



Papeete, le 26 novembre 2018

Le président

à

Monsieur Ernest TEAGAI
Président du syndicat intercommunal
à vocation multiple des Tuamotu-Gambier

n° 2018-498

Envoi dématérialisé avec accusé de réception

Objet : notification des observations définitives relatives au contrôle des comptes et de la gestion du syndicat intercommunal à vocation multiple des Tuamotu-Gambier.

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 du syndicat intercommunal à vocation multiple des Tuamotu-Gambier pour les exercices 2014 concernant les exercices 2014 à 2018 ainsi que la réponse que votre prédécesseur y a apportées.

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 la 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.

En application de l'article R. 272-109 du code des juridictions financières, je vous demande d'informer le greffe de la juridiction 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.

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

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. 143-10-1 »*.

Dans ce cadre, vous voudrez bien notamment préciser les suites données, d'une part, aux observations qui n'ont pas donné lieu à recommandations, et d'autre part, aux recommandations expressément formulées dans le rapport définitif de la CTC en les assortissant de toutes justifications utiles (délibérations, contrats, conventions...). En complément, je vous saurai également gré de bien vouloir réaliser un chiffrage estimatif des économies réalisées ou réalisables à la suite des observations de la CTC.

Ces informations permettront à la Chambre de mesurer le degré de mise en œuvre des observations et recommandations qu'elle a formulées.



Jean LACHKAR
Conseiller maître
à la Cour des comptes



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

Syndicat intercommunal à vocation multiple des Tuamotu-Gambier (SIVMTG)

Exercices 2014 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 18 octobre 2018.

TABLE DES MATIÈRES

RECOMMANDATIONS.....	4
INTRODUCTION.....	5
1 UNE GOUVERNANCE MALMENÉE.....	7
1.1 Une augmentation très significative des coûts.....	7
1.2 Un pilotage remis en cause.....	7
1.3 Un premier conseil biennuel qui s'écarte des objectifs initiaux.....	8
1.4 L'absence de registre des délibérations.....	9
1.5 Un rapport d'activité absent.....	9
2 UNE POLITIQUE IMMOBILIERE DÉSORDONNÉE.....	10
2.1 Un investissement immobilier hasardeux conduit en 2005 malgré l'alerte formulée par la Chambre en 2002.....	10
2.2 Des conditions de sécurité insuffisamment vérifiées.....	11
2.3 De nouvelles ambitions immobilières.....	12
3 UN SYNDICAT EN PERTE DE COMPÉTENCES INTERNES.....	13
3.1 Une politique de recrutement périlleuse.....	13
3.2 L'exemple de la commande publique.....	14
4 UNE FIABILITÉ DES COMPTES ET DU BUDGET PERFECTIBLE.....	16
4.2 L'information du comité syndical est à améliorer.....	16
4.2.1 Des taux de réalisation des prévisions budgétaires insuffisants en section d'investissement.....	16
4.2.2 Une information budgétaire à améliorer.....	17
4.3 Un inventaire à mettre à jour.....	19
5 UNE SITUATION FINANCIERE A SURVEILLER.....	20
5.1 Une épargne soutenue majoritairement par la majoration des cotisations des communes-membres.....	20
5.2 Certaines dépenses de fonctionnement sont inflationnistes.....	21
5.3 Des produits de gestion en croissance.....	22
6 UNE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES A PROFESSIONNALISER.....	24
6.1 Un manque patent de suivi RH.....	24
6.1.1 Une carence dans la gestion d'informations pourtant élémentaires.....	24
6.1.2 Une formalisation des procédures à renforcer.....	25
6.2 Un déploiement interne de la fonction publique très inabouti.....	25
6.2.1 Une évaluation annuelle des agents en déshérence.....	26
6.2.2 Une formation professionnelle des agents insuffisante.....	26
6.2.3 Un cas de prolongation d'activité non maîtrisé.....	26
6.2.4 Des règles d'hygiène et de sécurité peu suivies.....	27
ANNEXES.....	29

SYNTHESE

Dès 1974, les communes qui composent l'archipel des Tuamotu-Gambier ont créé le syndicat à vocation multiple des Tuamotu-Gambier, communément appelé le SIVMTG. Ce syndicat a reçu pour objet initial le secrétariat de mairie intercommunal. Ses missions principales, qui n'ont guère variées depuis, répondent à l'éloignement et à la dispersion géographiques des îles de l'archipel.

Le présent contrôle de gestion a donné lieu à trois constats majeurs.

Une gouvernance malmenée

La gouvernance du syndicat a été profondément renouvelée depuis 2014.

Le comité syndical a ainsi décidé d'organiser ses séances dans les îles et non plus seulement à Tahiti, de mettre en place une *conférence biannuelle* qui rassemble les délégués du même comité, et d'octroyer une indemnité de fonction à son président.

Ces changements ont provoqué l'augmentation importante de certains postes de dépenses de fonctionnement. Le budget *fêtes et cérémonies* est ainsi passé de 235 000 F CFP en 2014, à 1,9 MF CFP en 2017, soit une dépense multipliée par huit.

En outre, la première conférence biannuelle organisée en 2017 à Tahiti, en faisant l'impasse sur la question de l'évaluation de l'efficacité du syndicat, s'est écartée notablement des objectifs initiaux qui avaient pourtant été décidés par les élus en comité syndical.

Par ailleurs, le syndicat a été dans l'incapacité de produire les rapports annuels d'activité, ainsi que le registre des délibérations du comité syndical, alors que la tenue de ces deux documents est une obligation réglementaire.

L'examen des conditions du pilotage du dossier immobilier offre une illustration d'une gouvernance malmenée. Le budget prévisionnel du projet de déménager le siège social qui atteint la somme de 1 milliard de francs CFP, inclut une unité d'hébergement pour 500 étudiants, sans que le syndicat dispose de la compétence institutionnelle pour créer ce type de service. Dans le même temps, celui-ci a également formulé le souhait de créer une communauté de communes des Tuamotu-Gambier. Sur ces aspects, ces deux projets par leur envergure ne peuvent pas être menés correctement dans le même temps.

La Chambre demande en conséquence au syndicat d'améliorer l'organisation de son pilotage afin de gagner notamment en cohérence et en efficacité.

Une perte de compétences internes préjudiciable

Comme vu précédemment, le cœur de métier du syndicat est d'apporter une assistance technique aux communes de l'archipel des Tuamotu-Gambier. Il se doit, pour ce faire, d'être exemplaire dans la qualité de son fonctionnement vis-à-vis des communes-membres afin de leur offrir une bonne expertise. Ceci lui impose de compter parmi ses effectifs une proportion élevée de cadres. Si cela était le cas en début de période, les effets de recrutements centrés sur le recours à des agents d'exécution ne se sont pas fait attendre : le service rendu aux communes s'est dégradé. Le fonctionnement interne du syndicat s'est également détérioré, comme en témoigne les carences sérieuses constatées en matière de gestion des ressources humaines.

Afin de regagner en compétences, la proportion de cadres doit retrouver le score observé en début de période, soit au moins 80% des effectifs.

Une situation financière à surveiller

Le syndicat a bénéficié d'une hausse de ses ressources, grâce en particulier, à la majoration du taux de cotisation des communes-membres porté à 3,95% de leurs recettes, soit une augmentation de +31,7% entre 2014 et 2017. Cette hausse significative a permis de financer le gonflement des dépenses de fonctionnement (+ 19,5 MF CFP), et par conséquent, de préserver un niveau correct de l'épargne.

Théoriquement, le syndicat dispose encore d'une marge de manœuvre confortable, puisque les statuts fixent le taux plafond de participation des communes à 6%. En pratique, cette marge n'existe pas dans les faits, au vu notamment des capacités financières limitées de la plupart des communes-membres. Il en résulte que le syndicat n'a pas d'autre choix que de contenir, voire de réduire ses dépenses par la mise en place d'une gestion rigoureuse.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n°1 : Se conformer aux dispositions de l'article R. 2121-9 (rendu applicable en Polynésie française par l'article D. 2573-6) du code général des collectivités territoriales en tenant à jour un registre des délibérations.

