

Papeete, le 21 AOUT 2020

Le président

à

**Monsieur Reupena Samuel TAPUTUARAI
Maire de la commune d'ARUTUA**

n° 2020-266

Envoi dématérialisé avec accusé de réception

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

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 Arutua concernant les exercices 2014 et suivants pour lequel, à l'expiration du délai d'un mois prévu par l'article L. 272-66 du code des juridictions financières, la Chambre n'a reçu aucune réponse écrite destinée à y être jointe.

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 sera joint à la convocation adressée à chacun de ses membres.

Dès la tenue de cette réunion, ce document pourra être publié et communiqué aux tiers en faisant la demande.

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

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


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



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

COMMUNE D'ARUTUA

Exercices 2014 à 2019

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 4 mars 2020.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	2
RECOMMANDATIONS.....	4
1 PROCEDURE	5
2 INTRODUCTION.....	6
3 LA FIABILITÉ DES COMPTES.....	7
3.1 Présentation générale	7
3.2 La prévision budgétaire et la complétude des états financiers.....	7
3.3 Le rattachement des charges et des produits.....	8
3.3.1 Les produits non rattachés	8
3.3.2 Les charges non rattachées	9
3.4 Une connaissance insuffisante du patrimoine.....	10
3.5 Des amortissements à constituer.....	10
3.6 Des dotations aux provisions constituées à partir de 2015	11
4 L'ANALYSE FINANCIÈRE.....	12
4.1 L'équilibre de la section de fonctionnement.....	12
4.1.1 Des produits de gestion qui augmentent faiblement.....	13
4.1.2 Des charges de gestion qui augmentent fortement à partir de 2018	14
4.1.3 L'excédent brut de fonctionnement (EBF) et la capacité d'autofinancement (CAF) en forte baisse en 2018	20
4.2 Le financement des investissements	20
4.2.1 Des dépenses d'investissement qui dépendent des aides publiques	20
4.2.2 Le fonds de roulement (FDR), le besoin en fonds de roulement (BFR) et la trésorerie	22
4.3 Une absence de planification pluriannuelle	22
5 LE SERVICE PUBLIC DE L'ÉLECTRICITÉ.....	24
5.1 Un service à organiser.....	24
5.2 L'équilibre du budget annexe de l'électricité	24
5.2.1 La section de fonctionnement.....	24
5.2.2 La section d'investissement.....	26
6 LES SERVICES PUBLICS ENVIRONNEMENTAUX	26
6.1 Le service public de l'eau	27
6.1.1 Les travaux toujours en attente du certificat de conformité.....	27
6.1.2 La commune a créé un budget annexe de l'eau en 2019	28
6.2 Un service des ordures ménagères à faire évoluer.....	28
6.2.1 Une obligation légale non respectée	28
6.2.2 Une gestion à fiabiliser	29
ANNEXES	32

SYNTHÈSE

Située dans l'archipel des Tuamotu Gambier, à 368 km au Nord-Est de Tahiti, la commune d'Arutua est composée de 1 664 habitants répartis sur trois atolls. Membre de deux structures intercommunales¹, ses dépenses de fonctionnement sont de 261,4 MF CFP (budget principal) et de 67,8 MF CFP (budget annexe de l'électricité). Celles d'investissement sont de 77 MF CFP au budget principal et de 4,7 MF CFP au BA de l'électricité.

Une fiabilité des comptes à améliorer :

Si la commune n'est pas soumise, en tant que commune de moins de 3 500 habitants, à des obligations réglementaires contraignantes s'agissant de la présentation de ses comptes, il n'en demeure pas moins que ces derniers ne donnent pas une image fidèle de son patrimoine. La chambre recommande à la commune de procéder à un inventaire physique de ses biens permettant une actualisation de son bilan.

Par ailleurs, le manque de rigueur de la commune a conduit à laisser prescrire des recettes pour un montant significatif de 4,3 MF CFP d'une part, ainsi qu'à des délais de paiement anormalement élevés d'autre part.

Une situation financière en apparence favorable :

La situation financière de la commune d'Arutua ne semble favorable qu'en apparence.

Effectivement, le retard de paiement de ses fournisseurs a artificiellement amélioré sa situation financière et la croissance de ses dépenses de personnel et de fonctionnement, plus rapide que celle de ses recettes, place la commune dans une situation risquée. A défaut de contenir l'évolution de ses dépenses, l'effet de ciseaux privera à court terme la commune de toute marge de manœuvre lui permettant d'investir à hauteur des enjeux.

La chambre recommande à la commune de formaliser un document de planification des investissements suivi et piloté, dans le temps.

Un service public de l'électricité à fiabiliser :

La commune d'Arutua assure un service public de fourniture d'électricité via des centrales électriques alimentées par carburant. L'inexistence de tout dispositif de contrôle des distributions de carburants entre les centrales électriques et les divers véhicules et matériels ainsi que l'absence de tout carnet de bord des véhicules empêchent de prévenir les risques de détournement. Alors que seule la centrale électrique est éligible à un tarif détaxé, deux fois moins élevé, certains véhicules communaux en bénéficient injustement.

La chambre recommande à la commune de mettre en place rapidement un dispositif de contrôle des distributions de carburants et des carnets de bord des véhicules.

¹ Syndicat intercommunal des Tuamotu Gambier (SIVMTG) et syndicat pour la promotion des communes Polynésie française (SPCPF)

Une gestion des services publics environnementaux perfectible :

En raison de sa strate démographique, la commune d'Arutua n'est pas tenue à l'équilibre budgétaire des services de distribution d'eau potable et de ramassage des ordures ménagères. Néanmoins, ce cadre réglementaire ne doit pas dispenser la commune de rechercher un financement auprès des usagers au travers d'une redevance en rapport avec leur consommation.

Ainsi, si la distribution de l'eau potable est effective sur les 3 atolls grâce à un dispositif de citernes, aucune redevance n'est à l'heure exigée car la commune ne dispose pas encore de la conformité des installations en raison d'une mauvaise maîtrise de l'opération en amont. Cette situation doit être rapidement régularisée par la commune en lien avec les services du Pays.

En matière d'enlèvement des déchets ménagers, à défaut de disposer d'un centre d'enfouissement technique répondant aux normes environnementales, les déchets ménagers de l'atoll d'Arutua sont entassés dans une décharge sauvage non loin des habitations et à quelques mètres du rivage. La commune n'est pas en capacité de respecter les obligations réglementaires qui s'imposent à elle à savoir l'établissement, avant le 31 décembre 2019, d'un plan prévisionnel d'équipement et de mise à niveau en vue d'assumer pleinement ses obligations réglementaires avant le 31 décembre 2024.

Par lettre en date du 24 janvier 2020, le maire en exercice a indiqué n'avoir « aucune observation à rajouter » aux observations provisoires.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n°1 : procéder, dès 2020 puis au fur et à mesure, et a minima en fin de chaque exercice budgétaire, à l'émission des titres correspondant aux prestations réalisées,

Recommandation n°2 : procéder, dès 2020, à un inventaire physique des biens permettant une actualisation du bilan patrimonial, en lien avec le comptable public,

Recommandation n°3 : recenser et regrouper dès 2020 les achats de la commune afin d'obtenir de meilleurs prix,

Recommandation n°4 : formaliser en 2021 un document de planification des investissements suivi et piloté, dans le temps,

Recommandation n°5 : mettre en place dès 2020 un dispositif de contrôle des distributions de carburants et des carnets de bord pour l'utilisation des différents engins (centrale électrique, véhicules, bateaux, autres engins...).

1 PROCEDURE

La Chambre territoriale des comptes de Polynésie française a inscrit à son programme pour 2019 le contrôle des comptes et de la gestion de la commune d'Arutua, en application des dispositions des articles L. 272-3-1, L. 272-5, L. 272-13 et suivants du Code des juridictions financières, pour la période 2014 à la période la plus récente.

M. Reupena TAPUTUARAI, maire de la commune depuis le 23 mars 2014, a été informé de l'ouverture du contrôle par lettre du Président de la Chambre territoriale des comptes de Polynésie française le 3 juillet 2019². Son prédécesseur, M. Tereriha NAUTA, ordonnateur en début de période, a également été informé de l'ouverture du contrôle dans les mêmes conditions.

Les entretiens de début de contrôle ont eu lieu, séparément, le 25 septembre 2019 avec M. Reupena TAPUTUARAI d'une part et M. Tereriha NAUTA d'autre part. Celui de fin de contrôle a eu lieu avec M. Reupena TAPUTUARAI le 3 décembre 2019, ce dernier ayant reçu mandat du précédent ordonnateur.

La chambre a arrêté ses observations provisoires le 16 janvier 2020.

L'ordonnateur en fonction de janvier à mars 2014 avait reçu, à ce terme, une lettre de fin de contrôle, le maire en exercice ayant, pour sa part, reçu les observations provisoires par lettre en date du 22 janvier 2020.

Ce dernier a indiqué, par courrier enregistré au greffe le 27 janvier 2020, « *n'avoir aucune observation à ajouter* » en réponse aux observations provisoires.

Un extrait a également été adressé au Pays le 22 janvier 2020 et une réponse a été apportée le 19 février 2020.

