



Papeete, le 24 octobre 2019

Le président

à

Monsieur Jacque GRAFFE
Maire de PAEA

n° 2019-419
Envoi dématérialisé 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 Paea.

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 Paea concernant les exercices 2011 et suivants annexée de 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 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 et la réponse jointe sont transmis au haut-commissaire de la République ainsi qu'au directeur local des finances publiques de la Polynésie française.

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



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

COMMUNE DE PAEA

Exercices 2011 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la Chambre le 10 juillet 2019.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	5
RECOMMANDATIONS.....	8
INTRODUCTION.....	9
1 FIABILITÉ DES COMPTES	11
1.1 Un conseil municipal doté de son règlement intérieur.....	11
1.2 Publicité des actes et des débats du conseil municipal	11
1.3 Une information diffusée au conseil municipal incomplète	11
1.3.1 Une information budgétaire perfectible.....	11
1.3.2 Des taux de réalisation des prévisions budgétaires en investissement insuffisants	13
1.4 Une fiabilité du bilan à améliorer	14
1.4.1 La gestion des immobilisations.....	14
1.4.2 Le passif.....	16
1.4.3 L'actif	17
2 SITUATION FINANCIÈRE	18
2.1 Un pilotage financier à définir	18
2.2 L'épargne, faible, est défavorablement orientée.....	19
2.3 Des dépenses de fonctionnement en hausse.....	21
2.3.1 Les autres charges de gestion.....	21
2.3.2 Les charges à caractère général	21
2.3.3 Les charges de personnel	22
2.3.4 Les subventions de fonctionnement.....	23
2.4 Des recettes dépendantes des produits de transfert.....	24
2.5 Des investissements trop assujettis aux opportunités de subventions	24
2.6 Un endettement mesuré.....	26
3 LES SERVICES ENVIRONNEMENTAUX.....	27
3.1 Un service public de l'eau à la peine	27
3.1.1 L'eau n'est toujours pas potable	27
3.1.2 Des irrégularités administratives	28
3.1.3 Un défaut de transparence.....	29
3.1.4 Une compétence communale trop longtemps délaissée.....	30
3.1.5 Une programmation de travaux qui reste à formaliser.....	31
3.1.6 Des fuites très pénalisantes.....	31
3.2 La compétence communale en matière d'assainissement des eaux usées n'est que peu exercée.....	34
3.2.1 La station d'épuration communale	34
3.2.2 Des équipements individuels de traitements laissés sans surveillance	36
3.2.3 Un projet de schéma directeur retardé	36
3.2.4 Rappel de la responsabilité du maire	37
3.3 Les déchets.....	38
3.3.1 Une organisation à professionnaliser.....	38
3.3.2 Un budget sous perfusion du budget communal.....	39

4	LE SOUTIEN AUX ASSOCIATIONS.....	40
4.1	Le poids limité des aides accordées	41
4.2	La procédure d'attribution et de suivi des aides	42
4.2.1	Une traçabilité incomplète	42
4.2.2	L'attribution des aides	43
4.2.3	Un suivi municipal perfectible.....	43
5	GESTION DES RESSOURCES HUMAINES	44
5.1	Une organisation interne à moderniser	44
5.2	Un pilotage RH à professionnaliser	45
5.2.1	Le suivi des effectifs et de la masse salariale est absent.....	45
5.2.2	Des effectifs en augmentation sur la période	45
5.3	Un absentéisme qui n'est pas suivi	47
5.4	Une mise en œuvre laborieuse de la fonction publique communale	48
5.4.1	L'intégration des agents contractuels comme fonctionnaires.....	48
5.4.2	La formation statutaire des agents et leur évaluation annuelle	49
5.4.3	Les conditions de mise en œuvre des règles d'hygiène et de sécurité	49
5.4.4	La publicité obligatoire des vacances d'emplois permanents.....	50
5.4.5	Primes, indemnités et temps de travail	50
	ANNEXES	52

SYNTHÈSE

La commune de Paea compte 13 021 habitants au vu du dernier recensement conduit en 2017, contre 12 541 en 2012. Cette croissance démographique rend impérieux de doter la commune de règles d'urbanisme et de gestion de l'espace, complètes et efficaces, ce qui n'est pas tout à fait le cas jusqu'à présent.

Une fiabilité des comptes perfectible

Les séances du conseil municipal bénéficient d'une organisation conforme, au travers notamment de son règlement intérieur adopté, et de la publication régulière de ses comptes-rendus. Si les documents budgétaires, pour ce qui les concernent, sont globalement de qualité, ces derniers méritent toutefois certains perfectionnements. La commune est ainsi invitée à se conformer davantage aux prescriptions contenues dans le C.G.C.T. et dans les nomenclatures comptables, afin notamment d'améliorer la qualité de l'information diffusée aux élus. Il serait également de bonne gestion que l'ordonnateur assure une meilleure fiabilité de son bilan financier et de ses prévisions en matière d'investissement.

Une situation financière défavorablement orientée

La commune compte, au 31 décembre 2017, trois budgets annexes à son budget principal. Ceux de l'eau et des déchets ont été créés en 2011, alors que celui de l'assainissement existe depuis 2012.

La commune est confrontée au cours de la période sous revue à une épargne insuffisante, qui, au surplus, a tendance à se dégrader. En 2017, elle est ainsi deux fois inférieure à la moyenne constatée dans les communes de la strate des Iles-du-Vent. Cette situation préoccupante la rend trop dépendante des opportunités de subventions, ce qui participe de la désorganisation de son calendrier d'investissement.

En matière de recettes, la commune est globalement confrontée à des ressources plutôt rigides, s'agissant en grande partie de dotations. Dès lors, la collectivité a comme seule marge de manœuvre, pour redresser la situation, de réduire ses dépenses. Or, au cours de la dernière période, elle n'en a pas pris le chemin. En premier lieu, elle ne s'est pas dotée d'outils de suivi sous la forme d'indicateurs financiers. En second lieu, certaines dépenses ont augmenté de façon significative, comme les charges à caractère général (+ 36% de 2014 à 2018). En dernier lieu, le budget principal alimente chaque année, sous la forme de subventions, les budgets annexes des services environnementaux, eau, déchets et assainissement. Ces aides, qui ont financé des carences de gestion plutôt que des projets d'investissement structurants, représentent entre 2014 et 2018 une dépense cumulée de 593 MF CFP. Dans l'hypothèse où ces budgets annexes auraient atteint l'équilibre grâce à des recettes propres, le taux d'épargne de la commune, multiplié par trois, serait ainsi parvenu à des niveaux satisfaisants de l'ordre de 15%.

Des compétences environnementales délaissées et coûteuses

Le service municipal de l'eau potable

Depuis 2011, la commune a créé son budget annexe de l'eau, comme elle devait le faire. Pourtant, Paea tarde, depuis, à s'emparer véritablement de cette compétence, de sorte que l'objectif d'atteindre un taux de 100% de conformité, prérequis indispensable pour offrir une eau dite potable, reste lointain.

Ce budget n'atteint pas l'équilibre sans les subventions du budget principal, malgré des investissements limités. Le principal handicap réside de fait dans la quasi absence de compteurs, obligeant la collectivité à pratiquer une facturation au forfait, et dont le prix n'est pas en rapport avec le coût réel du service. Dépourvue de système interne de suivi de l'activité, la commune ne sait pas calculer le coût réel rendu au m³. Cette lacune participe d'un manque certain de transparence dans la gestion du service, au détriment des membres du conseil municipal et des usagers, malgré les obligations posées par le C.G.C.T. depuis 2008. Ainsi, le dernier schéma directeur, produit en 2016, n'a jamais été discuté en conseil municipal. Sur ce point, la Chambre alerte l'ordonnateur sur la nécessité de créer les conditions d'un portage politique partagé et de se doter d'une feuille de route.

En outre, la plupart des installations techniques ne sont pas conformes lorsque sont considérées les obligations contenues dans le code de l'aménagement.

L'économie du service de l'eau est également désorganisée par un gaspillage élevé de la ressource. Le réseau de distribution, ancien, enregistre en effet un taux de fuite significatif. Le cumul, depuis 2014, de ces pertes en eau, représente en valeur l'équivalent de plus de deux années de production, soit près de 158 MF CFP.

Quelques progrès sont toutefois enregistrés en toute fin de période. Des actions ont en effet été engagées depuis 2017, par l'amorce de travaux de remplacement de conduites, et par la pose des premiers compteurs. La commune a indiqué avoir pour objectif de se doter d'un service moderne d'ici 2021, en offrant, à tous, une eau potable facturée au réel.

L'assainissement des eaux usées

L'assainissement des eaux usées est essentiellement assuré par des installations individuelles privées, ainsi que par une station collective municipale qui reçoit les effluents de 90 logements. Cet équipement, qui est inadapté, pollue le site naturel en aval. La commune, qui a connaissance depuis de longues années de cette situation, n'a pas, pour autant, pris les mesures adéquates. Le schéma directeur de l'assainissement, qui reste à définir, devrait aboutir, selon l'ordonnateur, au plus tôt en 2020.

En conséquence, la collectivité a l'obligation de s'emparer véritablement de cette compétence, pour assurer, sur l'ensemble du territoire communal, la préservation de l'environnement et la sécurité sanitaire des populations. Pour ce faire, la collectivité doit tout particulièrement assurer la mise en place des contrôles des installations individuelles.

La compétence déchets

La commune assure en régie la collecte en porte à porte des déchets ménagers, des encombrants et des déchets verts, avant de les confier, pour traitement, à des partenaires public et privé. Si cette collecte est assurée convenablement selon la commune, ce service souffre néanmoins de lacunes importantes. L'ordonnateur justifie de cette situation par le niveau insuffisant de qualification du service. À l'identique de la compétence eau potable, la gestion

des déchets est assurée dans des conditions peu transparentes, faute de la production et de la diffusion aux élus et aux usagers, des rapports de suivi, qui sont rendus pourtant obligatoires depuis 2008 par le C.G.C.T. Dès lors, la commune doit mettre en place un pilotage de cette compétence à la fois technique et politique, notamment pour établir un coût du service en relation avec la vérité des prix.

L'aide aux associations nécessite un suivi plus rigoureux

Le soutien municipal aux associations est effectué sous la forme d'aides financières et par la mise à disposition de moyens techniques appartenant à la commune. En 2017, un total de 13 MF CFP a été octroyé à 11 associations locales. La procédure d'attribution est dans l'ensemble satisfaisante au cours de la période, même si celle-ci doit être complétée par l'adoption d'un règlement, ce que la commune s'est engagée à réaliser dès 2019. En revanche, des efforts de rigueur sont à envisager s'agissant du suivi des aides et du fonctionnement des associations bénéficiaires après attribution.

Une gestion des ressources humaines à professionnaliser

La compétence Ressources Humaines souffre d'un manque certain de qualifications internes, ce qui empêche la commune de conduire une gestion de qualité dans ce domaine. Le premier organigramme des services n'a été adopté qu'en 2018, et de nombreux outils, pourtant fondamentaux, sont absents, comme le suivi des effectifs.

Dans ces conditions peu favorables, la mise en place à Paea du statut de la fonction publique communale, applicable depuis 2012, et qui comprend des dispositions essentielles, a été laborieuse. En effet, la plupart des agents n'ont bénéficié de l'intégration qu'en 2018, dernière année du calendrier réglementaire.

En conséquence, la Chambre demande à la commune de professionnaliser, sans délai, cette compétence interne, en se dotant des ressources et des outils adéquats.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n°1 : Mettre en œuvre, dès 2019, un contrôle de gestion.

Recommandation n° 2 : Assurer, dès 2019, un suivi régulier d'indicateurs de santé financière, dont a minima les ratios obligatoires d'informations financières du compte administratif.

Recommandation n° 3 : Mettre en conformité les installations de production d'eau potable au regard des dispositions du code de l'aménagement.

Recommandation n° 4 : Améliorer dès 2019 la transparence de l'action du service communal de l'eau par la production et la communication du règlement de service, des rapports annuels du conseil d'exploitation de la régie de l'eau, ainsi que du rapport annuel sur le prix et la qualité du service public d'eau potable, conformément aux dispositions du C.G.C.T.

Recommandation n° 5 : Suivre régulièrement les indicateurs techniques et surtout les indicateurs financiers obligatoires prévus au rapport annuel sur le prix et la qualité des services publics de l'eau potable (arrêté n°141 DIPAC du 26 mars 2010).

Recommandation n° 6 : S'assurer dans les plus brefs délais, par des contrôles et des actions appropriées, de la conformité de l'ensemble des installations de traitement des eaux usées présentes sur la commune.

Recommandation n° 7 : Organiser le pilotage administratif et financier de la compétence communale en matière de déchets.

Recommandation n° 8 : Améliorer dès 2019 la transparence du service communal de collecte des déchets, par la production et la communication du règlement de service, du plan de gestion, et du rapport annuel sur le prix et la qualité, conformément aux dispositions du C.G.C.T.

Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a indiqué, s'agissant des huit recommandations formulées par la Chambre, que - celles-ci - « nous en convenons, participent d'une amélioration de la qualité du service rendu à l'ensemble de nos administrés par un pilotage plus précis de nos compétences. Parmi ces dernières, les compétences environnementales qui incombent (et affectent) l'ensemble des communes de Polynésie française. »

INTRODUCTION

Présentation

Comme la plupart des communes de Polynésie française, la commune de Paea a été créée par la loi n°71-1028 du 24 décembre 1971.

Situé sur la côte ouest de l'île de Tahiti, le territoire administratif de la commune s'étend sur près de 65 km². Le dernier recensement de la population, qui a été conduit en 2017 en Polynésie française, a permis de dénombrier 13 021 habitants, contre 12 541 en 2012, soit une hausse de + 3,83 %. Cette augmentation est légèrement supérieure au taux moyen constaté aux Iles-du-Vent (+ 3,21%). Cette évolution démographique justifie plus encore qu'ailleurs, que la commune porte une attention particulière aux outils règlementaires d'urbanisme et d'organisation de l'espace. En l'espèce, cela n'est pas tout à fait le cas.