Recommandation n°2 : Se conformer aux prescriptions de l'article L. 5211-39 (rendu applicable en Polynésie française par l'article L. 5842-9) du code général des collectivités territoriales, en produisant et en diffusant chaque année au comité syndical un rapport d'activité.

Recommandation n°3 : S'assurer du respect des normes relatives aux établissements recevant du public en saisissant les services de l'urbanisme du Pays, puis en appliquant les prescriptions de la commission de sécurité.

Recommandation n°4 : Modifier le tableau des effectifs, afin de se doter à nouveau d'une proportion élevée de cadres (entre 80 et 90% des effectifs).

Recommandation n°5 : Réduire, a minima contenir les dépenses de fonctionnement.

Recommandation n°6 : Organiser et professionnaliser la fonction ressources humaines.

Recommandation n°7 : Se conformer aux prescriptions en matière d'hygiène et de sécurité au travail.

INTRODUCTION

Présentation

Les 17 communes¹, situées dans l'archipel des Tuamotu-Gambier, ont été créées par la loi n°71-1028 du 24 décembre 1971, comme la plupart des communes de Polynésie française. Ces communes, réparties sur 84 îles dont 41 sont habitées, comptent au total 16 881 habitants en 2017, soit 6% de la population du territoire. Dès 1974, celles-ci créent le syndicat à vocation multiple des Tuamotu-Gambier, le SIVMTG.

Le syndicat a reçu pour objet initial la création d'un secrétariat de mairie intercommunal. Ses missions principales répondent à l'éloignement géographique des îles de l'archipel par rapport au centre économique et administratif de Tahiti : approvisionnements aérien et maritime, commande publique et gestion administrative et financière.

Les évolutions statutaires constatées depuis 1974 ont confirmé ce rôle de pôle de conseil et d'assistance. Depuis 2014, aucune modification des statuts n'est intervenue.

Procédure

Dans le cadre de son programme annuel de travail 2018, 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 du SIVMTG, sur les exercices 2014 et suivants.

Deux ordonnateurs successifs sont concernés. M. Ernest TEAGAI, maire de Tatakoto, a été élu président en 2014, pour succéder à M. Teina MARAEURA, maire de Rangiroa. Chacun d'entre eux a été informé de l'ouverture du contrôle, par courrier individuel du 1^{er} février 2018.

L'entretien de fin d'instruction prévu par l'article L.272-61 du code des juridictions financières² a eu lieu par téléphone le 18 juin 2018 avec M. Ernest TEAGAI. Un entretien de même nature a été conduit à la même date avec M. Teina MARAEURA, son prédécesseur.

Lors de sa séance du 21 juin 2018, la chambre a formulé les observations provisoires qui ont été notifiées le 27 juin 2018 à l'ordonnateur en fonctions ainsi qu'à son prédécesseur. 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.

L'ordonnateur actuel a répondu par courrier du 24 août 2018 qu'il n'avait pas d'observations complémentaires.

L'ordonnateur précédent, contacté par téléphone le 29 août 2018, a confirmé qu'il ne formulait pas d'observations, un mèl de confirmation lui ayant été demandé.

¹ Anaa - Arutua - Fakarava - Fangatau - Gambier - Hao - Hikueru - Makemo - Manihi - Napuka - Nukutavake - Pukapuka - Rangiroa - Reao - Takaroa - Tatakoto - Tureia.

² Cf. également les points III.44 et 45 du recueil des normes professionnelles.

La chambre territoriale des comptes a arrêté ses observations définitives reproduites ci-après lors du délibéré du 18 octobre 2018 et les a transmises à l'ordonnateur actuel et à son prédécesseur par lettre du 23 octobre 2018. Seul M. MARAEURA, ancien ordonnateur, 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.

Contrôles précédents

Un premier examen de la gestion du syndicat a été conduit par la Chambre entre 1991 et 1994. Dans la continuité, un second contrôle a porté sur la période 1995 à 2000. Les thèmes retenus à l'époque par la Chambre concernaient la situation administrative du syndicat, et notamment la bonne application des statuts, ainsi que les ressources humaines. La Chambre avait en outre étudié les conditions de préparation du projet d'acquisition immobilière.

A cette occasion, la Chambre avait relevé comme points essentiels :

- Une situation administrative insatisfaisante, à cause de statuts caduques, et de l'absence de procédures internes ;*
- Un projet immobilier « peu préparé et mal ficelé ».*

1 UNE GOUVERNANCE MALMENÉE

1.1 Une augmentation très significative des coûts

Les coûts afférents au pilotage du SIVMTG ont augmenté significativement au cours de la période sous revue. En effet, les frais de mission des élus du syndicat sont passés de 1,5 MF CFP en 2014 à 8,2 MF CFP en 2017, soit + 446%.

En outre, à compter de 2015, une indemnité de fonction est versée au président du syndicat³. Celle-ci a été fixée au taux maximal du barème prévu par les textes réglementaires, soit 103 428 F CFP brut par mois.

Les frais *fêtes et cérémonies* sont passés de 235 000 F CFP en 2014 à 1,9 MF CFP en 2017, soit + 708%.

Hormis l'indemnité nouvelle versée au président, l'accroissement important des dépenses en faveur des élus provient de deux décisions prises par les élus eux mêmes du syndicat :

- organiser certains comités syndicaux dans les îles et non plus exclusivement à Tahiti⁴ ;
- mettre en place une conférence biannuelle.

Compte tenu des développements ultérieurs dans le présent rapport, la Chambre s'interroge sur l'efficacité de ce nouveau mode de fonctionnement, marqué par la multiplication des instances, source indéniable de complexité, d'une sollicitation accrue des élus, et de coûts supplémentaires.

1.2 Un pilotage remis en cause

Le 2 mars 2015, les maires des cinq communes de l'Ouest de l'archipel ont adressé un courrier au haut-commissaire de la République en Polynésie française pour lui faire part de leur volonté de créer une communauté de communes limitée à leur collectivité. Ce projet est depuis resté sans suite.

L'année suivante, les conseils municipaux de ces cinq communes se sont prononcés en faveur, cette fois, d'une modification radicale de la représentation des élus communaux au sein du comité syndical du SIVMTG en instituant la règle de proportionnalité entre population municipale et nombre de délégués. Depuis 1974, le comité fonctionne en effet sur le principe, *une commune égale un délégué titulaire et un délégué suppléant*. Ce second projet n'a pas davantage abouti.

³ Suite à la délibération n° 19/2014 du 20 novembre 2014

⁴ Le comité syndical réuni le 3 novembre 2015 a pris la décision de déplacer le lieu de ses réunions aux Gambier, puis à Makemo. Le comité syndical réuni le 16 novembre 2016 a acté le principe d'organiser un comité à Anaa ainsi qu'une nouvelle fois à Makemo. Le 6 novembre 2017, les communes de Takaroa et de Rangiroa ont été choisies pour accueillir le comité syndical en 2018.

Plus récemment, le comité syndical du SIVMTG a approuvé, lors de la séance du 6 novembre 2017, le principe de la création d'une communauté de communes qui regrouperait l'ensemble des communes des Tuamotu-Gambier. Un comité de pilotage a été mis en place, composé des délégués des communes. Une première réunion s'est tenue le 29 mai 2018 à Papeete.

1.3 Un premier conseil biennuel qui s'écarte des objectifs initiaux

Le syndicat a pris la décision le 16 novembre 2016 d'organiser une « conférence biennale⁵ ». Cette décision est motivée dans la délibération par l'intérêt de « procéder régulièrement et périodiquement à l'évaluation des actions qu'il a menées afin d'en mesurer l'efficacité, la pertinence, l'impact et la viabilité-pérennité ». Cet objectif est précisé dans l'article 2 de la même délibération :

« - dresser un bilan évaluatif des actions menées par le syndicat au titre de ses missions de conseil et d'assistance en matière administrative, juridique, financière et technique auprès des élus et agents des communes-membres de l'archipel des Tuamotu-Gambier ;

- mesurer l'effectivité, l'efficacité, l'efficience, la pertinence, l'impact et la viabilité-pérennité des actions et projets réalisés par le syndicat en faveur des communes-membres ;

- et faire de nouvelles propositions en termes de contrats d'objectifs à court, moyen et long terme en vue d'améliorer, de renforcer et de diversifier les missions stratégiques du syndicat dans l'intérêt des communes de l'archipel des Tuamotu-Gambier. »

Une première conférence a été organisée les 25, 26 et 27 octobre 2017, à Tahiti. Le syndicat a été en mesure de communiquer à la Chambre un bilan moral et financier de la rencontre, qui a fait l'objet d'un vote en comité syndical le 6 novembre 2017. Cette rencontre a représenté selon le syndicat un coût total de 6 713 750 F CFP répartis entre le transport aérien des élus entre l'archipel et Tahiti, certains repas, et des achats divers.