Les observations définitives délibérées le 4 mars 2020, reproduites ci-après, tiennent compte de ces réponses.

Transmises au maire de Arutua par lettre du 9 juillet 2019, ces observations définitives n'ont pas donné lieu à réponse de sa part, au terme du délai d'un mois prévu par l'article L. 272-66 du Code des juridictions financières.

² AR le 03/07/2019, via correspondancejif

2 INTRODUCTION

Située dans l'archipel des Tuamotu Gambier, la commune d'Arutua recense 1 664 habitants³ répartis sur trois atolls : Arutua (808 habitants), Apataki (442 habitants) et Kaukura (414 habitants). Arutua est situé à 18 kilomètres à l'Ouest d'Apataki qui est l'île la plus proche, à 368 kilomètres au Nord-Est de Tahiti et à 24 kilomètres de Kaukura.



De forme pratiquement ronde, Arutua mesure 31 kilomètres de longueur et 26 kilomètres au plus large. Les terres émergées représentent 15 km², réparties en une cinquantaine de motus. Le lagon, d'une superficie de 484 km², est accessible par une passe unique située au Sud-Est. Le village principal est Rautini, situé à l'Est de l'atoll, près de la passe de Manina.

La vie économique de la commune est tournée vers la culture du coprah et la perliculture. L'île est desservie trois fois par semaine, depuis un aérodrome construit en 1984 au Nord de l'atoll.

A l'instar des 16 autres communes des Tuamotu Gambier, la commune est membre du syndicat intercommunal des Tuamotu Gambier (SIVMTG). Elle adhère également au syndicat pour la promotion des communes Polynésie française (SPCPF) tant s'agissant des compétences obligatoires qu'optionnelles (eau, informatique et restauration scolaire).

³ RGP 2017

Tout comme les communes de Fakarava, Manihi et Rangiroa, le conseil municipal d'Arutua a adopté, par délibération du 21 février 2015, le retrait de la commune du SIVMTG. Par délibération du même jour, le conseil municipal a demandé au Haut-commissaire de la République en Polynésie française, d'adopter un arrêté de projet de périmètre⁴, tendant à la création d'une communauté de communes regroupant les communes d'Arutua, Fakarava, Manihi, Rangiroa et Takaroa. A ce jour, la création de cette communauté de communes n'a pas abouti et la commune d'Arutua est toujours membre du SIVMTG.

Le maire, M. Reupena TAPUTUARAI a été élu lors des dernières élections municipales le 23 mars 2014. Son prédécesseur, M. Tereriha NAUTA, ordonnateur en tout début de période, est à ce jour son 5^{ème} adjoint.

3 LA FIABILITÉ DES COMPTES

3.1 Présentation générale

En tant que commune de moins de 3 500 habitants, Arutua n'est pas soumise à des obligations réglementaires contraignantes s'agissant de la présentation de ses comptes. Néanmoins, l'analyse de ses équilibres financiers nécessite des comptes sincères et donnant une image fidèle de son résultat et de son patrimoine. A cet égard, certaines recommandations seraient de nature à améliorer la qualité des comptes de la collectivité.

La commune d'Arutua dispose d'un budget principal, d'un budget annexe de l'électricité depuis 2011 et d'un budget annexe de l'eau potable créé par délibération du 27 avril 2019.

En 2018, les dépenses de fonctionnement sont de 261,4 MF CFP au budget principal et de 67,8 MF CFP au budget annexe de l'électricité. En investissement, elles sont de 77 MF CFP au budget principal et de 4,7 MF CFP au BA de l'électricité.

3.2 La prévision budgétaire et la complétude des états financiers

Entre 2014 et 2018, les taux d'exécution budgétaire de la section de fonctionnement sont en moyenne de 84 % en dépenses et de 89 % en recettes. Pour la section d'investissement, les taux d'exécution sont nettement inférieurs car ils oscillent entre 30 % et 68 % en dépenses (46 % en moyenne) et entre 24 % et 84% en recettes (50 % en moyenne).

⁴Au sens de l'article L. 5211-5 du CGCT

Par ailleurs, les annexes des comptes administratifs produites par la commune sont incomplètes : en 2014 et 2015, elles ne comportaient pas l'état du personnel pour les agents non titulaires alors que des dépenses figuraient dans les comptes correspondants (9,7 MF CFP en 2014 et 1,9 MF CFP en 2015). De même, l'annexe IV A.10 relatif à la variation du patrimoine décrivant les acquisitions et les cessions au cours de l'exercice n'a pas été produite. Or, il apparaît que la commune a procédé à des acquisitions durant la période sous revue.

Enfin, s'il est réglementairement possible, pour les communes de Polynésie française de moins de 10 000 habitants, de subventionner certains budgets annexes, l'article L. 2224-2 du CGCT interdit cependant toute subvention d'équilibre. Par ailleurs, tout versement de subvention doit réglementairement, sous peine de nullité, faire l'objet d'une délibération motivée.

Au final, l'attention de la commune est donc attirée sur la nécessité de veiller à l'amélioration des taux d'exécution de sa section d'investissement et à la complétude de ses états financiers car ils ont vocation à éclairer l'assemblée délibérante et le public.

3.3 Le rattachement des charges et des produits

Si la commune ne pratique pas le rattachement des charges et des produits à l'exercice, lequel n'est pas réglementairement obligatoire pour les communes de moins de 3 500 habitants⁵, cette pratique serait néanmoins de bonne gestion. Effectivement, la fiabilité du compte de résultat est largement perfectible car il n'a pas reflété, sur l'ensemble de la période, l'exhaustivité des charges et des produits.

3.3.1 Les produits non rattachés

L'instruction a permis de constater que certains produits n'ont pas été rattachés à l'exercice ; certaines recettes ont même été perdues car le maire n'a pas émis l'ensemble des titres de recettes dans les délais réglementaires auprès de certains administrés de la commune.

Cette situation représente un manque à gagner important pour la commune car les titres antérieurs à 2014 sont prescrits en 2019. En effet, l'article 2277 du code civil dans son ancienne version applicable en Polynésie française, précise que « *les actions personnelles ou mobilières se prescrivent par cinq ans à compter du jour où le titulaire d'un droit a connu ou aurait dû connaître les faits lui permettant de l'exercer.* »

Selon les informations produites par la commune, récapitulées dans le tableau ci-après, 4,3 MF CFP ont donc été perdus pour la commune faute d'émission des titres, dans les délais, par l'ordonnateur.

⁵ Cf. instruction M 14 tome 2 chapitre 4 §1.1.

Tableau n° 1 : Impayés non titrés

communes associées	Exercices	Montants	Dont titres concernés par la prescription d'assiette
Arutua	2013	752 567	2 918 692
	2014	2 166 125	
	2015	3 347 255	
	2018	540 697	
	Total 1	6 806 644	
Apataki	2014	1 350 482	1 350 482
	2015	3 283 923	
	2016	23 391	
	2017	4 638	
	Total 2	4 662 434	
Kaukura	2013	4 300	91 089
	2014	86 789	
	2015	700 121	
	Total 3	791 210	
	Total général	12 260 288	4 360 263

(source : CTC d'après les données produites par la commune)

Cette façon de procéder illustre un manque de rigueur de la commune ; en l'absence de tout dispositif de contrôle interne, il n'a pas été possible de repérer et de remédier à cette situation qui représente un manque à gagner significatif.

Au regard des développements qui précèdent, la chambre recommande à la commune de :

Recommandation n° 1 : procéder, dès 2020 puis au fur et à mesure, et a minima en fin de chaque exercice budgétaire à l'émission des titres correspondant aux prestations réalisées.

3.3.2 Les charges non rattachées

A l'instar des recettes, la commune d'Arutua, compte tenu de sa strate démographique, est dispensée de l'obligation de rattachement des charges à l'exercice budgétaire.

Néanmoins, en tant que collectivité publique, elle doit respecter les délais de paiement de ses fournisseurs. En l'occurrence, le mode opératoire selon lequel les factures ont été traitées sur la période est critiquable. Effectivement, les factures ont été mandatées au fur et à mesure de leur réception, sans aucun suivi par rapport aux bons de commande émis par la commune. Cette façon de procéder a abouti à un besoin en fonds de roulement négatif et à des délais anormalement élevés qui ont artificiellement amélioré la trésorerie de la commune aux dépens de ses fournisseurs (Cf. infra).

Depuis juin 2019, le recrutement d'un agent en CDD et le changement de secrétaire générale ont permis de mettre en place une procédure permettant de fiabiliser le règlement des factures. L'attention de la commune est attirée sur la nécessité de maintenir cette organisation.

3.4 Une connaissance insuffisante du patrimoine

L'instruction budgétaire et comptable M14 prescrit aux communes de procéder à l'inventaire régulier de leur patrimoine. A ce titre, l'ordonnateur est chargé du recensement des biens et de leur identification dans un inventaire qui justifie la réalité physique de ces biens. C'est sur cette base que le comptable public peut mettre à jour l'état de l'actif et le fichier des immobilisations, documents comptables justifiant les soldes des comptes apparaissant à la balance et au bilan.

L'instruction a permis de constater que cet inventaire n'était pas tenu à jour par la commune, aucun inventaire physique des biens matériels n'ayant été réalisé sur la période contrôlée.

