

Papeete, le 20 juin 2018

Le Président

à

Monsieur Philip SCHYLE
Maire de ARUE
BP 14150
98701 ARUE

n° 2018-275
Par porteur avec accusé de réception

Objet : notification des observations définitives et de sa réponse relatives au contrôle des comptes et de la gestion de la commune de ARUE.

Pièce jointe : un rapport d'observations définitives.

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives de la Chambre sur la gestion de la commune de Arue concernant les exercices 2012 et suivants ainsi que la réponse que vous y avez apportée.

Je vous rappelle que ce document revêt un caractère confidentiel qu'il vous appartient de protéger jusqu'à sa communication à votre assemblée délibérante. Il conviendra de l'inscrire à l'ordre du jour de sa plus proche réunion, au cours de laquelle il donnera lieu à débat. Dans cette perspective, le rapport et votre réponse seront joints à la convocation adressée à chacun de ses membres.

Dès la tenue de cette réunion, ce document pourra être publié et communiqué aux tiers en faisant la demande, dans les conditions fixées par le code des relations entre le public et l'administration.

En application de l'article R. 272-109 du code des juridictions financières, je vous demande d'informer le greffe (pf-greffe@crtc.ccomptes.fr) de la date de la plus proche réunion de votre assemblée délibérante et de lui communiquer en temps utile copie de son ordre du jour.

Par ailleurs je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 272 112 du code précité, le rapport d'observations et votre réponse jointe sont transmis au haut-commissaire de la République ainsi qu'à la directrice générale des finances publiques en Polynésie française.

.../...

Enfin, j'appelle votre attention sur le fait que l'article L. 272-69 du code des juridictions financières dispose que « dans un délai d'un an à compter de la présentation du rapport d'observations définitives à l'organe délibérant, le maire de la commune ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale présente, devant ce même organe, les actions qu'il a entreprises à la suite des observations de la chambre territoriale des comptes ».

Il retient ensuite que « ce rapport est communiqué à cette dernière, qui fait une synthèse annuelle des rapports qui lui sont communiqués et la transmet à la Cour des comptes en vue de la présentation prescrite à l'article L.143-10 ».

Dans ce cadre, vous voudrez bien notamment préciser les suites que vous aurez pu donner aux recommandations qui sont formulées dans le rapport d'observations, en les assortissant des justifications qu'il vous paraîtra utile de joindre, afin de permettre à la Chambre d'en mesurer le degré de mise en œuvre.

Pour le Président empêché,
Le premier conseiller



René MACCURY



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA REPONSE

COMMUNE DE ARUE

Exercices 2012 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 4 avril 2018.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	3
RECOMMANDATIONS	6
INTRODUCTION.....	7
1 UNE FIABILITÉ DES COMPTES PERFECTIBLE.....	8
1.1 Une information budgétaire, financière et comptable de qualité diffusée au conseil municipal.....	8
1.1.1 Des dépenses imprévues inscrites au budget supérieures aux plafonds réglementaires.....	8
1.1.2 Une information budgétaire assez complète.....	9
1.1.3 Des taux de réalisation insuffisants en dépenses d'investissement.....	10
1.1.4 Résultats de l'exercice	11
1.2 Une fiabilité du bilan à améliorer	12
1.2.1 La gestion des immobilisations.....	12
1.2.2 Le passif.....	14
1.2.3 L'actif	15
2 UNE SITUATION FINANCIERE FRAGILISÉE.....	16
2.1 Une épargne insuffisante malgré des charges de personnel bien maîtrisées	16
2.2 Des dépenses de fonctionnement élevées	18
2.2.1 Le budget général supporte des charges environnementales importantes	19
2.2.2 Certains frais de fonctionnement en forte hausse	20
2.2.3 Un pilotage financier à formaliser	20
2.3 Un volume de produits de gestion qui s'inscrit dans la moyenne.....	21
2.4 L'investissement reste trop dépendant des opportunités de subventions.....	22
3 LES SERVICES ENVIRONNEMENTAUX : DES SITUATIONS TRÈS INÉGALES ...	25
3.1 L'eau potable : une démarche d'excellence inachevée.....	25
3.1.1 La commune a engagé une démarche vertueuse.....	25
3.1.2 La commune n'est pas allée au bout de sa démarche d'excellence	26
3.2 La mise en œuvre effective de la compétence communale assainissement des eaux usées se fait attendre	29
3.2.1 Des équipements de traitements en majorité non conformes.....	29
3.2.2 Un projet en préparation depuis 2010 qui n'aboutit pas	30
3.3 Les déchets : un service de qualité à la recherche d'une stratégie économique	31
3.3.1 Un service de qualité rendu aux usagers.....	31
3.3.2 Un modèle économique qui n'est pas viable en l'état et qui ne peut pas être considéré comme définitif	32
3.3.3 Une stratégie d'ensemble qui reste à définir.....	33
4 L'ABSENCE DE REGLEMENTATION COMMUNALE EN MATIERE DE GESTION DE L'ESPACE	36
4.1 Un projet de règlementation ancien qui n'aboutit pas	36
4.1.1 Une règlementation quasi inexistante en matière de gestion de l'espace	36
4.1.2 Le projet de PGA, une suite de rendez-vous manqués	37

4.2	Le projet d'acquisition et d'aménagement par la commune des anciens terrains militaires	37
4.2.1	Un transfert de propriété encadré.....	37
4.2.2	La question de la capacité de la commune à respecter les termes de la convention	38
4.3	Les voies ouvertes à la circulation publique	39
4.3.1	La commune entretient des voies territoriales sans y être autorisée	39
4.3.2	Les servitudes privées ouvertes à la circulation publique.....	40
5	UNE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES A DÉVELOPPER	41
5.1	Une organisation interne à moderniser	41
5.1.1	Une direction générale à stabiliser.....	41
5.1.2	Un organigramme général des services à repenser	41
5.1.3	Donner davantage de lisibilité à l'action des services	41
5.1.4	L'absence de règlement intérieur et de charte informatique.....	42
5.2	Un pilotage RH à déployer	42
5.2.1	Le suivi des effectifs et de la masse salariale	42
5.2.2	Des effectifs quasi stables sur la période	42
5.2.3	Une stratégie RH à formaliser	45
5.3	Un absentéisme variable sur la période	45
5.4	Les conditions de mise en œuvre de la fonction publique communale (FPC).....	47
5.4.1	L'intégration des agents contractuels comme fonctionnaires	47
5.4.2	La formation statutaire des agents	48
5.4.3	L'évaluation annuelle statutaire et les conditions d'avancement.....	48
5.4.4	Les conditions de mise en œuvre des règles d'hygiène et de sécurité	49
5.4.5	La publicité obligatoire des vacances d'emplois permanents.....	49
5.4.6	Primes et indemnités.....	50
5.4.7	Un temps de travail à formaliser.....	50
	ANNEXE	51

SYNTHÈSE

La commune de Arue présente la particularité de bien maîtriser sa masse salariale, qui se situe, systématiquement au cours de la période sous revue, en-deçà de 50% de ses charges de fonctionnement. Cette performance aurait dû lui permettre de bénéficier d'une épargne confortable, ce qui n'est pas le cas. En effet, la situation du budget principal de Arue se trouve fragilisée par d'autres coûts de fonctionnement élevés.

L'examen des comptes permet en effet de constater que sur la période, la section de fonctionnement du budget principal supporte des dépenses d'un montant de 242 millions F CFP correspondant au service public des déchets. L'impact budgétaire est significatif : l'épargne constatée au budget principal est ainsi divisée par deux et demeure à un niveau insuffisant. D'autres dépenses, plus diffuses, ont connu une augmentation soutenue, confirmant un manque de maîtrise budgétaire et financière de la part de la commune. Au surplus, la chambre constate l'absence persistante d'une gestion pluriannuelle des investissements. Cette carence avait déjà été relevée par la chambre dans son rapport précédent produit en 2011.

Les compétences environnementales

La commune, qui dépasse désormais le seuil des 10 000 habitants¹, doit désormais veiller au respect du principe fixé par le CGCT s'agissant de l'équilibre budgétaire de ses services publics industriels et commerciaux -SPIC.

Le service municipal de l'eau potable

La commune de Arue a mis en place relativement tôt des outils lui permettant de tendre vers un haut niveau de qualité de son service public de l'eau : celle-ci est potable sur l'ensemble de son réseau depuis 2002, la tarification au réel a été effective dès 2004, et depuis 2011 la commune a créé son budget annexe qu'elle parvient à équilibrer essentiellement par les redevances versées par les usagers. Pourtant, la commune, en ne modernisant pas suffisamment vite son réseau d'adduction vétuste, n'est pas allée jusqu'au bout de sa démarche d'excellence.

En effet, le programme de travaux de rénovation de ses conduites, arrêté en 2009, devait être achevé initialement en 2012. Or, le taux de réalisation n'atteint que 65% fin 2017. Ainsi, à cause de fuites persistantes sur son réseau, les pertes en eau potable approchent les 2 millions de m³ par an, soit l'équivalent de plus de 180 MF CFP entre 2012 et 2016 (103 265 F par abonné).

La compétence déchets

La commune assure la collecte en régie des déchets dont elle a la compétence, les déchets ménagers et les déchets verts. Le niveau de service est élevé, avec notamment un tri performant à la source.

En revanche, la commune fait face à une situation budgétaire qui est loin d'être équilibrée. Les augmentations successives des tarifs pratiquées depuis 2012 n'ont permis de

¹ Cf. les résultats du recensement de la population conduit en 2017.

corriger qu'à la marge cette situation. Le modèle économique du service déchets doit donc être réformé, notamment en exploitant toutes les possibilités que peut offrir la mutualisation du service avec d'autres communes.

L'assainissement des eaux usées

Arue n'est pas dotée d'un système public des eaux usées. Les effluents sont donc traités par des installations privées, ce qui pourrait satisfaire aux conditions posées par le CGCT en matière de salubrité publique. Ce n'est pourtant pas le cas. Les équipements qui font l'objet d'un suivi sont pour la plupart d'entre eux non conformes. Le milieu naturel est donc pollué.

Face à ce constat qui est ancien, la commune réfléchit depuis 2010 à la mise en place d'un réseau collectif public. Mais les études préparatoires se succèdent, repoussant l'échéance de mise en œuvre effective du projet d'assainissement collectif à un horizon lointain. Ce contexte indécis place la commune dans une situation contradictoire. Celle-ci projette en effet de construire d'ici 2020 une station d'épuration privée sur les anciens terrains militaires qu'elle vient d'acquérir pour y aménager une zone d'activité économique, alors que ce site est susceptible d'être raccordable sans difficulté aucune au futur réseau public d'assainissement.

La gestion municipale de l'espace

La commune maîtrise insuffisamment l'urbanisation de son espace. Et pourtant, Arue a été l'une des premières communes de la Polynésie française à entamer les travaux préparatoires de son PGA² en 1992. Le projet de l'époque n'a toujours pas abouti. Depuis, deux autres tentatives ont suivi, l'une en 2010 et la suivante en 2015. Ces projets n'ont jamais été validés. Or, les enjeux sont lourds, a fortiori lorsqu'est considéré le projet d'aménagement des anciens terrains militaires par la municipalité.

Cet aménagement est encadré par un contrat tripartite signé avec l'Etat et le Pays. Sur cet aspect, la commune doit veiller particulièrement au respect de ses engagements. Elle doit notamment prendre les mesures adéquates afin de ne pas dépasser le terme de la convention, fixé au plus tard au 22 février 2021, au risque de perdre le bénéfice de subventions d'un montant significatif.

Par ailleurs, la commune entretient de façon régulière sur son territoire la voirie appartenant au Pays. Elle y intervient sans y être autorisée, aucune convention n'ayant en effet été passée avec la Polynésie française. Il convient de corriger rapidement cette lacune. Enfin, la commune a conduit en 2015 un diagnostic de l'état des voies privées ouvertes à la circulation publique, ce qui lui a permis de constater la nécessité de réaliser des aménagements en vue d'améliorer notamment le passage de ses véhicules de service. Or, depuis, le projet n'a connu aucun développement.

² Plan général d'aménagement.

La gestion des ressources humaines

La commune a eu comme priorité la titularisation de ses agents suite à la mise en place de la réforme de la fonction publique communale. Cet objectif a été pleinement atteint, avec un taux d'intégration de 94%. Pourtant d'autres aspects RH auraient mérité une attention particulière, comme la formalisation sous la forme de délibérations de l'organisation du temps de travail.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n°1 : Présenter les investissements sous la forme de programmes pluriannuels dans les documents budgétaires.

Recommandation n°2 : Développer le contrôle de gestion interne.

Recommandation n°3 : Formaliser et suivre des indicateurs de santé financière.

Recommandation n°4 : Se doter d'outils de prévision adéquats en matière de politique d'investissement.

Recommandation n°5 : Définir et appliquer un programme pluriannuel de modernisation du réseau d'adduction d'eau potable afin de parvenir rapidement au taux cible communal de rendement de 75%, ce qui représenterait une économie de 183 502 630 F CFP.

Recommandation n°6 : Mettre en œuvre rapidement une stratégie cohérente en matière d'assainissement des eaux usées, par la combinaison adéquate entre installations collectives publiques et privées.

Recommandation n°7 : Arrêter un schéma directeur des déchets, en vue notamment d'assurer la viabilité économique du service public municipal des déchets dans son ensemble.

Recommandation n°8 : Se doter des outils règlementaires de gestion de l'espace communal dans son intégralité.

INTRODUCTION

Présentation

Comme la plupart des communes de Polynésie française, la commune de Arue a été créée par la loi n°71-1028 du 24 décembre 1971. Le décret n° 72-407 de 1972 est venu en préciser les limites géographiques.

D'une superficie totale de 2 050 hectares, la commune est constituée de deux entités géographiques, séparées par 65 km d'océan : La première, d'une superficie de 1 560 hectares, occupe le nord-est de l'île de Tahiti entre Pirae et le col du Tahara'a. La seconde partie, Tetiaroa, est un atoll privé composé de 11 motu.

Suite au recensement de la population conduit en 2017, la commune a franchi le seuil des 10 000 habitants.

Du reste, Arue de par sa démographie et la taille de son territoire administratif est l'une des communes les plus petites de l'agglomération de Papeete.

Enfin, la commune a délégué un certain nombre de ses compétences auprès de syndicats de communes : le syndicat mixte FENUA MA, le syndicat mixte en charge de la gestion du Contrat de Ville de l'agglomération de Papeete, et le syndicat à vocation unique pour l'assainissement des eaux usées de Pirae et Papeete.

Procédure

Dans le cadre de son programme annuel de travail 2017, et en application de l'article LO. 272-5 du code des juridictions financières, la chambre territoriale des comptes de la Polynésie française a procédé au contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Arue, sur les exercices 2012 et suivants. Le plan de contrôle a été validé par le président de la chambre le 24 juillet 2017.

M. Philip SCHYLE est l'unique ordonnateur concerné par la période sous revue. Ce dernier a été informé de l'ouverture du contrôle par un courrier individuel en date du 25 juillet 2017.

L'entretien prévu par l'article L. 272-61 du code des juridictions financières a eu lieu le 8 novembre 2017 avec M. Philip SCHYLE.

Lors de sa séance du 21 novembre 2017, la chambre a formulé les observations provisoires qui ont été notifiées le 30 novembre 2017 à l'ordonnateur. Des extraits du rapport ont également été adressés le même jour au président du Pays, ainsi qu'au président de la SEM Te ora no ananahi. En application de l'article L. 272-63 du code des juridictions financières, le délai imparti pour faire connaître leur réponse aux observations provisoires est de deux mois. Le président du pays n'a pas adressé de réponse. Le président de la SEM Te ora no ananahi a répondu par courrier daté du 2 février 2018. L'ordonnateur, après un retard d'une semaine, a sollicité le président de la chambre par écrit en vue de bénéficier d'une prorogation de deux semaines supplémentaires, demande qui a été acceptée. Sa réponse est parvenue à la chambre le 27 février 2018.