Après examen du programme des trois journées et du compte-rendu des activités, cette rencontre s'est écartée sensiblement des deux premiers objectifs formulés initialement : aucun travail d'évaluation n'a ainsi été conduit.

⁵ Cf. la délibération n°22/2016 du 16 novembre 2016.

1.4 L'absence de registre des délibérations

Le syndicat ne tient pas de registre des délibérations, document pourtant rendu obligatoire par le décret n°2010-783 au JO du 11/07/2010 repris à l'article R.2121-9 du C.G.C.T⁶. Les principales dispositions en sont : l'inscription des délibérations sur un registre coté (millésime de l'année et numérotation de la page) à parapher par le président du syndicat, une table thématique et des feuillets reliés.

Dès lors, la Chambre formule la recommandation suivante :

Recommandation n°1 : Se conformer aux dispositions de l'article R. 2121-9 (rendu applicable en Polynésie française par l'article D. 2573-6) du code général des collectivités territoriales en tenant à jour un registre des délibérations.

1.5 Un rapport d'activité absent

L'article L.5211-39 du code général des collectivités territoriales – C.G.C.T (L.5842-9) modifié par la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013, dispose que le président du syndicat doit adresser chaque année, avant le 30 septembre, au maire de chaque commune-membre, un rapport retraçant l'activité de l'établissement, accompagné du compte administratif arrêté par l'organe délibérant de l'établissement.

Ce rapport doit également par la suite faire l'objet d'une communication par chaque maire au conseil municipal en séance publique. En outre, les délégués de la commune au comité syndical rendent compte au moins deux fois par an au conseil municipal de l'activité du syndicat.

Dans les faits, la cellule technique du syndicat produit chaque année une liste récapitulative des différents projets, document qui est ensuite présenté aux membres du comité syndical lors du vote du budget. En outre, un tableau de suivi pour les budgets et les comptes administratifs existe, permettant aux agents de programmer leur intervention sur le terrain en vue de la présentation aux exécutifs des communes. Ces éléments ne sauraient pourtant constituer un rapport d'activité tel que le prévoit la réglementation.

En conséquence, le syndicat ne répond pas, tant sur la forme, que sur le fond, à ses obligations en matière de rendu des activités qu'il conduit pour le compte des communes-membres.

⁶ Cet article concerne expressément les communes mais selon l'instruction NOR : IOCB1032174C du 14 décembre 2010, il s'applique également aux établissements publics de coopération intercommunale conformément à l'article L.5211-1 du CGCT rendu applicable en Polynésie française par l'article L. 5211-36. Cet article opère, en effet, pour déterminer les règles de fonctionnement de l'organe délibérant des EPCI, un renvoi aux règles relatives aux conseils municipaux.

Dès lors, la Chambre formule la recommandation suivante :

Recommandation n°2 : Se conformer aux prescriptions de l'article L. 5211-39 (rendu applicable en Polynésie française par l'article L. 5842-9) du code général des collectivités territoriales, en produisant et en diffusant chaque année au comité syndical un rapport d'activité.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La gouvernance du syndicat a été profondément renouvelée depuis 2014. Le comité a ainsi décidé d'organiser ses séances dans les îles, et non plus à Tahiti, de mettre en place une conférence biannuelle qui rassemble les délégués du même comité, et d'octroyer l'indemnité de fonction au niveau maximal à son président.

Ces décisions ont favorisé l'augmentation des dépenses de fonctionnement. La première session biannuelle, organisée en 2017 à Tahiti, s'est écartée fortement des ambitions initiales décidées pourtant par les élus : aucun travail d'évaluation n'y a été en effet traité.

Cette gouvernance a par ailleurs été largement remise en cause par l'émergence de projets intercommunaux alternatifs.

Enfin, le syndicat a été dans l'incapacité de produire les rapports annuels d'activité et le registre des délibérations du comité syndical, alors que la tenue de ces documents constitue une obligation réglementaire.

La Chambre demande en conséquence au syndicat une plus grande cohérence dans son pilotage et de se conformer à la réglementation en vigueur.

2 UNE POLITIQUE IMMOBILIERE DÉSORDONNÉE

2.1 Un investissement immobilier hasardeux conduit en 2005 malgré l'alerte formulée par la Chambre en 2002

L'idée de regrouper, dans un centre administratif unique, l'ensemble des services des communes des Tuamotu-Gambier présents à Tahiti et ceux du syndicat est ancienne. C'est dans cet esprit qu'en 2002, le syndicat s'est engagé dans un projet d'acquisition immobilière. Ce projet a concerné l'achat d'un immeuble dénommé Fare miro, situé avenue du Prince Hinoi à Papeete. Il s'agissait d'un immeuble initialement à usage d'habitation.

A cette époque, la Chambre avait émis dans son rapport un doute sérieux sur la qualité et la capacité d'accueil de l'immeuble choisi, en relevant en particulier, la quasi absence de parking automobile. En outre, la Chambre avait invité les élus du syndicat à ne signer l'acte définitif qu'à l'issue d'une réflexion complète sur les missions du syndicat, ce qu'ils n'ont pas fait.

La transaction a eu lieu le 25 février 2005, pour un montant de 250 MF CFP TTC. Des travaux importants ont été rendus nécessaires, notamment afin de transformer les appartements en bureaux. Ces travaux ont coûté 49,7 MF CFP, soit un investissement total cumulé de 299,7 MF CFP.

Compte tenu de ses capacités d'accueil insuffisantes, l'immeuble abrite depuis 2006 les agents de 15 communes de l'archipel sur 17, ainsi que les agents administratifs du syndicat. Les agents de la cellule technique du même syndicat, qui représentent près de la moitié des effectifs, sont hébergés sur un autre site, à proximité de la circonscription des Tuamotu-Gambier.

Par ailleurs, le syndicat a été contraint de louer un terrain nu à proximité de l'immeuble Fare miro, afin d'y aménager un parking automobile. Depuis 2006, cette location représente un coût supplémentaire cumulé de 14,4 MF CFP⁷.

Le constat initial de la chambre dressé dès 2002 sur l'inadaptation du local a été en fin de compte partagé par les membres délégués du comité syndical, comme le confirme le préambule de la délibération n°18/2016 :

« Considérant que les locaux de l'immeuble FARE MIRO sont exigus et inadaptés au bon fonctionnement du syndicat et des communes-membres ;

Considérant le nombre de plus en plus croissant des agents occupant les locaux de l'immeuble FARE MIRO ;

Considérant que deux communes sont en outre installées dans des locaux annexes en dehors du siège social du syndicat ;

Considérant l'exiguïté du parking réservé aux élus du syndicat et ceux des communes-membres dans l'enceinte des locaux du siège social de l'immeuble FAREMIRO ;

Considérant l'éloignement du parking loué par le syndicat pour ses agents et ceux des communes-membres, rendant ainsi difficile l'accès au lieu de travail du siège du syndicat ; »....

2.2 Des conditions de sécurité insuffisamment vérifiées

Malgré des travaux importants, l'immeuble Fare Miro ne répond pas aux contraintes techniques normales d'un service accueillant du public, car dans les faits, l'immeuble Fare Miro est un établissement recevant du public – ERP, ce qui devrait le soumettre à des obligations réglementaires particulières.

Or, le syndicat, en tant que propriétaire et gestionnaire de l'immeuble, n'a jamais pris les dispositions nécessaires pour entériner cette situation, et ainsi se mettre en situation de respecter les normes de sécurité ERP (cf. le code de l'aménagement). Le service de l'urbanisme du Pays, compétent en la matière, n'a d'ailleurs jamais été saisi par le syndicat. Aucune commission de sécurité n'a donc pu inspecter les lieux et formuler ses prescriptions.

