense devant être précédée d'un engagement juridique pris en la forme et après engagement comptable.

Depuis le dernier contrôle de la chambre, la commune de Maré a modifié l'organisation de son circuit de la dépense comme cela est expliqué dans l'examen des suites données à la recommandation n°3. La nouvelle procédure prévoit un contrôle des crédits disponibles au moment de l'engagement de la dépense et non au moment de la réception de la facture comme c'était le cas lors du précédent contrôle de la chambre. La commune indique par ailleurs que le chef du service des finances a depuis 2016 un objectif de paiement des factures dans un délai de trois semaines à compter de leur date de réception, un agent supplémentaire ayant été recruté pour cela en 2016.

Enfin, la commune précise qu'elle « travaille à éviter autant que possible de prendre des délibérations de régularisation ».

La chambre, tout en prenant acte de l'amélioration des procédés mis en œuvre pour un paiement rapide des factures, rappelle à la commune qu'elle ne doit plus procéder à des régularisations a posteriori pour des opérations devant être autorisées par le conseil municipal pour pouvoir être engagées.

Rappel d'obligation juridique n°2 : la chambre rappelle à la commune que les règles d'engagement de la dépense publique requièrent une autorisation préalable du conseil municipal et non l'adoption de délibérations de régularisation a posteriori.

Dans sa réponse, la commune prend acte de ce rappel et déclare qu'elle « y travaille pour s'y conformer rapidement ».

2.3 - Renforcer le pilotage des marchés communaux, par la formalisation des relations avec les comités de marché et la mise en place de modes de gestion adaptés pour les équipements confiés à des tiers

Rappel du ROJ

La chambre rappelle la nécessité de renforcer le pilotage des marchés communaux, en établissant un règlement, en formalisant les relations avec les comités de marché et en mettant en place des modes de gestion adaptés pour les équipements confiés à des tiers.

Sur l'ensemble de ces points la commune a indiqué que les régularisations nécessaires seraient effectuées.

Ce rappel d'obligation juridique découlait du constat qu'il n'y avait pas de règlement des marchés municipaux dont la gestion était confiée de manière informelle à des comités de marché. La commune ne percevait aucune recette pour l'occupation des places de ces marchés.

La situation n'a pas évolué depuis le contrôle précédent et la commune indique qu'elle travaille depuis 2016 avec les responsables des comités de marché pour mettre en place des procédures de gestion des marchés.

Rappel d'obligation juridique n°3 : la chambre rappelle de nouveau à la commune la nécessité de renforcer le pilotage des marchés communaux, en établissant un règlement, en formalisant les relations avec les comités de marché et en mettant en place des modes de gestion adaptés pour les équipements confiés à des tiers.

Dans sa réponse, la commune déclare « s'attacher actuellement à suivre » cette obligation.

2.4 - Formaliser avec la province un cadre légal d'utilisation du dock municipal de Tadine

Rappel du ROJ

La chambre engage la commune à formaliser, avec la province, le cadre légal d'utilisation des docks « municipaux ».

Dans le cadre des engagements de régularisation pris par la commune dans sa réponse à la chambre, la situation du dock devra être précisée.

La situation du dock municipal, construit sur le domaine maritime de la province, n'a pas évolué depuis le précédent contrôle de la chambre et les modalités de gestion de cet équipement entre la commune et la province ne sont pas définies. La commune indique qu'elle se consacrera à ce sujet à partir de 2017 dans le cadre du projet d'aménagement portuaire de Tadine qui doit décider du maintien ou non du dock municipal, dont le sort est incertain.

Rappel d'obligation juridique n°4 : dans l'hypothèse où le dock municipal de Tadine est maintenu dans le futur projet d'aménagement du port, la chambre engage de nouveau la commune à formaliser avec la province le cadre légal de son utilisation.