La chambre territoriale des comptes a arrêté ses observations définitives reproduites ci-après lors du délibéré du 4 avril 2018 et qui ont été notifiées à M. Philip SCHYLE. Celui-ci a usé de son droit de réponse dans le délai d'un mois imparti à l'article L. 272-66 du code des juridictions financières.

1 UNE FIABILITÉ DES COMPTES PERFECTIBLE

1.1 Une information budgétaire, financière et comptable de qualité diffusée au conseil municipal

1.1.1 Des dépenses imprévues inscrites au budget supérieures aux plafonds réglementaires

Le montant des dépenses imprévues constaté en section d'investissement dépasse le plafond prévu par l'article L.2322-1 du CGCT (L. 2573-42) dans les budgets primitifs du budget principal en 2012 et 2013 et dans le budget annexe des déchets pour les années 2013 et 2014.

La chambre a relevé en effet des dépassements du plafond réglementaire fixé à 7,5% des dépenses réelles prévisionnelles de la section d'investissement. A cet égard, la chambre rappelle que le compte dépenses imprévues ne peut pas être considéré comme une variable d'ajustement au-delà de la limite imposée.

Tableau n° 1 : État des dépenses imprévues

en francs CFP

Budget principal	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Crédits ouverts dépenses réelles investissement au BP	136 688 000	128 474 076	205 180 848	360 803 276	437 311 442	428 906 954
- dont dépenses imprévues au BP (I)	22 000 000	26 000 000	15 000 000	15 000 000	-	61 163 710
seuil réglementaire à 7,5% (II)	10 251 600	9 635 556	15 388 564	27 060 246	32 798 358	32 168 022
dépassement = (I) - (II)	11 748 400	16 364 444	-388 564	-12 060 246	-32 798 358	28 995 688

Source : CTC d'après les budgets primitifs

La chambre précise sur ce point que le calcul du plafond réglementaire exclut par principe les dépenses inscrites en restes à réaliser. En effet, les restes à réaliser qui correspondent aux dépenses engagées et non mandatées de l'exercice précédent (articles R.2573-29 et R.2311-11 du CGCT), et qui, par nature, ne donnent donc pas lieu à une ouverture de crédit au titre de l'exercice en cours, ne constituent pas une dépense prévisionnelle.

1.1.2 Une information budgétaire assez complète

1.1.2.1 Les débats d'orientation budgétaire

La note de synthèse du débat d'orientation budgétaire doit comporter des éléments d'analyse prospective, des informations sur les principaux investissements projetés, sur le niveau d'endettement et son évolution prévue³.

Les documents présentés à l'occasion du débat d'orientation budgétaire répondent aux obligations réglementaires en vigueur. En outre, la commune a régulièrement procédé sur la période à la tenue de ces débats.

Tableau n° 2 : Calendrier des DOB

	2012	2013	2014	2015	2016
date du DOB	07/02/2012	19/02/2013	16/12/2013	29/12/2014	15/12/2015
date du vote du budget primitif	22/02/2012	19/03/2013	06/02/2014	27/02/2015	

Source : CTC d'après les documents budgétaires de la commune

En revanche, les éléments sur les engagements pluriannuels envisagés sont absents, malgré l'obligation posée par l'article L.2312-1 du CGCT (L.2573-39).

La chambre tient en outre à attirer l'attention de la commune sur les nouvelles dispositions en vigueur depuis le 1er janvier 2017⁴ relatives aux informations supplémentaires à porter à la connaissance des élus municipaux.

1.1.2.2 Les documents budgétaires

Les services de la commune élaborent un rapport de présentation assez complet et didactique, remis aux élus lors du vote du compte administratif.

Les documents budgétaires du budget principal et des budgets annexes sont bien assortis des états portant sur la situation patrimoniale et financière de la collectivité ainsi que sur ses différents engagements en application de l'article L.2313-1 du CGCT (L.2573-40). Ils participent donc à la bonne information de l'assemblée délibérante.

Cependant, quelques pièces du budget primitif et du compte administratif sont manquantes au regard de la maquette M14.

Ainsi, les documents IV A2.2 et IV A2.3 relatifs aux éléments du bilan sont manquants dans les budgets primitifs et les comptes administratifs du budget principal.

³ Le Haut-commissaire de la République en Polynésie française a rappelé dans une note n° HC 1943/DIPAC/PJF/BJC/Im du 5 décembre 2011 les principales règles relatives à l'élaboration des budgets locaux et notamment le contenu de l'information préalable à communiquer aux élus.

⁴ Cf. les articles L. 2312-1, L. 2312-2 et D. 2312.3 du code général des collectivités territoriales – CGCT (L.2573-39 et D.2573-30).

Le document IV A4 qui détaille les provisions n'apparaît qu'en 2016 dans le compte administratif du budget principal à l'occasion de nouvelles provisions, alors que des provisions avaient été prises depuis 2005 et figurent toujours au bilan.

En outre, les états IV C1 relatifs au personnel dans les budgets primitifs et comptes administratifs ne correspondent pas aux maquettes budgétaires M14. Ces annexes ont pour objet d'éclairer les élus entre autres sur les emplois budgétaires et sur les emplois pourvus ainsi que sur la liste des emplois fonctionnels.

En conséquence, la chambre invite la commune à porter une vigilance accrue s'agissant de la qualité de ses documents budgétaires.

1.1.2.3 L'absence de programmes pluriannuels d'investissement

Malgré l'engagement que l'ordonnateur a pris suite aux précédentes observations formulées par la chambre en 2011, la commune ne formalise toujours pas ses projets d'investissement sous la forme de programmes pluriannuels d'investissement.

Il reste donc difficile pour les élus de la commune et pour la chambre de porter une appréciation d'ensemble sur l'enchaînement pluriannuel des opérations d'investissement, permettant d'évaluer le rythme d'engagement et de réalisation des projets en la matière.

En conséquence, la chambre rappelle qu'il serait de bonne gestion que la commune mette en place cet outil de prévision des dépenses d'investissement.

Recommandation n°1 : Présenter les investissements sous la forme de programmes pluriannuels dans les documents budgétaires.
--

1.1.3 Des taux de réalisation insuffisants en dépenses d'investissement

1.1.3.1 Les recettes

Les taux moyens de réalisation en recettes de fonctionnement et d'investissement sont élevés, avec une moyenne respectivement de 110% et 82% sur la période.

1.1.3.2 Les dépenses d'investissement

Si le taux de réalisation en dépenses de fonctionnement est satisfaisant, il est nettement insuffisant en ce qui concerne les dépenses d'investissement.

Comme vu précédemment, la commune n'a pas mis en place de gestion pluriannuelle de ses investissements. Ainsi, le taux moyen est seulement de 46% sur la période. En 2014, le taux de réalisation atteint son plus bas (16%).

Il en résulte que les budgets n'ont pas constitué sur la période un instrument de prévision fiable en matière d'investissement. La commune a indiqué organiser depuis 2016 des réunions internes de revue de l'ensemble des projets d'investissement. Le taux de réalisation a été amélioré en 2016, sur des montants de dépenses d'investissement cependant nettement plus mesurés.

Tableau n° 3 : Taux d'exécution des crédits budgétaires votés

en francs CFP

Budget principal	2012	2013	2014	2015	2016
Investissement					
Dépenses réelles prévues	331 721 231	1 005 304 015	1 056 142 535	463 764 456	314 752 847
Dépenses réelles réalisées	92 323 384	588 457 714	170 091 294	234 655 785	247 732 034
Taux de réalisation des dépenses réelles	28%	59%	16%	51%	79%
Recettes réelles prévues	152 775 902	609 504 876	593 267 987	234 373 797	220 188 336
Recettes réelles réalisées	129 503 383	549 101 167	597 277 183	142 634 813	163 436 505
Taux de réalisation des recettes réelles	85%	90%	101%	61%	74%
Fonctionnement					
Dépenses réelles prévues	1 132 939 186	2 507 719 798	2 799 515 521	1 301 309 519	1 315 500 000
Dépenses réelles réalisées	950 795 274	2 210 339 656	2 289 313 496	1 005 428 209	1 015 022 975
Taux de réalisation des dépenses réelles	84%	88%	82%	77%	77%
Recettes réelles prévues	904 362 438	2 521 927 485	2 794 244 381	959 746 118	973 928 740
Recettes réelles réalisées	1 086 465 714	2 611 748 269	2 707 005 486	1 086 065 592	1 115 639 055
Taux de réalisation des recettes réelles	120%	104%	97%	113%	115%

Source : CTC d'après les comptes administratifs

1.1.4 Résultats de l'exercice

1.1.4.1 Le rattachement des charges et des produits à l'exercice

Le rattachement des charges tel que conduit par la commune n'appelle pas à commentaire.

Tableau n° 4 : Évolution des rattachements

en francs CFP

Rattachements	2012	2013	2014	2015	2016
Total des charges rattachées	78 655 316	60 638 412	51 844 301	64 373 990	54 410 913
Charges de gestion	916 484 790	946 704 145	985 186 121	1 042 441 251	1 030 511 354
Charges rattachées en % des charges de gestion	8,6%	6,4%	5,3%	6,2%	5,3%
Total des produits rattachés	27 100 000	25 905 206	24 980 000	17 300 000	17 300 000
Produits de gestion	1 096 397 208	965 495 878	1 072 013 411	1 084 778 051	1 121 933 901
Produits rattachés en % des produits de gestion	2,5%	2,7%	2,3%	1,6%	1,5%

Source : CTC à partir des comptes de gestion

1.1.4.2 L'affectation des résultats

Les résultats affectés comptablement correspondent aux montants votés par l'assemblée délibérante.

1.1.4.3 Les admissions en non-valeur et les annulations de titres

Le compte destiné à comptabiliser les admissions en non-valeur (654) n'a pas été utilisé sur la période, tant pour le budget principal que pour les budgets annexes. L'ordonnateur a indiqué sur ce point qu'aucune admission en non-valeur n'a été proposée.

Par ailleurs, des montants importants ont été comptabilisés au compte 673 « réduction et annulation de titres » en 2012 pour le budget principal, et en 2013 et 2016 pour le budget annexe de l'eau. La commune a en effet pris des délibérations pour accorder des exonérations et des remises gracieuses.

Tableau n° 5 : **Évolution des annulations de titres**

en francs CFP

titres annulés sur exercices antérieurs (c/673)	2012	2013	2014	2015	2016
Budget principal	17 741 409	818 089	3 725 727	210 117	951 888
Ordures ménagères	145 500	1 250 900	1 097 800	980 416	588 543
Eau	134 496	10 297 228	96 864	293 887	5 761 667

Source : CTC à partir des comptes de gestion

1.2 Une fiabilité du bilan à améliorer

Un contrôle visant à vérifier que le bilan de la commune donne une image fidèle de son patrimoine a été effectué.

1.2.1 La gestion des immobilisations

1.2.1.1 Les opérations d'aliénation et d'acquisition des immobilisations

L'état des immobilisations annexé aux différents comptes administratifs n'est pas accompagné de ceux concernant les sorties d'immobilisations (A10.2) pour les années au cours desquelles des actifs ont été cédés (2013, 2014 et 2016).

En revanche, les opérations comptables de cession ont pour leur part été correctement effectuées pendant la période contrôlée et s'équilibrent.

1.2.1.2 La tenue de l'inventaire

Le bilan doit donner une image fidèle, complète et sincère de la situation patrimoniale de la collectivité de manière à assurer sa fiabilité. Ce bilan doit correspondre au niveau des comptes d'immobilisation tenu par le comptable.

Le rapprochement entre l'inventaire 2014 fourni par la commune et la balance du compte de gestion produit par le comptable fait ressortir des différences notables pour l'essentiel des comptes d'immobilisation comme le montrent quelques exemples ci-dessous.

Tableau n° 6 : **Ecart entre l'inventaire communal et la balance de gestion**

en francs CFP

Compte	Balance Compte de gestion	Inventaire	écart	
2031	37 777 234	36 644 980	-	1 132 254
2051	46 872 633	39 938 749	-	6 933 884
2111	67 158 278	24 469 332	-	42 688 946
2113	5 434 890	-	-	5 434 890
2116	11 422 281	-	-	11 422 281
2118	24 125 402	-	-	24 125 402
2121	13 422 526	14 078 390		655 864
2128	41 741 836	19 781 631	-	21 960 205
21312	1 272 774 978	22 393 946	-	1 250 381 032

Source : CTC d'après les documents budgétaires

La chambre invite donc la commune à se rapprocher du comptable public pour compléter son inventaire et assurer la concordance entre les deux documents.

1.2.1.3 Les travaux en régie

Au vu des documents budgétaires et comptables, la commune de Arue n'a pas réalisé de travaux en régie sur la période, hormis l'exercice 2012.

Pourtant, plusieurs mandats⁵ détaillant des achats effectués au cours des autres exercices sous contrôle indiquent que ceux-ci ont été effectués dans le but de réaliser des travaux dédiés à la création d'immobilisations. La commune a donc effectué des travaux en régie qu'elle n'a pas retracés.

En conséquence, la chambre invite la commune à inscrire dans ses comptes les travaux en régie qu'elle conduit, procédure qui permet d'éviter que les charges imputées sur les comptes de classe 6 (personnel, matériel et fournitures) pour la création de cette immobilisation ne grèvent les résultats de l'exercice.

⁵ En l'espèce, il s'agit en 2013 de divers matériels pour la fabrication d'étagères, pour des travaux de clôture, la remise en conformité d'électricité, de fourreaux anti stationnement, rehaussement de cloison, travaux de remise en état de tabliers.

1.2.1.4 L'intégration des travaux d'équipement dans les comptes

Le compte 23 « immobilisations en cours » enregistre, à son débit, les dépenses afférentes aux immobilisations non terminées à la fin de chaque exercice. Lorsque l'immobilisation est achevée, les dépenses portées aux comptes 23 sont alors virées au compte 21 par opération d'ordre non budgétaire. Les opérations passées depuis 2012 sur ces comptes montrent que l'intégration des travaux a été effectuée de façon régulière. Cette opération ne doit pas être retardée car elle initie l'amortissement des biens.

En conséquence, la Chambre demande à la commune d'apurer, à chaque fois que nécessaire, les immobilisations figurant au compte 23, afin de déclencher le processus d'amortissement des immobilisations.

1.2.2 Le passif

1.2.2.1 La comptabilisation des dotations aux amortissements

Les méthodes utilisées pour les amortissements figurent bien dans les comptes administratifs et sont appliquées.

1.2.2.2 Les provisions

Pour assurer la sincérité de ses comptes, la commune doit, dès que le cas se présente, constater des provisions pour dépréciation de créances, conformément aux dispositions de l'article L.2321-2 (article L2573-41) du CGCT, et l'article R.2321-2 du CGCT (article D.2573-32 du CGCT⁶). Les provisions en question pourront être utilisées pour constater des annulations de titres ou pour constater des admissions en non-valeur pour des titres non encore prescrits.

En l'espèce, des provisions figurent en balance d'entrée au budget principal depuis au moins l'année 2012 au compte 49 (provisions pour dépréciation des comptes de redevables) pour un montant de 19 500 000 F CFP. L'ordonnateur n'a pas été en mesure d'expliquer pourquoi ce montant n'a pas évolué sur la période, alors que l'application correcte des prescriptions de l'instruction comptable M14 aurait dû rendre cette évolution nécessaire⁷.