La Chambre rappelle au président et au directeur général l'étendue de leur responsabilité en cas d'accident.

⁷ Soit un loyer mensuel de 100 000 F CFP depuis le 1^{er} janvier 2006 à décembre 2017.

En conséquence, la Chambre formule la recommandation suivante :

Recommandation n°3 : S'assurer du respect des normes relatives aux établissements recevant du public en saisissant les services de l'urbanisme du Pays, puis en appliquant les prescriptions de la commission de sécurité.

2.3 De nouvelles ambitions immobilières

En 2014, le syndicat a été sollicité par le syndicat pour la promotion des communes de Polynésie française – SPC PF, ainsi que par le centre de gestion et de formation de Polynésie française – CGF, sur le projet commun de création d'une *maison des communes*. Ce site accueillerait, en un même lieu, les trois établissements intercommunaux. C'est dans cette perspective que le SIVMTG a préparé un projet de délibération relative à l'acquisition de nouveaux locaux.

Le 16 novembre 2016⁸, le comité syndical s'est finalement prononcé en faveur de ce projet collectif, en posant en particulier le principe de céder l'immeuble Fare miro, à un prix fixé au minimum à 350 MF CFP.

Le 27 février 2017⁹, le syndicat a pris la décision de se retirer du projet de maison des communes, avec pour nouvel objectif de transférer ses locaux sur un site à part. Pour ce faire, le comité syndical a décidé de l'acquisition d'une parcelle de 7 998 m², pour y implanter son nouveau siège social, mais également en y adjoignant un centre d'accueil et d'hébergement des étudiants originaires des Tuamotu-Gambier, dimensionné pour 500 d'entre eux.

Le 7 juin 2017, France Domaine fixe la valeur de l'immeuble Fare Miro à 200 MF CFP.

Le 6 novembre 2017¹⁰, le comité syndical s'engage sur un projet immobilier dont le programme est identique, mais avec un autre vendeur, sur une parcelle de 7 301 m². Le coût prévisionnel de l'opération est pour la première fois estimé. Le budget atteint près d'un milliard de F CFP, soit 466 MF CFP au titre de la première tranche correspondant à l'acquisition du terrain et à la construction du siège social, et une seconde tranche qui inclut l'unité d'hébergement, soit 534 MF CFP.

Une subvention du Pays est initialement espérée par les élus du SIVMTG à hauteur de 80%. Depuis, le syndicat n'a reçu aucune réponse en ce sens.

Au cours du même comité syndical, est approuvé le principe de créer une communauté de communes pour l'ensemble de l'archipel (Cf. infra).

⁸ Cf. la délibération n°18/2016 d16 novembre 2016.

⁹ Cf. la délibération 09/2017 du 27 février 2017.

¹⁰ Cf. la délibération 21/2017 du 6 novembre 2017.

Dans sa séance du 22 juin 2018, le comité syndical a mis fin à son projet d'acquisition du terrain voté le 6 novembre 2017, et s'est prononcé sur un troisième projet, en maintenant son intention de créer une unité d'hébergement étudiante. Pourtant, la construction et la gestion de cette unité ne fait pas partie des compétences communales limitativement énumérées dans le statut portant autonomie de la Polynésie française.

Ce projet avorté a induit 2,5 MF CFP de frais d'études.

En conséquence, la Chambre renouvelle son constat dressé en 2002 : encore une fois, les errements en matière de gouvernance observés entre 2000 et 2005 tendent à se reproduire depuis 2014. Dès lors, il est impérieux que le syndicat améliore la cohérence des actions qu'il souhaite engager en veillant à formuler des priorités réalistes.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le syndicat, qui s'était engagé dans le projet d'acquisition du bâtiment Fare Miro, malgré les craintes formulées en 2002 par la Chambre dans son précédent rapport, est confronté à des problèmes de fonctionnement sérieux. Ces problèmes ont d'ailleurs été en fin de compte admis par le comité syndical en 2016, pour justifier d'un nouveau programme immobilier. Trois projets se sont succédé, sans pour autant aboutir.

Ce programme rencontre trois difficultés, qui témoignent d'un défaut certain de gouvernance. En premier lieu, le produit de la vente de l'immeuble Fare Miro est estimé par France Domaine à 200 MF CFP, alors que le syndicat avait délibéré sur la base d'un produit issue de la vente de 350 MF CFP. Ensuite, le programme inclut une unité d'hébergement de 500 étudiants. Ce service ne rentre pas dans les compétences du syndicat. Enfin, le syndicat a dans le même temps l'ambition de créer une communauté de communes des Tuamotu-Gambier, un projet institutionnel qui vient interférer, par nature, avec le projet immobilier.

Le syndicat doit donc cesser de s'éparpiller, en formulant des priorités réalistes et cohérentes.

3 UN SYNDICAT EN PERTE DE COMPÉTENCES INTERNES

3.1 Une politique de recrutement périlleuse

Le syndicat, à cause de son rôle d'appui technique aux communes, n'a pas d'autre choix que de se doter d'un effectif significatif de cadres, au risque faute de cela de faire encourir des aléas financiers, techniques et administratifs aux communes-membres.

En début de période, le syndicat comptait neuf cadres expérimentés sur un total de 11 agents, soit un taux d'encadrement supérieur à 80%. Pour la partie administrative, trois cadres avaient en responsabilité chacun l'appui à quatre communes. Le directeur assurait le suivi en propre de cinq communes et supervisait l'ensemble des services fournis, dont l'élaboration des budgets et la préparation des conseils municipaux.

Tableau n° 1 : Répartition des effectifs entre les cadres et les agents (ETP)

catégorie	2014	juin 2018
A	2	2
B	7	3
% A+B	86%	50%
C	0	3
D	1,5	2
% C+D	14%	50%
total:	10,5	10

Source : CTC

Or, à partir de 2015, la composition des effectifs a évolué radicalement. A cause de nombreux départs de cadres¹¹ combinés à des décisions de recruter des agents de catégorie C et D, le syndicat a vu son taux d'encadrement chuter.

Depuis, le syndicat est confronté à des difficultés sérieuses pour assurer correctement ses missions d'appuis administratif et technique aux communes-membres, alors qu'il s'agit de sa vocation première. En effet, depuis 2016, pour reprendre l'analyse de la compétence administrative, un seul cadre assure l'assistance budgétaire auprès des 17 communes. Cette organisation, qui présente un risque certain pour les communes-membres, n'est pas viable.

Ce constat est partagé par le syndicat, sans pour en autant en tirer les leçons en matière de recrutement. Il a ainsi choisi plutôt de faire appel à un conseil externe depuis 2017. Ce sont 2,5 MF CFP qui ont été dépensés en frais d'honoraires d'avocat. Le syndicat sur ce point a indiqué qu'il a cherché à recruter deux juristes mais que les candidatures, après examen, n'ont pas convenu.

Dès lors, la Chambre formule la recommandation suivante :

Recommandation n°4 : Modifier le tableau des effectifs, afin de se doter à nouveau d'une proportion élevée de cadres (entre 80 et 90% des effectifs).

3.2 L'exemple de la commande publique

Le syndicat est amené à gérer les achats sous deux aspects : pour ses besoins propres, et, en tant que conseil auprès des communes-membres, il élabore leurs marchés publics.

¹¹ 54% des effectifs ont quitté le syndicat au cours de la période : le DGS a quitté son emploi le 15 juin 2016, et trois cadres ont fait valoir leur droit à la retraite entre 2015 et 2017. Un DGS a été recruté à durée déterminée depuis le 1er décembre 2016.

– En interne, un seul marché formalisé a été recensé au cours de la période sous contrôle. Cet achat a concerné le remplacement des serveurs informatiques du syndicat pour un montant total de 8 MF CFP.

Cependant, plusieurs prestations répétées et prévisibles dans le temps représentent sur trois ans des montants cumulés significatifs (entre 2,3 et 4,4 MF CFP), sans qu'une mise en concurrence adaptée n'ait été mise en œuvre. Ces achats concernent en particulier le nettoyage des locaux du syndicat ou bien les prestations d'entretien de la climatisation.

