



Papeete, le 23 avril 2021

Le président

à

Monsieur André TEAHU
Président du Syndicat intercommunal
de gestion de la fourrière animale

n° 2021-168
Envoi dématérialisé avec accusé de réception

Objet : notification des observations définitives relatives au contrôle des comptes et de la gestion du syndicat intercommunal de gestion de la fourrière animale (SIGFA).

Pièce jointe : un rapport d'observations définitives.

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives de la juridiction sur la gestion du syndicat intercommunal de gestion de la fourrière animale (SIGFA) concernant les exercices 2012 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

Syndicat intercommunal pour la gestion de la fourrière animale

Exercices 2012 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 24 février 2021.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	3
RECOMMANDATIONS.....	6
INTRODUCTION.....	7
1 LES OBLIGATIONS LEGALES DE LUTTE CONTRE LES ANIMAUX EN ETAT DE DIVAGATION	9
2 L'ORGANISATION DU SYNDICAT	10
2.1 Le périmètre syndical.....	10
2.1.1 L'origine du projet.....	10
2.1.2 Le périmètre géographique	10
2.1.3 Le périmètre fonctionnel.....	11
2.2 La gouvernance.....	12
2.2.1 Le comité syndical.....	12
2.2.2 Le président et le vice-président	12
2.2.3 Les commissions.....	13
3 LE PILOTAGE BUDGETAIRE ET LA QUALITE COMPTABLE	14
3.1 L'information budgétaire	14
3.1.1 L'information donnée aux élus à l'occasion du DOB	15
3.1.2 Le budget primitif et les taux d'exécution	16
3.1.3 Les annexes budgétaires et comptables	19
3.2 La fiabilité des comptes	20
3.2.1 L'absence de dotation aux amortissements.....	20
3.2.2 L'inventaire et l'état de l'actif	21
3.2.3 Le rattachement des charges et des produits.....	22
3.2.4 Les recettes à classer ou à régulariser.....	25
4 L'ANALYSE FINANCIERE	26
4.1 L'exploitation.....	26
4.1.1 Les produits	26
4.1.2 Les charges	28
4.1.3 L'autofinancement.....	33
4.2 L'investissement	34
4.2.1 Le financement des investissements	34
4.2.2 La situation bilancielle.....	35
4.2.3 La trésorerie	38
5 LA CONSTRUCTION DE LA FOURRIERE ANIMALE.....	39
5.1 Le marché de maîtrise d'œuvre.....	39
5.1.1 Un marché de maîtrise d'œuvre non réalisé dès le lancement du projet.....	39
5.1.2 La passation du marché de maîtrise d'œuvre de 2016.....	40
5.1.3 L'exécution du marché de maîtrise d'œuvre	42
5.2 L'appel d'offre pour la construction de la fourrière	44

5.2.1	La procédure de passation.....	44
5.2.2	L'exécution	47
5.2.3	Le paiement des entreprises.....	49
5.3	Les équipements complémentaires : la citerne d'eau et le véhicule utilitaire.....	50
5.4	Le coût global de la fourrière.....	52
6	LES FACTEURS EXOGENES CONDITIONNANT LA PERENNITE DE LA FOURRIERE ANIMALE.....	56
6.1	La levée des obstacles réglementaires	56
6.2	Les actions à mener par les communes.....	57
6.2.1	La capture des animaux et l'enlèvement des animaux morts.....	57
6.2.2	La catégorisation des chiens	58
6.2.3	Une réflexion à moyen terme pour ne pas saturer les capacités de la fourrière.....	61
6.3	La sensibilisation des propriétaires ou détenteurs de chiens	62
	ANNEXES	64

SYNTHÈSE

La problématique des chiens errants devient prégnante en Polynésie française. Face à cela les collectivités doivent réagir et la réponse intercommunale peut être un cadre adapté à cette politique. Encore faut-il que cette démarche soit bien menée.

C'est dans ce contexte que la chambre territoriale des comptes a examiné les comptes et la gestion du Syndicat intercommunal pour la gestion de la fourrière animale (SIGFA) au cours des exercices 2012 et suivants. Le contrôle a porté sur l'organisation du syndicat, l'information budgétaire et comptable, l'analyse financière, l'opération de construction de la fourrière et les facteurs exogènes conditionnant la pérennité de la fourrière.

Ce contrôle, au-delà de son périmètre organique, illustre les difficultés de la lutte contre la divagation animale en Polynésie française, alors que conformément à l'article 23 de la loi n° 2008-582 du 20 juin 2008 renforçant les mesures de prévention et de protection des personnes contre les chiens dangereux, les dispositions du code rural et de la pêche maritime (CRPM) portant sur les animaux dangereux et errants sont applicables aux communes de la Polynésie française.