⁶ Les dotations aux provisions sont des dépenses obligatoires dans les conditions suivantes:

«1. Dès l'ouverture d'un contentieux en première instance, une provision est constituée à hauteur du montant estimé par la commune de la charge qui pourrait en résulter en fonction du risque financier encouru ;

2. Dès l'ouverture d'une procédure collective prévue au titre VI du code du commerce...

3. 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. »

⁷ L'instruction M14 dispose en effet que « Lorsque la provision est devenue, en tout ou partie, sans objet ou se révèle supérieure au montant de la dépréciation, les comptes 491 et 496 sont débités par le crédit du compte 7817 « Reprises sur 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 : les comptes 491 et 496 sont alors débités par le crédit du compte 7817 « Reprises sur provisions pour dépréciation des actifs circulants ».

En outre, des provisions ont été inscrites au titre de l'exercice 2016 dans le budget principal à hauteur de 26 MF CFP, (ainsi que dans les budgets annexes des déchets et de l'eau, pour respectivement 1 et 3 millions de F CFP). Ces provisions font suite à des courriers adressés par le haut-commissaire et l'administrateur général des finances publiques concernant la nécessaire mise en œuvre de provisionnement pour le risque d'irrecouvrabilité des créances douteuses. Des règles de provisionnement ont été proposées le 23 octobre 2015 avec une provision à constituer pour la commune de 159,6 MF CFP et, compte tenu du montant de la somme, un étalement sur cinq ans. La commune a approuvé le principe du provisionnement et pris une délibération en ce sens le 3 mars 2016.

Par ailleurs, s'agissant des provisions pour litiges, (compte 15) l'ordonnateur n'en a pas inscrit sur la période alors que plusieurs recours ont été formés contre la commune. Arue a ainsi été condamnée à payer la somme de 20 MF CFP en août 2014 à Mme HANDERSON et d'autres contentieux sont en cours.

En conséquence, la chambre invite la commune à porter une attention plus importante à l'inscription et au suivi de ses provisions.

1.2.3 L'actif

Le compte 276 « autres immobilisations financières » présente un solde global de 394 176 063 F CFP.

Selon l'instruction M14, le c/27631 représente des créances entre collectivités. Selon l'ordonnateur, il s'agit de sa participation à deux anciens syndicats intercommunaux, le syndicat de l'hydraulique - SCH et le SITOM.

Or, dans ces cas d'espèce, la commune aurait dû mouvementer le c/26 « Participations et créances rattachées à des participations » et non pas le c/27. Le SITOM ayant par ailleurs été dissous depuis 1999⁸, il conviendrait d'ajuster ce compte tout comme pour le SCH qui a été dissous le 20 juin 2008.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Les documents budgétaires sont globalement de qualité. Pour autant, la chambre demande une nouvelle fois à l'ordonnateur d'améliorer ses prévisions budgétaires en matière d'investissement, notamment par la mise en place d'une programmation pluriannuelle. L'attention de la commune est attirée également sur le nécessaire suivi de ses provisions.

⁸ Arrêté n° 1002/IDV du 8 septembre 1999.

2 UNE SITUATION FINANCIERE FRAGILISÉE

Le budget de la commune de Arue est composé d'un budget principal, et depuis 2011, de deux budgets annexes. Compte tenu de l'importance relative du budget principal, l'analyse financière porte essentiellement sur celui-ci.

Tableau n° 7 : Budget principal et budgets annexes

en francs CFP

<i>Budgets 2016, en F CFP</i>	principal	déchets	eau	TOTAL
total des recettes réelles de fonctionnement	1 115 639 055	146 805 430	132 351 607	1 394 796 092
total des dépenses réelles de fonctionnement	1 015 022 975	122 089 372	113 400 062	1 250 512 409
total des recettes réelles d'investissement	163 436 505	10 760 000	127 384 366	301 580 871
total des dépenses réelles d'investissement	247 732 034	0	97 232 631	344 964 665

Source : comptes administratifs

2.1 Une épargne insuffisante malgré des charges de personnel bien maîtrisées

Même si la commune n'a pas à supporter les charges des personnels de pompiers car le service est assuré par convention par la commune de Pirae, la commune de Arue assure une bonne maîtrise de ses charges de personnel sur l'ensemble de la période sous revue.

En effet, à Arue, la proportion des charges de personnel par rapport aux charges courantes qui était déjà inférieure à la moyenne de la Polynésie française⁹ en 2015 (49,1% contre 57,9%) poursuit encore sa baisse en 2016 puisqu'elle ne représente désormais que 48,5%. Cet écart en faveur de Arue est encore plus remarquable lorsqu'est considérée la part des charges de personnel des seules communes des Iles du Vent dont la valeur moyenne atteint 64,8% en 2014.

Exprimée en francs par habitant, cette performance est confirmée puisqu'elle est passée à Arue de 52 796 F CFP en 2015 à 51 550 F CFP en 2016 : en 2015, la moyenne des dépenses de personnel par habitant était de 64 023 F CFP pour les Iles du Vent, soit un écart de 21%.

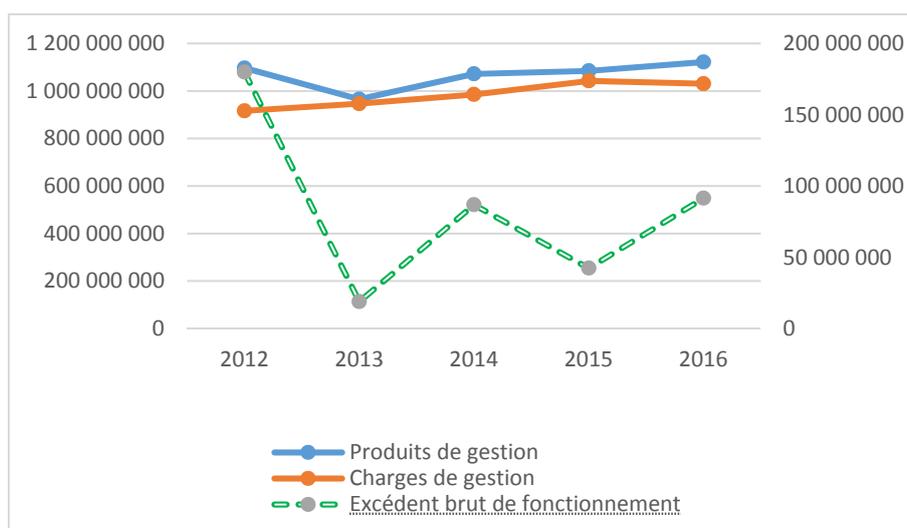
⁹ Toutes les données relatives aux moyennes des communes de la Polynésie française reprises dans cette analyse sont produites par l'observatoire des communes de Polynésie française de l'AFD, volumes 2016 et 2017.

Ce niveau de performance par rapport à la Polynésie française mais pas par rapport au national¹⁰, devrait se répercuter favorablement sur la situation financière de la commune. En effet, ces faibles charges de personnel devraient permettre à Arue d'obtenir des charges de fonctionnement mesurées, et donc de bénéficier mécaniquement d'une épargne importante. Pour mémoire, l'épargne correspond à la différence entre les dépenses et les recettes courantes.

L'examen des comptes montre qu'il n'en est rien.

L'excédent brut de fonctionnement - EBF¹¹ atteint la moyenne de 68 MF CFP sur la période, contre 93 MF CFP entre 2004 et 2008.

Graphique n° 1 : Variations des produits et charges de gestion



Source : CTC

Le taux d'épargne de gestion (= EBF / produits de gestion) est seulement de 7,9% en moyenne sur la période sous contrôle.

¹⁰ La part de charges de personnel est de 43% en Nouvelle-Calédonie et de 44% en métropole selon la DGCL.

¹¹ L'EBF correspond à la ressource financière fondamentale de la commune, indépendante des produits et des charges financières et exceptionnelles, et qui rend compte du dynamisme du cycle annuel d'exploitation.

Tableau n° 8 : L'EBF, la CAF brute et la CAF nette

en F CFP	2012	2013	2014	2015	2016	cumul	Var. annuelle moyenne
Produits de gestion	1 096 397 208	965 495 878	1 072 013 411	1 084 778 051	1 121 933 901	5 340 618 449	
Charges de gestion	916 484 790	946 704 145	985 186 121	1 042 441 251	1 030 511 354	4 921 327 662	-15,6%
Excédent brut de fonctionnement	179 912 419	18 791 733	86 827 290	42 336 800	91 422 547	419 290 787	0%
en % des produits de gestion	16,4%	1,9%	8,1%	3,9%	8,1%	7,9%	NS
+/- Résultat financier	0	0	0	0	0	0	0,0%
+/- Autres produits et charges excep. réels	-26 323 562	-5 242 195	-7 557 851	-8 773 412	-2 122 382	-50 019 401	-12,7%
CAF brute	153 588 857	13 549 538	79 269 439	33 563 388	89 300 165	369 271 387	-13,2%
en % des produits de gestion	14,0%	1,4%	7,4%	3,1%	8,0%	6,9%	NS
Annuité en capital de la dette	0	0	0	0	0	0	0%
CAF nette	153 588 857	13 549 538	79 269 439	33 563 388	89 300 165	369 271 387	-8%
CAF nette/produits	14,0%	1,4%	7,4%	3,1%	8,0%	6,9%	NS

Source : CTC

Le taux d'épargne brute sur la période (CAF brute / produits) se situe en-dessous de 7% à Arue. Il atteint 7,4% en 2014, contre 10,9 % pour les communes des Iles du Vent.

Le taux d'épargne nette est identique au précédent, en l'absence d'emprunt à rembourser sur l'ensemble de la période.

2.2 Des dépenses de fonctionnement élevées

Les charges courantes de gestion ont franchi la barre du milliard de francs CFP depuis 2015.

Les charges de personnel, comme vu précédemment, sont étales sur la période et conservent un niveau mesuré. Elles restent proches de 500 MF CFP, et constituent la moitié des charges courantes. Les subventions versées à des tiers restent quant à elles autour de la valeur de 100 MF CFP.

Ce sont donc les charges à caractère général avec leur forte croissance (+ 40 %), qui expliquent la totalité de l'augmentation soutenue des charges de gestion sur la période (+112 MF CFP).

Or, la part dans cet ensemble des charges à caractère général est à un niveau élevé (36,9%). En 2016, le taux est de 37,9%, alors que les deux communes voisines présentent des taux inférieurs, qui sont respectivement de 16,5% et 17,7%.

Tableau n° 9 : Structure des charges courantes de fonctionnement

en F CFP	2012	2013	2014	2015	2016	Structure moyenne	% variation
Charges à caractère général	279 412 304	321 868 904	356 296 370	394 747 031	391 030 612	35,4%	39,9%
+ Charges de personnel	498 917 384	496 991 997	504 810 786	512 120 705	500 033 154	51,1%	0,2%
+ Subventions de fonctionnement	120 083 212	95 435 086	94 867 480	90 605 722	100 777 759	10,2%	-16,1%
+ Autres charges de gestion	18 071 889	32 408 158	29 211 486	44 967 794	38 669 829	3,3%	114,0%
+ Charges d'intérêt et pertes de change	0	0	0	0	0	0	0,0%
= Charges courantes	916 484 790	946 704 145	985 186 121	1 042 441 251	1 030 511 354	100%	12,4%
Charges de personnel / charges courantes	54,4%	52,5%	51,2%	49,1%	48,5%		

Source : CTC

L'examen détaillé des postes de dépenses à l'intérieur du chapitre *charges à caractère général* a permis d'identifier l'origine de cette progression.

2.2.1 Le budget général supporte des charges environnementales importantes

La commune a versé en 2012 une contribution au titre du traitement des déchets, d'un montant de 27 667 750 F CFP, dernier exercice de fonctionnement de la SEP.

Les « achats d'études et de prestation de services » ont progressé de 65 MF CFP entre 2012 et 2016. Au vu des fichiers de mandats produits, cette progression, nette depuis 2013, provient essentiellement de l'inscription au budget principal des contributions versées au syndicat mixte ouvert Fenua Ma, qui a pris la suite de la SEP précitée, et concerne donc le traitement des ordures ménagères. Cette augmentation est la contrepartie pour une bonne part de la réduction de la subvention versée par le Pays au syndicat, qui était fixée à 500 MF CFP en 2012, pour s'éteindre progressivement jusqu'à 2017, exercice où celle-ci est nulle.

Tableau n° 10 : Contributions au syndicat de traitement des déchets ménagers

en francs CFP

fenua ma	2012	2013	2014	2015	2016	cumul
c/6042	-	40 677 809	32 043 709	46 110 311	23 862 565	142 694 394
c/6554	-	1 830 325	9 374 662	11 178 868	11 545 994	33 929 849
total	-	42 508 134	41 418 371	57 289 179	35 408 559	176 624 243

Source : CTC

En outre, la commune a versé au titre de son budget principal, plus de 400 MF CFP sous la forme de subventions à ses deux budgets annexes environnementaux. L'essentiel concerne les déchets.

Tableau n° 11 : Evolution des subventions du budget principal

en F CFP	2012	2013	2014	2015	2016	cumul
subvention versée au budget annexe de l'eau	6 476 848	16 738 660	9 500 000	0	5 000 000	37 715 508
subvention versée au budget annexe des déchets	101 230 874	62 750 109	68 000 000	71 000 000	70 000 000	372 980 983
total:	107 707 722	79 488 769	77 500 000	71 000 000	75 000 000	410 696 491

Source : CTC

Il en résulte que les charges environnementales ont grevé le budget principal d'un total de 587 320 734 F CFP sur la période, ce qui correspond à 12% du total des charges de fonctionnement de la commune.

2.2.2 Certains frais de fonctionnement en forte hausse

La commune a enregistré des dépenses supplémentaires de fonctionnement qui ont aussi participé à l'augmentation de ses charges courantes.

Parmi celles-ci, figurent les contributions de la commune à la ville de Pirae pour les interventions des sapeurs-pompiers, prestations prévues par la convention signée le 22 décembre 2014.

D'autres dépenses, dont elle seule a la maîtrise ont également subi un accroissement. Ce sont notamment les dépenses figurant au compte 615 « entretien et réparations » qui ont augmenté de 17 MF CFP, correspondant à l'entretien des voies et réseaux, et le compte 623 « publicité, publications, relations publiques » qui pour sa part a augmenté de 75% entre 2012 et 2016. A l'intérieur de cet article, les dépenses fêtes et cérémonies ont le plus progressé ainsi que les frais d'impression¹² (6,6 MF CFP en 2012, 13,7 MF CFP en 2016).

Dans sa réponse, l'ordonnateur justifie l'augmentation de ses charges courantes, notamment par l'accélération des travaux en régie entre 2015 et 2017. Or, comme l'a indiqué la chambre dans sa mention inscrite au 1.2.1.3., la commune a omis d'inscrire les sommes correspondant aux travaux en régie qu'elle aurait effectués, hormis pour l'exercice 2012. Dès lors, le programme de travaux en régie ne peut expliquer l'augmentation des charges.

2.2.3 Un pilotage financier à formaliser

La commune ne formalise pas d'objectifs cibles sous la forme de ratios financiers. Il serait pourtant de meilleure gestion qu'elle définisse des indicateurs financiers qui lui permettent de mesurer en particulier l'évolution pluriannuelle des dépenses, des recettes, de l'épargne et de l'endettement. Elle ne peut le faire efficacement qu'en mettant également en

¹² Calendriers, infographie du journal municipal, sets de tables, cartes de vœux et enveloppes.

place un contrôle de gestion interne, ce qu'elle a entamé récemment, mais qu'elle doit développer afin de se doter d'un outil efficace d'aide à la décision.

Dans sa réponse, l'ordonnateur a indiqué qu'il prend en compte la nécessité de perfectionner de façon effective son système de contrôle de gestion, et de mettre en place des indicateurs financiers et d'outils analytiques, quand bien même ce type de contrôle s'exerce déjà sur certaines charges (les consommations électriques et téléphoniques).