Le syndicat ne dispose pas d'un guide interne de la commande publique. Il a indiqué sur ce point qu'il envisage la mise en place d'un guide méthodologique interne à compter de l'exercice 2018, dans le cadre de l'application du nouveau code polynésien des marchés publics.

La Chambre prend acte de cet engagement.

Il serait dès lors de bonne gestion que le syndicat saisisse l'opportunité que représente la rédaction de son guide interne pour offrir la garantie, par des procédures adéquates et proportionnées, d'une mise en concurrence entre les entreprises, quel qu'en soit les montants.

- Son rôle de conseil et d'assistance aux communes membres conduit le syndicat à gérer l'ensemble de la procédure des achats qui lui sont confiés, de la définition du besoin à la mise en place du financement, en passant par l'analyse de l'offre et le suivi de l'exécution du marché. Ainsi la cellule technique du syndicat soumet aux communes son analyse des offres, et par la suite, assure le suivi des marchés jusqu'à leur terme. La cellule est actuellement composée de cinq agents, dont trois cadres, depuis le départ en 2017 du directeur des services techniques qui n'a pas été remplacé. Depuis ce départ, une secrétaire est amenée à gérer en autonomie un portefeuille de marchés, ce qui ne peut pas correspondre aux prérequis de sa fiche de poste.

Trois marchés ont été annulés ou retirés depuis 2016, par manque de maîtrise des procédures. En outre, les services du haut-commissariat constatent des manquements dans le montage des dossiers ou le suivi des chantiers, avec notamment une « nette augmentation » des lettres d'observation formulées dans le cadre de leur mission de contrôle de légalité.

Enfin, le contrôle sur place a permis de constater que le syndicat n'est pas en mesure d'assurer un suivi des opérations dans leur phase finale, les visites des chantiers dans les communes n'étant pas toujours matériellement possibles, faute de disponibilité des agents.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le cœur de métier du syndicat est d'apporter une assistance administrative, financière et technique aux communes-membres. Ceci lui impose de compter parmi ses effectifs une proportion élevée de cadres pour apporter correctement aux communes l'expertise nécessaire. Cela était le cas en début de période. A cause d'une politique de recrutement inadaptée par le recours majoritaire à des agents d'exécution, le syndicat a perdu en compétences. Les effets négatifs ne se sont pas fait attendre : le service rendu aux communes s'est dégradé pour l'ensemble des missions accomplies.

En conséquence, le syndicat doit réorienter sa gestion de ses ressources internes. Afin de regagner en compétences, la proportion de cadres doit retrouver en effet le score observé en début de période, soit au moins 80% des effectifs.

4 UNE FIABILITÉ DES COMPTES ET DU BUDGET PERFECTIBLE

En tant qu'établissement public de coopération intercommunale – E.P.C.I., le SIVMTG est soumis à la réglementation posée par le C.G.C.T. dans sa Vème partie ainsi qu'aux dispositions, par transposition, des chapitres I et II du titre II du livre Ier de la IIème partie relatives au fonctionnement du conseil municipal.

Par ailleurs, les plans de comptes par nature développés, figurant en annexe n° 1 du Tome I, sont applicables à tous les E.P.C.I. à l'exception de ceux dont la population totale est inférieure à 500 habitants et dans la mesure où l'établissement concerné exerce une activité à caractère administratif. Le dernier recensement de la population a permis de dénombrier 16 881 habitants en 2017 sur l'ensemble des Tuamotu-Gambier.

Dès lors, le syndicat est soumis aux mêmes obligations comptables et administratives qu'une commune de plus de 500 habitants.

4.1 Le règlement intérieur du comité syndical fait défaut

Compte tenu de la réglementation applicable lors de la rédaction du présent rapport d'observation, le syndicat n'est pas soumis pour le moment à l'obligation d'établissement d'un règlement intérieur de l'assemblée.

En revanche, la combinaison de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015¹², qui abaisse le seuil ainsi que les résultats du dernier recensement, impose au syndicat d'adopter un règlement intérieur à compter du prochain renouvellement général des conseils municipaux.

Le syndicat devra donc veiller à adopter le règlement intérieur de son assemblée à l'installation de son prochain comité.

4.2 L'information du comité syndical est à améliorer

4.2.1 Des taux de réalisation des prévisions budgétaires insuffisants en section d'investissement

4.2.1.1 Le fonctionnement

Les taux moyens de recettes et de dépenses de fonctionnement sont satisfaisants avec respectivement 101% et 87%.

¹² (1) L'article L.2121-8 du C.G.C.T. (Art. L. 2573-5.) dispose que « Dans les communes de 3 500 habitants et plus, le conseil municipal établit son règlement intérieur dans les six mois qui suivent son installation. Le règlement intérieur précédemment adopté continue à s'appliquer jusqu'à l'établissement du nouveau règlement. ». L'article L.2121-8 modifié par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 article 82 et 123 applicable à compter du prochain renouvellement général des conseils municipaux abaisse le seuil à 1000 habitants.

4.2.1.2 L'investissement

Le taux de réalisation est insuffisant en investissement.

Hormis 2016 pour lequel le taux n'atteint que 26%, les recettes concernent des opérations d'ordre, ce qui explique un taux de réalisation de 100%.

Pour ce qui concerne les dépenses d'investissement, bien que modestes, leur taux moyen de réalisation n'est que de 50%.

Il en résulte que les budgets n'ont pas constitué sur la période un instrument de prévision fiable en matière de dépenses d'investissement.

Tableau n° 2 : Taux d'exécution des crédits budgétaires votés

en francs CFP

Budget SIVMTG	2014	2015	2016	2017
Investissement				
Dépenses réelles prévues	9 241 523	19 902 339	22 048 457	17 680 472
Dépenses réelles réalisées	4 046 888	10 166 906	10 623 652	9 812 729
Taux de réalisation des dépenses réelles	44%	51%	48%	56%
Recettes réelles prévues	0	5 649 220	9 470 314	0
Recettes réelles réalisées	0	5 649 220	2 421 094	0
Taux de réalisation des recettes réelles	100%	100%	26%	100%
Fonctionnement				
Dépenses réelles prévues	96 649 874	109 031 977	112 912 626	132 945 615
Dépenses réelles réalisées	90 131 361	87 123 958	100 274 640	109 805 142
Taux de réalisation des dépenses réelles	93%	80%	89%	83%
Recettes réelles prévues	101 048 052	105 904 230	112 875 769	123 462 970
Recettes réelles réalisées	102 149 904	105 238 223	114 572 521	123 408 186
Taux de réalisation des recettes réelles	101%	99%	102%	100%

Source : comptes administratifs

En conséquence, la Chambre invite le syndicat à améliorer ses prévisions budgétaires inscrites dans la section d'investissement de son budget.

4.2.2 Une information budgétaire à améliorer

4.2.2.1 Les débats d'orientation budgétaire

Selon l'article L.5211-36 du C.G.C.T. modifié par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 - art. 107, sous réserve des dispositions qui leur sont propres, les dispositions du livre III de la deuxième partie sont applicables aux établissements publics de coopération intercommunale. Toutefois, les articles L. 2312-1 et L. 2313-1 ne s'appliquent qu'aux établissements publics de coopération intercommunale qui comprennent au moins une commune de 3 500 habitants et plus, ce qui n'était pas le cas jusqu'au dernier recensement conduit en 2017.

Une délibération présentant les orientations budgétaires pour 2017 a été votée le 16 novembre 2016. Il a été cependant précisé, à juste titre, au cours de cette réunion qu'elle n'était pas obligatoire. Au cours de ce comité, la situation générale du syndicat et les différentes orientations budgétaires ont été précisées. Un condensé des éléments d'information communiqués aux élus a été retranscrit dans le procès-verbal du comité.

A l'occasion de la publication des résultats du dernier recensement de la population, le syndicat doit désormais se conformer aux dispositions relatives au débat d'orientation budgétaire.

Un rapport sur les orientations budgétaires dans un délai de deux mois précédant l'examen du budget devra également être préparé. Ce rapport, détaillé à l'article D.2312-3 du C.G.C.T. D.2573-30, devra donner lieu à un débat au comité, dans les conditions fixées par l'article L.2121-8 du C.G.C.T.