En effet, si le plan général d'aménagement – PGA, rendu exécutoire le 1er juin 2006¹, est en cours de révision depuis 2016, aucun plan d'aménagement de détail n'y est associé. En outre, le plan de prévention des risques n'a jamais été présenté au conseil municipal en vue de son approbation. Enfin, aucun plan de gestion de l'espace maritime – PGEM n'a été engagé.

Procédure

Dans le cadre de son programme annuel de travail 2019, 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 Paea, sur les exercices 2011 et suivants.

M. Jacques GRAFFE, ordonnateur en fonction sur l'ensemble de la période, a été informé de l'ouverture du contrôle par un courrier individuel en date du 4 décembre 2018, qu'il a réceptionné le 6 décembre 2018.

Un entretien de début de contrôle a été organisé par le rapporteur sur place en mairie, avec M. Jacques GRAFFE, le 11 décembre 2018, conformément aux normes professionnelles en vigueur.

L'entretien de fin d'instruction prévu par l'article L.272-61 du code des juridictions financières a eu lieu le 22 février 2019 avec M. Jacques GRAFFE, en mairie, comme précédemment.

La chambre a arrêté ses observations provisoires en sa séance du 26 mars 2019. L'ordonnateur a adressé une réponse datée du 29 mai 2019, enregistrée le 31 mai au greffe de la juridiction.

La chambre territoriale des comptes en a pris acte dans son délibéré du 10 juillet 2019. Les observations définitives reproduites ci-après ont été notifiées à M. Jacques GRAFFE. 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 Arrêté n° 501 CM du 1er juin 2006 rendant exécutoire le plan général d'aménagement de la commune de Paea

Contrôle précédent de la Chambre

La Chambre a produit un rapport définitif – ROD, en 2011. Ce rapport a porté sur la période 2004 à 2010. M. Jackie GRAFFE était déjà ordonnateur à cette époque. A cette occasion, la Chambre avait formulé trois observations majeures :

- Une situation financière saine, qui devrait, notamment, inciter la commune à organiser les services environnementaux municipaux ;
- Une gestion des ressources humaines mal maîtrisée ;
- Des subventions communales versées aux associations qui ne respectent pas la réglementation ;

Dès lors, une attention particulière est portée dans le présent rapport sur sept points :

- La fiabilité des comptes ;
- La situation financière ;
- La gestion des ressources humaines ;
- L'aide aux associations ;
- Le service public de l'eau ;
- Le service public de l'assainissement ;
- Le service public des déchets communaux.

1 FIABILITÉ DES COMPTES

1.1 Un conseil municipal doté de son règlement intérieur

Conformément à la législation, la commune a adopté le 5 juin 2014 le règlement intérieur prévu par l'article L.2121-8 du C.G.C.T. (Art. L.2573-5) dans les six mois suivant son installation, suite aux élections tenues les 23 et 30 mars 2014.

Par ailleurs, l'obligation fixée par l'article L. 2121-7 du C.G.C.T., de tenir au moins une réunion du conseil municipal par trimestre, a été respectée.

1.2 Publicité des actes et des débats du conseil municipal

Outre l'archivage des délibérations dans un registre, les travaux du conseil municipal de Paea sont portés à la connaissance du public par l'intermédiaire d'un compte rendu de réunion, donnant lieu à approbation par l'assemblée lors de sa séance suivante et affiché en mairie.

Par ailleurs, la mise en place d'une charte de l' élu local posée par la loi n° 2015-366 du 31 mars 2015², qui affirme les principes déontologiques applicables aux titulaires de mandats locaux, doit être remise aux conseillers municipaux lors de la première réunion du conseil municipal. Cela n'a pas encore été le cas à Paea, puisque l'installation du conseil municipal est antérieure à la loi précitée. Pour autant, la commune a fait part de sa vigilance sur ces questions de conflits d'intérêts, comme le montrent les discussions qui ont eu lieu à l'occasion des débats d'orientation budgétaire en 2017 et en 2018 sur l'attribution de subventions.

1.3 Une information diffusée au conseil municipal incomplète

1.3.1 Une information budgétaire perfectible

1.3.1.1 La note explicative de synthèse

Dans les communes de 3 500 habitants et plus, une note explicative de synthèse sur les affaires soumises à délibération doit être adressée avec la convocation aux membres du conseil municipal. Les conseillers doivent, avec la note de synthèse, pouvoir disposer d'une information leur permettant d'appréhender le contexte, de comprendre les motifs de droit et de fait des mesures envisagées, et de mesurer les implications de leurs décisions.

² Art. L. 1111-1-1 du CGCT (art. 1811-3).

La communication du rapport d'orientation budgétaire telle que pratiquée à l'occasion de la tenue du débat d'orientation budgétaire – DOB, peut, en l'espèce, être considérée comme une note explicative de synthèse, ce qui offre une situation satisfaisante.

1.3.1.2 Des débats d'orientation budgétaire en progrès

En application de l'article L.2312-1 du C.G.C.T. (Art L.2573-39), dans les communes de 3 500 habitants et plus, le maire présente au conseil municipal, dans un délai de deux mois précédant l'examen du budget, un rapport sur les orientations budgétaires, les engagements pluriannuels envisagés ainsi que sur la structure et la gestion de la dette. Ces orientations doivent permettre d'évaluer l'évolution prévisionnelle du niveau d'épargne brute, d'épargne nette et de l'endettement à la fin de l'exercice auquel se rapporte le projet de budget. Ce rapport, dont l'organisation est détaillée à l'article D.2312-3 du C.G.C.T. (D.2573-30), donne lieu à un débat au conseil municipal, dans les conditions fixées par le règlement intérieur prévu à l'article L.2121-8 (L.2573-5).

La commune n'a pas présenté le rapport, tel que prévu, dans les formes requises par les dispositions précitées du C.G.C.T. pour les budgets 2014, 2015³ et 2016⁴. Les délibérations en cause prennent simplement acte de la tenue du débat, sans autre précision. Le DOB doit donc être regardé dans ce cas d'espèce comme s'étant tenu sans que les conseillers municipaux aient bénéficié de l'information prévue par les dispositions législatives susmentionnées, ce qui constitue une irrégularité substantielle dans la procédure d'adoption du budget primitif⁵.

Pour 2017 et 2018, les débats d'orientation budgétaire⁶ tenus sur la base d'un rapport de présentation pour les différents budgets tiennent compte des prescriptions du C.G.C.T., à l'exception des engagements pluriannuels.

Dès lors, la Chambre encourage la commune à poursuivre ses efforts dans ce domaine, afin de fournir aux élus une information précise et complète.

1.3.1.3 Des documents budgétaires à compléter

Les documents du budget principal et des budgets annexes ne correspondent pas complètement aux modèles définis par l'instruction budgétaire et comptable en vigueur. Ils ne participent donc pas à la bonne information de l'assemblée délibérante.

Quelques pièces du compte administratif et du budget primitif sont ainsi manquantes ou se différencient de la maquette M14 relative aux modalités du vote du budget (I.B CA 2017, Annexe IV C1 BP 2017) ou bien ne sont pas renseignées, comme les annexes concernant la variation du patrimoine ou bien celles concernant les durées d'amortissement.

A contrario, il convient de ne pas insérer aux documents budgétaires, les annexes qui ne sont pas renseignées et qui sont sans objet (cf. par exemple annexes IV A7.1.1 sur l'état de

³ Délibération n° 77/14 du 23 décembre 2014.

⁴ Délibération n° 73/15 du 14 décembre 2015.

⁵ TA Nice, 19 janv. 2007, *M. Bruno Lang c/ Cne de Mouans-Sartoux*, n° 0201628: *BJCL* 2007. 324, *concl. Dieu*.

⁶ DOB du 7 février 2017.

ventilation des dépenses et des recettes des services d'eau et d'assainissement, dans la mesure où ils font l'objet de budgets annexes, ou bien l'état de répartition de la TEOM).

Pour rappel, les instructions budgétaires et comptables énoncent la liste des annexes obligatoires ainsi que la forme de leur présentation.

En conséquence, la Chambre invite la commune à rester vigilante sur la qualité de ses documents budgétaires en veillant au respect de la maquette M14 en vigueur.

1.3.1.4 Des budgets annexes à mettre en conformité

Les communes doivent constituer des budgets annexes pour la gestion de leurs services publics industriels et commerciaux (SPIC) conformément à l'article L. 2224-1 (art.L.2573-26).

L'instruction budgétaire et comptable M4 fixe le cadre de l'organisation budgétaire et comptable des régies, dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière ou de la seule autonomie financière, chargées de l'exploitation d'un service public à caractère industriel et commercial (SPIC).

Pourtant, les budgets annexes de la commune de PAEA sont présentés, à tort, selon la comptabilité M14, et ne sont donc pas conformes à l'instruction M4.

La commune est invitée dès lors à utiliser les nomenclatures comptables adéquates selon la nature du service public considéré.

1.3.2 Des taux de réalisation des prévisions budgétaires en investissement insuffisants

1.3.2.1 L'absence de gestion pluriannuelle des investissements

La commune ne suit pas ses projets d'investissement sous la forme de tables pluriannuelles, en dépenses et en recettes.

Il est donc difficile, pour les élus, de porter une appréciation d'ensemble permettant d'évaluer le rythme d'avancement de ces projets.

En conséquence, la Chambre ne peut que rappeler qu'il serait de bonne gestion que la commune, au regard de la taille significative de ses budgets, mette en place cet outil budgétaire de suivi et de projection des projets d'investissement dans la durée.

1.3.2.2 Les recettes

Si le taux moyen de réalisation en recettes de fonctionnement est en général élevé, la moyenne étant de 107% sur la période, il en va différemment des recettes d'investissement. Le taux moyen, après avoir atteint 90% en 2014, est bien trop faible depuis.

1.3.2.3 Les dépenses

Les taux de réalisation des dépenses de fonctionnement évoluent sur la période entre 71% et 86%. Ils sont nettement plus bas en investissement, ne dépassant jamais 41%.

Comme vu précédemment, les investissements ne sont envisagés et suivis que dans un cadre annuel, ce qui peut expliquer ces taux de réalisation insuffisants, ainsi que le montant important des crédits annulés. Ainsi en 2017, sur 1,28 Mrd F CFP de crédits ouverts en dépenses d'équipement, 685 MF CFP ont été annulés.

Tableau n° 1 : Taux d'exécution des crédits budgétaires votés

Budget principal	2014	2015	2016	2017
Investissement				
Dépenses réelles prévues	811 272 342	1 334 433 827	1 296 988 857	737 360 405
Dépenses réelles réalisées	139 367 498	309 729 802	459 405 684	302 547 980
Taux de réalisation des dépenses réelles	17%	23%	35%	41%
Recettes réelles prévues	219 686 919	499 235 680	887 024 267	324 562 531
Recettes réelles réalisées	198 384 976	118 429 579	370 816 046	157 379 782
Taux de réalisation des recettes réelles	90%	24%	42%	48%
Fonctionnement				
Dépenses réelles prévues	1 250 566 655	1 102 210 034	1 117 028 729	1 300 425 713
Dépenses réelles réalisées	892 963 432	922 574 507	964 540 247	994 193 983
Taux de réalisation des dépenses réelles	71%	84%	86%	76%
Recettes réelles prévues	922 582 729	913 022 896	923 343 789	950 330 200
Recettes réelles réalisées	980 563 182	969 500 854	993 524 727	1 043 155 515
Taux de réalisation des recettes réelles	106%	106%	108%	110%

Source : CTC d'après comptes administratifs de 2014 à 2017, estimation pour 2018.

Dès lors, les budgets n'ont pas constitué sur la période, un instrument de prévision fiable en matière d'investissement. La commune doit veiller à rapidement corriger cette lacune de gestion.

1.4 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.

1.4.1 La gestion des immobilisations

1.4.1.1 Comptabilisation et suivi du patrimoine : état de l'actif et inventaire

La responsabilité du suivi des immobilisations incombe, de manière conjointe, à l'ordonnateur et au comptable public. Le premier est chargé plus spécifiquement du recensement des biens et de leur identification, par la tenue de l'inventaire, justifiant de la réalité physique des biens, alors que le second est responsable de leur enregistrement et de leur suivi à l'actif du bilan. L'inventaire et l'état de l'actif ont des finalités différentes mais doivent, en toute logique, correspondre.

Le contrôle effectué porte donc sur la correspondance entre la valeur des immobilisations figurant au compte de gestion 2017, et donc au bilan, et le montant du total des subdivisions correspondantes de l'état de l'actif.

Le rapprochement entre l'inventaire fourni par la commune et la balance du compte de gestion 2017 produit par le comptable, fait ressortir plusieurs différences notables sur les comptes d'immobilisation comme le montrent quelques exemples ci-dessous.

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

Tableau n° 2 : Écarts entre l'inventaire communal et la balance de gestion (Extrait)

Compte	Balance du compte de gestion	Inventaire	Ecart
2031	22 503 049	1 908 005	20 595 044
205	16 552 542	4 501 370	12 051 172
2111	282 929 084	250 442 158	32 486 926
2118	184 912 316	-	184 912 316
2128	34 837 336	13 945 592	20 891 744
21311	159 226 915	-	159 226 915
21312	1 217 601 007	226 959 870	990 641 137

Source : inventaire et compte de gestion

1.4.1.2 Les subventions d'équipement

Les subventions d'équipement versées par la commune à des personnes publiques, qui sont inscrites au compte 204, peuvent s'amortir sur des durées de cinq ans (biens mobiliers, matériels ou études), de 15 ans (biens immobiliers ou installations) ou de 30 ans (projets d'infrastructure d'intérêt national), et sur une durée de cinq ans lorsqu'elles sont versées à des personnes de droit privé. Dès lors qu'une subvention d'équipement est totalement amortie, elle doit être sortie du bilan.