Au 31 décembre 2018, l'actif brut immobilisé figurant dans les comptes tenus par le comptable public pour la commune de Arutua est de 1 802 647 484 F CFP au budget principal et de 56 156 113 F CFP au budget annexe de l'électricité.

Faute d'un inventaire à jour, aucun document ne garantit la fiabilité des inscriptions aux comptes d'immobilisation.

Au vu des développements qui précèdent, la chambre ne peut que recommander à la commune de :

Recommandation n° 2 : procéder, dès 2020, à un inventaire physique des biens permettant une actualisation du bilan patrimonial, en lien avec le comptable public.
--

3.5 Des amortissements à constituer

Si l'instruction comptable M14 prévoit que les communes de moins de 3 500 habitants ne sont pas contraintes de pratiquer l'amortissement de leurs immobilisations, elle précise que, dans le cas particulier des communes de plus de 500 habitants dont le service d'eau est géré dans le budget principal, les immobilisations enregistrées sur le compte 21531 (relatif aux installations d'adduction d'eau) doivent obligatoirement être amorties.

Des travaux d'adduction d'eau potable ont été réalisés par la commune de Arutua et ont été imputés au compte 2188 « autres immobilisations corporelles » alors qu'ils auraient dû l'être au c/21531 « travaux d'adduction d'eau ». Faute d'avoir été inscrits au bon compte, ils n'ont pas été amortis.

Au vu des développements qui précèdent, la chambre rappelle à la commune qu'elle doit veiller à inscrire les travaux d'adduction d'eau potable au compte dédié et à amortir les dépenses correspondantes, ce qui permettra de financer les investissements futurs.

3.6 Des dotations aux provisions constituées à partir de 2015

Afin de compenser le risque lié aux restes à recouvrer sur comptes de tiers et sur recommandations du comptable public, la commune d'Arutua a inscrit des dotations aux provisions conformément à la délibération n° 18/2016 du 11 juin 2016.

Le montant des restes à recouvrer était de 8 919 889 F CFP au 31 décembre 2014. La provision totale correspondante suivant un décompte effectué par la TIVAA sur la base de ces restes à recouvrer est de 2 892 793 F CFP répartis entre le budget principal (1 212 395 F CFP) et le budget annexe de l'électricité (1 680 398 F CFP)

Ces provisions pourront être utilisées pour constater des annulations de titres ou pour constater des admissions en non-valeur pour des titres non encore prescrits.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Compte tenu de sa taille, la commune d'Arutua n'est pas soumise à des règles contraignantes en matière de rattachement des charges et des produits et de présentation de ses états financiers.

Il n'en demeure pas moins qu'elle doit veiller à payer ses factures dans les délais et émettre les titres de recettes au fur et à mesure.

La pratique de la commune est, à cet égard, largement perfectible sur la période contrôlée ; effectivement, faute d'émission des titres de recettes, la commune a laissé prescrire des montants significatifs. S'agissant de ses dépenses, elle n'a pas été suffisamment vigilante au règlement, dans les délais, de ses fournisseurs.

Enfin, n'ayant pas mis à jour son inventaire, le bilan comptable ne reflète pas la réalité du patrimoine communal.

La commune doit donc rapidement améliorer la qualité de ses comptes.

4 L'ANALYSE FINANCIÈRE

Nonobstant les erreurs relatives à la fiabilité des comptes décrites supra qui en limite la portée, la chambre a procédé à l'analyse financière sur la période 2014 à 2018.

4.1 L'équilibre de la section de fonctionnement

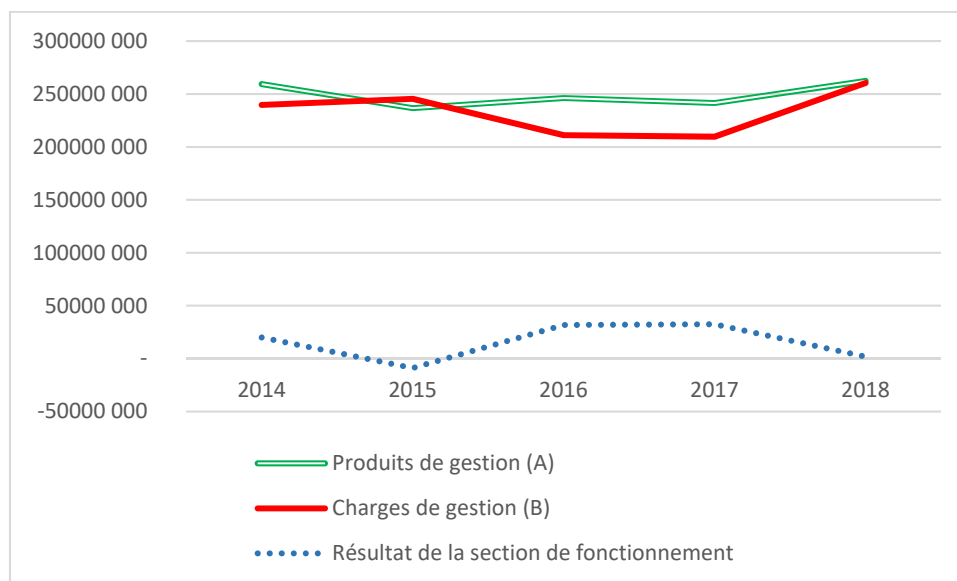
Comme on peut le constater sur le graphique infra, deux exercices sont atypiques. Il s'agit d'une part de l'exercice 2015 dont le résultat est déficitaire et, d'autre part, de l'exercice 2018 pour lequel les charges ont augmenté plus vite que les produits.

En 2015, les charges de gestion n'ont augmenté que de 5,7 MF CFP (+ 2,4 %) par rapport à 2014, alors que les recettes de gestion ont, pour leur part, baissé de 22,6 MF CFP (- 8,7 %). Ces évolutions contrastées ont généré un résultat déficitaire. Cette baisse des recettes provient notamment de la baisse des travaux en régie (- 22 MF CFP) et de celle de la dotation du FIP (- 7 MF CFP).

En 2018, les produits de gestion ont augmenté de 20,9 MF CFP (+ 8,7 %) par rapport à 2017 alors que les charges de gestion ont progressé de façon plus marquée, 50,8 MF CFP (+ 21%). Compte tenu de la pratique de la commune et des reports de charges constatés les années précédentes, le résultat aurait été déficitaire si l'ensemble des dépenses avait été rattaché à l'exercice 2018. En effet, à titre d'exemple, un montant de 7,9 MF CFP de factures qui auraient dû être prises en charge en 2018 au titre du compte 6232 « fêtes et cérémonies » l'ont été en 2019. Si ces dépenses avaient été prises en charge en 2018 comme elles auraient dû l'être, le résultat de la section de fonctionnement aurait été déficitaire (de 6 MF CFP) et non excédentaire de + 1,9 MF CFP.

Cette évolution des charges doit être rapidement maîtrisée au risque de provoquer un effet de ciseaux qui obérerait les capacités d'investissement de la commune.

Tableau n° 2 : Evolution des produits et des charges de gestion et du résultat de la section de fonctionnement



(source : CTC d'après ANAFI)

4.1.1 Des produits de gestion qui augmentent faiblement

Sur la période considérée, les produits de gestion sont quasiment stables avec une augmentation de 1,2%. Ils sont de 249,2 MF CFP en moyenne annuelle, dont 215,3 MF CFP (86,4%) proviennent des produits dits « rigides » en raison de leur caractère institutionnel : dotations de l'Etat et du FIP. La DGF représente en moyenne 60 554 F CFP⁶ par habitant, inférieur à la moyenne des communes de la subdivision administrative des Tuamotu qui est de 72 439 F CFP. S'agissant de la dotation du FIP, elle est, en moyenne, de 83 309 F CFP par habitant, soit un montant inférieur à la moyenne des communes de la subdivision administrative des Tuamotu qui est de 84 214 F CFP.

Comme traditionnellement dans les communes polynésiennes, les ressources d'exploitation ne représentent qu'une faible part des produits de gestion, 11% en moyenne sur la période. Il s'agit pour l'essentiel du remboursement des frais de personnel mis à disposition du budget annexe de l'électricité et des prestations diverses, fluctuantes en fonction des locations des engins communaux aux entreprises de travaux publics ou aux particuliers.

Au global, les marges de progression en matière de recettes apparaissent faibles en ce qui concerne le budget principal de la commune d'Arutua. L'enjeu est donc bien de parvenir à maîtriser l'évolution des dépenses de gestion, afin de dégager des marges pour investir.

⁶ Fiches financières DGFIP de 2014 à 2017

4.1.2 Des charges de gestion qui augmentent fortement à partir de 2018

4.1.2.1 Vue d'ensemble

A titre liminaire, il convient de rappeler que la commune d'Arutua, composée de 3 atolls habités et éloignés les uns des autres, présente des charges fixes importantes. Effectivement, elle doit garantir des services publics équivalents et prendre en charge des importations coûteuses en provenance de Tahiti, par voie maritime et aérienne.

D'un montant moyen annuel de 233 MF CFP, les charges de gestion qui tendaient à diminuer entre 2014 et 2017, passant de 239 MF CFP à 209 MF CFP (- 12,5 %) ont augmenté de 50 MF CFP (+24%) entre 2017 et 2018. Ainsi, la variation des dépenses de gestion est à analyser sur deux périodes, entre 2014 et 2017 et entre 2017 et 2018.