4.2.2.2 Le rythme des réunions du comité syndical

Selon l'article L.5211-11 du C.G.C.T. l'organe délibérant du syndicat doit se réunir au moins une fois par trimestre ou, pour les syndicats formés en vue d'une seule œuvre ou d'un seul service d'intérêt intercommunal, une fois par semestre. Pour les établissements publics de coopération intercommunale composés de communes dispersées sur plusieurs îles, la réunion de l'organe délibérant est ramenée à deux fois par an au minimum.

Sur la période, au moins deux réunions annuelles se sont tenues au cours desquelles 80% des élus étaient présents. Cette participation élevée témoigne de l'importance de cette institution pour les communes de l'archipel.

Tableau n° 3 : Tenue des réunions du comité syndical

2014			2015			2016			2017		
date réunion comité	présents	maires	date	présents	maires	date	présents	maires	date	présents	maires
06-févr-14	13	9	18-avr-15	14 (1 proc)	13	24-févr-16	12 (5 proc)	11	27-févr-17	12 (5 proc)	9
14-mai-14	17	13	03-nov-15	12 (3 proc)	9	16-nov-16	14	10	08-août-17	10 (7 proc)	10
08-août-14	17	13							06-nov-17	15(2 proc)	13
20-nov-14	14	12									

Source : CTC d'après procès-verbaux du comité syndical

4.2.2.3 Les documents budgétaires

Dans les comptes administratifs du syndicat figure, à la suite de la présentation par nature, apparaît une présentation croisée par fonction, qui d'ailleurs n'était pas obligatoire tant que la population d'une des communes ne dépassait pas le seuil des 3 500 habitants.

Les documents budgétaires sont bien assortis des différentes annexes portant sur la situation patrimoniale et financière du syndicat et sur ses différents engagements en application de l'article L.2313-1 du C.G.C.T. (L.2573-40).

Cependant, plusieurs annexes du compte administratif sont manquantes au regard de la maquette M14.

Ainsi, les documents IV A10.1 et IV A10.1 concernant respectivement la variation du patrimoine en entrées et en sorties ne sont pas servis, alors que des immobilisations ont été acquises ou ont été aliénées au cours de la période sous revue. En outre, l'annexe B1.7 dans les comptes administratifs 2014 et 2015, annexe qui détaille la liste des concours attribués à des tiers selon l'article L.2311-7 du C.G.C.T. n'y figure pas, alors qu'une subvention annuelle de 100 000 F CFP a été accordée à l'association TE HONO RAU.

L'annexe IV-A3 prévue dans les documents à joindre au compte administratif est aussi absente. Celle-ci sert à mentionner les méthodes, durée et catégories de biens utilisés pour les amortissements. Or, ces derniers sont obligatoires car le nombre total d'habitants des communes formant le conseil syndical dépasse 3 500 habitants, seuil minimum imposant l'obligation d'amortir selon l'article L.2321-2 du C.G.C.T.¹³

En conséquence, la Chambre invite le syndicat à compléter ses documents budgétaires.

4.3 Un inventaire à mettre à jour

Le bilan comptable doit donner une image fidèle, complète et sincère de la situation patrimoniale du syndicat de manière à assurer sa fiabilité. Ce bilan doit notamment correspondre aux comptes d'immobilisation tenus par le comptable public.

Le rapprochement entre l'inventaire 2017 fourni par le syndicat et la balance du compte de gestion fait ressortir des différences notables pour l'essentiel des comptes d'immobilisation, comme le montrent quelques exemples ci-dessous.

Tableau n° 4 : **Ecart entre l'inventaire du syndicat et la balance de gestion**

en francs CFP

Compte	Balance Compte de gestion	Inventaire	écart
2031	3 559 200	100 000	- 3 459 200
2051	19 563 604	938 289	- 18 625 315
21318	270 000 129	-	- 270 000 129
2135	84 538 450	79 699 551	- 4 838 899
21533	3 462 104	2 571 566	- 890 538
21538	7 093 939	6 362 785	- 731 154
21568	327 084	-	- 327 084
2158	231 776	-	- 231 776
2182	7 829 768	5 580 000	- 2 249 768
2183	59 565 011	7 727 455	- 51 837 556
2184	6 739 166	446 832	- 6 292 334
2188	13 214 568	0	- 13 214 568

Source : CTC d'après les documents budgétaires

¹³ En effet le tome 3 de l'instruction M14 précise au point 4.2.2 que le critère retenu pour les opérations comptables de fin d'exercice est celui de la population totale de l'E.P.C.I. ou du syndicat mixte fermé. Ainsi ces établissements sont soumis à l'obligation d'amortir dès que leur population totale est égale ou supérieure à 3 500 habitants (article L.2321-27/L.2573-41). Dès lors l'annexe A3 doit apparaître en annexe du compte administratif.

La Chambre invite donc le syndicat à se rapprocher du comptable pour compléter son inventaire et assurer la concordance entre les deux documents.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Les documents budgétaires et comptables sont globalement de qualité, même si des progrès sont nécessaires afin de disposer de documents complets et tout à fait fiables. Les prévisions en matière d'investissement sont à améliorer et l'inventaire doit être complété.

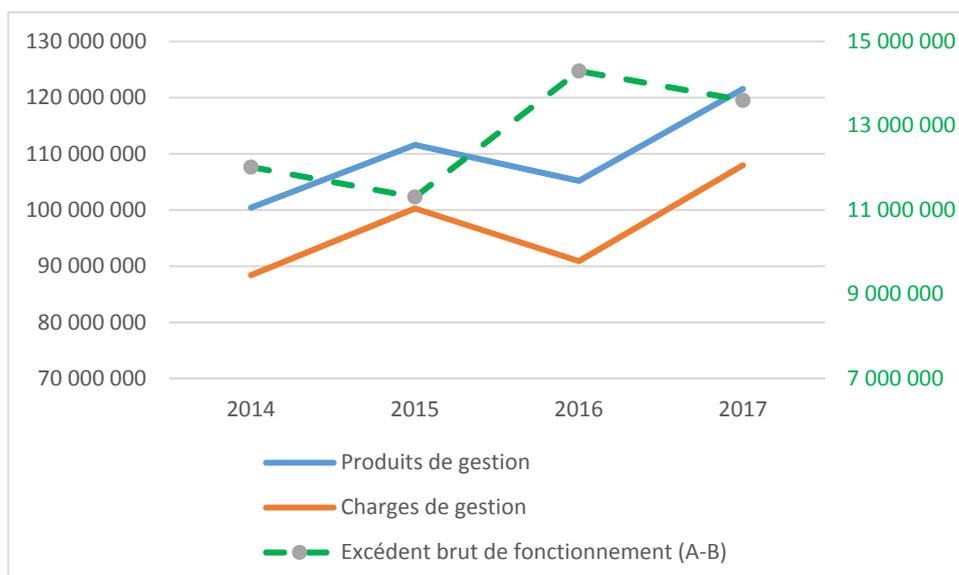
5 UNE SITUATION FINANCIERE A SURVEILLER

5.1 Une épargne soutenue majoritairement par la majoration des cotisations des communes-membres

Le taux d'épargne sur la période (CAF / produits) est proche de 12% sur la période, ce qui est plutôt satisfaisant.

L'excédent brut de fonctionnement - EBF atteint une moyenne de 13 MF CFP sur la période avec des variations entre les extrêmes inférieures à 3MF CFP. L'écart entre les produits et les charges de gestion reste ainsi quasi constant durant les exercices contrôlés, les deux courbes ayant une évolution similaire.

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



Source : CTC d'après les comptes de gestion

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

En l'absence de produits et de charges financières et exceptionnels, l'excédent brut de fonctionnement correspond à la capacité d'autofinancement nette.