Sur le compte utilisé par la commune concernant les personnes privées, la subvention de 9 MF CFP versée avant 2011 et totalement amortie en 2012, n'est sortie du bilan qu'en 2017, ce qui indique un défaut de suivi de la collectivité dans ce domaine.

La collectivité attribue également des subventions à des personnes publiques depuis 2012, concernant des biens mobiliers, matériels ou études. Celles-ci sont donc amortissables sur cinq ans maximum. Or, aucune opération de réduction du débit n'étant intervenue jusqu'en 2017, la commune est invitée à veiller à la bonne application de l'instruction M14.

1.4.1.3 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 au compte 23 sont alors inscrites au compte 21 par opération d'ordre non budgétaire.

Si sur le budget principal les opérations d'intégration des travaux en cours sont effectuées, il n'en est pas de même sur les budgets annexes de l'eau et des déchets, qui voient leur compte 23 en solde inchangé ou augmenté, sans opération au débit, preuve de la non application de l'instruction comptable utilisée.

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

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

L'état concernant les sorties d'immobilisations⁷ n'est pas renseigné pour les années 2015 et 2016 au cours de laquelle des actifs ont pourtant été cédés. En revanche, les opérations comptables de cession ont pour leur part été correctement effectuées.

1.4.2 Le passif

1.4.2.1 La comptabilisation des amortissements

L'amortissement pour dépréciation est la constatation comptable d'un amoindrissement irréversible de la valeur d'un élément d'actif résultant de l'usage, du temps, du changement de technique ou de toute autre cause. Il a pour but d'assurer le renouvellement des immobilisations.

La délibération n° 56/05 du 21 novembre 2005 indique les durées retenues concernant les biens renouvelables. Les durées d'amortissement, lorsqu'elles sont prévues par la commune, respectent en général les barèmes indicatifs préconisés par la nomenclature M14.

Cependant, les durées d'amortissement fixées par la délibération évoquée précédemment, ne semblent pas toujours appliquées. Plusieurs exemples de ces disparités apparaissent au vu de l'inventaire concernant le budget principal fourni par la commune. Ainsi, du mobilier dont la durée d'amortissement est de huit ans sur la délibération, est amorti sur cinq ans sur l'inventaire produit. L'ascenseur de la mairie de Paea dont l'amortissement n'est pas prévu dans la délibération est en fait amorti sur 8 ans dans l'inventaire, les climatiseurs sont amortis sur deux ans dans l'inventaire mais la durée d'amortissement de ce matériel n'est pas prévue dans la délibération.

En conséquence, la commune doit mettre à jour sa délibération relatives aux durées d'amortissement, qu'elle doit ensuite scrupuleusement respecter.

1.4.2.2 Les provisions

Pour garantir 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

⁷ Ce qui correspond au tableau A10.2 de la maquette budgétaire M14.

l'article L.2321-2 (article L.2573-41) du C.G.C.T., et de l'article R.2321-2 du C.G.C.T. (article D.2573-32⁸). Ces provisions en question peuvent être utilisées pour constater des annulations de titres ou des admissions en non-valeur pour des titres non encore prescrits.

Depuis 2011, des sommes importantes figuraient déjà en restes à recouvrer sur les comptes de tiers à hauteur de 335 MF CFP sur le budget principal.

La commune a inscrit des provisions seulement depuis 2015, sur recommandation du comptable public, afin de compenser le risque lié aux restes à recouvrer sur comptes de tiers. Compte tenu des montants importants en cause, un étalement dans le temps a été effectué sur cinq ans.

1.4.3 L'actif

Sur la période contrôlée, la commune n'a pas retracé dans ses comptes de travaux en régie.

Les travaux en régie sont des travaux réalisés par du personnel communal rémunéré directement par la collectivité, et qui met en œuvre des moyens en matériel et outillage acquis ou loués. Ces travaux sont supportés au cours de l'exercice en section de fonctionnement. Par compensation, les débits portés à des comptes de charge de fonctionnement sont portés à l'issue en investissement, ce qui évite que les charges pèsent sur les résultats d'un exercice, alors que les exercices successifs profiteront de cet investissement.

Plusieurs achats de fourniture de petit équipement ont été relevés en 2017 dont l'intitulé permet de penser qu'ils sont destinés à augmenter la valeur ou la durée de vie d'un bien immobilisé, comme du bois pour étagères d'entrepôt, des matériels pour portails, vestiaires ou bien estrade, ou par ailleurs en vue de créer une immobilisation (bois pour les tableaux élections présidentielles 850 000 F CFP).

La collectivité est par conséquent invitée à inscrire correctement ses dépenses, dès lors qu'il s'agit de montants importants d'achats susceptibles d'enrichir son patrimoine.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Si les séances du conseil municipal bénéficient d'une organisation adaptée, au travers notamment de son règlement intérieur et de la publication régulière de ses comptes-rendus, les documents budgétaires, globalement de qualité, méritent pourtant certains progrès. La commune est ainsi invitée à se conformer davantage aux prescriptions du C.G.C.T. et aux

⁸ 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. »

nomenclatures comptables, afin d'améliorer la qualité de l'information diffusée aux élus. Il serait de bonne gestion également que l'ordonnateur assure une meilleure fiabilité de ses prévisions en matière d'investissement et de son bilan financier.

2 SITUATION FINANCIÈRE

L'analyse de la situation financière porte sur les années 2014 à 2017 à partir des comptes définitifs votés. L'exercice 2018, qui a fait l'objet d'un contrôle à partir des documents provisoires, n'a donc qu'une valeur indicative.

La commune de Paea compte trois budgets annexes au 31 décembre 2017, dont l'eau et les déchets créés en 2011, ainsi que l'assainissement depuis 2012.

Compte tenu de l'importance relative du budget principal retracé dans le tableau ci-dessous, l'analyse a porté essentiellement sur celui-ci, avec si nécessaire, des éclairages ponctuels sur les budgets annexes.

Tableau n° 3 : Budget principal et budgets annexes

VOLUMES FINANCIERS en F CFP		
Budgets	recettes de fonctionnement	recettes d'investissement
Budget principal	1 121 972 674	225 821 095
Budget eau	80 224 671	63 746 413
Budget OM	131 693 165	32 306 705
Budget assaisst	4 384 000	101 118

Source : compte administratif 2017.

2.1 Un pilotage financier à définir

La commune ne formalise pas d'objectifs cibles sous la forme de ratios financiers, tout au plus, elle fait référence dans les DOB 2017 et 2018 à la part des charges de personnel dans les dépenses réelles de fonctionnement.

Au vu de la taille de la collectivité, il serait pourtant de meilleure gestion que celle-ci définisse des indicateurs financiers qui lui permettent de mesurer en particulier l'évolution pluriannuelle de ses dépenses, de ses recettes, de son épargne ainsi que de son endettement. La commune ne peut le faire correctement qu'en mettant également en place un contrôle de gestion interne adéquat, afin de créer ses propres capacités de suivi de l'évolution pluriannuelle de ses principaux postes de dépenses.

Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur indique que « nous sommes conscients qu'un pilotage financier plus rigoureux doit être mis en place. »

2.2 L'épargne, faible, est défavorablement orientée

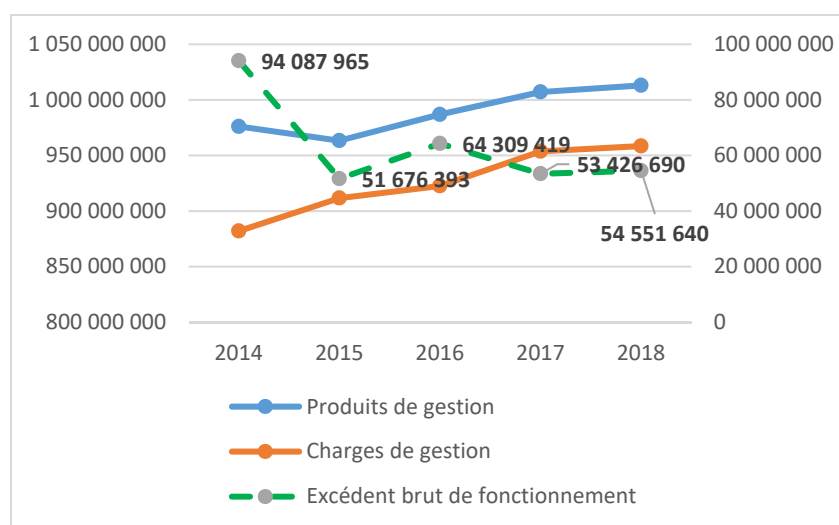
Les charges de gestion ont augmenté de 76 millions de F CFP entre 2014 et 2018, alors que les produits de gestion ont progressé seulement de 37 millions de F CFP, soit une évolution moyenne de +2,1% pour les charges et de +0,9% pour les produits⁹.

L'examen de l'excédent brut de fonctionnement (EBF), qui correspond à la différence entre les produits et les charges réels de fonctionnement, confirme cette tendance défavorable. L'EBF a, en effet, diminué de 40 MF CFP entre 2014 et 2018. Cette dégradation est d'ailleurs évoquée dans le rapport de présentation du débat d'orientation 2019.

En 2017, l'EBF par habitant est ainsi inférieur de plus de la moitié à celui observé dans les autres communes des Îles du Vent, soit 4 072 F CFP contre 9 997 F CFP¹⁰.

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

en francs CFP



Source : CTC d'après les comptes de gestion

Le taux d'épargne de gestion (EBF / produits de gestion), s'est dégradé sur la période avec un taux au plus bas à 5,3% en 2017, et de 5,4% en 2018 selon les données provisoires. Cette tendance défavorablement orientée est encore plus marquée lorsqu'est considérée une période plus longue. Pour mémoire, en effet, entre 2011 et 2013, ce taux a dépassé 10%.

⁹ Cette tendance est sensiblement la même sur la période 2011 à 2017 avec respectivement +2,3% pour les charges et +0,8% pour les produits.

¹⁰ Fiches AEF Îles du Vent 2017.

L'EBF d'une commune peut, a priori, être considéré comme satisfaisant quand il atteint ou dépasse le seuil de 20% des produits de gestion, sous réserve toutefois que la collectivité ne constate pas des produits exceptionnels récurrents significatifs.

Dans le cas de Paea, les subventions versées par la commune aux services publics environnementaux municipaux que sont l'eau, les déchets et l'assainissement, sont importantes et récurrentes, et constituent donc des charges de fonctionnement lourdes, inscrites au budget principal. Ces dépenses viennent donc grever substantiellement l'épargne de gestion de la commune.

Tableau n° 4 : L'EBF, la CAF brute et la CAF nette

<i>En Francs CFP</i>	2014	2015	2016	2017	2018	<i>Var. annuelle moyenne</i>
Produits de gestion (1)	976 079 046	963 341 731	986 902 786	1 007 128 750	1 013 041 900	0,9%
Charges de gestion	881 991 081	911 665 339	922 593 367	953 702 061	958 490 260	2,1%
Excédent brut de fonctionnement (2)	94 087 965	51 676 393	64 309 419	53 426 690	54 551 640	-12,7%
<i>taux d'épargne de gestion = (2) / (1)</i>	9,6%	5,4%	6,5%	5,3%	5,4%	
+/- Résultat financier	-8 352 609	-7 518 470	-6 868 578	-6 457 579	-6 094 844	-7,6%
- Subventions except versées aux spic	0	0	0	0	0	
+/- Autres produits et charges excep. réels	-559 486	814 468	123 025	30 348 842	-24 639	
CAF brute (3)	85 175 871	44 972 390	57 563 866	77 317 953	48 432 157	-13,2%
<i>taux d'épargne brute moyen = (3) / (1)</i>	8,7%	4,7%	5,8%	7,7%	4,8%	
- Annuité en capital de la dette	19 324 277	19 478 513	9 819 920	9 819 920	9 819 920	
CAF nette ou disponible	65 851 594	25 493 877	47 743 946	67 498 033	38 612 237	0,6%
<i>CAF nette/produits</i>	6,7%	2,6%	4,8%	6,7%	3,8%	

Source : CTC d'après comptes administratifs

Le taux d'épargne brute moyen sur la période (CAF brute / produits) qui était avec 5,8% en 2015, inférieur à la moyenne des communes des Îles du vent (7%), a progressé en 2017 grâce aux produits exceptionnels pour près de 29 MF CFP, provenant de la clôture du syndicat central hydraulique SCH. Il a nettement baissé en 2018 pour atteindre 4,8%.

Dans ce contexte, la commune doit réduire ses dépenses, et notamment parvenir rapidement à établir l'équilibre de ses budgets annexes environnementaux, à partir de leurs recettes propres (Cf. infra le chapitre dédié à ces services).

2.3 Des dépenses de fonctionnement en hausse

Les charges courantes (charges de gestion et charges d'intérêt) s'élèvent à 964 MF CFP en 2018 et ont progressé de 2% sur la période sous contrôle, sous l'effet notamment de la hausse des charges à caractère général, des autres charges de gestion et des charges de personnel.

2.3.1 Les autres charges de gestion

Les autres charges de gestion ont connu une évolution moyenne de +7% entre 2014 et 2018 (+22 MF CFP). L'exploitation des fichiers de mandats transmis par l'ordonnateur ainsi que l'examen des comptes fait apparaître un quasi doublement des contributions aux organismes de regroupement et autres contributions obligatoires¹¹ entre 2014 et 2015 (de 43 MF CFP à 79 MF CFP). En effet, la contribution de la commune au syndicat mixte Fenua Ma a fortement augmenté sur la période 2014/2017 (+25 MF CFP), conséquence de la baisse de la subvention du Pays versée au syndicat mixte. Le doublement de la contribution au syndicat mixte intercommunal pour la gestion de la fourrière animale doit être également notée (12 MF CFP en 2018).