Entre 2014 et 2018, l'augmentation de 8,7 % résulte, en premier lieu, des charges à caractère général (11,4 MF CFP soit + 23,9 %) et en second lieu, des charges brutes de personnel (9,4 MF CFP soit + 8,3%).

En revanche, entre 2017 et 2018, il est constaté une hausse de 49,6 MF CFP (+ 23,4 %) qui provient notamment des dépenses de personnel (24,2 MF CFP, en augmentation de 24,4 %), des autres charges de gestion de (19 MF CFP, + 31,9%), et des charges à caractère général (6,4 MF CFP, +12,2 %).

4.1.2.2 Les dépenses de personnel

A l'instar des communes polynésiennes, c'est le premier poste de dépenses de la commune d'Arutua. Il représente en moyenne 43,6 % des charges de gestion sur la période.

Tableau n° 3 : Evolution charges de personnel

Budget général	2014	2015	2016	2017	2018	Moyenne annuelle	Variation 2014-2018	soit en %
Charges de personnel	113 966 389	110 392 761	103 757 782	99 205 907	123 413 343	110 147 236	9 446 954	8,3%
621 - Autre personnel extérieur au service								
633 - Cotisation CGFPC	2 034 177	2 230 384	2 015 108	1 984 563	2 005 273	2 053 901	- 28 904	-1,4%
641 - Rémunérations du personnel	85 114 818	81 059 642	78 532 511	77 543 063	93 932 852	83 236 577	8 818 034	10,4%
64111 rémunération pers. Titulaire	75 397 739	79 139 416	75 337 044	74 860 863	86 228 330	78 192 678	10 830 591	14,4%
64131 rémunération pers. Non titulaire	9 717 079	1 920 226	2 176 987	1 655 160	4 828 810	4 059 652	- 4 888 269	-50,3%
64138 autres indemnités			1 018 480	1 027 040	2 875 712	984 246	2 875 712	
645 - Charges sécurité sociale et prévoyance	26 350 651	27 028 535	22 885 363	19 453 681	26 551 418	24 453 930	200 767	0,8%
6451 charges sociales CPS	26 350 651	27 028 535	22 885 363	19 453 681	26 551 418			
647 - autres charges sociales	466 743	74 200	324 800	224 600	923 800	402 829	457 057	97,9%
6475 médecine du travail, pharmacie	466 743	74 200	324 800	224 600	923 800			
charges de personnel MAD BA	16 656 906	14 932 390	18 129 468	15 143 124	15 144 084	16 001 194	- 1 512 822	-9,1%
atténuation des charges de personnel	2 933 110	639 066	836 767	2 007 488	870 176	1 457 321	- 2 062 934	-70,3%
Charges nettes de personnel	94 376 373	94 821 305	84 791 547	82 055 295	107 399 083	92 688 721	13 022 710	13,8%

(source : comptes de gestion)

Sur la période, les effectifs ont baissé entre 2014 et 2018 passant de 55 à 43 équivalents temps plein (ETP). Ce mouvement comprend à la fois une baisse des agents non titulaires (- 15 ETP), du fait de la diminution des travaux en régie et une augmentation des agents permanents (+ 3 ETP). Les 57 agents de la commune ont intégré la fonction publique communale. Sur ce total, 37 d'entre eux l'ont fait dès 2014.

Tableau n° 4 : Evolution des effectifs

<i>au 31 décembre</i>		2014	2015	2016	2017	2018
Effectif physique	Permanents	53	51	51	53	57
	Temporaires	20	11	3	2	8
Total effectif physique		73	62	54	55	65
ETP	Permanents	36	36	36	35	39
	Temporaires	19,8	7	1,5	1	4
Total ETP		55,8	43	37,5	36	43

(source : commune)

Le tableau ci-après permet de constater que le coût moyen mensuel par agent passe de 165 820 F CFP en 2014 à 237 487 F CFP en 2018 soit une augmentation de 43,2 % en 5 années. En dépit de la baisse des effectifs, les dépenses de personnel ont augmenté (+10%).

Cette situation s'explique à la fois par des causes externes qui s'imposent à la commune (revalorisation du point de 1 408 F CFP à 1 430 F CFP) mais également par des recrutements (notamment le recrutement de 18 jeunes en service civique en 2018 pour un coût total de 2,8 MF CFP), par une pyramide des âges défavorablement orientée et par l'effet GVT⁷.

Tableau n° 5 : Coût moyen par agent

Budget général	2014	2015	2016	2017	2018
012 - Charges de personnel	113 966 389	110 392 761	103 757 782	99 205 907	123 413 343
- Atténuation des charges de personnel	2 933 110	639 066	836 767	2 007 488	870 176
Charges nettes de personnel	111 033 279	109 753 695	102 921 015	97 198 419	122 543 167
ETP au 31 décembre	55,8	43	37,5	36	43
coût moyen annuel par agent	1 989 844	2 552 412	2 744 560	2 699 956	2 849 841
coût moyen mensuel par agent	165 820	212 701	228 713	224 996	237 487

(source : CTC d'après comptes de gestion et commune)

Depuis le départ à la retraite de la directrice générale des services⁸, de catégorie B, il n'y a que des agents d'exécution, dont 3 de catégorie C. L'éclatement des structures administratives entre les trois communes associées et l'antenne de Papeete conduit à la répartition des 57 agents permanents présents au 1^{er} janvier 2019 entre 4 sites communaux :

⁷ Glissement Vieillesse Technicité

⁸ Juin 2019

Tableau n° 6 : Répartition des effectifs rémunérés au 1^{er} janvier 2019

	Permanents
ARUTUA	21
APATAKI	17
KAUKURA	17
PAPEETE	2

(source : commune)

L'animation des services administratifs et financiers repose essentiellement sur un agent de catégorie C qui assure la mission de secrétaire générale, de responsable des services financiers et de responsable des ressources humaines.

Cette organisation n'a pas permis jusqu'à ce jour de mettre en place les outils de gestion pourtant nécessaires à la professionnalisation des organisations (politique d'achat, plan prévisionnel des investissements, ...), en dépit du soutien technique du SIVMTG et du SPCPF.

4.1.2.3 Les dépenses à caractère général

Les dépenses à caractère général sont passées de 48 MF CFP en 2014 à 59,4 MF CFP en 2018 soit une augmentation de 11,4 MF CFP (+ 23,8 %). Cela s'explique en particulier par les dépenses inscrites :

- au compte 611 « *prestations de service* », à partir de 2017, la commune ne disposant pas d'agent en possession d'un permis pour piloter le bateau communal hors du lagon, un contrat de prestations a été signé et autorisé par délibération du 15 juin 2017⁹ avec un prestataire lorsqu'une sortie hors zone (inter îles) est nécessaire (460 000 MF CFP en 2018) ;
- au compte 625 « *déplacements, missions* » qui sont passées de 0,8 MF CFP en 2014 à 2,1 MF CFP en 2018 soit une augmentation de 1,3 MF CFP. Il s'agit de la prise en charge des déplacements et des frais de missions des agents ayant notamment accompagné les élus lors des congrès des maires à Paris et/ou en outre-mer. Si la chambre ne discute ni de l'intérêt, ni de l'opportunité d'un tel déplacement, il faut néanmoins souligner l'importance de la délégation en 2018 au regard de la taille de la commune (14 personnes dont 11 élus et 3 agents). La chambre observe, en outre, que ce congrès est par nature destiné aux élus, voire au DGS et non aux agents municipaux.

⁹ 20 000 F CFP par rotation comprenant le temps de pilotage, de la maintenance et de l'entretien courant du bateau. La commune met à disposition le matériel et les fournitures correspondants.

- au compte 628 « divers » qui sont passées de 0,02 MF CFP à 1,2 MF CFP. Il s'agit des frais d'inscription au congrès des maires et à l'ACCDOM pour les élus et les agents.

Les dépenses des comptes 625 et 628 doivent faire l'objet d'un suivi attentif compte tenu de la situation financière de la commune.

- au compte 60622 « carburants » qui sont passées de 4,2 MF CFP à 7,1 MF CFP. L'augmentation importante de ce poste nécessite un contrôle des volumes distribués et consommés tel qu'indiqué infra.

A titre d'exemple, en 2017, les dépenses de carburant de « super sans plomb » s'élèvent à 5 715 714 F CFP¹⁰ pour 40 800 litres. Le tableau qui suit permet de constater que la commune associée de Kaukura, 414 habitants, consomme presque autant que la commune associée de Arutua, centre administratif comptant au global 808 habitants : 15 000 litres pour Kaukura, 15 800 litres pour Arutua alors même que Kaukura ne dispose pas de bateau, principal consommateur de ce type de carburant. L'instruction a permis de constater que les communes ne restituent pas les fûts après utilisation, générant ainsi environ 800 000 F CFP de charges supplémentaires correspondant aux consignes¹¹.