Recommandation n°2 : Développer le contrôle de gestion interne.

Recommandation n°3 : Formaliser et suivre des indicateurs de santé financière.

2.3 Un volume de produits de gestion qui s'inscrit dans la moyenne

Les produits de gestion ont connu sur la période une variation moyenne mesurée de + 0,8%, évolution inférieure à celle des charges (+ 3%).

Tableau n° 12 : **Produits de gestion**

en francs CFP

	2012	2013	2014	2015	2016
Produits de gestion	1 096 397 208	965 495 878	1 072 013 411	1 084 778 051	1 121 933 901

Source : CTC

L'essentiel des produits de gestion correspond aux dotations et participations (60,9% en 2016) ainsi qu'aux ressources fiscales propres (33,7%).

Tableau n° 13 : **Composition des produits de gestion**

en francs CFP

en F CPF	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	358 089 795	304 140 808	305 311 727	354 130 206	378 419 797	1,4%
Ressources d'exploitation	59 508 656	56 421 925	62 858 405	53 511 779	59 961 547	0,2%
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	677 175 970	604 933 145	703 843 280	677 136 065	683 552 557	0,2%
Production immobilisée, travaux en régie (c)	1 622 788	0	0	0	0	
Produits de gestion	1 096 397 208	965 495 878	1 072 013 411	1 084 778 051	1 121 933 901	0,6%

Source : CTC

Avec 378,4 MF CFP en 2016, les ressources fiscales et les recettes d'exploitation ont représenté au cours de cet exercice 39,1% des produits de gestion. Ce niveau est relativement élevé puisque la moyenne de la strate est de 34% en 2015¹³. Ceci offre à la commune une indépendance, toute relative, par rapport aux produits de transfert.

Ces recettes sont essentiellement constituées par les centimes additionnels sur imposition de terrain, ainsi que par le produit de la taxe sur l'électricité. Le taux appliqué par la commune fixé à 3F/Kwh à compter du 1^{er} juillet 1984 est passé à 4 F CFP à compter du 1^{er} janvier 1985¹⁴, sans avoir évolué depuis.

Tableau n° 14 : **Détail des ressources fiscales**

en francs CFP	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne
Taxes sur activités de service et domaine	11 760 342	11 911 316	11 576 634	11 698 067	13 152 910	2,8%
Taxes sur activités industrielles	109 414 739	102 848 402	102 916 622	104 679 515	105 218 820	-1,0%
Autres taxes (dont droits de mutation à titre onéreux, patentes, impôts fonciers...)	236 914 714	189 381 089	190 818 471	237 752 624	260 048 067	2,4%
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	358 089 795	304 140 808	305 311 727	354 130 206	378 419 797	1,4%

Source : CTC

Les taxes sur les activités de service et de domaine concernent pour l'essentiel la taxe de séjour, instituée par la commune à compter du 1^{er} janvier 2005, ainsi que la taxe locale sur la publicité mise en place plus récemment.

Pour ce qui concerne la taxe de séjour, le tarif est de 150 F CFP par nuit et par personne depuis son instauration¹⁵.

2.4 L'investissement reste trop dépendant des opportunités de subventions

Le financement propre disponible présente en cumul sur la période la somme de 928 millions de F CFP. Celui-ci est constitué par les subventions (60%), et par l'épargne (40%), les produits de cession n'intervenant qu'à la marge.

¹³ Observatoire des communes de Polynésie française 2017.

¹⁴ Délibération n°84/17 du 4 juin 1984.

¹⁵ La taxe de séjour est appliquée aux hôtels classés, navires de croisières et tout autre établissement de caractéristiques équivalentes.

Tableau n° 15 : Evolution du financement propre disponible

en F CFP	2012	2013	2014	2015	2016	Cumul sur les années
CAF (A)	153 588 857	13 549 538	79 269 439	33 563 388	89 300 165	369 271 387
Subventions d'investissement reçues: I	86 714 885	28 960 939	26 805 185	28 303 101	92 249 393	263 033 503
Produits de cession: II	0	300 000	1 775 788	0	205 000	2 280 788
Autres recettes FIP DNAI: III	42 788 498	33 647 900	74 431 619	71 662 606	71 187 112	293 717 735
Recettes d'inv. hors emprunt (B) = I+II+III	129 503 383	62 908 839	103 012 592	99 965 708	163 641 505	559 032 026
Financement propre disponible (A+B)	283 092 240	76 458 377	182 282 031	133 529 095	252 941 669	928 303 413

Source : CTC

La commune a réalisé 801 millions de francs CFP d'investissement sur la période.

Tableau n° 16 : Évolution des dépenses d'équipement

en F CFP	2012	2013	2014	2015	2016	cumul
= Financement propre disponible (C+D)	283 092 240	76 458 377	182 282 031	133 529 095	252 941 669	928 303 413
- Dépenses d'équipement (y c travaux en régie)	95 553 955	104 294 203	127 152 054	234 655 789	240 137 033	801 793 033
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	-1 622 788	3 199 600	3 485 280	0	7 565 000	12 627 093
- Participations et inv. financiers nets, autres dettes et cautionnements	0	0	0	0	30 000	45 000
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	189 146 073	-31 035 426	51 644 697	-101 126 693	5 209 636	113 838 286
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	0	0	0	0	0	0
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	189 146 073	-31 035 426	51 644 697	-101 126 693	5 209 636	113 838 286

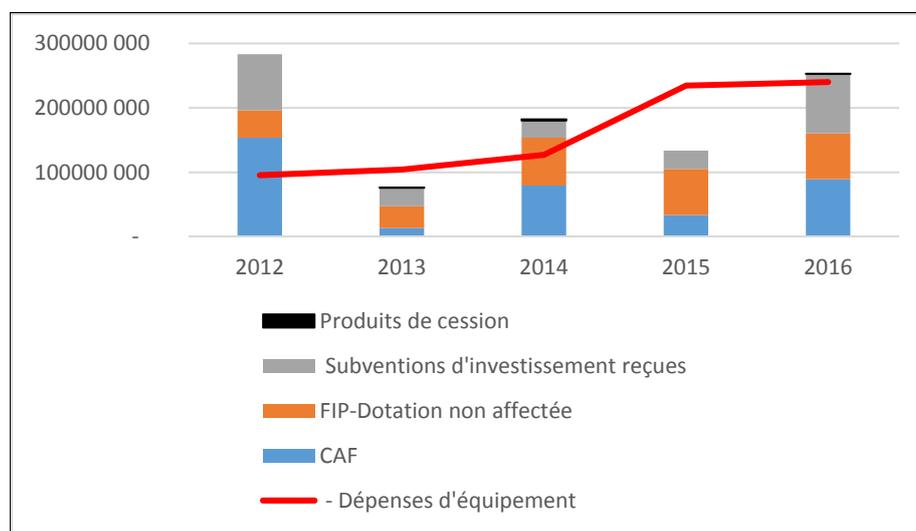
Source : CTC

La commune n'a contracté ni emprunt, ni crédit de trésorerie pour préfinancer une partie de ses projets d'équipement. Au surplus, la commune ne calcule pas sa capacité d'investissement maximale, et ce qui en dépend, sa capacité d'endettement. Combiné à une épargne insuffisante, elle s'est donc mise dans une situation de dépendance vis-à-vis du calendrier des subventions, qu'elle ne maîtrise pas par nature.

Avec une situation financière plus favorable, la commune pourrait retrouver des marges de manœuvre budgétaire lui permettant d'assurer un niveau d'équipement de meilleur qualité. En conséquence, en vue d'améliorer la maîtrise de sa politique d'investissement, la commune de Arue doit créer des outils de prévision budgétaire.

Graphique n° 2 : Évolution du financement des dépenses d'équipement

en francs CFP



Source : CTC

Recommandation n°4 : Se doter d'outils de prévision adéquats en matière de politique d'investissement.

Dans sa réponse, l'ordonnateur a indiqué qu'une réflexion a été menée en fin d'année 2017 dans le cadre de la préparation du débat d'orientation budgétaire pour améliorer la réalisation du programme d'investissement 2018. La chambre qui encourage la commune dans ces efforts visant à améliorer son dispositif de préparation des investissements, rappelle la nécessité de se projeter dans une perspective pluriannuelle.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La commune de Arue présente la particularité de contenir sa masse salariale, qui se situe en-deçà de 50% de ses charges. Cet avantage devrait lui permettre d'obtenir une épargne confortable grâce à des charges de fonctionnement maîtrisées. Or, il n'est rien. La situation financière de Arue est au contraire fragilisée par des coûts de fonctionnement, hors frais de personnel, qui sont élevés. Son budget principal est ainsi grevé par des charges qui relèvent des compétences environnementales. La commune a versé en particulier des subventions conséquentes au service des déchets. D'autres dépenses, plus diffuses, ont connu une augmentation soutenue, témoignant d'un manque de maîtrise budgétaire et financier de la part de la commune.

Cette épargne, trop faible, combinée à l'absence d'une stratégie d'investissement, limite de fait le niveau de qualité des équipements de la commune de Arue.

3 LES SERVICES ENVIRONNEMENTAUX : DES SITUATIONS TRÈS INÉGALES

3.1 L'eau potable : une démarche d'excellence inachevée

3.1.1 La commune a engagé une démarche vertueuse

3.1.1.1 La commune a su organiser un service de qualité

La commune assure elle-même la production de la ressource en eau à partir d'un captage et de deux forages. Elle effectue également en régie la distribution de l'eau, mais sous-traite l'émission des factures et l'entretien courant de ses installations.

La qualité sanitaire de l'eau y est satisfaisante sur l'ensemble du territoire communal, avec des taux de conformité de 100% depuis 2002. Arue a été l'une des premières communes de la Polynésie française à mettre en place la tarification de l'eau au réel avec la pose de compteurs terminée en 2004. La commune n'hésite pas à sanctionner les mauvais payeurs en leur imposant des réductions momentanées de pression. Du reste, le budget annexe qui a été créé en 2011 parvient globalement à l'équilibre. Y sont retracées toutes les dépenses et les recettes du service conformément aux dispositions réglementaires en vigueur.

En outre, la commune tient un tableau de bord d'activités qu'elle met à jour depuis 2004, composé d'indicateurs tels que la production et la consommation, ainsi que les montants facturés et payés par exercice et en cumulé.

En vertu des articles L.2224-5 (L.2573-26) du code général des collectivités territoriales, le Maire est tenu de présenter au conseil municipal un rapport annuel sur le prix et la qualité du service public d'eau potable destiné notamment à l'information des usagers, ce qu'il a fait au cours de la période sous revue. La commune a également défini un règlement du service de l'eau¹⁶.

3.1.1.2 Des améliorations récentes

La commune paie l'eau pour ses services depuis 2013. Ainsi, la consommation des bâtiments municipaux fait désormais l'objet d'une facturation de l'eau consommée comme les autres usagers.

De plus, la commune a révisé à la hausse en octobre 2015 la tarification (appliquée à compter de janvier 2016), pour permettre au service d'améliorer sa situation financière.

¹⁶ Cf. les articles L. 2224-12 et L. 2573-28 définissant, en fonction des conditions locales, les prestations assurées par le service ainsi que les obligations respectives de l'exploitant, des abonnés, des usagers.

3.1.2 La commune n'est pas allée au bout de sa démarche d'excellence

Le taux moyen de rendement du réseau d'eau potable est estimé par la commune à 50,7% en 2016, ce qui signifie que sur 100 litres d'eau produits, seuls 50,7 litres d'eau parviennent jusqu'au compteur de l'utilisateur.

Ce sont ainsi 9,6 millions de m³ d'eau produits par la commune qui ont été perdus au cours de la période.

3.1.2.1 Un programme de travaux qui n'a pas été respecté

Le 9 juillet 2009, le conseil municipal a adopté un programme de travaux pour la période 2009 – 2012 avec pour objectif de moderniser ses installations de production et de distribution d'eau potable. Le budget initial était fixé à 1,024 Mds F CFP. Cinq années après le terme du programme, celui-ci n'est toujours pas achevé : Le taux de réalisation financier n'est que de 65%, en y incluant des opérations non programmées estimées à 80 MF CFP.

Au surplus, le taux annuel de renouvellement des conduites, constaté entre 2012 et 2016 n'est que de 1,3%¹⁷. La commune a indiqué que ce taux atteint 2,6% entre 2010 et 2017 inclus. Il n'en demeure pas moins que le taux de rendement n'est pas satisfaisant.

Ce retard est imputable, en partie seulement, aux difficultés rencontrées par la commune à obtenir des financements publics.

En effet, la commune s'est heurtée à une mauvaise connaissance de son réseau¹⁸ ainsi qu'à l'absence de compteurs sectoriels sur le réseau public permettant de repérer les zones de fuites. En outre, les travaux ont insuffisamment porté sur le réseau principal, qui est ancien, pour traiter les conduites secondaires. Or, c'est précisément là que les volumes perdus sont les plus importants.

Au surplus, comme énoncé infra (cf. l'analyse financière supra), la commune ne s'est pas dotée d'un plan pluriannuel d'investissement, la privant d'une visibilité d'ensemble pourtant nécessaire.

La commune a indiqué en complément qu'une partie du réseau et des réservoirs ne font pas partie du patrimoine communal, ce qui l'empêche d'intervenir alors qu'elle y fournit l'eau. A titre d'illustration, le réseau territorial qui alimente le lotissement Erima a un taux de rendement de 28,9%.

Ce retard important constaté depuis 2009 dans l'exécution du programme a rendu caduque dès 2013 le schéma directeur d'eau potable de la commune, alors que son terme a été fixé à l'origine à 2019.

Il est dès lors indispensable que la commune améliore sensiblement la qualité de son pilotage technique.

¹⁷ $1,32 = (82 \text{ km de réseau} / 5,4 \text{ km renouvelés}) / 5 \text{ années de 2010 à 2016 inclus}$.

¹⁸ Ainsi, malgré des efforts récents, la commune ne connaît pas la nature des matériaux des conduites pour plus de 20% du réseau, qui lui est estimé à 61 km.

Dans sa réponse, l'ordonnateur qui partage le constat de la chambre sur la nécessité d'améliorer le taux de rendement de son réseau, indique que plusieurs projets ont été inscrits dans cette perspective au débat d'orientation budgétaire 2018 :

- « Installation d'une première tranche de compteurs sectoriels ;
- « Rénovation du réseau de compteurs anciens.

« Ces deux projets seront financés sur fonds propres

- (...) « lancer le programme de rénovation de la canalisation principale de l'avenue Ariipaea Pomare, sans attendre la décision du pays pour ne pas perdre la subvention du contrat de projet. Effectivement, la phase de rénovation du réseau de cette avenue est bloquée depuis deux ans par le projet de son élargissement par le pays. »

3.1.2.2 Un réseau vétuste donc coûteux

Le budget de l'eau est financé essentiellement par l'utilisateur, ce qui est vertueux.

Le consommateur est ainsi amené à payer le coût de production, et non pas sa seule consommation. Il est donc primordial pour la commune et pour les usagers que le taux de rendement soit le plus élevé possible, de sorte que production et consommation coïncident au mieux.

Or, à cause des fuites significatives constatées, l'utilisateur paie l'équivalent de 100 litres d'eau que produit la commune alors qu'il n'en consomme effectivement que 50,7 litres.