En outre, les remboursements effectués à la commune de Punaauia sont la contrepartie des interventions des pompiers à Paea pour les périodes 2012 à 2016. Depuis, avec la mise en route d'un service de secours fonctionnant 24 heures sur 24 à Paea, la commune satisfait à l'essentiel de ses besoins et fournit d'ailleurs même ses services aux communes avoisinantes. Or, la commune n'aurait pas facturé ce service fourni alors qu'elle devrait le faire. Le fonctionnement du centre de secours de Paea coûte près de 100 MF CFP par an.

Tableau n° 5 : Les contributions aux organismes de regroupement

	2014	2015	2016	2017	2018 (provisoire)
Fenua Ma	32 161 899	47 783 072	52 426 710	57 361 958	43 197 698
SPC	11 418 766	10 632 492	12 006 664	14 189 241	13 646 316
SIGFA	6 000 000	6 000 000	12 625 523	6 000 000	12 908 756
PUNAAUIA Pompiers		18 583 000	13 321 000	6 775 500	-
CUCS, <i>coop scol</i>		41 610	3 276 592	2 124 216	-
TOTAL	49 580 665	83 040 174	93 656 489	86 450 915	69 752 770

Source : comptes administratifs

2.3.2 Les charges à caractère général

Les charges à caractère général ont augmenté de 36% entre 2014 et 2018, passant de 139 millions à 188 millions de F CFP.

¹¹ Comptes 6554 et 6558.

L'examen détaillé des postes de dépenses à l'intérieur de ce chapitre a permis d'identifier les causes principales de cette progression :

- Les achats non stockés de matières et fournitures (c/606) et plus particulièrement les fournitures de petit équipement qui augmentent de 20%, soit + 7 MF CFP par rapport à 2014 ;
- Les vêtements de travail en variation de 62% (+8 MF CFP) dont une des explications avancées serait le fonctionnement permanent des services de secours ;
- Les fêtes et cérémonies ont progressé de 18% sur la période, avec une très forte augmentation en 2015 (+7 MF CFP). Une partie de cette progression provient de l'organisation, pour les 40 ans de la mandature du maire, de manifestations financées sur deniers communaux, pour un coût total de 5,1 MF CFP, dont un feu d'artifice (1 MF CFP), des boissons (95 256 F CFP), 2 300 repas (1,15 MF CFP), un « brunch tahitien » pour 450 personnes dans un hôtel de la place (2,6 MF CFP), et 400 plats (200 000 F CFP).

2.3.3 Les charges de personnel

Les charges de personnel constituent le premier poste des dépenses de fonctionnement. Si en 2017, elles représentaient 55,8% des dépenses de fonctionnement courantes, soit un ratio inférieur à celui observé aux Îles du Vent (59,99%), cet indicateur a subi une détérioration en 2018 pour approcher 60%.

La croissance constatée provient du recours accru au personnel extérieur (c/6218) dont le coût est passé de 4,6 MF CFP à 13,3 MF CFP, soit une augmentation de +43%. Ce compte retrace les versements d'indemnités horaires pour les sapeurs-pompiers volontaires à Paea avec un fonctionnement du service, comme vu précédemment, désormais opérationnel 24h/24. À cela s'ajoute un recours plus important au personnel non titulaire, ainsi qu'une majoration du régime indemnitaire. A cet égard, le coût du régime indemnitaire n'est inscrit au compte dédié (c/64118) pour la première fois qu'en 2018.

Tableau n° 6 : Structure des charges courantes de fonctionnement

<i>en francs CFP</i>	2014	2015	2016	2017	2018	Structure 2018	Var. annuelle moyenne
Charges à caractère général	138 544 937	178 749 209	161 210 056	171 476 458	188 289 342	19,5%	8,0%
+ Charges de personnel	506 055 817	528 252 953	510 819 871	535 862 480	565 492 491	58,6%	2,8%
+ Subventions de fonctionnement	167 552 603	100 275 000	136 574 475	137 288 667	113 235 678	11,7%	-9,3%
+ Autres charges de gestion	69 837 724	104 388 177	113 988 965	109 074 456	91 472 749	9,5%	7,0%
+ Charges d'intérêt et pertes de change	8 352 609	7 518 470	6 868 578	6 457 579	6 094 844	0,6%	-7,6%
= Charges courantes	890 343 689	919 183 809	929 461 945	960 159 639	964 585 104		2,0%
Charges de personnel / charges courantes	56,8%	57,5%	55,0%	55,8%	58,6%		

Source : CTC d'après comptes administratifs

2.3.4 Les subventions de fonctionnement

Les subventions versées sont en baisse de 9,3% sur la période. Il faut cependant préciser qu'elles avaient presque doublé en 2014 par rapport à 2013, avec une hausse de + 48,4%, du fait de l'abondement des budgets annexes, et que par ailleurs, les données provisoires 2018 demandent à être confirmées.

Les subventions versées aux personnes de droit privé sont en légère hausse, avec une variation annuelle moyenne de +2% sur la période.

Tableau n° 7 : Structure des subventions versées par la commune

<i>en F CFP</i>	2014	2015	2016	2017	2018	Var. annuelle moyenne
Subventions aux SPIC	155 417 603	88 540 000	124 474 476	124 238 667	100 335 678	-10,4%
Dont subv. au budget annexe de l'eau	46 799 615	34 200 000	50 561 341	40 000 000	40 335 678	
Dont subv. au budget annexe des déchets	95 592 930	51 670 000	69 631 249	82 238 667	60 000 000	
Dont subv. au budget annexe de l'assainissement	13 025 058	2 670 000	4 281 885	2 000 000	-	
Subventions aux personnes de droit privé	12 135 000	11 735 000	12 100 000	13 050 000	12 900 000	1,5%
Subventions totales	167 552 603	100 275 000	136 574 476	137 288 667	113 235 678	-9,3%

Source : CTC d'après les comptes administratifs.

2.4 Des recettes dépendantes des produits de transfert

Les produits de gestion ont connu, sur la période, une faible variation annuelle moyenne (+ 0,9%), nettement inférieure à celle des charges de gestion (+ 2,3%).

L'essentiel des produits de gestion provient des dotations et participations (85,5% en 2017).

Les dotations sont composées principalement de la dotation non affectée au fonctionnement du fonds intercommunal de péréquation (FIP) à hauteur de 63,4% en 2017 (58,1% à Huahine et 60,9% à Arue par exemple), et de la dotation globale de fonctionnement (DGF) à hauteur de 36,6%. La part du FIP est stable sur la période depuis 2015.

Les ressources fiscales fournissent en moyenne, sur la période, 13,1% des produits de gestion. Ces recettes sont essentiellement constituées des centimes additionnels sur imposition de terrain, à hauteur de 59% en 2017 (77 MF CFP) et par le produit de la taxe sur l'électricité (41% soit 54,2 MF CFP).

Tableau n° 8 : Composition des produits de gestion

<i>En F CFP</i>	2014	2015	2016	2017	2018	Var. annuelle moyenne
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	109 699 557	115 891 486	124 128 369	132 178 294	124 675 246	3,3%
Ressources d'exploitation	12 005 758	14 409 524	12 793 598	13 457 584	12 606 239	1,2%
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	854 373 731	833 040 722	849 980 819	861 492 873	875 760 415	0,6%
Produits de gestion	976 079 046	963 341 731	986 902 786	1 007 128 750	1 013 041 900	0,9%

Source : CTC d'après comptes administratifs

Les ressources d'exploitation ne constituent donc qu'un financement d'appoint (1,3% des ressources de gestion en 2017).

2.5 Des investissements trop assujettis aux opportunités de subventions

Le financement propre disponible de la commune atteint un cumul de 1,26 Mrd F CFP sur la période.

En 2017, il est constitué à hauteur de 41% par les subventions d'investissement, de 29% par le fonds intercommunal de péréquation et de 30% par l'épargne nette. En 2018, l'épargne nette ne représenterait plus que 11% de cet agrégat.

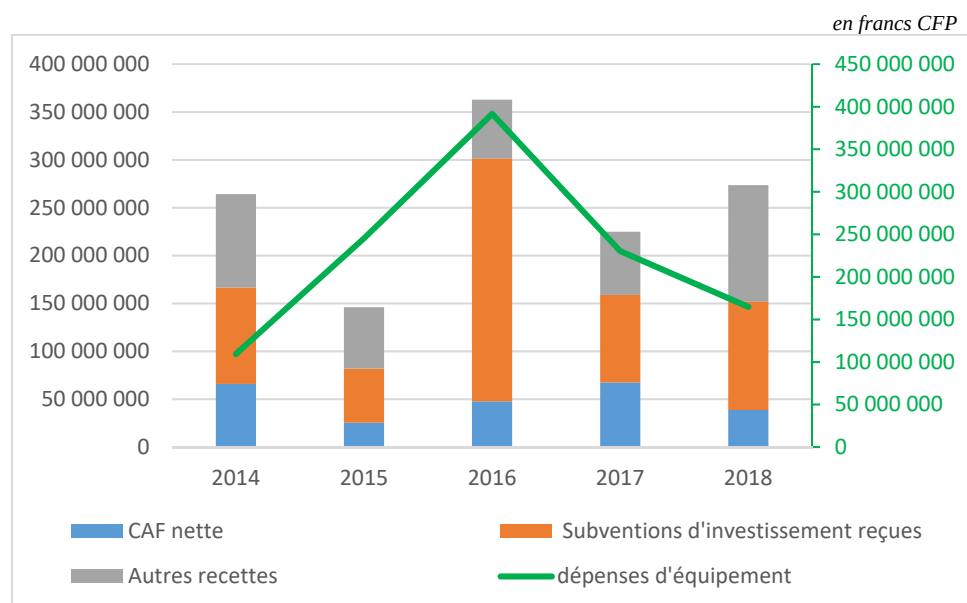
Tableau n° 9 : Financement propre disponible

en F CFP	2014	2015	2016	2017	2018	Cumul sur les années
CAF nette (A)	65 851 594	25 493 877	47 743 946	67 498 033	38 612 237	245 199 688
Subventions d'investissement reçues: I	131 807 717	56 396 916	253 812 779	91 377 039	113 614 899	647 009 351
Produits de cession: II	0	2 120 010	800 000	0	32 610 000	35 530 010
Autres recettes FIP DNAI: III	66 577 258	62 032 662	60 421 415	66 002 743	88 767 136	343 801 215
Recettes d'inv. hors emprunt (B) = I+II+III	198 384 975	120 549 588	315 034 194	157 379 783	234 992 035	1 026 340 575
Financement propre disponible (A+B)	264 236 569	146 043 465	362 778 141	224 877 816	273 604 272	1 271 540 263
Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. travaux en régie)	241,6%	59,5%	92,6%	97,6%	165,7%	

Source : CTC d'après comptes administratifs.

La commune a réalisé 1,1 Mrd F CFP d'investissement sur la période¹², dont 254 MF CFP pour la rénovation des écoles et 180 MF CFP pour les équipements sportifs.

La forte baisse des dépenses d'équipement en 2018 est remarquée, de même que l'absence de subventions d'équipement versée aux budgets annexes pour la première fois sur la période.

Tableau n° 10 : Évolution du financement des dépenses d'équipement

Source : CTC d'après comptes administratifs

¹² Période 2014/2018 ; chiffres provisoires 2018 inclus.

2.6 Un endettement mesuré

A partir de 2015, la commune a affiché un besoin de financement pour lequel elle a exclusivement puisé sur son fonds de roulement, le dernier emprunt souscrit remontant à 2012. Sur la période, l'encours de la dette à la clôture de l'exercice a ainsi systématiquement décri.

L'endettement de la commune se mesure à partir du ratio entre la dette et la CAF brute au 31 décembre. Si la commune était peu endettée jusqu'en 2017 avec un encours inscrit au budget principal remboursable en moins de 2 ans¹³, l'endettement en 2018 pèse plus lourd compte tenu de la baisse de la CAF estimée. La durée de remboursement de la dette est ainsi passé à 3,6 ans, ce qui reste cependant très supportable.

Le fonds de roulement net global, différence entre ressources stables et emplois immobilisés, a baissé de 10,4% en moyenne sur quatre ans. Cependant, couvrant 292 jours de charges courantes en 2017, il est à un niveau permettant de répondre aisément au besoin en fonds de roulement, qui est égal à la différence entre créances et dettes à court terme. Ce dernier a diminué de 21 % en moyenne sur la période et représente 60 jours de charges courantes en 2017.

Néanmoins, les montants importants des provisions destinées à couvrir les risques d'insolvabilité des redevables envers la commune tempèrent fortement ces dernières observations. En effet, les montants en jeu sont passés de 22 MF CFP en 2015 à 113 MF CFP en 2017.

Au vu des observations qui figurent dans ce chapitre, la Chambre formule les recommandations suivantes :

Recommandation n°1 : Mettre en œuvre, dès 2019, un contrôle de gestion.

Recommandation n° 2 : Assurer, dès 2019, un suivi régulier d'indicateurs de santé financière, dont a minima les ratios obligatoires d'informations financières du compte administratif.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La commune de Paea compte trois budgets annexes au 31 décembre 2017, dont l'eau et les déchets créés en 2011, ainsi que l'assainissement depuis 2012.

La commune est confrontée au cours de la période sous revue à une épargne insuffisante, qui, au surplus, a tendance à se dégrader. En 2017, elle est ainsi deux fois inférieure à la moyenne constatée dans les communes de la strate des Iles-du-Vent. Cette situation préoccupante la rend trop vulnérable et trop dépendante des opportunités de subventions, ce qui désorganise son calendrier d'investissement.

¹³ Dette 2017 : 137 478 879/CAF brute 77 317 953 = 1,9.