Tableau n° 7 : Volume de carburant par atoll pris en charge en 2017

Atoll	Nombre de litres	Montant
Arutua	15 800	2 219 164
Kaukura	15 000	2 114 200
Apataki	10 000	1 382 350
Total	40 800	5 715 714

(source : CTC d'après les mandats 2017)

- au compte 6232 « fêtes et cérémonies » qui sont passées de 0,3 MF CFP en 2014 à 14,8 MF CFP en 2018 soit une augmentation de 14,5 MF CFP ; le tableau ci-après détaille les dépenses autorisées par le conseil municipal au titre des fêtes et cérémonies organisées chaque année.

¹⁰ Carburant + fûts

¹¹ $40\,800 / 200 = 204$ fûts ; $204 \times 3\,850 \text{ F} = 785\,400 \text{ F}$ en 2017

Tableau n° 8 : Budget autorisé au compte 6232 « fêtes et cérémonies »

Référence de la délibération	Evènements	Montant plafond (F CFP)	Montant plafond autorisé en 2015 (F CFP)
n° 50 du 27 octobre 2018	achat denrées alimentaires, eau potable et tenues sportives lors des jeux inter-îles de Tahiti Nui du 12 au 20 décembre 2018	1 500 000	
du 11 juillet 2019 modifiant la délibération n° 33 du 26 mai 2018	Repas officiels organisés par la commune	4 000 000	400 000 par repas
	cadeaux et présents offerts lors des cérémonies et manifestations officielles	900 000	50 000
	organisation des festivités de Noël	1 500 000	Achats de cadeaux de Noël : 200 000 pour Apataki et Kaukura, 400 000 pour Arutua
	Matahiapo	900 000	
	eau potable et tenues sportives lors des rencontres sportives	1 500 000	
	denrées alimentaires, tenues, cadeaux et présents offerts lors de la visite officielle de la ministre de l'outre-mer à Arutua	5 000 000	
	Organisation du Heiva 2018 à Arutua	5 000 000	
Total		20 300 000	

(source : CTC)

Compte tenu de la situation financière de la commune, il est impératif que les dépenses, qui doivent être liées à l'intérêt communal, soient maîtrisées, car dans le cas contraire, les marges de la commune en termes d'investissement sont mécaniquement diminuées.

Il faut par ailleurs souligner que la commune se fournit, en denrées alimentaires pour les repas organisés notamment lors des conseils municipaux, auprès de divers commerces de détail non spécialisés. Parmi eux, figurent, par exemple, un commerce de détail d'habillement à Papeete et une épicerie située sur la commune de Pirae.

Cette façon de procéder illustre un processus d'achat qui ne permet pas d'optimiser les prix obtenus par la commune, celle-ci se présentant en ordre dispersé devant les fournisseurs. Le fait que la commune ait réglé avec retard les factures dues à ses fournisseurs renforce également un lien de dépendance avec certains d'entre eux. Il apparaît donc nécessaire que la commune normalise ses délais de paiement et recense ses besoins afin de regrouper certains achats. Seule une démarche de ce type permettra à la commune de mettre en concurrence ses fournisseurs et d'obtenir ainsi de meilleurs tarifs.

Au-delà de l'impérieuse nécessité de respecter la réglementation des marchés publics, la chambre recommande à la commune de :

Recommandation n° 3 : recenser et regrouper dès 2020 les achats de la commune afin d'obtenir de meilleurs prix.

4.1.2.4 Les autres charges

Cette augmentation des dépenses de gestion résulte enfin des frais de missions des élus (+ 114,9%), de la participation versée au SPCPF et au SIVMTG (+ 38,6%) ainsi que du versement d'une subvention au BA de l'électricité.

Les frais de mission des élus correspondent en particulier aux déplacements des élus au congrès annuel des maires en métropole ainsi qu'au congrès des maires de l'outre-mer. Ces frais sont passés de 0,5 MF CFP en 2014 à 6,2 MF CFP en 2018 (moyenne annuelle de 3,3 MF CFP sur la période).

La contribution versée au SPCPF correspondant à l'adhésion de la commune de Arutua (part obligatoire et optionnelles (eau, informatique et restauration scolaire). Si la commune n'assure pas encore en 2019 ce service de restauration scolaire, sa mise en place est en projet avec la rédaction d'un cahier des charges en lien avec le SPCPF. Par délibération du 11 juillet 2019, le CM a déjà fixé les tarifs des produits relatifs au service de la restauration scolaire. L'attention de la commune est attirée sur l'enjeu d'une bonne maîtrise des coûts et du service proposé au regard l'impact sur le budget communal.

La subvention au budget annexe de l'électricité a représenté 31 MF CFP en 2017 et près de 46 MF CFP en 2018 (+ 47%). Cependant, par rapport à 2014, le montant de cette subvention a diminué puisqu'il était de 62 MF CFP.

4.1.3 L'excédent brut de fonctionnement (EBF) et la capacité d'autofinancement (CAF) en forte baisse en 2018

Tableau n° 9 : Les soldes de gestion

	2014	2015	2016	2017	2018	Différence	soit en %
Produits de gestion (A)	259 290 526	236 654 731	246 221 644	241 521 258	262 422 270	3 131 744	1,2%
Charges de gestion (B)	239 691 460	245 425 214	211 172 692	209 662 799	260 456 486	20 765 026	8,7%
= EBF (A) - (B)	19 599 066	- 8 770 483	35 048 951	31 858 458	1 965 784	- 17 633 282	-90,0%
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>7,6%</i>	<i>-3,7%</i>	<i>14,2%</i>	<i>13,2%</i>	<i>0,7%</i>		
+/- résultat financier	- 194 748	- 153 716	- 113 932	- 94 212	- 79 032	115 716	
+/- autres produits et charges excep. Réels	646 954	24 928	- 1 879 857	711 990	10 588	- 636 366	-98,4%
= CAF Brute	20 051 272	- 8 899 271	33 055 162	32 476 236	1 897 340	- 18 153 932	-90,5%
- Dotations nettes aux amortissements	-	-	-	-	-		
- Dotations nettes aux provisions	-	-	1 212 377	-	-		
+ quote-part des subv transférées	-	-	-	-	-		
= Résultat de la section de fonctionnement	20 051 272	- 8 899 271	31 842 785	32 476 236	1 897 340	- 18 153 932	-90,5%
- Annuité en capital de la dette	1 051 456	1 080 193	1 107 217	1 124 479	1 139 659	88 203	
= CAF nette	18 999 816	- 9 979 464	31 947 945	31 351 757	757 681		

(source : CTC d'après ANAFI)

Sur la période 2014 à 2018, la commune n'a dégagé un EBF négatif qu'en 2015 (- 8,7 MF CFP) en raison de l'effet de ciseaux entre les dépenses et les recettes de gestion.

Si l'EBF moyen annuel, de l'ordre de 23 MF CFP (2016-2018) était favorablement orienté, l'augmentation importante des dépenses entre 2017 et 2018 appelle la commune d'Arutua à une gestion particulièrement prudente.

En effet, alors que l'EBF représentait 13,2 % des produits de gestion en 2017, il n'en représente plus que moins de 1% en 2018.

La CAF brute et la CAF nette du remboursement des emprunts suivent la même évolution que l'EBF. Des efforts de gestion doivent être mis en œuvre rapidement afin de dégager un autofinancement suffisant pour faire face aux renouvellements des investissements existants et aux projets à venir.

4.2 Le financement des investissements

4.2.1 Des dépenses d'investissement qui dépendent des aides publiques

Sur la période 2014 à 2018, le financement des dépenses d'investissement (BP + BA) a été réalisé grâce aux aides publiques : sur 281,4 MF CFP cumulés de recettes inscrites à la section d'investissement, 208,7 MF CFP, soit 74,2 %, proviennent des dotations du Pays et de l'Etat. La commune n'a pas eu recours à l'emprunt durant cette période.

4.2.1.1 Les dépenses d'équipement sur la période

Tableau n° 10 : Dépenses d'équipements y compris travaux en régie

(ANAFI)	2014	2015	2016	2017	2018	Total	Moyenne
Budget principal (y compris travaux en régie)	37 903 928	26 423 498	32 654 077	46 239 904	75 956 455	219 177 862	43 835 572
BA Electricité	6 321 575	6 587 277	23 133 786	8 057 277	4 700 513	48 800 428	9 760 086
Total	44 225 503	33 010 775	55 787 863	54 297 181	80 656 968	267 978 290	53 595 658

(source : CTC d'après ANAFI)

La commune d'Arutua a réalisé 267 MF CFP de dépenses d'équipement cumulées entre le budget principal et le BA d'électricité, soit une moyenne annuelle de 53,5 MF CFP. L'effort d'équipement moyen par habitant¹² est de 32 209 F CFP, en deçà du ratio moyen des communes de la même strate¹³.