2.5 - Séparer les comptes et la caisse du CCAS et établir des conventions précisant les moyens mis à disposition, à intégrer dans le budget du CCAS

Rappel du ROJ

La chambre rappelle que la commune a l'obligation d'individualiser le centre communal d'action sociale (CCAS) en procédant à la séparation de sa caisse et de ses comptes et en établissant l'ensemble des conventions nécessaires pour identifier les moyens mis à disposition par la commune et les intégrer au budget du CCAS.

La commune s'est engagée dans sa réponse à régulariser la situation comptable et budgétaire du CCAS.

Le centre communal d'action sociale (CCAS) de Maré dispose d'un compte et d'une caisse distincts de ceux de la commune. Le compte administratif 2015 de l'établissement mentionne dans ses charges de fonctionnement des charges à caractère général en plus des montants correspondant aux aides versées mais ne présente en revanche aucune charge de personnel. La commune indique qu'elle n'a pas établi avec le CCAS de convention de mise à disposition de ses moyens mais qu'elle s'y consacrera à partir de 2017.

Les dépenses du CCAS ne sont donc pas encore distinguées de celles de la commune ni intégrées dans le budget de l'établissement.

Rappel d'obligation juridique n°5 : la chambre rappelle à la commune la nécessité d'identifier l'ensemble des dépenses relatives au CCAS, dont notamment les dépenses de personnel, et de les intégrer dans le budget de l'établissement.

Dans sa réponse, la commune déclare « s'attacher à suivre » ce rappel.

2.6 - Régulariser les statuts de la caisse des écoles au regard de ses missions réelles ; finaliser sur le plan des écritures comptables et budgétaires la mise à disposition de la cuisine centrale ; intégrer au budget de la caisse des écoles l'ensemble de ses dépenses effectives

Rappel du ROJ

La chambre invite la commune à régulariser les statuts de la caisse des écoles au regard de ses missions réelles.

La commune ayant indiqué, dans sa réponse, souhaiter conserver la mission de transport scolaire, la chambre lui précise alors qu'elle doit alors actualiser les statuts de la caisse des écoles ou en transmettre une copie à la chambre si cette modification a déjà eu lieu.

La chambre rappelle à la commune que la mise à disposition de la cuisine centrale doit être finalisée sur le plan des écritures comptables et budgétaires.

Lors de son précédent contrôle, la chambre constatait que les missions de la caisse des écoles figurant dans les statuts de l'établissement mentionnaient un service de ramassage scolaire alors que les prestations de transport scolaire étaient effectuées par la commune. La chambre avait demandé à la commune de mettre à jour les statuts de la caisse des écoles. La situation n'a pas évolué depuis, les statuts de la caisse des écoles n'ont pas été modifiés et le transport scolaire continue d'être assuré par la commune qui déclare dans sa réponse étudier la faisabilité de son transfert à l'établissement, même si les conditions ne lui en semblent pas réunies.

Les charges liées à la mise à disposition de la cuisine centrale par la commune ne figurent pas non plus au bilan de la caisse des écoles et les charges d'amortissement correspondantes ne sont pas enregistrées dans les comptes de l'établissement.

Enfin, le compte de la caisse des écoles ne présente pas l'ensemble des dépenses relatives à l'établissement. Les charges concernant les personnels communaux de service et de surveillance ne sont par exemple pas intégrées aux dépenses de la caisse des écoles et ces agents figurent dans l'état du personnel annexé au compte administratif 2015 de la commune et non dans celui de l'établissement.

La commune motive l'absence d'intégration des dépenses relatives à la caisse des écoles dans le budget de celle-ci, par le manque de formation en comptabilité et finances publiques du personnel de l'établissement.

Lors du rendez-vous de fin d'instruction avec le maire, il a été clairement précisé que la commune conservait le transport scolaire dans ses attributions et que les statuts de la caisse des écoles devaient bien être modifiés en ce sens.