En matière de recettes, la commune est globalement confrontée à des ressources plutôt rigides. Dès lors, la commune a comme seule marge de manœuvre, pour redresser la situation, de réduire ses dépenses. Or, au cours de la dernière période, elle n'en a pas pris le chemin. D'une part, elle ne s'est pas dotée d'outils de suivi sous la forme d'indicateurs financiers, et d'autre part, certaines dépenses ont augmenté significativement, comme les charges à caractère général (+ 36% de 2014 à 2018). Malgré ce contexte défavorable, la commune n'a pas hésité à engager certaines dépenses, en témoigne l'organisation d'un repas collectif dans un hôtel de la place en 2015.

En conséquence, la commune doit rapidement rétablir un niveau d'épargne suffisant, par la maîtrise sérieuse de ses dépenses, pour lui permettre par la suite de définir une politique d'investissement réaliste.

3 LES SERVICES ENVIRONNEMENTAUX

La commune a indiqué qu'elle a engagé en 2018 un projet d'adressage, ce qui inclut le référencement des voies par la pose de plaques nominatives et la numérotation des habitations.

La Chambre ne peut qu'encourager la commune à aller au terme de cette démarche, qui devrait faciliter l'identification des créanciers et améliorer le taux de recouvrement. Pour autant, ce projet, pour prendre tout son sens, doit être adossé à une politique volontariste de facturation des services environnementaux communaux : eau, déchets et assainissement.

3.1 Un service public de l'eau à la peine

3.1.1 L'eau n'est toujours pas potable

La commune procède, par défaut, à l'achat d'eau auprès du syndicat intercommunal Te Oropaa, qui assure le captage de la ressource dans la rivière de la Punaruu. Cette alimentation est suspendue temporairement lorsque, à causes des pluies, la turbidité de l'eau de la rivière est trop importante. Dans ce cas, la commune fournit elle-même l'eau à partir de ses propres sites de production.

Cette production communale est effectuée selon des techniques différentes suivant le site géographique. Jusqu'en 2017, elle disposait de deux captages d'eau de surface en rivière, répartis entre les quartiers de Papehue et de Vaitupa, et de galeries drainantes situées à Orofero. En 2018, le captage d'eau de surface en rivière à Papehue a été remplacé par une galerie drainante. La qualité de l'eau brute s'en trouve améliorée depuis. En effet, l'alimentation en eau issue d'une galerie drainante est, par principe, moins affectée par les épisodes de pluies que l'eau captée directement en rivière.

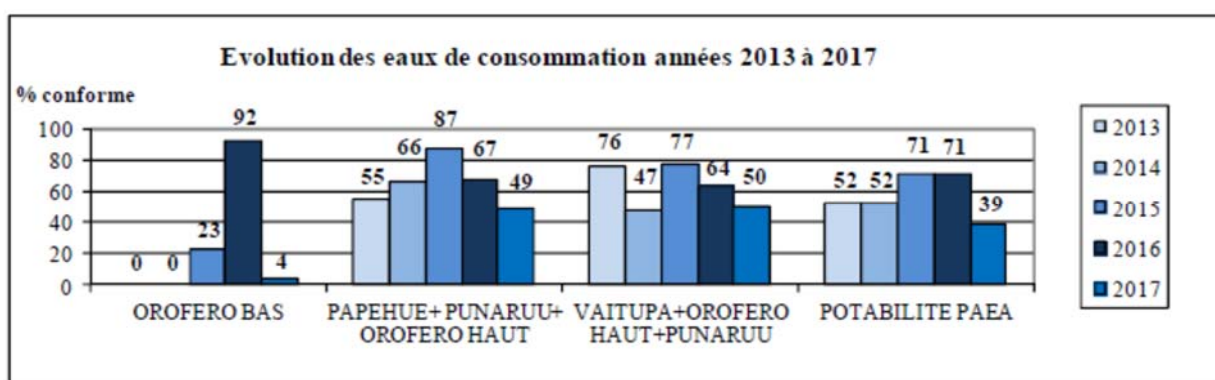
Ces eaux brutes captées par la commune alimentent trois réservoirs, reliés entre eux par un réseau d'adduction.

A côté de la production, la commune assure également la distribution de l'eau et l'entretien courant de ses installations.

Paea est encore loin de parvenir à un taux de 100% de conformité, prérequis indispensable pour offrir une eau dite *potable*.

Le taux de conformité relevé en 2016 a progressé par rapport aux résultats observés l'année précédente, pour passer de 64 à 71%. Néanmoins, ce taux a chuté en 2017, pour atteindre seulement 39%.

Graphique n° 2 : Taux de conformité de l'eau distribuée par site de production à Paea



Source : extrait du rapport 2017 « qualité des eaux destinées à la consommation humaine à Tahiti et dans les îles » du centre d'hygiène et de salubrité publique.

3.1.2 Des irrégularités administratives

La chloration est une technique qui a pour objectif de garantir la potabilité de l'eau. Ce processus de traitement a subi des aléas importants à Paea.

D'un coût de construction de 31 MF CFP, la station de chloration située à Orofero a été détruite en décembre 2016, suite aux intempéries. Cette installation, édifiée en bordure de rivière, a en effet été emportée par les eaux.

Un permis de construire a bien été établi en juillet 2013¹⁴, mais la procédure a été suspendue, suite à un litige foncier. Hors délai, le permis de construire a donc été rendu caduc.

C'est dans ce contexte que la commune a pris la décision en 2015 d'édifier ce poste de chloration sur une autre parcelle, située cette fois sur le domaine public du Pays¹⁵, mais sans

¹⁴ PC n°13-174-1/MET.AU du 23 juillet 2013 sur la parcelle BE 10 terre Mataipoipoi.

¹⁵ Parcelle n° BE 106 d'une surface de 35 m². L'arrêté n°1731 CM du 4 novembre 2015 porte affectation de cette parcelle au profit de la commune de Paea.

permis de construire. Cette parcelle est classée comme zone constructible avec un aléa moyen à fort.

Suite à la destruction de l'unité de chloration, la commune s'est placée elle-même dans l'obligation de créer, à nouveau, une nouvelle installation. Celle-ci a indiqué qu'elle prévoit une mise en service dès 2019, cette fois, sur une parcelle éloignée du lit majeur de la rivière. La commune a précisé que le budget prévisionnel envisagé est supérieur au projet initial, puisqu'il inclut la valeur d'acquisition foncière.

Plus largement, l'examen de la situation administrative de l'ensemble des infrastructures communales de production d'eau, fait apparaître une situation réglementaire globalement dégradée. En effet, un seul site de production sur les trois existant a reçu une autorisation administrative d'occupation temporaire du domaine public fluvial¹⁶, alors que cette formalité substantielle est obligatoire, ce que la commune ne peut en aucun cas ignorer.

En conséquence, la Chambre formule la recommandation suivante :

Recommandation n°3 : Mettre en conformité les installations de production d'eau potable au regard des dispositions du code de l'aménagement.

3.1.3 Un défaut de transparence

La commune n'a jamais arrêté un règlement du service de l'eau, formalité pourtant rendue obligatoire depuis 2008¹⁷. En outre, le Maire n'a pas non plus présenté au conseil municipal le rapport annuel sur le prix et la qualité du service public d'eau potable, document, du reste, inexistant dans les services.

La Chambre rappelle que la production et la communication de ces deux documents sont rendus obligatoires par application des articles combinés L.2224-5 et L.2573-26 du C.G.C.T, et que ces démarches ont pour rôle essentiel d'informer correctement les usagers et les élus.

En outre, la commune n'a pas été en mesure de produire les rapports annuels du conseil d'exploitation de la régie de l'eau, mais a toutefois confirmé que ce conseil a bien été mis en œuvre. La Chambre prend acte, mais demande à la collectivité de formaliser sans délai l'organisation et le suivi de cette instance.

En conséquence, la Chambre formule la recommandation suivante :

Recommandation n°4 : Améliorer dès 2019 la transparence de l'action du service communal de l'eau par la production et la communication du règlement de service, des rapports annuels du conseil d'exploitation de la régie de l'eau, ainsi que du

¹⁶ La galerie drainante de Orofero bas : arrêté n°557 CM du 29/04/2003.

¹⁷ 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.

rapport annuel sur le prix et la qualité du service public d'eau potable, conformément aux dispositions du C.G.C.T.

3.1.4 Une compétence communale trop longtemps délaissée

La commune a confié à un cabinet d'étude le soin de mettre à jour son schéma directeur d'alimentation en eau potable - SDAEP¹⁸. La précédente version date en effet de 1998.

Or, plus de 20 années après ce premier programme d'actions, les progrès constatés sont bien maigres. La plupart des travaux importants, pourtant nécessaires, n'ont pas été conduits. Ainsi, jusqu'en 2017, ni les recherches de fuites sur le réseau d'adduction, ni les travaux de rénovation en découlant, n'ont été effectués. La rénovation des réservoirs, comme la pose de compteurs n'ont pas été non plus engagées jusqu'à récemment.

Dans ce contexte dégradé, le nouveau schéma directeur, qui a été produit en mars 2016, estime que seulement 37% du volume d'eau est de bonne qualité. Par ailleurs, le réseau, d'une longueur de 106 km, est « pour la majeure partie » âgé de plus de 30 ans. Compte tenu des types de conduites, il est certain que le réseau est fortement fuyard. La commune ne dispose sur cet aspect d'aucune information, se plaçant dans l'impossibilité de calculer des ratios élémentaires tels que le taux de fuite du réseau. Cette situation, combinée à l'absence de compteurs, y compris dans les bâtiments municipaux, empêche la commune de calculer la consommation totale réalisée.

Le schéma directeur, à partir d'hypothèses de production et de consommation, envisage un taux de rendement compris entre 34 et 49 %, soit un résultat médiocre : sur 100 litres d'eau produits ou achetés, seuls, en effet, 34 à 49 litres parviennent aux abonnés.

À cause d'un rendement du réseau aussi faible, entre 3,7 et 4,8 millions de m³ d'eau produits par la commune ont été gaspillés chaque année. Entre 2014 et 2018, la commune a donc perdu l'équivalent d'au moins 2,5 années de production.

La commune, en supprimant la majorité des fuites, pourrait ainsi satisfaire l'ensemble des besoins actuels en eau de la population, en divisant par un facteur 2 sa production. Ce scénario est plutôt favorable, puisque celui-ci ne prend pas en compte le taux de fuite chez les usagers, en ne retenant que les pertes du réseau public.

La collectivité n'a que très récemment pris la mesure des conséquences techniques et économiques d'un rendement insuffisant, sans pour autant être en capacité de les évaluer elle-même.

Tableau n° 11 : Taux de rendement estimé du réseau d'adduction d'eau potable en m³

en m³ d'eau

¹⁸ Délibération n°20/15 du 29 avril 2015 approuvant le projet d'étude d'actualisation du schéma directeur d'alimentation en eau potable.

	hypothèse haute	hypothèse basse
production estimée: I	7 300 000	7 300 000
consommation estimée: II	3 577 000	2 482 000
écart: III = I - II	3 723 000	4 818 000
taux rendement du réseau: IV= II / I	49,0%	34,0%

Source : CTC d'après les données du SDAEP.

En conséquence, la Chambre formule la recommandation suivante :

Recommandation n° 5 : Suivre régulièrement les indicateurs techniques et surtout les indicateurs financiers obligatoires prévus au rapport annuel sur le prix et la qualité des services publics de l'eau potable (arrêté n° 141 DIPAC du 26 mars 2010).

3.1.5 Une programmation de travaux qui reste à formaliser

Le schéma directeur produit en mars 2016, d'un coût de 33,7 MF CFP, n'a jamais fait l'objet de débats en conseil municipal, alors même que l'importance des enjeux inhérents à une politique communale de l'eau l'impose. Dans ces conditions, ce programme n'a pas pu, non plus, être communiqué à la population.

Ce document doit, au plus vite, bénéficier d'un portage politique transparent, en étant partagé entre les élus et les services, afin d'envisager une programmation pluriannuelle de travaux sous la forme d'une feuille de route explicite.

A cet égard, la commune a seulement été en mesure d'indiquer oralement que la tarification au volume d'eau consommée et la potabilisation complète de l'eau sont prévues en 2021. Elle a engagé, en complément, un projet de modernisation de son réseau vieillissant, en assurant que d'ici fin 2020, toutes les canalisations principales seraient remplacées.

La Chambre prend acte de ces engagements, mais demande à l'ordonnateur, compte tenu des observations précédentes, de créer désormais les conditions de transparence dans sa gestion de la compétence communale eau potable.

3.1.6 Des fuites très pénalisantes

3.1.6.1 Un surcoût financier significatif

Par définition, le consommateur final paie le coût total du service, ce qui inclut en particulier l'ensemble des frais de production. Il est donc primordial pour la commune, et dans l'intérêt économique des usagers, que production et consommation coïncident en quantités au mieux, c'est à dire que le taux de rendement (consommation/production) soit le plus élevé possible. Dans le cas contraire, l'usager est placé dans la position de financer une eau qu'il ne consomme pas, ou bien, que le budget principal finance le budget annexe de façon récurrente, deux situations qui sont anormales.

En effet, la Chambre rappelle que s'agissant d'un service public industriel et commercial, le coût de l'eau constaté et le prix de l'eau à facturer sont réglementairement identiques. Dès lors, le consommateur paye un prix au m³ qui correspond, de fait, à l'ensemble des charges afférentes au service, ce qui inclut tous les frais de production et de distribution.

Malgré l'acuité des enjeux financiers pour les usagers et pour la commune, celle-ci n'a jamais procédé elle-même au calcul du coût réel au m³ de l'eau qu'elle distribue. Cette donnée fondamentale manquante à Paea, permet pourtant, et en toute connaissance de cause, de fixer un prix juste du service à facturer aux usagers.