Tableau n° 17 : **Taux de rendement du réseau d'adduction d'eau potable en m³**

en francs CFP

	2012	2013	2014	2015	2016	cumul
production constatée: I	3 869 156	4 181 934	4 042 882	3 942 028	4 416 949	20 452 949
consommation réelle: II	2 046 435	2 231 931	2 112 925	2 215 933	2 239 254	10 846 478
écart: III = I - II	1 822 721	1 950 003	1 929 957	1 726 095	2 177 695	9 606 471
taux rendement du réseau: IV= II / I	52,9%	53,4%	52,3%	56,2%	50,7%	NS

Source : CTC d'après les comptes administratifs

Il est dès lors possible d'estimer la perte financière globale induite par la vétusté actuelle du réseau.

Le coût réel du m³ qui a été indiqué par la commune oscille entre 29 F et 31 F CFP du m³ selon les exercices. Ce prix correspond au rapport entre le total des charges de fonctionnement et la production d'eau constatée chaque année. Ainsi, ne sont pas pris en compte certaines charges d'investissement. Il s'agit donc d'un coût estimé qui tend à minimiser le volume des pertes financières subies par la commune et par les usagers.

A partir de cette hypothèse, la différence de coûts produite par l'écart entre le rendement constaté et un rendement porté à 75%, représente en cumul sur la période l'équivalent de 183 MF CFP, soit en moyenne l'équivalent de 103 265 F par abonné (sur la base de 1777 abonnés recensés en 2016).

Tableau n° 18 : Estimation de la perte financière due au rendement insuffisant

	2012	2013	2014	2015	2016	cumul
coût de production constaté: I	121 003 445	125 556 183	131 655 534	117 809 855	130 229 426	626 254 443
production constatée: II	3 869 156	4 181 934	4 042 882	3 942 028	4 416 949	20 452 949
coût au m3 constaté: III = I / II	31	30	33	30	29	NS
consommation réelle déclarée: IV	2 046 435	2 231 931	2 112 925	2 215 933	2 239 254	10 846 478
production si taux de rendement de 75%: VI	2 728 580	2 975 908	2 817 233	2 954 577	2 985 672	14 461 971
écart de production: VII = VI-II	-1 140 576	-1 206 026	-1 225 649	-987 451	-1 431 277	-5 990 978
écart de coût de production = VII x III	-35 670 215	-36 209 089	-39 912 970	-29 510 551	-42 199 804	-183 502 630

Les volumes sont exprimés en m3 et les valeurs en F CFP.

Source : CTC d'après les comptes administratifs

Dans sa réponse, l'ordonnateur estime à tort que le calcul de la perte financière liée aux fuites d'eau n'impacte pas l'abonné, qui ne paierait que sa propre consommation. La chambre rappelle au contraire, que s'agissant d'un service public industriel et commercial, le coût de l'eau constaté et le prix de l'eau facturé sont par définition identiques, indépendamment du paiement par chaque usager de sa consommation directe. Dès lors, le consommateur paye un prix au m3 qui correspond bien à l'ensemble des charges afférentes au service, y compris le coût généré par les fuites d'eau.

Recommandation n°5 : Définir et appliquer un programme pluriannuel de modernisation du réseau d'adduction d'eau potable afin de parvenir rapidement au taux cible communal de rendement de 75%, ce qui représenterait une économie de 183 502 630 F CFP.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La commune de Arue est parvenue à mettre en place un service public d'eau potable de qualité depuis longtemps : l'eau est potable sur l'ensemble du réseau depuis 2002, la pose de compteurs pour tous les abonnés a été accompagnée de la tarification au réel dès 2004, et depuis 2011, la commune a créé son budget annexe de l'eau, qui atteint l'équilibre.

Et pourtant, la commune n'est pas allée au bout de sa démarche d'excellence. En effet, celle-ci n'a pas pris suffisamment la mesure de la vétusté de son réseau de distribution et de ses conséquences budgétaires.

Ainsi, la commune enregistre des pertes en eau potable dans des proportions élevées, qui représentent l'équivalent de plus de 180 MF CFP entre 2012 et 2016, soit 103 265 F par abonné.

Il est indispensable que la commune puisse sortir de la situation d'inconfort dans laquelle elle se trouve : s'agissant d'un service public industriel et commercial, une partie des redevances finance en effet l'eau perdue alors qu'elles devraient être affectées plutôt à l'effort d'investissement.

La commune doit donc moderniser son réseau au plus vite, en renforçant significativement son pilotage technique.

3.2 La mise en œuvre effective de la compétence communale assainissement des eaux usées se fait attendre

3.2.1 Des équipements de traitements en majorité non conformes

La commune est dépourvue d'un système d'assainissement collectif public. Pour autant, le territoire communal est équipé d'unités de traitement privées, individuelles ou collectives. Cette situation pourrait être satisfaisante si ces équipements privés existants étaient performants, de sorte qu'aucun rejet des eaux polluées dans les cours d'eau et dans le lagon de Arue ne puisse être constaté. Cela ne semble pas le cas.

En effet, 72 contrôles portant sur des installations d'assainissement collectifs privés ont été effectués depuis 2012 sur la commune. Ces vérifications ont été essentiellement conduites par le centre d'hygiène et de salubrité publique, qui transmet copie des procès-verbaux à la commune.

61 % des résultats ont conclu à des rejets non conformes.

La présence de trop nombreux rejets d'eaux usées pas ou peu traités qui polluent le milieu naturel est confirmée, notamment dans le diagnostic du plan de gestion et d'aménagement¹⁹ : « Les problèmes d'assainissement existants sur la commune (défaillance, sous-dimensionnement, etc. ...) sont sources de nuisances olfactives dans plusieurs quartiers en plaine et sur les hauteurs ».

La commune connaît donc depuis longtemps l'importance de l'enjeu que représente un assainissement des eaux usées de qualité.

¹⁹ Source : diagnostic du PGA conduit 2015.

3.2.2 Un projet en préparation depuis 2010 qui n'aboutit pas

3.2.2.1 Un SIVU créé en 2010

La commune a créé en 2010 un syndicat à vocation unique avec la commune de Pirae²⁰. Ce syndicat a pour objet de réaliser les études nécessaires à la définition d'un schéma intercommunal de collecte et de traitement des eaux usées. Même si la réflexion a évolué récemment en envisageant d'intégrer à cette démarche la nouvelle station d'épuration de Papeete, le schéma directeur en question a été validé en septembre 2017, document-cadre qui prévoit notamment le branchement du réseau d'assainissement de Arue, qui reste à construire, à la station de traitement de Papeete. La commune de Arue a indiqué sur ce point qu'elle n'a jamais été destinataire d'un engagement écrit de la part de la SEM Te Ora No Ananahi, exploitant de la STEP de Papeete, pour recevoir les effluents collectés par le futur réseau public de Arue.

Dans sa réponse, le président de la SEM n'a pas contesté l'absence d'engagement écrit.

Et pourtant, des moyens financiers conséquents ont d'ores et déjà été mobilisés par la commune de Arue. Celle-ci, en effet, a versé au SIVU Arue-Pirae la somme de 13,4 MF CFP entre 2012 et 2016. L'essentiel des actions du SIVU a consisté en la maîtrise d'ouvrage d'études.

3.2.2.2 La responsabilité du maire en matière de salubrité publique

La chambre rappelle au maire sa responsabilité en matière de salubrité publique²¹. En effet, son pouvoir de police doit permettre de prévenir et de faire cesser, par des précautions convenables, les pollutions de toute nature.

La création d'une station publique de traitement des eaux usées ou la connexion d'un réseau à l'unité de Papeete ne peut donc pas supprimer l'enjeu pour la commune de veiller à la conformité des équipements privés existants ou à venir.

La préparation du service public d'assainissement non collectif – SPANC s'impose donc, a fortiori au vu des délais inconnus à ce jour de mise en œuvre d'un assainissement collectif public. La commune a indiqué sur cet aspect qu'un diagnostic technique est prévu, et que le marché a été notifié à un bureau d'étude.

²⁰ Créé par l'arrêté n°32/IDV du 1er juin 2010, modifié par les arrêtés n° 53/IDV du 30 juillet 2010 et n° 38/IDV du 6 octobre 2011. Ce syndicat est compétent pour réaliser des études pour définir un schéma intercommunal de collecte et traitement des eaux usées. A cet égard, il est chargé :

- des études techniques préalables de courantologie, bathymétrie, topographie, etc...
- des études socio-économiques et de communication préalables à la définition du service public d'assainissement ;
- des études techniques et financières de définition du schéma directeur d'assainissement des eaux usées ;
- de la réalisation des études et travaux de recherche de la ressource en eau ;
- de l'étude relative à la définition de l'exploitation et la gestion du service d'assainissement y compris le renouvellement des ouvrages.

²¹ Cf. articles L. 2212-2 et L. 2573-17 du CGCT.

Ces retards placent la commune face à des paradoxes. En effet, dans son projet d'aménagement des anciens terrains militaires, la commune prévoit la mise en service d'une nouvelle station de traitement des eaux usées privative car ne traitant que les seuls équipements créés sur place. Or, l'emplacement de la STEP privative tel que prévu, sera certainement à proximité immédiate du futur réseau public de collecte des eaux usées. C'est donc le retard du projet d'assainissement public collectif qui oblige la commune à investir dans une unité privative.

Dans ce contexte, la chambre formule la recommandation suivante :

Recommandation n°6 : Mettre en œuvre rapidement une stratégie cohérente en matière d'assainissement des eaux usées, par la combinaison adéquate entre installations collectives publiques et privées.

3.3 Les déchets : un service de qualité à la recherche d'une stratégie économique

3.3.1 Un service de qualité rendu aux usagers

La commune de Arue exerce en régie la compétence de la collecte de déchets en porte à porte produit par les ménages et par les professionnels. Depuis 2001, la commune organise elle-même une collecte sélective.

Pour ce faire, la commune s'est dotée d'un parc de véhicules spécialisés, servis par des agents communaux, et met à disposition gratuitement des bacs auprès des usagers. Les bacs gris reçoivent les déchets ménagers résiduels qui ne font pas l'objet de sujétion particulière, et les bacs verts servent à la collecte des recyclables (papier, carton, plastiques...) comme dans la majeure partie des communes des Iles du Vent. En outre, la commune organise des tournées régulières de collecte des encombrants et des déchets verts. Le verre et les textiles sont collectés au moyen de points d'apport volontaire – PAV mis à disposition par la commune sur la voirie ouverte au public.

Les déchets ménagers résiduels et les déchets verts représentent les volumes les plus importants. Par ailleurs, les tonnages collectés de recyclables et de verre sont en augmentation sur la période, avec respectivement + 37% et + 18%. Le tonnage des déchets résiduels a diminué en contrepartie dans le même temps de 13%.

La commune est régulièrement récompensée pour ses performances en matière de tri des déchets ménagers.

Tableau n° 19 : **Activité annuelle de collecte par flux de déchets***en francs CFP*

	2012	2013	2014	2015	2016	cumul	écart %
déchets résiduels (bac gris): I	2150,28	1963	1881,2	1862,96	1876,24	9733,68	-13%
encombrants cat. 2: II	815,34	679,76	389,46	342,3	335,02	2561,88	-59%
<i>total catégorie 2 = I + II</i>	<i>2965,62</i>	<i>2642,76</i>	<i>2270,66</i>	<i>2205,26</i>	<i>2211,26</i>		-25%
recyclables (bac vert)	356,44	420,9	427,86	419,24	489,42	2113,86	37%
encombrants cat. 3 (inertes)	0	31,44	28,36	38,04	38,14	135,98	NS
verre (PAV)	191,15	236,18	199,13	227,72	225,27	1079,45	18%
déchets verts en m3	11190	12360	11640	13626	12480	61296	12%

Source : CTC d'après les rapports annuels et les tableaux de bord de la commune.

Encombrants 2 : meubles et autres déchets encombrants ;

Encombrants 3 : ferrailles, pneus, plastiques, électroménager.

Le traitement des déchets est assuré par deux partenaires. Une entreprise locale est chargée de traiter les déchets verts qu'elle transforme en compost, et le syndicat mixte Fenua Ma qui a pris la suite de la SEP, assure le traitement de tous les autres déchets collectés par la commune.

Enfin, en vertu des articles L.2573-26 et L. 2224-5 du code général des collectivités territoriales, le Maire est tenu de présenter au conseil municipal un rapport annuel sur le prix et la qualité du service public d'évacuation des ordures ménagères destiné notamment à l'information des usagers, ce qu'il a fait au cours de la période sous revue.

3.3.2 Un modèle économique qui n'est pas viable en l'état et qui ne peut pas être considéré comme définitif

La commune verse sur toute la période des subventions depuis son budget principal au budget annexe²² des déchets, pour un montant cumulé de 372 980 983 F CFP. Le taux de subvention atteint ainsi une moyenne de 53% des dépenses réelles du budget annexe sur les trois dernières années.

Or, le montant de cette subvention est minoré fortement, tous les coûts du service n'étant pas imputés au budget annexe des déchets comme vu supra :

- Les frais de traitement des déchets qui relèvent de Fenua Ma sont inscrits dans son budget principal. Ainsi, sur la période, la somme de 176 624 243 F CFP n'est pas retracée dans le budget des déchets.

²² Selon les articles L.2224.1 et 2 du CGCT, les communes doivent équilibrer en recettes et en dépenses le budget de leurs services à caractère industriel et commercial par les redevances perçues sur les usagers. Toutefois, la prise en charge exceptionnelle par le budget principal est autorisée dans trois éventualités, et les décisions prises par le Conseil municipal de financer sur le budget général des dépenses liées à ces trois cas de dérogations doivent faire l'objet d'une délibération motivée.

- Une partie des charges de personnel n'est pas non plus imputée à ce budget : le coût des agents en charge de la collecte des encombrants et des déchets verts (ce sont des agents du service voirie, qui ponctuellement, assurent ces tournées), celui correspondant au temps de travail du directeur des services techniques, celui du chef du département, ainsi que celui de l'agent en charge des finances.

Ainsi, le rétablissement de la vérité des coûts du service suppose d'ajouter au budget annexe des déchets, les coûts de traitement ainsi que les coûts complets du personnel dont certains sont supportés par le budget principal.

La chambre estime le coût réel total du service de collecte et de traitement sur la période à 1 046 223 884 F CFP, contre 804 219 880 inscrits.

Dès lors, en rapportant le montant des redevances perçues et le coût du service rétabli après correction, la commune n'a facturé à l'usager sur la période que 43,7 % du coût total. Ainsi, l'équilibre budgétaire nécessiterait sur la période une majoration des tarifs des redevances de près de 119 %, soit + 718 367 017 F CFP. En l'état, le modèle économique des déchets tel qu'il est organisé à Arue n'est donc pas viable, et ne peut rester figé.

La commune aurait donc dû mettre en place des réformes de structure dans le cadre d'une stratégie d'ensemble des déchets.

Tableau n° 20 : Estimation du coût réel du service

en francs CFP

DECHETS	2012	2013	2014	2015	2016	cumul ou moy. %
total dépenses inscrites: I	180 219 829	132 200 926	141 410 980	198 503 279	151 884 866	804 219 880
dépenses traitement ajoutées: II	38 370 673	42 508 134	41 418 371	57 289 179	35 408 559	214 994 916
frais de personnel ajoutés: III	5 192 464	5 097 089	5 490 716	5 570 384	5 658 435	27 009 088
total dépenses corrigé: IV = I+II+III	223 782 966	179 806 149	188 320 067	261 362 842	192 951 860	1 046 223 884
total recettes inscrites: V	183 152 321	139 463 985	155 300 661	160 568 445	182 964 808	821 450 220
subvention du BP: VI	101 230 874	62 750 109	68 000 000	71 000 000	70 000 000	372 980 983
total recettes nettes: VII = V-VI	81 921 447	76 713 876	87 300 661	89 568 445	112 964 808	448 469 237
dont produits des services, ventes: VIII	64 110 339	58 839 007	65 242 538	65 223 324	74 441 659	327 856 867
% des redevances sur charges corrigées = V / VII	36,6%	42,7%	46,4%	34,3%	58,5%	43,7%
majoration théorique de la redevance = IV - VII	159 672 627	120 967 142	123 077 529	196 139 518	118 510 201	718 367 017

Source : CTC d'après les comptes administratifs

3.3.3 Une stratégie d'ensemble qui reste à définir

3.3.3.1 Un conseil d'exploitation volontariste

Le conseil d'exploitation est demandeur de davantage d'ambition en matière de politique tarifaire des déchets :

Le conseil d'exploitation de la régie des déchets ménagers a été consulté le 8 octobre 2015. Il souhaite que le conseil municipal mette en place une vraie politique d'équilibre pour avoir une vision à long terme et non pas juste augmentation ponctuelle des redevances. Car le fait d'être en déséquilibre signifie également avoir moins d'argent pour l'investissement.