Les principales dépenses d'investissement sur la période sont récapitulées dans le tableau ci-après :

Budget principal - Les dépenses d'investissement par exercice					
Comptes administratifs	2014	2015	2016	2017	2018
Non individualisés	7 935 243	13 591 078	8 383 278	21 244 747	22 772 754
141 - construct° terrain multisport Kaukura	642 184	-			
142 - Rénovation école primaire Arutua	729 342	8 413 405			
143 - Construct° abri scolaire Kaukura	275 760	-			
2012825 - Clôture cimetière Kaukura					
2013100 - Construct° logemnt instit Kaukura	1 698 464				
2013900 - Acquisit° et rép mat & mob divers	210 600				
2013901 - Acquisit° kits secours incendie					
151 - Acquisition barge Arutua		-	11 607 333	10 053 405	
152 - Réservoirs d'eau ART/KKRA/APAT					19 450 226
161 - Acquisition 1 bateau avec moteur			3 357 500	14 716 426	
164 - Chargeur excavateur Arutua					17 107 800
165 - Broyeur Apataki			6 812 320		
166 - Hangar Apataki					
167 - Ecole abri Kaukura				226 000	254 250
171 - Compacteurs et broyeurs Arutua					8 061 456
172 - Acquisition nacelle Arutua					
175 - Acquisition navette Kaukura					
176 - Acquisition tracteur agricole Kaukura					5 621 345
182 - Acquisition sirène Tsunami					2 689 732
TOTAL	11 491 593	22 004 483	30 160 431	46 240 578	75 957 563
Travaux en régie	26 412 888	4 419 400	2 494 123	-	-
Total dépenses d'équipement (y compris txv régie°)	37 904 481	26 423 883	32 654 554	46 240 578	75 957 563
BA ELECTRICITE - Les dépenses d'investissement par exercice					
(Comptes administratifs)	2014	2015	2016	2017	2018
Non individualisés	5 038 575	6 587 374	4 151 624	8 057 394	4 700 581
2013303 - Acquisit° et réparat° matériels divers	1 283 092				
153 - compteurs prépaiement			18 982 500		
TOTAL	6 321 667	6 587 374	23 134 124	8 057 394	4 700 581

(source : CTC d'après CA)

¹² RGP 2017 : 1664 habitants

¹³ Ratio DGFIP (hors travaux en régie)

Aucun emprunt n'a été mobilisé sur la période contrôlée et les dépenses d'équipement du budget principal pour un montant cumulé de 219 MF CFP sont majoritairement financées par les subventions affectées et le FIP non affecté à hauteur de 193,7 MF CFP soit 82,4 %.

4.2.2 Le fonds de roulement (FDR), le besoin en fonds de roulement (BFR) et la trésorerie

Tableau n° 11 : Evolution du FDR, BFR et Trésorerie

au 31 décembre en F CFP	2014	2015	2016	2017	2018	Variation annuelle moyenne
Fonds de roulement net global	27 635 101	32 372 431	54 584 887	85 068 152	56 642 427	19,7%
- Besoin en fonds de roulement global	- 18 265 029	- 17 869 341	- 19 573 283	- 14 598 600	- 17 664 409	0,8%
= Trésorerie nette	45 900 130	50 241 772	74 158 170	99 666 752	74 306 836	12,8%
en nombre de jours de charges courantes	69,8	74,7	128,1	173,4	104,1	

(source : ANAFI)

Comme on peut le constater dans le tableau ci-dessus, la commune ne connaît pas de problème de trésorerie, le besoin en fonds de roulement étant négatif sur toute la période. Le non rattachement des charges n'a pas permis d'évaluer précisément le glissement du mandatement des dépenses de l'exercice N vers l'exercice N+1.

Cette situation est atypique et anormale pour une commune ; cela signifie que Arutua paie ses fournisseurs dans un délai anormalement long. Un sondage aléatoire a permis de constater que de nombreuses factures ont été mandatés avec un retard pouvant aller jusqu'à plusieurs mois, au début de l'année 2019.

Depuis lors, cette situation semble être assainie grâce au remplacement de la secrétaire générale et au recrutement d'un agent en CDD. Un sondage des mandats émis par la commune au mois de juin 2019 fait apparaître un délai moyen de paiement des fournisseurs de 30 jours. Il est impératif que la commune s'assure que les délais de paiement ne se détériorent pas à nouveau.

4.3 Une absence de planification pluriannuelle

A l'instar de nombreuses communes de cette taille en Polynésie française, la commune d'Arutua ne s'est pas dotée d'un document de planification pluriannuelle de ses investissements.

Alors que les besoins d'équipements sont importants, cette absence d'outil de pilotage stratégique maintient la commune dans une gestion qui manque de dynamisme, et la commune s'avère totalement dépendante des subventions de l'Etat et du Pays.

Le fait que la commune soit membre du SIVMTG et du SPCPF devrait lui permettre de compenser l'absence de ressource interne et de formaliser ces outils permettant une politique d'investissement à hauteur des capacités financières et des besoins de sa population.

Au vu de ces développements, la chambre recommande à la commune de :

Recommandation n° 4 : formaliser en 2021 un document de planification des investissements, suivi et piloté dans le temps.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La situation financière de la commune d'Arutua ne semble favorable qu'en apparence. Le retard de paiement de ses fournisseurs a artificiellement amélioré sa situation financière et la commune a perdu des recettes en n'émettant pas certains titres au fur et à mesure. La croissance de ses dépenses de personnel et de fonctionnement, plus rapide que celle de ses recettes, place la commune dans une situation risquée. Elle doit donc veiller à contenir l'évolution de ses dépenses et à émettre les titres de recettes à hauteur de la réalité.

A défaut, l'effet de ciseaux entre recettes et dépenses privera la commune de toute marge de manœuvre lui permettant d'investir. Une meilleure planification des investissements au travers d'un plan pluriannuel permettrait à la commune de mieux piloter ses travaux. L'absence de formalisation d'une vision à moyen terme la maintient dans une gestion au coup par coup de ses investissements, fortement dépendants des subventions de l'Etat et du Pays alors que les besoins de sa population sont importants.

5 LE SERVICE PUBLIC DE L'ÉLECTRICITÉ

5.1 Un service à organiser

Les statuts de la régie d'électricité dotée de la seule autonomie financière approuvés par délibération du 16 février 2011 précisent en son article IV que « *la régie est administrée sous l'autorité du maire et du conseil municipal, par un conseil d'exploitation et un directeur de régie désignés dans les mêmes conditions sur proposition du Maire.* »

Dans les faits, si le conseil d'exploitation a bien été désigné, il ne s'est jamais réuni et le directeur de la régie n'a jamais été nommé. La gestion de ce service a été effectuée directement par les agents de la commune. De même, le rapport annuel d'activité prévu par l'article 17 des statuts de la régie n'a jamais été produit. La commune doit remédier à ces carences dans les meilleurs délais.

5.2 L'équilibre du budget annexe de l'électricité

La commune d'Arutua assure un service public de fourniture d'électricité dont les équilibres financiers sont suivis au sein d'un budget annexe créé par délibération du 16 février 2011.

5.2.1 La section de fonctionnement

Tableau n° 12 : Evolution de la section de fonctionnement

en FCFP	2014	2015	2016	2017	2018	Variation 2014-2018	soit en %
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	711 146	793 047	982 517	938 289	1 018 442	307 296	43,2%
+ Ressources d'exploitation	21 285 342	24 553 690	30 033 659	27 971 409	30 242 257	8 956 915	42,1%
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	61 999 095	63 099 079	40 699 406	29 799 565	45 899 330	- 16 099 765	-26,0%
Part des ressources institutionnelles dans les produits de gestion	73,8%	71,3%	56,8%	50,8%	59,5%		
= Produits de gestion (A)	83 995 583	88 445 816	71 715 582	58 709 263	77 160 029	- 6 835 554	-8,1%
Charges à caractère général	63 869 732	53 972 835	44 341 927	46 582 085	52 614 312	- 11 255 420	-17,6%
+ Charges de personnel	16 656 663	14 932 172	18 129 203	15 142 903	15 143 862	- 1 512 800	-9,1%
= Charges de gestion (B)	80 526 395	68 905 007	62 471 130	61 724 988	67 758 174	- 12 768 221	-15,9%
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	3 469 188	19 540 809	9 244 452	- 3 015 724	9 401 854	5 932 666	171,0%
en % des produits de gestion	4,1%	22,1%	12,9%	-5,1%	12,2%		
+/- Autres produits et charges excep. réels	- 1 965 436	-	180 222	270 954	- 66 472	1 898 964	-96,6%
= CAF brute	1 503 753	19 540 809	9 424 674	- 2 744 770	9 335 383	7 831 630	520,8%
en % des produits de gestion	1,8%	22,1%	13,1%	-4,7%	12,1%		
- Dotations nettes aux provisions			1 680 374				
= Résultat section fonctionnement	1 503 753	19 540 809	7 744 300	- 2 744 770	9 335 383	7 831 630	520,8%

(source : ANAFI)

Par délibération n° 11 du 27 juin 2015, la mise en place du système de facturation de la consommation d'énergie électrique à prépaiement et les tarifs ont été adoptés. Ce système de prépaiement a contribué à améliorer le taux de recouvrement des créances.

Les ressources sont constituées principalement de la subvention versée par le budget principal et de la redevance d'électricité : la subvention était de 62 MF CFP en 2014 et de 45,9 MF CFP en 2018 (soit 59,5 %). Cette baisse de 26% s'explique par la hausse des redevances d'électricité qui étaient de 20,4 MF CFP en 2014 (25 %) contre 30 MF CFP en 2018 (39%) soit une hausse de 40 % en 4 ans.

Les dépenses concernent les charges à caractère général (dont carburant et entretiens des groupes électrogènes notamment) et les dépenses de personnel (remboursement au budget principal).