À cause des fuites significatives, l'utilisateur a payé à Paea en moyenne, sur la période, l'équivalent de 100 litres d'eau produit par la commune, alors que dans les faits, il n'a disposé que de 49 litres, voire, seulement de 34 litres dans l'hypothèse la plus défavorable. La moyenne arithmétique entre les deux scénarii est donc de 41,5 litres disponibles chez l'utilisateur pour 100 litres d'eau produits, soit une consommation annuelle constatée établie à 3 029 500 litres, ce qui correspond à la moyenne comprise entre 3 577 000 et 2 482 000 litres.

La Chambre, par ses propres calculs, estime que le coût de l'eau est, en 2017, de 10 F CFP du m³ à Paea. Ce prix correspond au rapport entre le total des seules charges de fonctionnement et la production d'eau exprimée en m³ constatée chaque année, en supposant donc que le coût net d'investissement est ramené à zéro, afin de considérer le niveau habituel très élevé des subventions reçues par les communes en Polynésie française.

A partir de cette hypothèse de travail, le surcoût net résultant de la différence entre le taux de rendement constaté et celui porté théoriquement à 75%, représente donc en cumul entre 2014 à 2018, la somme significative de 158 MF CFP, soit l'équivalent de la dépense inscrite au budget de l'eau cumulée sur deux exercices.

Tableau n° 12 : Estimation de la perte financière due au rendement insuffisant en 2017

cout de production constaté: I	70 656 142
production constatée: II	7 300 000
coût au m ³ constaté: III = I / II	10
consommation réelle déclarée: IV	3 029 500
production si taux de rendement de 75%: VI	4 039 333
écart de production: VII = VI-II	-3 260 667
écart de coût de production = VII x III	-31 559 743
soit sur 5 ans:	-157 798 717

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

Source : CTC d'après les comptes administratifs et données techniques.

3.1.6.2 Un budget sous perfusion des recettes du budget principal

La commune, en ce qui la concerne, en tant que consommateur, ne paie pas l'eau : ce coût est donc répercuté anormalement sur les autres usagers. Dès lors, la Chambre demande à Paea de facturer sans délai la consommation des services municipaux.

Par ailleurs, la tarification de l'eau au réel se fait attendre. La pose et l'utilisation de compteurs individuels n'a démarré qu'en 2018.

En outre, le montant cumulé des factures impayées inscrit dans ce budget annexe atteint 52,5 MF CFP au 31 décembre 2017, soit l'équivalent de près de 65% du total des recettes annuelles de fonctionnement.

Dans ces conditions dégradées, le budget annexe de l'eau ne peut être que lourdement subventionné, chaque année, par le budget principal de la commune.

Tableau n° 13 : Subventions versées au service de l'eau par la commune

en francs CFP

	2014	2015	2016	2017	2018	total
subvention municipale (1)	46 955 989	34 200 000	50 561 341	40 000 000	40 335 678	212 053 008
total recettes réelles du budget des déchets (2)	77 687 874	66 010 662	86 663 769	77 563 436	79 084 007	387 009 748
= (1) / (2)	60%	52%	58%	52%	51%	55%

Source : CTC d'après comptes administratifs et la balance des comptes

A cet égard, la Chambre rappelle qu'en application des articles L 2224-1 et L2224-2 du CGCT, les budgets des services publics industriels et commerciaux- SPIC - exploités en régie, affermés ou concédés par les communes, doivent être équilibrés en dépenses et en recettes. Les communes ne peuvent pas prendre en charge dans leur budget propre, sauf exception, des dépenses au titre des SPIC. Des dérogations à ce principe sont prévues en cas de contraintes particulières, lorsque le fonctionnement du service exige la réalisation d'investissements qui ne peuvent être financés sans augmentation excessive des tarifs ou si la suppression de toute prise en charge par le budget principal aurait pour conséquence une hausse excessive des tarifs. Les budgets annexes devaient s'équilibrer par eux-mêmes cinq ans après leur mise en service, soit depuis 2016 pour le budget annexe de l'eau de Paea.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Depuis 2011, la commune a créé son budget annexe de l'eau. Pourtant, elle tarde à s'emparer, depuis, de cette compétence, de sorte que Paea est encore loin d'offrir un taux de 100% de conformité, prérequis indispensable pour une eau dite potable.

Le budget est alimenté largement par des subventions versées par le budget principal, malgré des investissements limités. Le principal handicap réside de fait dans la quasi absence de compteurs, obligeant la collectivité à pratiquer une facturation au forfait, éloignée du coût réel du service.

L'équilibre de ce service est également compromis par un gaspillage élevé de la ressource. Le réseau de distribution, ancien, enregistre un taux de fuite significatif. Le cumul, depuis 2014, de ces pertes en eau représente l'équivalent de plus de deux années de production, soit près de 158 MF CFP.

Dépourvue de système interne de suivi de l'activité, la commune ne calcule pas le coût réel rendu au m³. Cette lacune participe d'un manque certain de transparence dans la gestion du service, au détriment des membres du conseil municipal et des usagers qui ne disposent pas des rapports de suivi, pourtant rendus obligatoires par le C.G.C.T. depuis 2008. La plupart des installations techniques ne sont pas non plus conformes lorsque sont considérées les obligations contenues dans le code de l'aménagement. La station de chloration d'Orofero, mise en service en 2015, d'un coût de 30 MF CFP, a été édifiée sans permis de construire. Celle-ci, située dans le lit majeur de la rivière, a été emportée par les eaux en 2016. Depuis cet événement, le taux de conformité de l'eau a donc régressé à Paea.

Quelques progrès sont toutefois enregistrés en toute fin de période. Des actions ont en effet été engagées depuis 2017, par l'amorce de travaux de remplacement de conduites, et par la pose des premiers compteurs. La commune a indiqué avoir pour objectif de se doter d'un service moderne d'ici 2021, en offrant à tous, une eau potable facturée au réel. A cet égard, la Chambre alerte l'ordonnateur sur la nécessité d'un portage politique partagé, ce qui n'est pas le cas jusqu'à maintenant. Le schéma directeur, produit en 2016, n'a jamais, en effet, été discuté en conseil municipal, alors que son importance le justifie pleinement.

3.2 La compétence communale en matière d'assainissement des eaux usées n'est que peu exercée

3.2.1 La station d'épuration communale

3.2.1.1 Une installation qui pollue le milieu naturel depuis bien trop longtemps

La commune est équipée d'un système d'assainissement collectif public réduit. Il s'agit en effet d'une station de traitement des eaux usées de taille modeste, dont la finalité est de traiter les effluents de 90 logements qui sont situés dans le quartier Tiapa.

L'entretien en est confié à une société commerciale, dans le cadre d'un marché public.

Les services municipaux n'ont pas été en mesure de communiquer sa date de mise en service.

La commune n'a pas été non plus en capacité de transmettre à la Chambre, les rapports annuels produits par l'entrepreneur relatifs aux exercices 2014, 2015 et 2016, sans pouvoir préciser davantage si les rapports étaient égarés dans les services ou bien si ces documents ne lui avaient jamais été adressés. Suite à la demande de la commune à l'entreprise, ces rapports manquants ont finalement été fournis.

Ce défaut de suivi manifeste, de la part de la commune, indique qu'elle ne s'est emparée, qu'à minima, de cette compétence, pourtant rendue obligatoire depuis 2004. Les effets en sont importants.

Ainsi, le rapport produit en 2014 a conclu à une saturation des capacités de traitement de la station, qui rejette donc des eaux polluées excédentaires dans le milieu naturel récepteur. Il y est précisé qu'il s'agit d'un « phénomène ayant déjà été relevé les années précédentes ». Ce document indique, en outre, qu'il n'est pas possible de mesurer avec précision le taux de saturation, faute d'équipements de mesure des flux entrants adéquats, et que la cause à cette surcharge n'est pas connue. Le rapport préconise clairement de conduire des investigations, préalables à des actions correctives adaptées. En effet, il s'agirait, selon le cas, soit de supprimer en amont les eaux parasites telles que des eaux pluviales en intervenant sur le réseau collecteur, soit d'augmenter la capacité de traitement de la station, ce qui suppose des travaux importants sur l'ouvrage.

Les rapports produits les années suivantes ont dressé des constats identiques, sans résultat, faute d'action de la part de la commune.

Le rapport 2017 fait ainsi apparaître un taux de conformité globale des eaux usées après traitement de 50% seulement, ce qui vient confirmer que cette station pollue le milieu naturel.

Au surplus, le dernier rapport public disponible sur la qualité des eaux de baignade, produit en 2017 par le centre d'hygiène et de salubrité publique - CHSP, atteste de cette situation environnementale dégradée, due à un « trop plein de la station d'épuration » (Cf. page 15 du rapport). Ce rapport précise que les eaux, en mer et en eau douce, y sont de mauvaise qualité et rendues impropres à la baignade.

A cet égard, la commune a transmis à la Chambre l'arrêté municipal n°15-95 du 22 août 1995 interdisant la baignade en aval de la station. Cette interdiction, qui est permanente, confirme l'inaction de la commune sur ce dossier depuis près de 25 années.

Enfin, le rapport du CHSP indique que les autres sites qu'il contrôle, à savoir Orofero et Rohotu pour l'eau de mer, et Vaiatu pour l'eau douce, enregistrent des résultats identiques (Cf. pages 28 & 29 du rapport).

3.2.1.2 Un budget équilibré essentiellement par le budget général

Le budget annexe, créé en 2012, est subventionné chaque année par le budget principal de la commune, hormis l'exercice 2018, ce qui, à l'identique du budget eau potable, n'est pas conforme au regard des principes qui régissent un service public industriel et commercial tel que l'assainissement collectif.

Le montant des factures impayées, de 2,1 MF CFP au 31 décembre 2017, représente aussi une somme significative.

Tableau n° 14 : Subventions versées au service de l'assainissement par la commune

en francs CFP

	2014	2015	2016	2017	2018	total
subvention municipale (1)	13 025 058	2 670 000	4 281 885	2 000 000	0	21 976 943
total recettes réelles du budget des déchets (2)	13 165 058	3 549 000	5 336 641	4 384 000	10 150 443	36 585 142
= (1) / (2)	99%	75%	80%	46%	0%	60%

Source : CTC d'après comptes administratifs et la balance des comptes

3.2.2 Des équipements individuels de traitements laissés sans surveillance

Hormis une partie du quartier Tiapa où se situe la station de traitement évoquée précédemment, le territoire communal est couvert, lorsqu'elles existent, par des unités individuelles de traitement privées. Cette situation pourrait être satisfaisante si ces équipements étaient performants, de sorte qu'aucun rejet des eaux polluées domestiques ne soit versé dans les cours d'eau et dans le lagon de Paea, ou ne vienne polluer les nappes souterraines d'eau douce.

Or, la commune n'a engagé aucun projet de contrôle de conformité de ces installations de traitement, alors qu'il s'agit de l'une de ses compétences obligatoires. Pour l'heure, selon la commune, seuls des contrôles de conformité des constructions neuves sont conduits par les services du Pays dans le cadre des procédures d'urbanisme. Aucun suivi n'est en revanche réalisé s'agissant des constructions existantes, ni par le Pays, ni par la commune.

La commune ne connaît donc pas le taux d'équipement (nombre de logements/nombre de fosses septiques), ni l'état du parc d'installations privées de traitement. Cette méconnaissance est à relier avec l'observation précédente relative aux mauvais résultats sanitaires constatés par le centre d'hygiène et de salubrité publique.

3.2.3 Un projet de schéma directeur retardé

La commune, par délibération n°36/16 du 15 juillet 2016, s'est engagée dans la réalisation d'une « étude du schéma directeur d'assainissement des eaux usées domestiques » - SDAUE. Le coût total prévisionnel de cette opération est fixé à 32,5 MF CFP TTC¹⁹.

¹⁹ Cf. l'arrêté de subvention n° HC 87 SAID/awch du 29 août 2016.

Ce schéma a pour ambition de définir un cadre d'intervention mixte, qui combine assainissements collectif et non collectif. L'étude devait initialement démarrer au plus tard le 31 août 2018, pour se terminer le 29 février 2019.

Cette opération bénéficie de financements publics. La commune a demandé aux services de l'État, par courrier daté du 6 juillet 2018, une prorogation du calendrier de deux années, soit un achèvement de l'étude reporté à fin février 2021, en indiquant que « les moyens humains nous ont manqué quant au suivi et à l'exécution de l'opération ».

La commune a indiqué qu'elle a sollicité les services de l'État en Polynésie française pour bénéficier d'une assistance à maîtrise d'ouvrage, mais sans avoir, au préalable, réalisé une mise en concurrence. Sur ce point, Paea a précisé qu'elle a revu ses procédures internes au cours du contrôle de la Chambre, et qu'elle a d'ores et déjà entamé la rédaction d'un cahier des charges en vue de retenir, dans le cadre d'une consultation transparente, un expert en charge de définir le schéma directeur de l'assainissement.

Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a indiqué que « l'assainissement des eaux usées fera lui aussi l'objet d'un schéma directeur dès le mois d'août 2019 et qui devrait privilégier l'option mixte (assainissement individuel sur l'ensemble de la commune et collectif pour les grands ensembles de logements...). »

3.2.4 Rappel de la responsabilité du maire

Face aux constats de pollution avérée du milieu naturel par les installations de traitement présentes à Paea, la Chambre rappelle au maire sa responsabilité en matière de salubrité publique²⁰. En effet, son pouvoir de police doit permettre de prévenir et de faire cesser, par des précautions convenables, les pollutions de toute nature, dont celles issues d'eaux usées.

Les communes sont compétentes en matière d'assainissement des eaux usées depuis 2004, conformément au 9° du I de l'article 43 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française.

A cet égard, dans le cas où la commune ne prévoit pas la création d'un réseau public de collecte et de traitement des eaux usées, celle-ci doit mettre en place un service public d'assainissement non collectif – SPANC. Ce service doit permettre la mise en œuvre de moyens de contrôles de conformité des fosses individuelles, et de sanctions appropriées si nécessaire. Sur ce point, la Chambre rappelle que le C.G.C.T. applicable en Polynésie française fixe un terme à la mise en œuvre de ce service : « *Les communes déterminent la date à laquelle elles procèdent au contrôle des installations d'assainissement non collectif ; elles effectuent ce contrôle au plus tard le 31 décembre 2020, puis selon une périodicité qui ne peut pas excéder huit ans.* »

²⁰ Cf. articles L. 2212-2 et L. 2573-17 du C.G.C.T.