Tableau n° 5 : La capacité d'autofinancement

en francs CFP

	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne
Produits de gestion	100 416 529	111 608 378	105 200 276	121 572 339	6,6%
Charges de gestion	88 397 986	100 299 953	90 900 339	107 969 297	6,9%
Capacité d'autofinancement	12 018 543	11 308 426	14 299 937	13 603 042	4,2%
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>12,0%</i>	<i>10,1%</i>	<i>13,6%</i>	<i>11,2%</i>	

Source : CTC d'après les comptes de gestion

5.2 Certaines dépenses de fonctionnement sont inflationnistes

Le poids relatif des charges de personnel rapporté aux charges de gestion s'est progressivement réduit pour passer de 76 à 62,7%, à cause de l'augmentation significative des autres postes de dépenses courantes. En effet, les charges de gestion courante, malgré des frais de personnel contenus, ont augmenté de près de 20 MF CFP sur 4 ans, soit + 6,9% en variation annuelle moyenne.

Tableau n° 6 : Structure des charges courantes de fonctionnement

en F CFP	2014	2015	2016	2017	variation annuelle moyenne
Charges à caractère général	19 532 908	23 016 909	22 907 903	30 740 016	16%
Charges de personnel	67 201 558	74 085 576	63 608 298	67 702 343	0%
Subventions de fonctionnement	100 000	100 000	0	0	-100%
Autres charges de gestion	1 563 520	3 097 468	4 384 138	9 526 938	83%
Total des charges de gestion :	88 397 986	100 299 953	90 900 339	107 969 297	7%
<i>Charges de personnel / charges courantes</i>	<i>76,0%</i>	<i>73,9%</i>	<i>70,0%</i>	<i>62,7%</i>	<i>NS</i>

Source : CTC d'après les données comptes de gestion

Les charges à caractère général ont augmenté de 11 MF CFP entre 2014 et 2017. Les principaux postes d'augmentation sont :

- Les frais de publicité, publications et relations publiques (c/623) passés de 500 000 F CFP à 3 MF CFP. Une partie de l'augmentation provient des frais d'annonces et d'insertions payés par le SIVMTG pour le compte des communes dans le cadre de sa mission de conseil et d'assistance à l'élaboration des marchés publics, ainsi que de la numérisation de plans et délivrance de documents cadastraux des différentes communes ;
- Les déplacements et missions du personnel (c/625) qui ont quasiment doublé en quatre ans, soit 5,2 MF CFP en 2017 ;
- Les fournitures de petit équipement (c/60632) passées de 170 000 à 1,5 MF en 2017. Cette augmentation est consécutive à l'ouverture du bureau d'accueil au rez-de-chaussée de l'immeuble Fare miro. Des articles ont également été achetés pour la conférence biannuelle pour un montant de 600 000 F CFP.

Tableau n° 7 : Charges à caractère général

	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne
Charges à caractère général	19 532 908	23 016 909	22 907 903	30 740 016	16,3%
Dont publicité, publications et relations publiques	533 047	1 837 229	1 500 166	3 042 100	78,7%
Dont honoraires, études et recherches	48 274	48 222	-	2 941 748	293,5%
Dont locations et charges de copropriétés	1 295 416	1 295 416	1 295 416	1 938 304	14,4%
Dont déplacements et missions	3 712 776	4 253 865	6 267 412	6 116 830	18,1%

Source : CTC d'après les comptes de gestion

Enfin, les autres charges de gestion (c/65) ont connu une hausse annuelle moyenne de +83% sur la période.

Compte tenu des éléments qui précèdent, la Chambre formule la recommandation suivante :

Recommandation n°5 : Réduire, a minima contenir, les dépenses de fonctionnement.

5.3 Des produits de gestion en croissance

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° 8 : **Produits de gestion***en francs CFP*

	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne
Produits de gestion	100 416 529	111 608 378	105 200 276	121 572 339	6,6%
dont ressources d'exploitation	20 723	2 610	6 047	702	-67,6%
dont ressources institutionnelles	100 395 806	111 605 769	105 194 229	121 571 637	6,6%

Source : CTC d'après les comptes de gestion

La quasi-totalité des produits de gestion provient des contributions des communes-membres.

Les participations des communes-membres sont détaillées dans les statuts du syndicat. Elles se décomposent de deux parties différentes :

- Une première composante destinée à financer les missions obligatoires (article 2 des statuts). Un taux maximal de 6% peut être appliqué à une assiette correspondant à certaines recettes perçues par les communes membres (la dotation forfaitaire de fonctionnement, la dotation d'aménagement de fonctionnement, la dotation non affectée de fonctionnement et la dotation non affectée d'investissement). Le taux de prélèvement voté est passé successivement de 3% en 2014 à 3,55% en 2015, 3,35% en 2016, puis 3,95% en 2017. Le tableau ci-dessous montre que les participations au titre de l'article 2 ont augmenté de près de 25 MF CFP entre 2014 et 2017, sous l'effet mécanique de l'augmentation des recettes provenant des dotations perçues par les communes, combiné à la majoration du taux, hormis 2016.

- Une deuxième composante (article 4 des statuts) destinée à rémunérer l'aide technique que le syndicat apporte dans le cadre de projets de nouvelles constructions. La convention conclue à cette occasion entre le syndicat et la commune bénéficiaire du service est facturée sur la base d'un taux fixe défini dans les statuts de 6% du montant estimatif global de l'opération. Le montant de ces recettes a été divisé par deux en 2017 par rapport aux années précédentes. Le syndicat n'a pas été en mesure d'expliquer les raisons de cette rupture.

Tableau n° 9 : **Ressources institutionnelles**

	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne
Participations (art 2)	93 341 746	102 302 206	97 380 796	117 976 645	8,1%
Autres attributions et participations (art 4)	7 054 060	9 303 563	7 813 433	3 594 993	-20,1%

Source : CTC

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le syndicat a bénéficié d'une hausse de ses ressources grâce en particulier à la majoration du taux de cotisation des communes-membres (3,95% en 2017, contre 3% en 2014), lui permettant de financer sans difficulté la hausse soutenue de certaines de ses dépenses de fonctionnement, et par conséquent, de préserver le niveau de son épargne qui reste, sur la période, tout à fait correct.

Théoriquement, le syndicat dispose ainsi d'une marge de manœuvre confortable, puisque les statuts fixent un plafond à 6%. Pour autant, les capacités financières réelles de la plupart des communes-membres restent limitées.

La Chambre invite le syndicat à faire preuve de davantage de rigueur dans sa gestion budgétaire.

6 UNE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES A PROFESSIONNALISER

6.1 Un manque patent de suivi RH

6.1.1 Une carence dans la gestion d'informations pourtant élémentaires

Le syndicat, alors que sa taille est réduite, n'a pas été en mesure de communiquer des informations essentielles comme l'effectif total annuel ainsi que les flux annuels des entrées et des sorties entre 2014 et 2017. La Chambre a dû reconstituer elle-même ces informations.

Le syndicat compte fin 2017, 11 agents équivalent temps plein, dont deux en contrat à durée déterminée.

Tableau n° 10 : L'évolution des effectifs entre 2014 et 2017 exprimée en ETP

au 31 décembre	2014	2015	2016	2017	taux de variation
ETP agents permanents	10,5	10,5	10	9	-14,29%
ETP agents temporaires	0	0	1	2	NS
total:	10,5	10,5	11	11	4,76%

Source : CTC

Par ailleurs, l'état annuel des congés comporte, pour l'essentiel des effectifs, des erreurs manifestes dans le calcul de leurs droits. Cette situation constitue un manquement grave dans la gestion du personnel.

Enfin, le volume de jours d'absence sur la période est incomplet. Le syndicat n'a pas été en mesure de communiquer le nombre de jours d'absence constatés en 2016. A ce propos, le syndicat ne suit pas non plus l'absentéisme de ses effectifs.

6.1.2 Une formalisation des procédures à renforcer

Les services qui composent l'organigramme¹⁴ du syndicat ne bénéficient pas d'un projet de service formalisé qui serait partagé par l'ensemble des agents. De la sorte, le document rédigé à l'occasion de l'instruction ne constitue pas un outil de management.

En revanche, les dossiers individuels sont bien tenus, même si le travail de mise à jour n'est pas assuré par l'agent référent, mais par une secrétaire, ce qui soulève un problème sérieux de confidentialité des informations personnelles.