3.3.3.2 Des réformes engagées qui s'avèrent insuffisantes

Pour réduire le déficit du budget annexe des déchets, la commune a identifié trois leviers d'action : réduire la fréquence des collectes, diminuer la proportion de déchets en bacs gris en améliorant le tri à la source, et augmenter les tarifs. Pour autant, ces trois leviers ont été actionnés, mais de façon très inégale et dans un cadre stratégique non défini :

- La fréquence hebdomadaire des collectes du bac gris (déchet non recyclables) a été réduite de trois à deux, soit – 33,33%, à compter du 6 août 2012 ;
- La quantité de déchets résiduels collectés en bac gris est passée en-dessous de 1890 tonnes par an depuis 2014 ;
- Le rapport de présentation de la délibération n°2011/80 qui a majoré les redevances de 16,6 %, mentionne comme projet la mise en place d'une nouvelle tarification « plus en rapport avec le service rendu » à partir de 2013. Aussi, les bacs détériorés ont été remplacés par des bacs équipés de puces électroniques d'identification en 2011. En 2012, la commune a annoncé l'acquisition de bennes à ordures ménagères équipées de lecteurs de puces électroniques en vue d'optimiser la gestion du parc des bacs. Or, la commune n'a pas modifié ses tarifs en rapport avec le service rendu. Elle continue de pratiquer une tarification forfaitaire, principe de fonctionnement qu'elle a confirmé en 2015 par délibération (n°2015/69). La commune s'est contentée en effet une fois de plus de revaloriser les redevances de près de 14%, certes en créant de nouvelles catégories d'usagers, mais en laissant intacte l'architecture tarifaire initiale.

3.3.3.3 L'absence d'actions mutualisées avec d'autres collectivités

La commune a commandé une étude en vue de créer un point de transfert et d'apport volontaire sur son territoire. Elle en a reçu livraison en novembre 2016. L'objectif est l'optimisation de la gestion et la collecte des déchets verts, encombrants et déchets d'équipements électriques et électroniques – DEEE.

Or, à la même période, le syndicat mixte Fenua Ma a assuré la maîtrise d'ouvrage d'une étude traitant peu ou prou du même objet pour les Iles du Vent, dont Arue.

Si les déchets verts demeurent une compétence de la commune, Arue n'a plus la compétence pour conduire un projet de déchetterie, qu'elle a transféré au syndicat. Ces deux études portent précisément sur un projet de déchetterie.

Il ressort de l'examen des deux études que le coût estimatif d'investissement d'une déchetterie est compris entre 25 et 30 MF CFP (hors acquisition éventuelle d'un terrain).

La commune n'a pas estimé l'impact économique qu'apporterait la réduction de la collecte qui pourrait en résulter (frais d'exploitation inclus). Le seul scénario économique envisageable en l'état est d'estimer le coût de la collecte des déchets qui sont susceptibles d'être accueillis dans une future déchetterie, ce qu'a calculé la chambre :

Tableau n° 21 : Coût de collecte en porte à porte des encombrants et des déchets verts

	2 012		2 013		2 014		2 015		2 016	
	Quantité	Coût	Quantité	Coût	Quantité	Coût	Quantité	Coût	Quantité	Coût
Encombrants 2	815,34	7 847 648	679,76	7 734 812	399,46	4 868 981	342,3	39 038 602	335,02	6 085 338
Encombrants 3	9,48	52 140	144,52	939 632	331,82		327,62	3 035 093	311,7	2 855 988
Déchets verts	11 150	18 397 500	12 360	20 522 250	11 640	21 219 705	13 626	25 405 677	12 480	23 268 960
TOTAL		26 297 288		29 196 694		26 088 686		67 479 372		32 210 286
cumul 2012-2016	181 272 326									

Les quantités des encombrants sont exprimées en tonnes, et les déchets verts sont comptabilisés en m3.

Source : CTC d'après les données techniques de la commune

3.3.3.4 Une combinaison de solutions techniques nécessairement à envisager

La commune qui n'est pas encore parvenue à définir une démarche d'ensemble qui lui permettrait de rendre viable son modèle économique, pourrait y parvenir notamment en se rapprochant des communes voisines, qui rencontrent elles-mêmes des difficultés analogues.

La commune a donc intérêt à arrêter l'équivalent d'un schéma directeur des déchets. Aussi, dans la perspective de répondre aux obligations du CGCT dont le terme est 2019, la commune se doit de définir un plan prévisionnel d'équipement et de mise à niveau relatif aux services de gestion des déchets²³.

Recommandation n°7 : Arrêter un schéma directeur des déchets, en vue notamment d'assurer la viabilité économique du service public municipal des déchets dans son ensemble.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La commune assure la collecte en régie des déchets dont elle a la compétence : les déchets ménagers et les déchets verts. Arue se caractérise par un niveau de service élevé, avec notamment un tri performant.

En revanche, le budget annexe est déficitaire sur l'ensemble de la période, ce qui oblige la commune à verser chaque année une subvention depuis son budget principal. Au surplus, le

²³ L. 2573-30.

calcul du coût total réel nécessite de prendre en compte des dépenses significatives comme celles relatives au traitement des déchets qui sont inscrites au budget principal depuis 2013. En rétablissant la vérité des coûts, la chambre constate que le budget annexe est lourdement déséquilibré : le modèle économique n'est donc pas viable en l'état. Les augmentations des tarifs pratiquées par la commune depuis 2012 n'ont pas permis de corriger cette trajectoire mal orientée. Des réformes de structure, à formaliser sous la forme d'un schéma directeur, s'imposent donc.

4 L'ABSENCE DE REGLEMENTATION COMMUNALE EN MATIERE DE GESTION DE L'ESPACE

4.1 Un projet de réglementation ancien qui n'aboutit pas

4.1.1 Une réglementation quasi inexistante en matière de gestion de l'espace

La commune de Arue s'est engagée dans plusieurs schémas directeurs : Plan de gestion et d'aménagement – PGA, projet d'aménagement et de développement durable –PADD, schéma routier, schéma d'assainissement des eaux usées, et schéma routier. Ces outils ont pour vocation de gérer l'espace et de planifier les investissements.

Or, malgré ses ambitions de départ, la commune n'a validé aucun de ces schémas, et n'est donc pas encore dotée d'outils de planification de l'espace adéquats.

Ainsi, seul le plan d'urbanisme directeur institué en 1965 (modifié en 1978) organise l'espace de Arue, et ceci seulement en partie, ce plan n'étant applicable que sur la plaine littorale.

Il en résulte que l'essentiel du territoire de Arue se caractérise par des contraintes faibles ou inexistantes, en raison, d'une part, de l'absence persistante d'un PGA, et d'autre part, de la prise en compte du plan de prévention des risques – PPR ; mais la commune n'a pas pris de délibération pour rendre opposable son PPR.

4.1.2 Le projet de PGA, une suite de rendez-vous manqués

Arue a été l'une des premières communes de la Polynésie française à entamer les travaux préparatoires de son PGA²⁴ (1992). Cette première tentative n'a pourtant jamais débouché.

En 2010, la commune s'est emparée à nouveau du dossier. La mise à jour du diagnostic a été réalisée ainsi que le projet de zonage et de règlement, mais sans aboutir.

En 2015, la commune a relancé une nouvelle fois le processus. La première phase qui a concerné l'actualisation du diagnostic stratégique et l'élaboration d'une synthèse a été finalisée. En complément, la commune a souhaité également se doter d'un projet d'aménagement et de développement durable -PADD. Or, encore une fois, la commune n'est pas allée au bout de la démarche. Au surplus, le délai administratif prévu par l'arrêté ministériel a été dépassé.

Dans le diagnostic conduit en 2015, l'urgence de la situation est mise en exergue : « *L'absence de cadrage du développement provient notamment de l'absence de PGA :*

- *Les lotissements récents ont un impact paysager majeur en raison des pentes qui contraignent à réaliser de grands terrassements.*
- *Certains secteurs difficiles d'accès et difficiles à équiper sont aujourd'hui en voie de développement, et posent des difficultés de gestion urbaine (accès pompiers / ambulances, collecte des déchets, alimentation en eau potable).*
- *La densification de certains secteurs défavorisés entraîne une insalubrité diffuse et une augmentation de l'exposition aux risques naturels. »*

La commune continue par ses hésitations, à ne pas maîtriser l'urbanisation de son espace. Or, les enjeux sont lourds, a fortiori lorsqu'est considéré le projet d'acquisition de terrains militaires.

Recommandation n°8 : Se doter des outils règlementaires de gestion de l'espace communal dans son intégralité.

4.2 Le projet d'acquisition et d'aménagement par la commune des anciens terrains militaires

4.2.1 Un transfert de propriété encadré

Le 11 mai 2017, l'Etat a cédé à la commune de Arue, à l'euro symbolique, un terrain affecté auparavant au ministère de la défense. Cette cession intervient dans le cadre du contrat de réhabilitation des sites de défense – CRSD signé le 22 février 2016.

²⁴ Dél. n° 84-37 du 12 avril 1984 ; Dél. n° 86-18 AT du 26 juin 1986 ; Dél. n° 95-175 AT du 26 octobre 1995 ; LP n°2012-17 LP/APF du 13 août 2012.

La commune s'est engagée en contrepartie à créer une zone d'activités économique – ZAE, en aménageant cette emprise d'une superficie de 31 147 m².

Or, la commune dispose seulement à ce jour, hors ces anciens terrains militaires, d'un foncier aménageable et disponible de 22 493 m². Cette opération revêt donc un caractère majeur pour la commune.

L'une des conditions posées par la convention est que la commune soit compétente dans les domaines nécessaires à la conduite du projet, ce qui n'est pas le cas au regard de la loi organique portant statut d'autonomie.

C'est pour satisfaire à cette exigence que la commune de Arue a reçu la capacité juridique de la part de la collectivité de la Polynésie française à intervenir dans le secteur du développement économique et de l'urbanisme²⁵.

4.2.2 La question de la capacité de la commune à respecter les termes de la convention

L'opération d'aménagement inclut la dépollution du site, les travaux de viabilisation, et la construction d'une station d'épuration, en vue d'accueillir des porteurs de projets. Les parcelles ainsi aménagées seront ensuite proposées à la location.

La commune prévoit de confier à une société d'économie mixte, dont elle serait actionnaire majoritaire aux côtés de porteurs de projets privés, la maîtrise d'ouvrage de l'opération d'aménagement et la gestion de la ZAE.

Ce montage n'est pas sans poser des difficultés.

En effet, par application du décret n°2015-12027 du 19 août 2015, c'est la commune qui est la seule éligible au dispositif CSRSD. Ce dispositif inclut la cession des parcelles et la possibilité de l'octroi de concours financiers sous la forme de subventions. La SEM n'est donc pas directement éligible.

Le CSRSD inclut notamment l'octroi de subventions par l'Etat et par le Pays à hauteur de 80% des dépenses hors taxes qui sont de 169 911 504 F CFP à la commune.

Jusqu'à ce jour, c'est la commune qui porte le projet. A ce titre, elle a lancé en août 2016 une étude préparatoire (délibération 2016-49), subventionnée par des financements au titre du CSRSD²⁶.

Les travaux de dépollution n'ont toujours pas démarré. Sur ce point, la commune a prévu dans son programme que ce type d'intervention doit être achevé en mars 2019, puis la fin des travaux (VRD, mise en valeur paysagère, STEP) est fixée à la fin du 1^{er} semestre 2020.

²⁵ Suite à l'adoption de la loi de Pays n°2016-10 du 4 avril 2016.

²⁶ Par convention du 20 octobre 2016, l'Etat a accordé une subvention de 13 502 000 F CFP. Par arrêté n°752 CM du 2 juin 2016, le Pays a octroyé une subvention sur le même objet d'un montant de 11 618 000 F CFP.

Or, le CRSD s'inscrit dans un calendrier très contraint, puisque son terme est fixé au 22 février 2020, ou éventuellement un an plus tard par avenant. Il n'est pas certain que la complexité supplémentaire apportée par la constitution d'une SEM soit favorable.

Dans sa réponse, l'ordonnateur soutient que la SEM, prévue dans la fiche action communale incluse dans le CRSD, paraît être l'outil approprié.

4.3 Les voies ouvertes à la circulation publique

La commune a recensé près de 110 km de voiries sur son territoire. Les voiries communales n'en représentent que 12% (13 km contre 110 km).

Tableau n° 22 : Répartition de la voirie par type de domanialité

	Longueur (en mètres)	%
Commune	13236	12%
EPIC, SEM et autres établissements publics	319	0,3%
Etat	3023	3%
Pays	11409	10%
Privé	82950	75%
total:	110938	

Source : CTC d'après données de la collectivité

4.3.1 La commune entretient des voies territoriales sans y être autorisée

La commune entretient à ses frais et sous sa responsabilité une partie de la voirie du Pays (espaces verts, accotements) qui traverse Arue. L'intervention des agents municipaux au moyen d'engins de la ville est conduite régulièrement.

A la demande de la chambre, la commune a estimé la quotité de temps de travail des agents municipaux qui participent à cet entretien. Elle a communiqué également le montant de prestations payées par la commune (entretien d'espaces verts et de réseau d'arrosage). Le montant total cumulé de la dépense est significatif. La commune a en effet mandaté à ce titre un total de 28 855 489 F CFP.

Or, cet entretien récurrent est conduit sans qu'aucune convention ne soit passée avec la Polynésie française.

La commune a indiqué à cet égard avoir pris attache auprès du Pays depuis plus de dix ans et à de nombreuses reprises pour évoquer l'absence d'entretien par les services territoriaux. Faute de réponse, la commune a pris seule la décision d'intervenir sur les accotements et la bande centrale de l'avenue Pomare (route de ceinture territoriale). Le maire invoque son objectif de garantir la propreté de la commune, mais également se prévaut de ses responsabilités en matière de sécurité publique.

La commune envisage d'acquérir prochainement un engin spécialisé de nettoyage de la voirie pour intervenir sur le linéaire de l'avenue Pomare.

La chambre rappelle que la commune peut certes se substituer au Pays en matière d'entretien, notamment pour garantir la sécurité des usagers des voies de circulation, mais à la condition qu'une convention bipartite définisse, les droits et obligations de chacun en matière d'usage et d'entretien de la voie, les responsabilités afférentes, ainsi que les modalités financières.

4.3.2 Les servitudes privées ouvertes à la circulation publique

Le maire exerce sur les voies privées ouvertes à la circulation publique la police de la circulation dans les mêmes conditions que sur les voies publiques, pour assurer la sûreté et la commodité du passage selon les articles L.2212-2 et L. 2573-18 du code général des collectivités territoriales.

La commune a défini depuis août 2015 un schéma d'organisation et de gestion de la voirie et des réseaux. Ce document présente un point de situation, les acquisitions foncières éventuellement nécessaires, ainsi qu'une programmation des travaux d'amélioration de toutes les voies de circulation, dont la réalisation d'aménagements de mise en valeur paysagère, la création de cheminements piéton, ou l'aménagement d'une aire de retournement...