En considérant le délai nécessaire à la création d'un équipement public collectif, il est certain qu'au 31 décembre 2020, l'épuration des eaux usées continuera à Paea à être effectuée essentiellement par des installations non collectives. De fait, la commune doit prendre la mesure de l'enjeu que représente l'impact des eaux non traitées sur l'environnement. Au regard de la responsabilité du maire en la matière, il s'agit de mettre en place sans tarder davantage, un service de contrôle. Cela doit être complété par une intervention technique adéquate et rapide sur la station de Tiapa, afin de supprimer les pollutions.

En conséquence, la Chambre formule la recommandation suivante :

Recommandation n°6 : S'assurer dans les plus brefs délais, par des contrôles et des actions appropriées, de la conformité de l'ensemble des installations de traitement des eaux usées présentes sur la commune.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'assainissement des eaux usées est essentiellement assuré par des installations individuelles privées, ainsi que par une station collective qui reçoit les effluents de 90 logements. La capacité de traitement de cette station est insuffisante, et le site naturel en aval est pollué. La commune, qui a connaissance depuis de longues années de cette situation, n'a pas pour autant pris les mesures adéquates.

Le schéma directeur de l'assainissement, qui reste à définir, devrait aboutir, au plus tôt en 2021.

En conséquence, la collectivité doit s'emparer véritablement de cette compétence, pour assurer sur l'ensemble du territoire communal la préservation de l'environnement et la sécurité sanitaire des populations. Il en va de la responsabilité du maire, en particulier, au regard de ses prérogatives en matière de salubrité publique.

3.3 Les déchets

3.3.1 Une organisation à professionnaliser

La commune de Paea exerce en régie la compétence de la collecte des déchets ménagers, des encombrants et des déchets verts.

Les déchets ménagers sont collectés en porte à porte. Le tri des déchets ménagers est mis en place grâce à la fourniture aux usagers de bacs gris et verts. Ces déchets collectés, au même titre que les encombrants, sont acheminés ensuite au quai de transfert situé dans la vallée de la Punaruu, sur le site du syndicat Fenua Ma, avant traitement. Paea est, en effet, membre de ce syndicat intercommunal, qui met également à disposition des bornes de collecte du verre, qui sont disséminées sur le territoire communal. Les déchets verts sont pris en charge par la commune, qui en a confié le traitement à une société commerciale.

En 2011, un budget annexe dédié a été mis en place, comme il se doit.

En revanche, des lacunes majeures sont relevées concernant les conditions de gestion de ce service communal. L'une des raisons invoquées par la commune est le niveau insuffisant de qualification administrative du service.

À l'identique des observations de la Chambre relatives au service de l'eau, la commune n'a jamais adopté un règlement du service de la collecte. Celle-ci a indiqué avoir entamé en interne la rédaction de ce type de document. Elle n'a pas non plus élaboré un plan de gestion des déchets. En outre, 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 n'a jamais fait²¹.

Au surplus, le service des déchets n'est pas en possession des procès-verbaux originaux du conseil d'exploitation de la régie des déchets. Seuls des documents provisoires ont pu être produits lors du présent contrôle.

Enfin, la commune ne tient pas de tableau de bord d'activités.

Il ressort des observations précédentes que le service communal des déchets est exclusivement concentré sur des tâches opérationnelles, ce qui l'empêche de pratiquer un véritable pilotage, approche pourtant rendue indispensable au regard des enjeux financiers.

3.3.2 Un budget sous perfusion du budget communal

A l'identique des budgets eau et assainissement, le montant des factures impayées inscrit depuis la création du budget annexe en 2011, de 61,2 MF CFP au 31 décembre 2017, représente une somme significative, soit l'équivalent de près de la moitié des recettes annuelles de fonctionnement.

Dans ces conditions, le budget annexe est lourdement subventionné, chaque année, par le budget principal de la commune.

Tableau n° 15 : Subventions versées au service de l'eau par la commune

en francs CFP

²¹ Articles L.2573-26 et L. 2224-5 du code général des collectivités territoriales.

	2014	2015	2016	2017	2018	total
subvention municipale (1)	95 592 930	51 670 000	69 631 249	82 238 667	60 000 000	359 132 846
total recettes réelles du budget des déchets (2)	128 959 806	85 883 592	108 821 033	123 764 899	100 852 498	548 281 828
= (1) / (2)	74%	60%	64%	66%	59%	66%

Source : CTC d'après comptes administratifs et la balance des comptes.

En conséquence, la Chambre formule les deux recommandations suivantes :

Recommandation n°7 : Organiser le pilotage administratif et financier de la compétence communale en matière de déchets.

Recommandation n°8 : Améliorer dès 2019 la transparence du service communal de collecte des déchets, par la production et la communication du règlement de service, du plan de gestion, et du rapport annuel sur le prix et la qualité, conformément aux dispositions du C.G.C.T.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La commune assure en régie la collecte en porte à porte des déchets ménagers, des encombrants et des déchets verts, avant de les confier, pour traitement, à des partenaires public et privé. Si cette collecte semble être assurée convenablement, ce service souffre de lacunes importantes, qui trouvent, selon l'ordonnateur, son explication dans le niveau insuffisant de qualification du service. A l'identique de la compétence eau potable, la gestion des déchets est assurée dans des conditions peu transparentes, faute de la production et de la diffusion aux élus et aux usagers, des rapports de suivi, rendus pourtant obligatoires depuis 2008 par application du CGCT. Le budget annexe reste anormalement dépendant des subventions municipales. Dès lors, la commune doit mettre en place un pilotage à la fois technique et politique de cette compétence.

4 LE SOUTIEN AUX ASSOCIATIONS

Le soutien de la municipalité aux associations locales se fait sous la forme d'aides financières ainsi que par la mise à disposition d'équipements communaux.

4.1 Le poids limité des aides accordées

Les subventions versées aux personnes de droit privé sont en hausse sur la période, avec une variation annuelle moyenne de + 8%. L'augmentation est sensible entre 2017 et 2018, avec +3,5 MF CFP.

Tableau n° 16 : Les dépenses en matière de subvention inscrites au budget principal

<i>en F CFP</i>	2014	2015	2016	2017	2018 (chiffres provisoires)	Var. annuelle moyenne
subv. aux personnes de droit privé	12 135 000	11 735 000	12 100 000	13 050 000	16 500 000	7,98%
par habitant	959	928	957	1 032	1 304	8%
charges de gestion	881 991 081	911 665 339	922 593 367	953 702 061	966 517 627	2,6%
ratio subv/charges	1,38%	1,29%	1,31%	1,37%	1,71%	

Source : CTC d'après comptes administratifs et la balance des comptes

La collectivité attribue des subventions à quelques associations de la commune (11 en 2017)²², dont l'association sportive Manu Ura, association multidisciplinaire composée de 14 sections en 2018. Celle-ci capte 77% du total des aides municipales, soit 10 MF CFP.

Tableau n° 17 : Répartition des aides financières versées en 2017

en francs CFP

²² En application de l'article L.272-9 du code des juridictions financières la Chambre territoriale des comptes peut exercer son contrôle sur les associations bénéficiant de subventions dépassant 178 998 F CFP. Ces subventions peuvent être attribuées soit sous forme d'aide financière, soit sous forme de mise à disposition de locaux, d'équipement ou de matériel.

Associations	Subvention attribuée
AS Manu Ura	10 000 000
A Tauturu Ia Na	150 000
Tevairoa	100 000
Amicale du personnel	400 000
Tomite taurua rau No Paea	1 000 000
Te Ui No Mara'a	200 000
Paea Power lifting	100 000
Ligue vie et santé- Lutte contre les addictions	100 000
Tama No Paea	300 000
Coopérative scolaire école Vaiatu- projet	500 000
Tamari'i Tuaraa Vaa	200 000
Total	13 050 000

Source : CTC d'après comptes administratifs et la balance des comptes

4.2 La procédure d'attribution et de suivi des aides

4.2.1 Une traçabilité incomplète

L'assemblée délibérante n'a pas adopté de règlement d'attribution de subventions aux personnes de droit privé. Néanmoins, la procédure d'attribution est formalisée à partir d'une liste de pièces à fournir à l'appui de la demande, avec notamment, une lettre de demande de subvention motivée, les documents attestant de l'existence de l'association, les statuts à jour, la composition du bureau, un bilan financier de l'année écoulée, ainsi que le budget prévisionnel de l'exercice en cours.

Les demandes de subventions sont examinées ensuite par le conseil municipal.

La commune a indiqué qu'un projet de règlement d'attribution des subventions est néanmoins prévu pour l'année 2019. La Chambre prend acte de cet engagement.

Par ailleurs, l'article L. 2313-1 du CGCT (L. 2573-40) prévoit que dans les communes de 3 500 habitants et plus, « les documents budgétaires, sans préjudice des dispositions de l'article L. 2343-2 (L.2573-57) sont assortis en annexe : [...] 2° De la liste des concours attribués par la commune sous forme de prestations en nature ou de subventions. Ce document est joint au seul compte administratif ».

Or, les prestations en nature telles que les mises à disposition d'équipements municipaux (gymnases et terrains de sports) ne sont pas valorisées. Ainsi, ces aides ne sont ni retracées en annexe du compte administratif²³, ni mentionnées en valeur dans les convention attributives.

La Chambre invite dès lors la commune à régulariser cette situation sans délai.

²³ Annexe IV B1.7.

4.2.2 L'attribution des aides

Plusieurs dispositions réglementaires concernent l'attribution de subventions :

- L'article L. 1611-4 du CGCT (L.1871-1) qui stipule que les bénéficiaires de subventions « sont tenus de fournir à l'autorité qui a mandaté la subvention une copie certifiée de leurs budgets et de leurs comptes de l'exercice écoulé, ainsi que tous documents faisant connaître les résultats de leur activité » ;
- L'article L. 2313-1 du CGCT (L.2573-40) pour les subventions supérieures à 8,9 MF CFP qui exige des comptes certifiés ;
- En application de l'article 10 de la loi n°2000-231 du 12 avril 2000, applicable en Polynésie française, une convention est obligatoire pour les subventions d'un montant supérieur à 2 744 590 F CFP.

Un examen des dossiers des associations ayant bénéficié de subventions en 2017 et 2018 a été effectué par la Chambre.

Il en ressort que l'obligation fixée par l'article 1er du décret n° 2001-495 du 6 juin 2001²⁴ qui impose de conclure une convention définissant l'objet, le montant et les conditions d'utilisation de la subvention attribuée a été respectée concernant les aides financières. Cette convention de financement est d'ailleurs systématiquement signée avec chaque association bénéficiaire, y compris pour les subventions d'un montant inférieur à celui indiqué ci-dessus. La décision d'attribution de subvention est formalisée par une délibération individuelle.

4.2.3 Un suivi municipal perfectible

L'association Manu Ura a bénéficié sur la période d'une subvention supérieure au seuil réglementaire de 8,9 MF CFP. En tant que telle, celle-ci est tenue de transmettre aux services de la commune ses comptes certifiés. Malgré cela, les pièces justifiant de comptes certifiés n'ont pas été retrouvés par les services au titre de la demande de l'année 2018.

Par ailleurs, l'association étant composée de 14 sections au cours de ces deux années, les bilans financiers 2017 et les comptes prévisionnels au titre de l'exercice 2018 pour toutes les sections concernées doivent figurer dans le dossier de 2018.

Or, ces éléments financiers permettant de juger du bon emploi de la subvention publique attribuée l'année précédente ne figurent pas dans le dossier pour trois sections (tennis, va'a et taekwondo). L'attribution de la subvention semble donc irrégulière au vu de la liste des pièces justificatives arrêtée par la commune.

En outre, trois sections ont sollicité en leur nom propre en 2017 des subventions municipales, qui leur ont été directement attribuées par la commune, avec à l'appui une convention distincte. Or, seule l'association Manu Ura est dotée de la personnalité juridique, et donc seuls ses représentants sont habilités à signer une telle convention d'octroi de subvention.

²⁴ Qui vient préciser les dispositions de l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000.

Enfin, le bilan financier 2017 de l'association Manu Ura ne fait pas apparaître de montants de subventions versées dans ses recettes, alors que plusieurs mandats émis par l'ordonnateur ont attribué un montant total de 10 MF CFP cette même année.

En conséquence, la commune doit améliorer ses procédures, pour assurer désormais un suivi complet des conditions de versement des subventions aux personnes de droit privé.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le soutien de la municipalité aux associations est effectué sous la forme d'aides financières et par la mise à disposition de ses moyens techniques. En 2017, un total de 13 MF CFP a été octroyé à 11 associations locales. La procédure d'attribution est dans l'ensemble adaptée au cours de la période, même si celle-ci doit être complétée par l'adoption d'un règlement, ce que la commune s'est engagée à réaliser dès 2019. En revanche, des efforts de rigueur sont à conduire concernant le suivi des aides et celui des associations, après attribution.

5 GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

5.1 Une organisation interne à moderniser

La commune a formalisé un organigramme pour la première fois de son histoire en fin de période. Ce document a en effet été présenté en conseil municipal seulement le 20 décembre 2018.

Les 13 services répartis au sein de cinq directions qui composent l'organigramme de la commune ne bénéficient pas tous d'un projet de service formalisé. Les premiers projets n'ont été élaborés qu'à partir de 2018.

La commune ne dispose pas non plus, ni d'un règlement intérieur, ni de règles internes d'utilisation des outils informatiques par le personnel communal, communément dénommée charte informatique.