S'agissant des dépenses de carburant, les dépenses prises en charge suivent des mouvements erratiques sur la période, variant entre 37,8 MF CFP à 53,5 MF CFP. Alors que ce poste de dépenses est le plus important (46 MF CFP en moyenne annuelle), le suivi des consommations s'avère insuffisamment encadré.

Si les achats de carburants sont centralisés dans le cadre d'un marché public compris entre 30 et 70 MF CFP, la commune n'a pas été en capacité de préciser sur quelle base sont attribués les quotas pour les trois atolls qui reçoivent ainsi chaque mois au maximum 20 000 litres pour Arutua, 14 000 litres pour Kaukura et 13 000 litres pour Apataki. Aucune note interne ni délibération n'ont été produites pour justifier ces volumes.

Par ailleurs, aucun contrôle interne n'existe afin de suivre les consommations entre, d'une part, la centrale électrique et, d'autre part, les engins de chantier, véhicules et divers matériels. En l'absence de tout dispositif de contrôle des distributions et de tout carnet de bord des véhicules, les risques de détournement sont réels, la commune ne faisant en outre aucune comparaison entre le niveau théorique et le volume acheté.

Enfin, alors que seule la centrale électrique est éligible à un tarif détaxé, deux fois moins élevé¹⁴, certains véhicules communaux en bénéficient injustement à ce jour.

Au vu de ces développements, la chambre recommande à la commune de :

Recommandation n° 5 : mettre en place dès 2020 un dispositif de contrôle des distributions de carburants et des carnets de bord pour l'utilisation des différents engins (centrale électrique, véhicules, bateaux, autres engins...).

¹⁴ Le prix unitaire lors de la passation du marché en 2015 était de 78,837 F CFP/l pour le gasoil détaxé et 154,5 F CFP/l pour le gasoil destiné à une utilisation autre que les centrales électriques.

5.2.2 La section d'investissement

Tableau n° 13 : Financement des investissements

en FCFP	2014	2015	2016	2017	2018	Total	Moyenne
CAF nette	1 503 753	19 540 809	9 424 674	-2 744 770	9 335 383	37 059 848	7 411 970
+ Subventions d'investissement reçues	0	0	15 023 600	0	0	15 023 600	3 004 720
= Recettes d'investissements (= financement propre dis	1 503 753	19 540 809	24 448 274	-2 744 770	9 335 383	52 083 448	10 416 690
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	6 321 575	6 587 277	23 133 786	8 057 277	4 700 513	48 800 428	9 760 086
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-4 817 822	12 953 532	1 314 488	-10 802 048	4 634 870	3 283 020	656 604

(source : ANAFI)

Sur la période 2014-2018, les dépenses d'équipement représentent un montant moyen de 9,7 MF CFP et un montant cumulé de 48 MF CFP. Sur ce total, 15 MF CFP ont été versés par le budget principal de la commune.

De 2014 à 2018, hormis l'acquisition des compteurs prépaiement en 2016 pour un montant total de 19 MF CFP, les dépenses d'équipement sur la période correspondent aux petits équipements nécessaires au bon fonctionnement des 6 groupes électrogènes répartis sur les trois atolls.

La visite sur le site d'Arutua a permis de constater que la centrale électrique basée sur l'atoll est installée sur une zone rouge inondable. La commune a indiqué qu'elle n'identifiait pas de domaine foncier qui permettrait le déplacement de cette centrale. Par conséquent, y compris en cas de grave panne de la centrale, la commune ne peut bénéficier d'aucune subvention.

Les réseaux électriques sont également vétustes et à l'origine de nombreuses coupures électriques. Cette dimension doit impérativement être prise en considération par la commune dans le cadre d'un document de planification des investissements précité.

6 LES SERVICES PUBLICS ENVIRONNEMENTAUX

En raison de sa taille, la commune d'Arutua n'est pas tenue à l'équilibre budgétaire des services de distribution d'eau potable et de ramassage des ordures ménagères. Effectivement, elle bénéficie de l'exception énoncée à l'article L. 2224-2 du CGCT rendu applicable en Polynésie française par l'article L. 2573-26 qui autorise, dans les communes de moins de 10 000 habitants, le subventionnement par le budget principal de ces services publics.

La commune d'Arutua a ainsi prévu, de façon systématique sur la période contrôlée, des subventions. En 2019, un montant de 10,4 MF CFP figure ainsi au budget de l'eau potable.

Néanmoins, ce cadre réglementaire ne doit pas dispenser la commune de rechercher un financement auprès des usagers au travers d'une redevance en rapport avec leur consommation.

6.1 Le service public de l'eau

La consommation d'eau potable dans l'archipel des Tuamotu est tout à fait spécifique par rapport au reste de la Polynésie française. Compte tenu de la rareté des précipitations, la distribution de l'eau par les pouvoirs publics a historiquement consisté en la mise à disposition, pour les populations, de citernes individuelles de collecte d'eau pluviale. Cette caractéristique est importante, l'eau étant à la fois rare et quasi gratuite pour l'utilisateur, habitué à utiliser de l'eau saumâtre pour les besoins non alimentaires.

Le rapport 2018 rendu sur la qualité des eaux destinées à la consommation humaine à Tahiti et dans les îles indique qu'aucune des 17 communes des Tuamotu-Gambier n'a réalisé d'autocontrôle. Elles sont donc considérées comme ne distribuant pas d'eau potable.

6.1.1 Les travaux toujours en attente du certificat de conformité

La commune d'Arutua est membre du SPCPF¹⁵ au titre de la compétence eau potable. Dans ce cadre, le SPCPF a produit, en août 2016, une note technique relative aux projets des travaux en eau potable sur les 3 atolls composant la commune (Arutua, Kaukura et Apataki). Les travaux ont fait l'objet d'une demande de financement auprès du Pays et de l'Etat : FIP¹⁶, ONEMA¹⁷ et DETR¹⁸. Il s'agissait d'acquiescer et d'installer, pour chacun des trois atolls, 2 réservoirs de 49 m³, un système de potabilisation de l'eau et de distribution par prépaiement.

En 2019, la commune dispose sur chaque site de 2 réservoirs de 49 m³ avec système de potabilisation et de distribution par prépaiement.

Si la distribution de l'eau est effective sur les 3 atolls, il n'en demeure pas moins qu'aucune redevance n'est à l'heure exigée car la commune ne dispose pas encore de la conformité des installations. Cette situation illustre une mauvaise maîtrise de l'opération car les dalles de béton sur lesquelles sont posées les citernes ainsi que le local technique devaient faire l'objet d'un permis de construire. Faute d'avoir été établi en amont, les services de la santé (centre d'hygiène et de salubrité publique) ont refusé de délivrer le certificat de conformité. Ainsi, le solde de la subvention relative à cette opération n'était toujours pas versé en décembre 2019 alors que l'opération a été achevée le 28 décembre 2017.

Il convient de procéder rapidement à la régularisation de ce dossier afin, non seulement, de percevoir le solde de la subvention d'investissement mais aussi de pouvoir facturer les prestations de distribution d'eau potable, aujourd'hui distribuée gratuitement. La commune a indiqué que le dossier de régularisation de la demande de permis de construire a été déposé au service de l'urbanisme de la Polynésie française le 10 octobre 2019 qui a fait l'objet d'un accord tacite. La commune et le SIVMTG doivent rapidement programmer la visite de conformité, en lien avec les services de la direction de la santé du Pays.

¹⁵ Délibération n° 27/2002 du 30 septembre 2002.

¹⁶ FIP : Fonds Intercommunal de Péréquation.

¹⁷ ONEMA : Office National de l'Eau et des Milieux Aquatiques.

¹⁸ Dotation d'Équipement des Territoires Ruraux.

6.1.2 La commune a créé un budget annexe de l'eau en 2019

Selon les dispositions de l'article L.2573-27 du CGCT applicable en Polynésie française « les communes doivent assurer le service de la distribution d'eau potable (...) au plus tard le 31 décembre 2024. Les communes présentent un plan prévisionnel d'équipement et de mise à niveau relatif aux services de distribution d'eau potable et d'assainissement au plus tard le 31 décembre 2019. »

L'article L. 2224-7 du CGCT rendu applicable aux communes de la Polynésie française par l'article L. 2573-28 du CGCT dispose que « *tout service assurant tout ou partie de la production par captage ou pompage, de la protection du point de prélèvement, du traitement, du transport, du stockage et de la distribution d'eau destinée à la consommation humaine est un service d'eau potable* ». L'article L. 2224-11 du même code, dispose que « *les services publics d'eau (...) sont financièrement gérés comme des services à caractère industriel et commercial* ».

L'article L. 2221-11 rendu applicable aux communes de la Polynésie française par l'article L. 2573-23 du CGCT dispose que « l'établissement d'un budget annexe, pour les services de distribution d'eau potable et d'assainissement gérés sous la forme d'une régie simple ou directe, est facultatif pour les communes de moins de 500 habitants, dès lors qu'elles produisent, en annexe au budget et au compte administratif, un état sommaire présentant, article par article, les montants de recettes et de dépenses affectés à ces services. »

Jusqu'à une période très récente, la commune d'Arutua n'était pas dotée de budget annexe de l'eau alors même que les dispositions réglementaires ne l'en dispensaient pas. Ce n'est que par délibération du 27 avril 2019, que la commune d'Arutua a créé un BA de l'eau et a adopté le statut de la régie.