Or, depuis août 2015, ce projet est au point mort, son calendrier d'opérations et son budget prévisionnel n'ont pas été définis.

Et pourtant, la commune intervient ponctuellement dans les servitudes privées ouvertes à la circulation. Elle rénove des chaussées et pose des trottoirs lorsqu'elle assure la réfection des réseaux publics présents sous les servitudes privées.

Au surplus, la commune réalise des travaux dans les servitudes privées sans qu'une convention soit passée avec les propriétaires des parcelles concernées.

Lorsque la voie est ouverte à la circulation publique, la commune a effectivement la faculté de contribuer aux dépenses d'entretien, mais il est toutefois préférable que la commune ne prenne en charge l'entretien qu'après avoir défini avec les propriétaires, par convention, les droits et obligations de chacun en matière d'usage et d'entretien de la voie et en matière de responsabilité y afférente. En outre, à partir du moment où la commune procède à l'entretien de ce type de voies, elle est appelée à en poursuivre régulièrement l'entretien. En effet, sa responsabilité peut être engagée par la suite en cas d'accident causé par le mauvais état de la chaussée.

Dès lors, la chambre invite la commune à formaliser sa politique de gestion de l'ensemble des voies ouvertes à la circulation du public.

5 UNE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES A DÉVELOPPER

5.1 Une organisation interne à moderniser

5.1.1 Une direction générale à stabiliser

Au cours de la période sous revue, deux directeurs se sont succédés, avant de laisser une vacance supérieure à une année. Dans cet intervalle long, c'est le chef de service en développement urbain et communication qui fait fonction de directeur général des services.

Cette instabilité constatée est semble-t-il liée à une organisation interne des services qui n'est plus adaptée.

5.1.2 Un organigramme général des services à repenser

La commune a formalisé un organigramme, mis à jour à la marge à quatre reprises au cours de la période. Celui-ci est en forme de râteau à douze branches : En effet, les douze services de l'administration communale dépendent tous directement du directeur général des services.

Ce type d'organisation ne facilite pas la bonne circulation de l'information entre les services, ce qui contribue à affaiblir le pilotage des projets d'équipement de la commune.

Cet organigramme gagnerait à être modernisé pour tendre vers un profil pyramidal plus ramassé. L'objectif serait de renforcer les responsabilités stratégiques des huit cadres de catégorie A, trop accaparés actuellement par des tâches opérationnelles.

L'évolution vers une forme pyramidale de l'organigramme suppose en outre un accroissement des effectifs de catégorie B. Pour l'heure, la commune ne compte en effet que douze agents de catégorie B, pour 131 agents de catégorie C et D.

5.1.3 Donner davantage de lisibilité à l'action des services

Les douze services qui composent l'organigramme de la commune ne bénéficient pas d'un projet de service formalisé, qu'il conviendrait donc de définir et de mettre en œuvre.

5.1.4 L'absence de règlement intérieur et de charte informatique

La commune dispose d'un règlement intérieur qu'elle a mis en place en 2010²⁷. Pour autant, le déploiement de la fonction publique communale (FPC) rend obsolète de facto ce document interne, notamment sur des points importants comme le temps de travail.

Par ailleurs, la commune n'a pas formalisé de règle d'utilisation des outils informatiques par le personnel communal, communément dénommé charte informatique. Or, un projet a été rédigé avant 2012, resté sans suite depuis.

Dès lors, la chambre invite l'ordonnateur à produire et à diffuser un règlement intérieur du personnel à jour ainsi qu'une charte informatique.

5.2 Un pilotage RH à déployer

5.2.1 Le suivi des effectifs et de la masse salariale

La commune n'a pas formalisé un objectif cible concernant le poids budgétaire de sa masse salariale, même si celui-ci ne dépasse jamais 50% du total des produits de gestion sur la période.

Par ailleurs, un projet de mise en place d'une solution automatisée de suivi des effectifs et des données de paie a été étudié en 2015. L'objectif était de disposer d'indicateurs. Le suivi des effectifs sous forme de tableaux de bord n'a été mis en œuvre que depuis 2016. Or, ce suivi gagnerait à être complété et professionnalisé, notamment en calculant l'indice GVT²⁸.

Le montant des charges de personnel est resté stable sur la période sous contrôle. Si des variations peuvent être notées, celles-ci portent essentiellement sur le montant des charges sociales qui évoluent de 2,9%, évolution compensée par la très légère baisse des rémunérations du personnel, titulaires et non titulaires confondus (-0,9%). Une très forte baisse des rémunérations des non titulaires (-80%) est constatée à partir de 2014, alors que les rémunérations des personnels titulaires ont connu une très légère progression.

5.2.2 Des effectifs quasi stables sur la période

Au 31 décembre 2016, la commune comptait 147 agents équivalent temps plein – ETP. S'agissant des emplois permanents, la commune a recruté 30 agents entre 2012 et 2016. Au cours de la même période, 32 agents ont quitté les effectifs de la commune.

²⁷ Entré en vigueur au 1er janvier 2010 par arrêté du maire n° 2010/07 du 16 février 2010.

²⁸ Glissement vieillesse technicité est un Indice synthétique.

Tableau n° 23 : Évolution des flux de personnels

		2012	2013	2014	2015	2016	cumul
REDUCTION EFFECTIFS PERMANENTS AU 31/12/N	Départ à la retraite	7	3	2	4	8	24
	Départ volontaire : mobilité, démission...	0	0	0	1	5	6
	Fin de contrat	0	0	0	1	0	1
	Décès	0	0	1	0	0	1
	Total sorties	7	3	3	6	13	32
AUGMENTATION EFFECTIFS PERMANENTS AU 31/12/N	Catégorie A	0	1	0	0	0	1
	Catégorie B	0	0	1	0	0	1
	Catégorie C	0	5	1	3	6	15
	Catégorie D	0	5	1	4	3	13
	Total entrées	0	11	5	5	9	30
Solde entrées-sorties = évolution des effectifs au 31/12/N		-7	8	2	-1	-4	-2
Effectif des agents sur emplois non permanents		9	11	0	1	1	NS

Source : CTC d'après données de la collectivité

L'effectif physique total qui inclut les agents permanents et les agents temporaires a diminué de 10 agents.

Tableau n° 24 : L'évolution des effectifs de la commune entre 2012 et 2016 (BP+BA)

au 31 décembre	2012	2013	2014	2015	2016	taux de variation
ETP	149	157	150	148	143	-4,03%
Effectif physique	157	167	155	151	147	-6,37%

Source : CTC d'après état fourni par la commune

Le recours au personnel temporaire est important entre 2012 et 2013, avec un pic de 11 contrats à durée déterminée, soit 8% des effectifs. Cette pratique s'est nettement atténuée depuis 2015, à cause du déploiement de la fonction publique communale, où le recrutement d'agents non titulaires est davantage encadré²⁹.

²⁹ En effet, il peut intervenir uniquement dans des circonstances précises, fixées par l'article 8 de l'ordonnance n°2005-10 : remplacement momentané, vacance d'emploi qui ne peut être pourvu dans les conditions normales ou besoin occasionnel.

La masse salariale représente 46 % des charges de fonctionnement consolidées, ce qui constitue un niveau plutôt bas en Polynésie française. L'absence d'un service d'incendie et de secours communal à Arue qui permet, faute d'effectif propre de pompiers, de soulager la masse salariale à due concurrence, ne remet en cause que très partiellement cette performance³⁰. A contrario, la commune s'est dotée d'une brigade de police activée 24 heures sur 24, composée de quatre équipes, soit un effectif total de 21 agents.

Tableau n° 25 : Le poids des charges de personnel consolidé (BP+BA)

en francs CFP

chapitre 64	2012	2013	2014	2015	2016	Taux de variation
frais de personnel BP	505 454 380	509 319 993	509 475 961	527 747 251	508 992 121	1%
frais de personnel BP+BA	599 479 961	601 491 769	599 389 563	622 256 628	601 584 566	0%
charges de gestion BP+BA	1 104 936 353	1 110 813 775	1 108 867 538	1 150 005 894	1 110 578 703	1%
ratio (1) / (2)	46%	46%	46%	46%	46%	NS

Source : CTC d'après comptes de gestion

La hausse constatée des frais de personnel en 2015 est due selon la commune à trois facteurs :

- Le paiement de 13 mois de cotisations CPS sur l'année 2015 car seuls 11 mois de cotisations CPS ont été prélevés sur le budget 2014 ;
- Les frais de rattrapage d'échelon à cause de la titularisation du personnel dans les cadres d'emploi dans la FPC ;
- L'augmentation proportionnelle des indemnités des élus (le nombre d'adjoints et de conseillers ayant une délégation donnant droit à une indemnité est passé de 9 à 13).

En 2016, les charges de personnel consolidées reviennent approximativement au même niveau qu'en 2013. Cela est en particulier la conséquence des entrées/sorties de personnels. Durant cet exercice, 13 agents en effet ont quitté la commune (retraite, mutation, détachement ou démission) alors que neuf agents à plus faible traitement mensuel ont été recrutés.

Le coût moyen par agent³¹ augmente sur la période de 5 %, ce qui représente un surplus de près de 183 530 F CFP par agent.

³⁰ La commune a remboursé en 2016 à la commune de Pirae, qui fait intervenir son service d'incendie et de secours, la somme de 56 MF CFP.

³¹ S'agissant du coût total employeur, celui-ci incorpore les charges sociales et les cotisations retraite.

Tableau n° 26 : Le coût moyen annuel par agent

en francs CFP

	2012	2013	2014	2015	2016		
effectif ETP	149	157	150	148	143	variation absolue	taux de variation
frais de personnel	599 479 961	601 491 769	599 389 563	622 256 628	601 584 566	2 104 605	4%
coût moyen par agent	4 023 355	3 831 158	3 995 930	4 204 437	4 206 885	183 530	5%

Source : CTC d'après état adressé par la commune et comptes de gestion

5.2.3 Une stratégie RH à formaliser

La commune n'établit pas de bilan social, seules des données éparses sont disponibles en matière de suivi des ressources humaines. Malgré ses efforts récents dans ce domaine, la commune n'a pas formalisé une stratégie de suivi RH. Cette outil lui permettrait en particulier de retenir une série complète et pertinente d'indicateurs, afin notamment d'utiliser tout le potentiel de son système d'information, nouvellement installé.

En outre, il serait de bonne gestion de davantage diffuser en interne cette information disponible, aux élus et dans les services.

5.3 Un absentéisme variable sur la période

Le volume de jours d'absence a augmenté sensiblement sur la période (+76,7%). La maladie ordinaire représente 90 % du volume total des absences retenues en 2016. Les maladies ordinaires expliquent donc l'essentiel des absences observées.

Tableau n° 27 : Répartition du nombre de jours d'absence entre 2012 et 2016

en nb de jours

	2012	2013	2014	2015	2016	% 2016	var. % 2012/2016
Nb de jours d'absence	1 228	1 834	2 154	2 602	2 170	100	76,7
Maladie = (1) + (2)	1 130	1 769	1 994	2 409	2 091	-	85,0
maladie ordinaire (1)	1 059	1 398	1 404	1 630	1 956	90,1%	84,7
LM, MLD, grave maladie (2)	71	371	590	779	135	6,2%	90,1
Accidents du travail	98	65	160	193	79	3,6%	-19,4

Source : CTC d'après données de la collectivité

Rapporté à l'effectif, l'absence pour maladie a augmenté de 93%. Les exercices 2014 et 2015 ont enregistré un nombre important de jours d'absence pour cause d'accident du travail. Cette situation doit motiver la commune à engager davantage de mesures de prévention.

Tableau n° 28 : Répartition du nombre de jours d'absence entre 2012 et 2016

	2012	2013	2014	2015	2016	%
ETP	149	157	150	148	143	-4%
maladie	8	11	13	16	15	93%
accidents	0,7	0,4	1,1	1,3	0,6	-16%

Source : CTC d'après données de la collectivité

En 2016, la commune enregistre 2 170 jours d'arrêts de travail, ce qui représente un taux d'absentéisme de 6,7 %³².

Les services techniques sont plus touchés par l'absentéisme lié à la maladie et aux accidents du travail du fait de la pénibilité des tâches réalisées (port de charges lourdes, travaux insalubres et salissants) et de l'âge du personnel (les agents âgés de 50 ans et plus représentent 38% des effectifs en 2017).

Par ailleurs, le manque d'effectif dû aux départs à la retraite non remplacés (avant 2012) et aux nouveaux départs à la retraite, ainsi que le recours à la polyvalence dans les équipes pour remplacer le personnel absent, ont pu être des facteurs aggravants.

Tableau n° 29 : Taux d'absentéisme entre 2012 et 2016

	2012	2013	2014	2015	2016	var. % 2012/2016
Nb de jours d'absence	1 228	1 834	2 154	2 602	2 170	76,7
ETP	149	157	150	147	143	-3,8
taux absentéisme	3,64	5,16	6,34	7,85	6,69	83,7

Source : CTC d'après données de la collectivité

Le coût de l'absentéisme représente ainsi, en 2016, 53 327 750 F CFP.

Tableau n° 30 : Estimation du coût de l'absentéisme en 2016

	en francs CFP
absentéisme	2016
charges de personnel interne	601 584 566
effectif total (ETP)	143
coût annuel moyen par agent	5 554 010
total jours d'absence	2 170
nombre de jours travaillés effectifs (en moyenne)	226
coût moyen d'un jour travaillé par agent	24 575
coût de l'absentéisme	53 327 750

Source : CTC d'après données sociales et comptes de gestion de la commune

³² = (2170 / (143,45 ETP x 226 jours)) x 100.

Jusqu'en 2012, l'indemnisation compensatrice du délai de carence de la CPS était appliquée selon les dispositions de la délibération n° 96-153 APF du 5 décembre 1996 relative à l'indemnisation des salariés en cas d'arrêt maladie : l'indemnisation prévue était attribuée seulement pour les deux premiers arrêts maladie dans l'année civile. Les dispositions de la FPC sont venues se substituer à la réglementation du Pays depuis le 1er juillet 2012. Dès lors, les agents ont droit au paiement de l'intégralité de leur traitement au cours de 90 jours d'absence. Dans ces conditions, depuis 2015 la commune a adressé ponctuellement à la CPS des demandes de contrôle administratif pour certaines absences, notamment lorsqu'elles ont un caractère répétitif.

5.4 Les conditions de mise en œuvre de la fonction publique communale (FPC)

Sur un total de 128 agents *intégrables*, 120 ont bénéficié du dispositif, soit un taux de 94%. 113 agents ont ainsi été nommés fonctionnaire communal entre 2014 et 2015.

5.4.1 L'intégration des agents contractuels comme fonctionnaires

5.4.1.1 Le processus interne d'identification des grades

Les fiches de poste ont été préalablement mises à jour avec la participation des chefs de service. Ces fiches ont été présentées à chaque agent.

5.4.1.2 Les répercussions financières de la titularisation des agents sur la masse salariale

L'appréciation complète des retombées financière de la FPC conduit à effectuer la comparaison entre, d'une part, l'évolution de la masse salariale dans le cas où la FPC n'aurait pas été mise en œuvre, en appliquant les règles historiques de revalorisation des salaires issues de l'ancien statut de droit privé de la commune de Arue, et d'autre part, l'évolution de la masse salariale constatée depuis 2013, première année de mise en place de la FPC.

Dans le cas de Arue, cette estimation revêt une importance particulière, du fait du taux important d'intégration observé, qui atteint à ce jour la valeur de 94% du total des effectifs.