Dès lors, la Chambre invite l'ordonnateur à produire et à diffuser les projets de service pour l'ensemble de l'organigramme, un règlement intérieur du personnel ainsi qu'une charte informatique.

5.2 Un pilotage RH à professionnaliser

Le service en charge des ressources humaines est accaparé exclusivement par des tâches opérationnelles. Il s'agit pour l'essentiel en effet d'un service de la paie, dont les outils mériteraient à être davantage automatisés.

La commune n'établit pas non plus de bilan social, seules quelques données éparses sont disponibles en matière de suivi des ressources humaines.

Dans ces conditions, la commune n'a pas su développer de moyens internes pour parvenir à formaliser une stratégie RH adaptée.

5.2.1 Le suivi des effectifs et de la masse salariale est absent

La commune n'a pas formalisé un objectif cible concernant le poids budgétaire de sa masse salariale. Elle ne dispose pas non plus de tableau de bord RH. A cet égard, les services ont éprouvé de grandes difficultés à communiquer les données relatives aux effectifs au cours de la période, alors qu'il s'agit d'informations essentielles.

Dès lors, la commune gagnerait à mettre en place rapidement une solution automatisée de suivi des effectifs couplée aux données de la paie. L'objectif est de disposer d'indicateurs sur la situation et les perspectives dans le domaine des ressources humaines, données à communiquer à la direction et aux élus.

5.2.2 Des effectifs en augmentation sur la période

Au 31 décembre 2018, la commune comptait 156 agents, qui sont tous à temps complet. Le renouvellement des effectifs a été important entre 2014 et 2018. En effet, la commune a recruté 70 agents, dont 69 permanents, alors que sur la même période, 52 agents sont partis.

Tableau n° 18 : Évolution des flux de personnels sur emplois permanents

		2014	2015	2016	2017	2018	cumul
Réduction effectifs permanents au 31/12/N	Départ à la retraite	8	4	2	2	8	24
	Départ volontaire : mobilité, démission...	2	1	4	2	8	17
	Décès	1	1	0	0	0	2
	Total sorties	11	6	6	4	16	43
Augmentation effectifs permanents au 31/12/N	Catégorie A	1				2	3
	Catégorie B	6	2	0	4	1	13
	Catégorie C	2	1	4	5	4	16
	Catégorie D	17	1	5	4	10	37
	Total entrées	26	4	9	13	17	69
Solde entrées-sorties = évolution des effectifs au 31/12/N		15	-2	3	9	1	26

Source : CTC d'après données de la commune.

Tableau n° 19 : Évolution des flux de personnels sur emplois temporaires

	2014	2015	2016	2017	2018	cumul
Réduction effectifs temporaires au 31/12/N	5	0	1	0	3	9
Augmentation effectifs temporaires au 31/12/N	0	0	1	0	0	1
Solde entrées-sorties = évolution des effectifs	-5	0	0	0	-3	-8

Source : CTC d'après données de la commune.

L'effectif total, qui inclut les agents permanents et les agents temporaires, a connu une expansion de près de + 7%.

Tableau n° 20 : Évolution des effectifs (budget principal + budgets annexes)

au 31 décembre	2014	2015	2016	2017	2018	taux de variation
ETP	146	144	147	154	156	6,8%
Effectif physique	146	144	147	154	156	6,8%

Source : CTC d'après données de la commune.

5.3 Un absentéisme qui n'est pas suivi

Le nombre de jours d'absence n'a pas fait l'objet d'un suivi de la part de la commune au cours de la période, hormis 2018, et en partie seulement. En effet, ce n'est que depuis 2018 que la commune est en capacité de distinguer les absences pour maladie de celles qui relèvent d'un accident du travail, sans pouvoir tout de même différencier la maladie ordinaire de la maladie longue durée.

Dans ce contexte, les données sont très partielles.

Tableau n° 21 : Répartition du nombre de jours d'absence

	2014	2015	2016	2017	2018
total jours d'absence: (maladie+AT)	?	?	2 381	2 268	2 523
Maladie = (1) + (2)	?	?	?	871	2 313
maladie ordinaire (1)	?	?	?	871	?
longue maladie, longue durée (2)	?	?	?	-	?
Accidents du travail	?	?	?	216	210

Source : CTC d'après données de la commune.

Dans l'hypothèse où le total des jours d'absence communiqué par la commune est fiable, le taux d'absentéisme, oscille entre 6,5 et 7% depuis 2016.

Tableau n° 22 : Taux d'absentéisme

	2014	2015	2016	2017	2018
Nb de jours d'absence	?	?	2 381	2 268	2 313
ETP	146,0	148,0	150,0	156,0	156,0
taux absentéisme	nd	nd	7,02	6,43	6,56

Source : CTC d'après données de la commune.

En l'absence de données complètes, il n'est donc pas possible d'estimer sur la période le coût total cumulé de l'absentéisme. Sur cet aspect, la commune a indiqué que l'absentéisme des agents a été contrôlé afin de récupérer les indemnités journalières remboursées par la CPS.

En conséquence, le suivi de l'absentéisme n'a pas été utilisé comme outil de gestion permettant d'évaluer la performance et le climat social des services municipaux, ce qu'il convient de corriger sans délai.

5.4 Une mise en œuvre laborieuse de la fonction publique communale

5.4.1 L'intégration des agents contractuels comme fonctionnaires

La commune de Paea, comme les autres communes de la Polynésie française, a disposé d'un délai réglementaire de six ans pour ouvrir les emplois à la titularisation, soit jusqu'au 7 juillet 2018.

La méthode suivie aurait gagné à faire l'objet d'une organisation formalisée. En effet, la commune ne s'est jamais dotée d'un calendrier d'intégration, se privant d'un outil de planification technique et financier.

Disposant du cadre juridique pour engager la campagne d'intégration depuis 2012, le conseil municipal n'a délibéré, pour la première fois, que le 17 février 2014, en ouvrant le droit à la titularisation pour seulement sept agents, soit moins de 5% des effectifs.

De fait, ce sont 11 agents qui ont été intégrés en 2014, 3 en 2017, et 70 en 2018. Ainsi, près de 83% des agents intégrés à Paea l'ont été au dernier moment du processus.

Au 31 décembre 2018, la commune compte 85% d'agents titulaires, dont 70% par intégration.

5.4.1.1 Le processus interne d'identification des grades

La commune n'a pas été en mesure de communiquer un tableau de suivi de reclassement des agents dans le cadre de l'intégration.

Dès lors, la transparence du processus interne d'identification des grades pour chaque agent a fait défaut, ce qui ne permet pas d'offrir les garanties nécessaires à l'égalité de traitement entre les bénéficiaires.

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

La commune n'a pas assuré de suivi financier de la mise en œuvre de la FPC.

L'appréciation objective des retombées financière de la FPC a conduit la Chambre à effectuer la comparaison entre, d'une part, l'évolution des frais de personnel dans le cas où la FPC n'aurait pas été mise en œuvre à Paea, en appliquant les règles historiques de revalorisation des salaires issues de l'ancien statut de droit privé de la commune, et d'autre part, l'évolution du coût total employeur réel, qui inclut donc l'impact de l'intégration.

A cause d'une intégration tardive, cette estimation ne peut porter, dans le cas de Paea, que pour le seul exercice 2018, année où les effectifs de fonctionnaires commencent à être significatifs :

- Scénario 1 : En l'absence de FPC, les frais de personnel annuels auraient théoriquement atteint au 31 décembre 2018 la somme de 310 040 798 F CFP ;
- Scénario 2 : A l'issue de l'intégration des agents comme fonctionnaires, le coût observé au 31 décembre 2018, est de 315 915 688 F CFP ;

Ainsi, l'impact immédiat de la FPC observé pour la seule année 2018 sur le coût total employeur, est estimé, toute chose égale par ailleurs, à un surcoût cumulé de 5 874 890 F CFP (315 915 688 – 310 040 798), soit une hausse de +1,9%, ce qui est un signe de reclassement avantageux pour les agents concernés.

Cette première évaluation, à cause de son caractère récent, nécessite d'être complétée le moment venu avec un recul suffisant, par la commune, afin de confirmer, ou pas, la tendance constatée.

5.4.2 La formation statutaire des agents et leur évaluation annuelle

La formation est devenue un droit statutaire depuis 2012, année de mise en œuvre de la FPC.

Or, la commune ne dispose toujours pas d'un plan de formation des agents, et n'assure pas un suivi quantitatif des actions conduites dans ce domaine depuis cette date.

En conséquence, la commune doit à l'avenir mettre en place une politique organisée, transparente, et 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.

Par ailleurs, compte tenu, à Paea, du caractère récent de l'intégration des agents, il est encore trop tôt pour apprécier les modalités d'avancement des fonctionnaires, puisque cet avancement n'a pas encore pu avoir lieu.

En revanche, la Chambre constate que la commune n'a pris aucune disposition en matière d'évaluation annuelle des agents, modalité pourtant obligatoire depuis 2012. La Chambre rappelle que l'évaluation individuelle, qui comprend un entretien annuel formalisé, s'applique à tous les cadres d'emplois de la fonction publique des communes, ainsi qu'aux agents non titulaires qui relèvent de la FPC²⁵.

Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur indique qu'« un plan de formation est d'ores et déjà à l'étude et a été élaboré à partir des besoins exprimés par les agents et les chefs de service selon les orientations (priorités) budgétaires définies. »

5.4.3 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. »

Un agent en charge des règles d'hygiène et de sécurité (AHST) a été nommé seulement en 2018, alors qu'il s'agit d'une obligation réglementaire applicable depuis 2011.

²⁵ 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.

L'arrêté portant nomination de cet agent contient des orientations générales, mais sans que cela puisse constituer une véritable lettre de cadrage. Dès lors, il conviendrait que l'ordonnateur formalise les champs d'intervention ainsi qu'un programme de travail, permettant de donner davantage de lisibilité interne au rôle de cet agent.

La commune a indiqué que l'AHST a commencé à dispenser aux agents de la commune certaines formations à l'hygiène et à 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 employés²⁶. Cette obligation s'applique notamment aux communes. Or, la collectivité a indiqué qu'une prestation consistant à établir le document unique aurait été réalisée, sans jamais aboutir depuis. Dans le cadre du présent contrôle, la commune a ainsi sollicité le consultant, afin que celui-ci lui transmette le document éventuel, ce qui a été fait. Dans ce document, apparaît comme date de production juin 2016.

Dès lors, la Chambre demande à la commune de s'assurer du respect de ses obligations réglementaires en matière de protection de ses agents, par un suivi complet et régulier en la matière.

5.4.4 La publicité obligatoire des vacances d'emplois permanents

La réglementation 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 pourvoir²⁷. 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 2014 et 2018, la commune a procédé au recrutement de 69 agents permanents. Celle-ci a été en mesure de produire la totalité des vacances d'emploi.

5.4.5 Primes, indemnités et temps de travail

La commune a défini son régime du temps de travail par l'adoption de plusieurs délibérations, dont celle numérotée 62/12 du 5 septembre 2012, et celle du 27 février 2013 n°10/13. La délibération n°70/15 du 14 décembre 2015 a déterminé pour sa part les cycles de travail des pompiers, avant de connaître une mise à jour le 25 octobre 2018 par la délibération n°62/18.

En revanche, aucun cycle de travail n'a été formalisé pour le service de la police municipale.

²⁶ La Caisse de Prévoyance Sociale impose aux employeurs de tenir sur chaque site de travail un document unique d'évaluation des risques professionnels – DUERP.

²⁷ En vertu de l'article 38 de l'ordonnance n°2005-10 du 4 janvier 2005.

Par ailleurs, le régime indemnitaire applicable aux personnels de la commune au titre de la FPC a été défini par la délibération 35/18 du 25 juin 2018, complétée par deux délibérations adoptées le 23 septembre 2018, alors que le cadre réglementaire de la FPC a été fixé depuis juillet 2012.

Dès lors, la collectivité doit veiller à disposer, sans délais, de règles internes complètes et précises, en matière de primes, indemnités et temps de travail.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La compétence Ressources humaines souffre d'un manque certain de qualifications internes, ce qui l'empêche de conduire une gestion de qualité. Le premier organigramme des services n'a été adopté que fin 2018, et d'autres éléments pourtant utiles, restent absents, comme le suivi des effectifs, de la masse salariale et de l'absentéisme, les projets de service, ou bien le plan de formation.

Dans ce contexte, la mise en place du statut de la fonction publique communale, qui comprend pourtant des dispositions essentielles, a été laborieuse. En effet, la plupart des agents n'ont bénéficié de l'intégration que seulement en 2018, dernière année du calendrier réglementaire.

En conséquence, la Chambre demande à la commune de professionnaliser, sans délai, cette compétence interne, en se dotant des ressources et des outils adéquats.

ANNEXES

Annexe n° 1. Réponse du maire.....	53
------------------------------------	----

Annexe n° 1. Réponse du maire



Liberté – Égalité – Fraternité
REPUBLIQUE FRANÇAISE

N° 933 .19 / JG/tp

Paëa, le 22 OCT. 2019

Le Maire

à

Monsieur Jean-Luc LEMERCIER
Président de la Chambre territoriale des Comptes

Objet : Rapport d'observations définitives relatif à la gestion de la Commune de Paëa.

Monsieur le Président,

Par courrier (n° 2019-370) en date du 19 septembre 2019, la présidence de la CTC nous notifiait la disponibilité du rapport d'observations définitives relatif à la gestion de la commune de Paëa depuis 2011.

J'ai l'honneur de vous informer qu'à ce sujet, nous n'avons aucune autre observation à faire. De plus, nous avons bien pris note qu'un document final, constitué du rapport, nous sera ensuite notifié à partir du 24 octobre 2019. Celui-ci devra être communiqué à l'assemblée délibérante, dès sa réunion la plus proche.

Me tenant à votre disposition, je vous prie d'agréer monsieur le Président l'expression de ma haute considération.



Le Maire,

Jacquie GRAFFE



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