La mise en conformité du site de distribution d'eau potable est d'autant plus importante que c'est la condition incontournable pour démarrer la facturation de ce service contribuant ainsi au financement de l'entretien et du maintien d'un service de qualité à la population.

6.2 Un service des ordures ménagères à faire évoluer

6.2.1 Une obligation légale non respectée

L'article L. 2224-13 du CGCT (rendu applicable aux communes de Polynésie française par l'article L. 2573-30 du CGCT) dispose que : « *les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale assurent l'élimination des déchets des ménages. Les communes peuvent transférer à un établissement public de coopération intercommunale ou à un syndicat mixte soit l'ensemble de la compétence d'élimination et de valorisation des déchets des ménages, soit la partie de cette compétence comprenant le traitement, la mise en décharge des déchets ultimes ainsi que les opérations de transport, de tri ou de stockage qui s'y rapportent. Les opérations de transport, de tri ou de stockage qui se situent à la jonction de la collecte et du traitement peuvent être intégrées à l'une ou l'autre de ces deux missions.* »

En outre, il y est également précisé que : « l'ensemble des prestations prévues au présent paragraphe doit être assuré au plus tard le 31 décembre 2024 [et que] les communes présentent un plan prévisionnel d'équipement et de mise à niveau relatif au service de la collecte et du traitement des déchets au plus tard le 31 décembre 2019. ».

La commune de Arutua n'est pas en mesure de respecter les délais fixés par le CGCT.

6.2.2 Une gestion à fiabiliser

La commune a opté pour une exploitation en régie sans pour autant créer un budget annexe ou présenter un état des dépenses et recettes relatif à ce service public.

La délibération du 27 juin 2014 encadre la tarification du service sous 4 catégories :

Catégorie	Tarifs
1 : Ménages ordinaires	200 F CFP/mois
2 : Snacks, pensions de famille, services administratifs	500 F CFP/mois
3 : Magasins	1 000 F CFP/mois
4 : Yachts et autres bateaux	150 F CFP/jour

Ces prestations ont généré en 2018 des recettes à hauteur de 381 400 F CFP. Pourtant, sur la base des statistiques disponibles¹⁹, la recette correspondant aux 418 logements recensés aurait dû représenter 1 003 200 F CFP²⁰. Ce constat renforce la recommandation de la chambre et figurant supra, sur l'émission des titres de recettes au fur et à mesure et à hauteur des prestations réalisées par la commune.

S'agissant de l'organisation du service sur les trois atolls, la commune procède au tri de ses déchets grâce à une participation active de la population.

Si, depuis l'acquisition en 2018 du compacteur, les cannettes sont compactées et évacuées par bateau vers une association de Tahiti, la commune a indiqué, s'agissant des bouteilles en plastique, attendre la mise en place de la filière par les services du Pays. En réponse, le Pays a indiqué que « *les communes des îles éloignées doivent organiser et financer, par leur propre moyen, le rapatriement sur Tahiti (...) et que la direction de l'environnement se tient à la disposition des communes pour faciliter les démarches et mettre en place les procédures de rapatriement de leurs déchets recyclables vers Tahiti* ».

La filière d'évacuation et de traitement des déchets ménagers spéciaux (DMS), qui dépend financièrement du Pays, pose également problème car, comme le souligne le Pays en réponse, « *la principale difficulté rencontrée est la sécurisation du stockage de ces déchets* ».

¹⁹ Site de Institut de la statistique de Polynésie française – données 2017

²⁰ 200 F CFP x 12 mois x 418 logements.

dangereux. En effet, le temps d'attente du rapatriement des DMS peut être supérieur à 6 mois, ce qui laisse le temps aux habitants des îles éloignées de se livrer à des activités de chiffonnage sur des déchets dangereux ».

Les données chiffrées produites par le Pays confortent ce constat. Plus d'un an et demi s'est ainsi écoulé entre l'évacuation sur Apataki de 5 tonnes de batteries en 2017 et 4 nouvelles tonnes en 2019.

Pour sa part, l'atoll de Kaukura n'a rien évacué depuis 2017, date à laquelle 1,7 tonne de batteries avait été rapatriée.

S'agissant enfin de l'atoll d'Arutua, ce n'est qu'en 2020 que l'évacuation des DMS est prévue (4 tonnes de batteries et 1 m³ d'huile de vidange).

Compte tenu de ces éléments, la chambre invite la commune à se rapprocher des services du Pays et des opérateurs existants afin de mettre en place les filières qui permettront de préserver son environnement. Dans tous les cas, il convient que la commune sécurise la collecte et le stockage des déchets avant évacuation (bouteilles en plastique, cannettes, DMS).

A défaut de disposer d'un centre d'enfouissement technique répondant aux normes environnementales, les déchets ménagers de l'atoll d'Arutua sont entassés dans une décharge sauvage non loin des habitations et à quelques mètres du rivage.

La commune vient d'adopter une délibération le 11 juillet 2019 portant financement d'un schéma directeur des déchets sur l'ensemble de son territoire. Le coût prévisionnel est de 6 734 800 F CFP dans l'attente d'un financement à 95 % par le FIP.

La chambre invite donc la commune à mettre en place rapidement un plan d'action afin de remédier à cette situation dans l'optique de respecter le calendrier réglementaire.

CONCLUSION

En début de mandature, le maire actuellement exercice, M. Reupena Samuel TAPUTUARAI avait indiqué²¹ : « mes premiers objectifs lors de la prochaine mandature concerneront l'eau potable et la gestion des déchets à Arutua et ses communes associées. Mais nous réfléchissons également à améliorer les transports communaux et à rénover l'école si nous obtenons des subventions. Du côté économique, nous soutiendrons notre pension de famille pour dynamiser le tourisme local et nous privilégierons nos ressources telles que la pêche, la perle et le coprah ».

Le présent rapport a permis de constater que l'ensemble de ces objectifs non priorisés dans une délibération du Conseil municipal, n'ont pas tous été atteints alors que la commune aurait pu mobiliser ses moyens financiers pour en échelonner davantage la réalisation.

Ce constat renforce la recommandation de la chambre territoriale des comptes de formaliser, dès 2021, un document de planification des investissements, suivi et piloté dans le temps.

²¹ Site du SPCPF – Commune de Arutua

ANNEXES

Annexe n° 1. Tableaux financiers	33
--	----

Annexe n° 1. Tableaux financiers

Tableau n° 14 : Evolution des produits de gestion

en F CFP	2014	2015	2016	2017	2018	Total 2014/2018	Moyenne annuelle	Variation 2014/2018	Soit en %
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	596 754	654 073	535 342	1 063 858	1 368 306	4 218 332	843 666		
+ Ressources d'exploitation	21 799 187	24 937 377	33 279 582	24 588 458	27 027 545	131 632 149	26 326 430		
dont remboursement MAD personnel BA	16 656 663	14 932 172	18 129 203	15 142 903	15 143 862	80 004 803	16 000 961		
= Produits "flexibles" (a)	22 395 940	25 591 450	33 814 924	25 652 316	28 395 850	135 850 481	27 170 096	5 999 910	26,8%
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	210 482 083	206 643 946	209 912 633	215 868 941	234 026 420	1 076 934 024	215 386 805		
dont DGF	77 739 080	80 097 876	82 357 628	85 325 604	90 287 703	415 807 891	83 161 578		
dont FIP	132 263 469	126 210 514	127 209 545	130 053 182	143 315 622	659 052 332	131 810 466		
+ Fiscalité reversée par l'interco et l'Etat	-	-	-	-	-	-	-		
= Produits "rigides" (b)	210 482 083	206 643 946	209 912 633	215 868 941	234 026 420	1 076 934 024	215 386 805	23 544 336	11,2%
Production immobilisée, travaux en régie (c)	26 412 502	4 419 335	2 494 086	-	-	33 325 924	6 665 185		
= Produits de gestion (a+b+c = A)	259 290 526	236 654 731	246 221 644	241 521 258	262 422 270	1 246 110 428	249 222 086	3 131 744	1,2%

(source : ANAFI)

Tableau n° 15 : Evolution des charges de gestion

en F CFP	2014	2015	2016	2017	2018	Total 2014/2018	Moyenne annuelle	Variation 2014/2018	Soit en %
Charges à caractère général	47 975 601	44 470 582	41 290 829	52 994 773	59 456 313	246 188 099	49 237 620	11 480 712	23,9%
+ Charges de personnel	111 031 657	109 752 093	102 919 491	97 197 001	122 541 378	543 441 621	108 688 324	11 509 721	10,4%
+ Subventions de fonctionnement	61 999 095	63 099 079	40 699 406	31 146 145	45 899 330	242 843 055	48 568 611	- 16 099 765	-26,0%
+ Autres charges de gestion	18 685 107	28 103 460	26 262 966	28 324 880	32 559 465	133 935 877	26 787 175	13 874 358	74,3%
= Charges de gestion (B)	239 691 460	245 425 214	211 172 692	209 662 799	260 456 486	1 166 408 652	233 281 730	20 765 026	8,7%

(source : CTC d'après ANAFI)

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