Ainsi, la réponse de la commune semble confondre l'imputation des charges financières demandée avec la nécessité pour la caisse des écoles de les déterminer elle-même. Or, ces diverses charges peuvent continuer à être calculées par les services compétents de la mairie mais il convient de matérialiser ce transfert de charges vers la caisse des écoles, afin que ce budget supporte ces charges et retrace ainsi l'intégralité des charges nécessaires à son fonctionnement.

Rappel d'obligation juridique n°6 : la chambre demande de nouveau à la commune de régulariser les statuts de la caisse des écoles, en supprimant la mission de transport scolaire assurée par la commune et d'intégrer dans les comptes de l'établissement l'ensemble de ses dépenses effectives, y compris celles relatives à la mise à disposition de la cuisine centrale, par transferts de charges du budget principal.

Dans sa réponse, la commune déclare qu'elle « s'attachera à suivre » ce rappel.

2.7 - Poursuivre des efforts pour atteindre la conformité comptable, budgétaire et statutaire du service des eaux

Rappel du ROJ

La chambre invite la commune de poursuivre ses efforts menés pour atteindre la conformité comptable, budgétaire et statutaire de l'organisation de son service des eaux.

Dans sa réponse, la commune indique qu'elle s'est fixé comme objectif à terme une gestion régulière du service dont les difficultés tiennent largement au fait qu'il ne fonctionne que depuis moins de deux ans, ce dont la chambre prend effectivement acte.

Le précédent contrôle de la chambre avait permis de constater plusieurs dysfonctionnements de la régie des eaux chargée de l'adduction en eau potable sur la commune. D'une part, la régie n'était pas suffisamment autonome par rapport au budget principal ; une partie de ses dépenses continuaient d'être inscrites au budget principal et ni le conseil d'exploitation ni le directeur d'exploitation n'avaient été mis en place. D'autre part, le budget de la régie apparaissait déséquilibré du fait de difficultés de recouvrement des recettes.

Depuis 2015, la commune a entrepris d'améliorer le fonctionnement de la régie. Un chef de service a été recruté en 2015 tandis que la création d'un conseil devrait être à l'ordre du jour du premier conseil municipal de 2017. Le plan de sécurité sanitaire des eaux de consommation a été mis en place en 2015. En revanche, le budget annexe de la régie ne retrace pas l'ensemble des dépenses du service. Il n'y a par exemple aucune charge de personnel dans le compte administratif 2015 du budget annexe de l'eau alors que le précédent contrôle recommandait d'intégrer notamment les dépenses relatives aux personnels en charge de la facturation.

Concernant l'équilibre budgétaire de la régie, la commune indique qu'elle poursuit ses efforts de mise en conformité. Conformément aux recommandations de la chambre, les créances jugées irrécouvrables ont été admises en non-valeur à hauteur de 22,7 MF CFP en 2015. Une participation de 50 000 F CFP des usagers pour l'installation d'un compteur d'eau a par ailleurs été instaurée en juillet 2015 pour augmenter les recettes du service.

La commune explique cependant faire face à plusieurs difficultés de recouvrement des recettes de la régie des eaux.

Tout d'abord, la relance des factures impayées se heurte aux difficultés de distribution du courrier, peu d'usagers ayant une boîte aux lettres. L'installation d'îlots de boîtes postales en tribu prévue par l'OPT en 2017 pourrait contribuer à remédier à ce problème.

Par ailleurs, le paiement des factures d'eau est contesté par l'association des consommateurs de Nengone. Afin d'établir un dialogue constructif avec les usagers, une campagne d'information et d'explication dans les tribus a commencé en novembre 2016. Ces rencontres permettraient d'expliquer que ce n'est pas l'eau proprement dite dont la commune demande le paiement et que le prix demandé correspond aux divers traitements et coûts d'installation nécessaires à son raccordement chez les habitants. Ceux d'entre eux qui ne souhaitent pas devenir utilisateurs du réseau peuvent louer des cuves auprès de la commune, qui leur demande alors de signer un avis de non consommation de cette eau, réservée à des usages domestiques et non alimentaires.