Le syndicat dispose d'un règlement intérieur complet mis à jour le 15 mai 2014. Une charte informatique a par ailleurs été rédigée à la même date. A cet égard, le syndicat devrait davantage s'assurer de la bonne application des prescriptions contenues dans ces documents.

Le syndicat n'a pas formalisé un objectif cible concernant le poids budgétaire de sa masse salariale, et ne dispose pas davantage de tableau de bord RH. Pourtant, avec la dématérialisation de la paie qui est effective au syndicat, celui-ci dispose d'outils techniques qu'il pourrait utilement mettre en œuvre.

Compte tenu des carences constatées en matière de gestion du personnel, la Chambre formule la recommandation suivante :

Recommandation n°6 : Organiser et professionnaliser la fonction ressources humaines.

6.2 Un déploiement interne de la fonction publique très inabouti

Comme les communes, le personnel du syndicat est soumis au statut de la fonction publique communale, qui comprend une série de dispositions qui s'imposent à l'employeur.

Le syndicat a fixé un calendrier initial pour l'intégration de ses agents en qualité de fonctionnaires dès 2013. La délibération n° 06/2013 du 7 mars 2013 a décidé en effet de la création des emplois permanents statutaires à compter du 1er avril 2013. Une première simulation financière avait été conduite dès 2011.

Pour l'heure, des lacunes importantes sont encore à constater.

¹⁴ L'organigramme a été formalisé par délibération du comité syndical le 16 novembre 2016.

6.2.1 Une évaluation annuelle des agents en déshérence

L'évaluation annuelle des agents était effectuée au moyen de formulaires jusqu'en 2015. Depuis 2016, les agents ne bénéficient plus d'un entretien individuel ni d'une évaluation. La Chambre rappelle sur ce point que l'évaluation annuelle constitue un élément du droit statutaire qui s'impose à tous les employeurs qui relèvent de la fonction publique communale, ce qui est le cas du syndicat. Dès lors, les conditions d'examen de l'avancement ne peuvent pas être réunies au sein du syndicat, ce qui constitue un manquement grave de gestion du personnel.

En conséquence, la Chambre demande au syndicat de satisfaire sans délai à ses obligations en matière d'évaluation annuelle et d'avancement pour tous les agents.

6.2.2 Une formation professionnelle des agents insuffisante

La formation est devenue un droit statutaire depuis 2013, année de mise en œuvre de la FPC. Malgré les enjeux que cela représente pour le syndicat, celui-ci n'a pas formalisé de plan de formation des agents. La plupart des formations suivies par les agents du syndicat correspondent aux cycles d'intégration au statut de titulaire de la fonction publique communale. Le programme de formation est donc insuffisant sur la période.

Le syndicat n'a pas été en mesure d'indiquer le nombre de jours de formation suivis en 2014.

En conséquence, le syndicat 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 l'accès aux formations métiers en vue d'offrir la qualité de service attendue aux communes-membres.

Tableau n° 11 : La formation professionnelle

	2014	2015	2016	2017
Nb de jours de formation effectif physique	31,5	47	26,5	30
nb de jours stagiaires /an	?	4,3	2,4	2,7

Source : CTC d'après données de la collectivité

6.2.3 Un cas de prolongation d'activité non maîtrisé

Un agent a bénéficié d'une prolongation après l'âge de 60 ans. Il s'agit d'un directeur adjoint, agent nommé le 22 juillet 2015 dans le cadre d'emploi de catégorie A. Malgré l'avis défavorable de la commission administrative paritaire – CAP, prononcé le 23/09/2015, le syndicat a pris la décision de prolonger la durée d'activité de cet agent (arrêté n°08/2015 du 28/09/2015 portant prolongation du 01/10/2015 au 30/09/2015).

Le 16 novembre 2016, le comité syndical a pris la décision de principe de prolonger cette fois l'activité de l'agent jusqu'en 2022. Dans ce contexte, un second arrêté a été pris pour la période du 01/10/2016 au 30/09/2017. A l'occasion de cette deuxième prolongation accordée encore une fois malgré un second avis défavorable de la CAP prononcé le 20/07/2016, le

syndicat a été destinataire de lettres d'observation datées du 13 septembre 2016 et du 23 septembre 2016 de la part du service en charge du contrôle de légalité du haut-commissariat. Le comité syndical a maintenu pourtant sa position en émettant un avis favorable au maintien de cet agent. L'État a finalement déféré cette décision de prolongation devant la juridiction administrative, qui a annulé l'arrêté et la délibération correspondant en date du 30 juin 2017. L'agent a cessé ses activités le lendemain de la notification du jugement, soit le 6 juillet 2017.

Depuis cette date, ce cadre n'a pas été remplacé.

La Chambre invite le syndicat à faire preuve désormais de davantage de rigueur administrative en matière de gestion du personnel.

6.2.4 Des règles d'hygiène et de sécurité peu suivies

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. »

Un agent a été nommé en 2013 et a pris ses fonctions à compter du 1^{er} décembre 2013.

Cependant, cet agent en charge des règles d'hygiène et de sécurité (AHST) n'a jamais été destinataire d'une lettre de cadrage de la part de son employeur.

L'AHST a en revanche bénéficié de formations techniques à partir de 2013, sous la forme de huit sessions. Il n'a pas été en mesure de dispenser une formation à ses collègues du syndicat en matière de d'hygiène et de sécurité au travail comme il aurait dû le faire. Dès lors, la Chambre demande au syndicat d'organiser sans délai les formations internes dédiées à la prévention des risques professionnels.

Par ailleurs, la loi du Pays n° 2010-10 du 19 juillet 2010 relative à la santé au travail a ajouté dans le code du travail applicable en Polynésie française une partie relative à la sécurité au travail. A été rendu obligatoire la production par les employeurs, avant le 31 décembre 2013, d'un document d'analyse des principaux risques – DUERP, auxquels sont exposés les agents¹⁵. Le document unique a été validé par délibération du comité syndical réuni le 14 mai 2014. Il contient un plan d'actions qui précise six mesures correctives à prendre. Seules deux ont été mises en œuvre. Ce document n'a fait l'objet d'aucune mise à jour.

Compte tenu des insuffisances constatées en matière de prévention et de gestion des risques, la Chambre formule la recommandation suivante :

Recommandation n°7 : Se conformer aux prescriptions en matière d'hygiène et de sécurité au travail.

¹⁵ La Caisse de Prévoyance Sociale impose aux employeurs de tenir sur chaque site de travail un document unique d'évaluation des risques professionnels - DUERP

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La Chambre a identifié une série étoffée de pistes de progrès en matière de gestion du personnel. Cette fonction est à professionnaliser, par la mise en place de procédures et de compétences internes suffisantes, notamment en matière d'évaluation annuelle individuelle, de projets de service, du suivi des congés, du plan de formation, et des conditions d'hygiène et de sécurité.

ANNEXES

Annexe n° 1. Réponse de M. Teina MARAEURA, ancien Président du SIVMTG 30

Annexe n° 1. Réponse de M. Teina MARAEURA, ancien Président du SIVMTG

POLYNESIE FRANCAISE
Tuamotu-Gambier

REPUBLIQUE FRANCAISE
Liberté - Égalité - Fraternité

COMMUNE DE RANGIROA

Rangiroa - Mataiva - Tikehau - Makatea

Monsieur Teina MARAEURA
Maire de la commune de RANGIROA

Rangiroa, le 23 novembre 2018
N°67/2018

A

Monsieur Jean LACHKAR
Président de la Chambre territoriale des comptes de
Polynésie Française
B.P. 331 98713 PAPEETE
polynesiefrancaise@crtc.ccomptes.fr



Objet : votre courrier n°20218-462 du 22 octobre 2018.

Monsieur le Président,

Je tiens, par la présente, à vous confirmer avoir bien reçu et pris note du rapport d'observations définitives avec vos recommandations sur la gestion du Syndicat Intercommunal à Vocation Multiple des TUAMOTU GAMBIERS (SIVMTG) sur les exercices 2014 et suivants.

Si bien évidemment, je tacherai au mieux de contribuer, à mon niveau, à l'application de vos recommandations, je n'ai en outre pas d'autres remarques ou réponses particulières à formuler en retour.

Je vous prie de recevoir, monsieur le Président, mes sincères salutations.



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