- Scénario 1 : En l'absence de FPC, la masse salariale aurait augmenté pour chaque exercice entre 2013 et 2016 de 11 011 255 F CFP ;
- Scénario 2 : L'intégration des agents comme fonctionnaires a débuté en 2013 et a coûté depuis cette date jusqu'en 2016, par les avancements statutaires successifs opérés, la somme de 14 932 123 F CFP ;

Ainsi, l'impact de la FPC sur la masse salariale de la commune est estimé, en calculant la différence entre les scénarii 1 et 2, et toute chose égale par ailleurs, à un surcoût cumulé entre 2013 et 2016 de 3 920 868 F CFP. (14 932 123 – 11 011 255).

5.4.2 La formation statutaire des agents

La commune n'a pas été en mesure de communiquer le nombre de jours de formation réalisés en 2012.

La formation est devenue un droit statutaire depuis 2013, année de mise en œuvre de la FPC. La commune dispose d'un plan de formation des agents, et en assure un suivi quantitatif depuis cette date.

La tendance en matière de journées stagiaire semble évoluer à la hausse, hormis 2015. La plupart des formations suivies par les agents correspondent aux cycles d'intégration au statut de titulaire de la fonction publique communale, qui mécaniquement sont conduits à disparaître.

En conséquence, la commune doit à l'avenir mettre en place une politique volontariste de formation tout au long de la vie professionnelle afin de garantir à tous les agents de la commune l'accès aux formations métiers.

Tableau n° 31 : La formation professionnelle

	2012	2013	2014	2015	2016
Nb de jours de formation	?	91	475	180	526
effectif physique hors SPIC	?	167	154	148	147
nb de jours stagiaires /an	?	0,5	3,1	1,2	3,6
nb de jours stagiaires /an	?	306,5	49,9	121,7	41,1
Effectif ayant suivi au moins une formation	?	9	28	27	45

Source : CTC d'après données de la collectivité

5.4.3 L'évaluation annuelle statutaire et les conditions d'avancement

A ce jour, les fonctionnaires de la commune bénéficient d'un avancement d'échelon à la durée maximale.

Depuis 2013, la commune n'a pas encore mis en place un dispositif interne d'évaluation annuelle des agents, alors que les dispositions relatives à l'entretien professionnel individuel s'appliquent à tous les cadres d'emplois de la fonction publique des communes, ainsi qu'au agents non titulaires qui relèvent de la FPC³³.

Sur ce point, la commune a indiqué que la mise en œuvre du dossier de la notation annuelle est une des priorités 2018.

La chambre prend note de cet engagement.

³³ Cf. l'article 2 du décret 2011-1552 du 15 novembre 2011 fait application aux agents non titulaires des dispositions relatives à la notation des fonctionnaires.

5.4.4 Les conditions de mise en œuvre des règles d'hygiène et de sécurité

L'article 99 du décret n° 2011-1551 publié au JORF le 17 novembre 2011 fixe comme principe que « dans chaque commune ou établissement public administratif, l'autorité de nomination désigne par arrêté, sur le principe du volontariat, un agent chargé d'assurer, sous sa responsabilité, la mise en œuvre des règles d'hygiène et de sécurité. »

Deux agents ont été nommés en 2013, un titulaire et un suppléant, remplacés en 2016.

Cependant, ces agents en charge des règles d'hygiène et de sécurité (AHST) n'ont pas été destinataires d'une lettre de mission. La commune a indiqué que cette feuille de route sera formalisée d'ici fin 2017.

L'AHST titulaire a bénéficié de formations techniques à partir de 2013, et en août 2016 pour son remplaçant. Ainsi, les agents AHST de la commune n'ont pas encore dispensé aux agents de la commune certaines formations à l'hygiène et à la sécurité au travail. Dès lors, la chambre demande à la commune d'organiser sans délai les formations internes sur les thèmes importants que sont l'hygiène et la sécurité au travail.

Par ailleurs, la loi du Pays n° 2010-10 du 19 juillet 2010 relative à la santé au travail a rendu obligatoire la production par les employeurs, avant le 31 décembre 2013, d'un document d'analyse des principaux risques auxquels sont exposés les employés³⁴. Le document unique a été élaboré seulement en 2016. Sur ce point, la commune a indiqué qu'elle envisage de réaliser un nouvel audit général en 2018.

5.4.5 La publicité obligatoire des vacances d'emplois permanents

La règlementation relative au statut de la fonction publique communale impose aux employeurs, en application du principe de l'égalité d'accès aux emplois publics de déclarer au centre de gestion et de formation (CGF) leurs emplois vacants à pourvoir³⁵. Le CGF est chargé de les publier avant tout recrutement et nomination sur ces postes. Cette obligation ne porte que sur les emplois permanents. Les déclarations de vacance d'emploi doivent en préciser le motif, et mentionner une description du poste, le grade et la durée hebdomadaire de travail.

Entre 2012 et 2016, la commune de Arue a produit 60 vacances d'emploi. La commune a fourni les justificatifs correspondant aux recrutements effectués.

³⁴ La Caisse de Prévoyance Sociale impose aux employeurs de tenir sur chaque site de travail un document unique d'évaluation des risques professionnels (DUERP).

³⁵ En vertu de l'article 38 de l'ordonnance n°2005-10 du 4 janvier 2005.

5.4.6 Primes et indemnités

Le régime applicable aux personnels de la commune est défini à l'intérieur du cadre réglementaire de la FPC par deux délibérations prises en 2012 et en 2016 :

- Délibération n°2012-93 du 20 décembre 2012 relative à l'indemnité d'astreinte et aux permanences ;
- Délibération n°2016-23 du 4 mai 2016 portant sur le régime indemnitaire des agents fonctionnaires et des agents non titulaires de la ville de Arue modifiée par la délibération n°2017-48 du 23 août 2017.

5.4.7 Un temps de travail à formaliser

La commune n'a pas défini par délibération le régime du temps de travail. Le service de police municipale fonctionne sur la base de cycles de travail, sans que ceux-ci soit formalisés.

En outre, concernant le temps de travail quotidien, la commune n'a pas mis en place de procédure interne de suivi du temps de travail réel, à l'exception des services techniques, et hormis le suivi des heures supplémentaires.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La commune a eu comme priorité la titularisation de ses agents suite à la mise en place de la réforme de la fonction publique communale. Cet objectif a été pleinement atteint, avec un taux d'intégration de 94%.

Sur les autres aspects de la gestion des ressources humaines, une fois l'intégration quasi terminée, d'autres chantiers RH sont clôturer ou restent à ouvrir : temps de travail, évaluation annuelle individuelle, projets de service. Ces marges de progrès sont identifiées par la commune, mais elles se heurtent notamment, pour davantage professionnaliser cette compétence, à un taux d'encadrement intermédiaire insuffisant.

ANNEXE

Annexe n° 1. Réponse de M. Philip SCHYLE, maire de ARUE..... 52

CHAMBRE TERRITORIALE DES COMPTES
DE POLYNÉSIE FRANÇAISE

15 JUIN 2018

2018-161

COURRIER ARRIVÉE



VILLE DE ARUE

**Réponse au rapport définitif
de la Chambre territoriale
des Comptes de Polynésie
Française**

Arue le, 15 juin 2018

Introduction

La commune de Arue a été informée par courrier en date du 25 juillet 2017 de l'ouverture d'un contrôle par la chambre territoriale des comptes de la Polynésie Française.

Ce contrôle aura duré plusieurs semaines en étroite collaboration avec la direction et les cadres municipaux.

Malgré l'absence, pendant ce contrôle, de la responsable du service des ressources humaines, l'ensemble des éléments dont disposait la commune a été apporté en fonction des besoins du magistrat.

Un rapport provisoire a été remis à la commune le 7 décembre 2017 et nous avons sollicité un délai supplémentaire jusqu'au 28 février pour apporter nos commentaires sur ce document.

Nous avons pris note de l'analyse et des recommandations de la chambre sur les différentes thématiques qui ont fait l'objet de ce contrôle et avons répondu par courrier en date du 27 février 2018 à ce rapport provisoire.

Le rapport définitif nous est parvenu le 16 mai 2018.

Certaines de nos réponses ont été prises en compte dans ce rapport.

Il nous semble cependant important de rappeler dans ce deuxième courrier, un certain nombre d'éléments de réponses ou d'éclaircissements permettant d'apporter des éclairages à l'analyse de la Chambre Territoriale des Comptes.

Par ailleurs, il est bon de rappeler que la commune a déjà entamé des actions allant dans le sens de certaines de ces recommandations qui permettront de constituer la feuille de route du nouveau Directeur général des services M. Heiarii BONNO, recruté au 1^{er} février 2018.

SUR LA SITUATION FINANCIERE FRAGILISEE ET LES DEPENSES DE FONCTIONNEMENT ELEVEES

Comme indiqué dans le rapport par le magistrat, l'augmentation de ces dépenses a été en partie la résultante de l'augmentation de la contribution à Fenua Ma syndicat mixte ouvert pour la gestion, la collecte, le traitement et la valorisation des déchets en Polynésie, de l'augmentation de la prestation secours incendie fournie par la Ville de Pirae, de la contribution au SIVU versé à partir de 2015 mais aussi de la volonté communale d'externaliser de nombreuses prestations de service (conseil juridique, travaux électriques...).

Nous avons, en outre, accéléré la réalisation de travaux en régie pendant cette période (2015 à 2017) notamment dans les écoles, les bâtiments et espaces communaux.

Nous prenons cependant en compte la nécessité de perfectionner de façon effective notre système de contrôle de gestion, quand bien même ce type de contrôle s'exerce déjà sur certaines charges (les consommations électriques et téléphoniques), et de mettre en place des indicateurs financiers et d'outils analytiques,

SUR NOS INVESTISSEMENTS

Une réflexion a été menée en fin d'année 2017 dans le cadre de la préparation du DOB pour améliorer la réalisation du programme d'investissement en 2018.

Cette réflexion nous a permis d'identifier des actions d'investissements réalisables par le biais d'une prise en charge sur fond propre, d'un emprunt auprès de l'AFD et celles qui devront faire l'objet d'une demande de subvention.

Un courrier a par ailleurs été envoyé à l'AFD et plusieurs réunions de travail ont été tenues avec un engagement positif de l'agence.

Un appel d'offre a été lancé dernièrement pour la réalisation d'un premier projet.

En outre, il est à noter que la commune a développé pendant de nombreuses années (entre 2000 et 2010), une véritable politique d'équipement en grande partie financée par la politique de la ville (complexe sportif, plateaux sportifs dans les quartiers, Dojo d'Erima, Maison de la jeunesse, maison de quartier, salle de musculation, tribunes, courts de tennis, ...), malgré un foncier communal exploitable et disponible limité.

Un recensement de 2011 des équipements sportifs sur la commune réalisé par le ministère de la jeunesse et des sports plaçait Arue parmi les communes qui possédait le taux d'équipement sportif le plus important (44 équipements pour une population de 9 537 habitants, soit un des meilleurs taux d'équipement par habitant de 0,46% contre 0,38% pour Papeete).

SUR LES SERVICES ENVIRONNEMENTAUX ET LA SITUATION DE NOS RESEAUX D'EAU

Il est, effectivement, nécessaire d'améliorer le taux de rendement de notre réseau.

Nous en avons conscience, de sorte que nos programmes de rénovation des conduites secondaires s'inscrivaient dans cette démarche.

Malheureusement, ces programmes ont été conditionnés par l'apport de subventions du Pays et de l'Etat par le biais du contrat de projet.

Afin de répondre à la problématique du taux de rendement, nous avons pris plusieurs décisions inscrites au DOB 2018 qui devrait participer à augmenter ce taux :

- Installation d'une première tranche de compteurs sectoriels,
- Rénovation du réseau de compteurs anciens

Ces deux projets seront financés sur fonds propres.

Nous avons aussi pris l'attache de la SPEA qui contrôle nos installations pour évaluer les pertes d'eau dues aux purges régulières du réseau ainsi qu'au trop plein de nos réservoirs.

Nous avons également pris la décision de lancer le programme de rénovation de la canalisation principale de l'avenue Ariipaea Pomare, sans attendre la décision du pays pour ne pas perdre la subvention du contrat de projet. Effectivement, la phase de rénovation du réseau de cette avenue est bloquée depuis deux ans par le projet de son élargissement par le Pays.

Nous avons lancé un marché à procédure adaptée le 26 mars dernier, et le marché a été notifié au titulaire le 12 juin 2018.

Par ailleurs, l'estimation de la perte liée aux fuites d'eau nous interpelle. Il nous paraît essentiel en effet de préciser qu'elle n'impacte pas directement l'abonné, qui ne paye que sa propre consommation d'eau, dont le volume est indiqué sur son compteur et lui est ensuite facturé.

SUR L'ABSENCE DE REGLEMENTATION COMMUNALE EN MATIERE DE GESTION DE L'ESPACE ET LA QUESTION DE LA CAPACITE DE LA COMMUNE A RESPECTER LES TERMES DU CRSD

Le décret n° 2015-1027 du 19 aout 2015 prévoit que les immeubles domaniaux reconnus inutiles par le ministre de la défense, dans le cadre des opérations de restructuration de la défense, dont l'exécution **début** entre le **1er janvier 2015 et le 31 décembre 2019**, peuvent faire l'objet de cessions à l'euro symbolique et avec complément de prix différé aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ou, en l'absence d'un tel établissement, aux communes, dont le territoire est le plus fortement affecté par les restructurations et qui en font la demande.

Le projet d'aménagement de la ZAE du RIMAPP s'inscrit dans ce cadre et les études ont débuté dans le délai prévu par le dit décret, à savoir entre le 1^{er} janvier 2015 et le 31 décembre 2019.

Nous avons l'ambition de terminer les travaux de dépollution, de déconstruction et de démolition durant cette période afin d'entamer les travaux de VRD.

Notre calendrier de travaux prévoit de terminer ces travaux de VRD en 2020. La possibilité d'obtenir une prolongation du contrat d'un an nous permettra de bénéficier d'une marge non négligeable.

Il nous semble cependant évident que certains aménagements prévus par les communes ne pourront être réalisés avant la fin de l'échéance du Contrat.

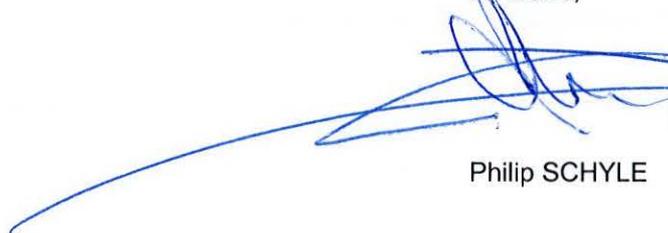
Certaines en effet signeront très tardivement leurs actes de cessions et commenceront donc leurs études avec autant de retard.

Ces éléments laissent supposer la nécessité d'une prolongation supplémentaire, voire de reconduction d'un nouveau Contrat, si le souhait de voir aboutir les aménagements prévus par les communes est partagé par tous.

En outre, les communes devront conventionner dans la période du Contrat mais auront un délai de 15 ans pour réaliser mes travaux prévus au CRSD.

Enfin, la création d'une SEM, prévue dans la fiche action de la commune, incluse au CRSD signé en février 2016 en présence du président de la République, nous paraît aujourd'hui être l'outil approprié pour permettre, dans le cadre d'un projet d'Aménagement d'une Zone d'activité Economique, un partenariat public privé efficace dans la conception du projet d'aménagement, mais aussi pour la gestion de cette espace.

Le Maire,



Philip SCHYLE



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

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

Chambre territoriale des comptes de la Polynésie française

BP 331 - 98713 PAPEETE TAHITI

Téléphone : 40 50 97 10

Télécopie : 40 50 97 19

polynesiefrancaise@crtc.ccomptes.fr