La chambre prend acte des progrès mis en place, en rappelant à nouveau à la commune l'obligation dans laquelle elle se trouve de compléter son action par des mesures lui permettant d'atteindre la conformité budgétaire et comptable de son service des eaux.

Rappel d'obligation juridique n°7 : la chambre prend acte des progrès réalisés mais demande à la commune de poursuivre ses efforts de mise en conformité budgétaire et comptable de son service des eaux.

Dans sa réponse, la commune se déclare engagée en ce sens et « pense y parvenir dans les meilleurs délais ».

2.8 - Comptabiliser correctement les restes à réaliser et les amortissements, pratiquer le rattachement des charges et produits à l'exercice, assurer le suivi des immobilisations et procéder à un décompte exact des travaux en régie

Rappel du ROJ

La chambre demande à la commune de comptabiliser correctement ses restes à réaliser, de pratiquer systématiquement le rattachement des charges et des produits de fonctionnement, de comptabiliser régulièrement ses amortissements et le suivi de ses immobilisations et de relever l'ensemble de ses travaux en régie.

Pour l'ensemble de ces techniques comptables et budgétaires de gestion, la commune s'est engagée à procéder aux régularisations demandées.

Lors du précédent contrôle, la chambre constatait que la fiabilité des comptes de la commune était contestable sur plusieurs points :

- la commune comptabilisait certains restes à réaliser en effectuant la différence entre le montant budgété d'une opération et le montant effectivement dépensé dans l'année alors même qu'il n'existait aucun engagement juridique concernant ces dépenses ;
- la commune pratiquait le rattachement des charges à l'exercice auquel elles se rapportent de manière aléatoire selon les exercices ;
- le calcul des amortissements n'était réalisé que pour certains biens et la commune n'avait pas pu produire d'inventaire des biens immobiliers ;
- la comptabilisation des opérations d'investissement réalisées en régie n'était pas effectuée.

La commune indique que les travaux réalisés en régie sont comptabilisés depuis 2015. Pourtant le compte administratif de 2015 ne fait apparaître aucune recette de fonctionnement au compte 72 « production immobilisée », compte devant être utilisé pour enregistrer les immobilisations réalisées en régie par les collectivités conformément à l'instruction comptable M. 14.

La commune affirme également procéder au rattachement des charges et des produits de fonctionnement en fin d'année. 1,8 MF CFP sont ainsi inscrits au débit du compte 66112 « Intérêts - Rattachement des ICNE » dans la balance des comptes au 31 décembre 2015, la commune procède ainsi au rattachement des intérêts courus non échus. En revanche, aucun montant n'est enregistré au compte 408 « fournisseurs – factures non parvenues », ce qui tend à démontrer une absence de rattachement des factures fournisseurs.

La commune a déclaré dans sa réponse qu'elle s'attacherait à faire un effort particulier pour se conformer aux règles comptables, concernant les autres points soulevés par le précédent contrôle.

Rappel d'obligation juridique n°8 : la chambre rappelle de nouveau à la commune la nécessité de fiabiliser ses comptes par la comptabilisation des restes à recouvrer, par le rattachement de l'ensemble des charges et produits à l'exercice, par la comptabilisation régulière des amortissements et le suivi des immobilisations et par le décompte exact des travaux en régie.

2.9 - Apurer le compte de retenues de garantie

Rappel du ROJ

Le compte de retenues de garantie doit être apuré.

Aux termes de sa réponse, la commune devrait procéder à cette régularisation dans le cadre de la fiabilisation comptable à laquelle elle s'est engagée sur un plan général.

La commune a procédé à un apurement significatif du compte 40471 « Fournisseurs d'immobilisations – Retenues de garantie » depuis 2013. Alors que la chambre constatait lors du précédent contrôle que le montant des retenues s'élevait à 31,6 MF CFP fin 2012, ce montant n'est plus que de 4,8 MF CFP au 31 décembre 2015, les retenues les plus anciennes datant de 2011.

La chambre constate que sa recommandation a été exécutée.

§§§