Après une réflexion amorcée en 2009 à l'initiative de la commune de Punaauia, la mise en œuvre de la compétence gestion de la fourrière animale a été décidée en 2012 au niveau intercommunal pour quatre communes de l'Ouest de Tahiti (Papara, Paea, Punaauia, Faaa) afin de créer un équipement complet (fourrière, avec incinérateur homologué), adapté au territoire et à la taille des communes. Le SIGFA voit pourtant son périmètre géographique se restreindre dès sa création (départ de deux communes sur quatre dès la première année) et se caractérise par un périmètre fonctionnel limité compte tenu des responsabilités partagées avec les communes en matière de lutte contre les chiens errants.

Alors que la stabilité de la gouvernance présentait les conditions favorables pour la réalisation de la fourrière (présidence confiée à la commune de Punaauia depuis la création, mandat de 6 ans pour la présidente), la conduite de projet a été difficile. L'inadéquation du profil des directeurs recrutés avec le poste de chef de projet qu'impliquait la construction de la fourrière, a conduit le SIGFA à recourir à des prestataires extérieurs depuis 2017 pour effectuer le suivi administratif, juridique et technique du projet.

La construction de la fourrière animale a souffert dès le départ du manque d'unicité de la mission de maîtrise d'œuvre avec une procédure de marché intervenue tardivement et la mise à disposition d'un terrain non viabilisé, insuffisamment prise en compte pour la réalisation et le coût du projet. Les marchés de travaux pour la construction de la fourrière ont nécessité un ajustement par avenants, postérieurs aux travaux, en raison d'une définition incomplète du besoin par le SIGFA et le premier architecte ayant réalisé les études.

L'acquisition prématurée en 2017 d'une citerne d'eau, sans prendre en compte la totalité des travaux indispensables de raccordement et de sécurisation du site qui en découlaient, n'a pas permis d'appliquer la procédure de marché et les modalités de publicité idoines. Cette opération a également causé la perte du subventionnement du Fonds Intercommunal de Péréquation (FIP) et induit des frais supplémentaires de gestion.

Ces lacunes ont favorisé l'émergence de difficultés relationnelles entre la présidente, la directrice et le maître d'œuvre, au point de bloquer complètement le projet de la fourrière à compter du deuxième semestre 2018. L'abandon du suivi du chantier par le maître d'œuvre avant de solder techniquement et administrativement l'opération, a amené le SIGFA et son assistant à maîtrise d'ouvrage à reprendre en 2019 et 2020 l'intégralité des documents officiels du marché (ordres de services modifiés, fiches de délai d'exécution corrigés, avenants de régularisation) pour solder le paiement des entreprises pour des travaux réalisés en 2017 et 2018.

Alors que l'estimation initiale globale de 2015 (fourrière, citerne, véhicule) était de 73,6 MF CFP TTC¹, le total des études/travaux/équipements s'élève à minima, au 10 février 2021 à plus de 128 MF CFP TTC² et même 138 MF CFP TTC en rajoutant les dépenses de fonctionnement en lien direct avec l'opération de la fourrière (assistance à maîtrise d'ouvrage, frais de gardiennage, inauguration...).

Les communes qui ne devaient supporter que 13,2 MF CFP en investissement selon un plan de financement reposant essentiellement sur le FIP supporteront plus de 72,5 MF CFP, soit cinq fois et demie le montant initial.

Des faibles taux d'exécution en fonctionnement et en investissement traduisent un pilotage budgétaire défaillant et les difficultés du SIGFA à solder cette opération d'équipement. L'absence de dotations aux amortissements pour les immobilisations en service et des immobilisations en cours toujours non soldées ne restituent pas une image fidèle du bilan du SIGFA. Le défaut de rattachement des charges depuis 2016 et des recettes à régulariser ayant représenté plus de 51 % des produits de gestion de l'année 2018 altèrent également le principe d'indépendance des exercices comptables.

L'analyse financière du SIGFA révèle une gestion peu performante, faute d'activité pouvant générer des produits autres que les participations des communes, alors que les charges de la structure n'ont cessé d'augmenter avec la mise en œuvre de l'opération de la fourrière animale en 2016 et l'inauguration officielle en 2018. La structure bilancielle reste néanmoins saine, les dépenses d'équipement ayant été jusqu'en 2019 couvertes par les fonds propres disponibles (excédents annuels et subventions d'investissement). Le mécanisme des subventions d'investissement appliqué par la commune de Punaauia, irrégulier, a toutefois privé le syndicat des ressources nécessaires en amont pour mener à bien la réalisation de la fourrière.

A tel point que le SIGFA, après avoir envisagé le recours à un emprunt de 27 MF CFP en octobre 2020 s'oriente désormais vers une ligne de trésorerie de 30 MF CFP pour lui permettre de régler les derniers travaux, le temps de percevoir le reliquat des subventions attendues.

¹ 66,2 MF CFP pour la fourrière, 5,2 MF CFP pour la citerne, et 2,2 MF CFP pour le véhicule.

² Délibération n° 06 du 15 février 2021 : 125,7 MF CFP pour la fourrière et la citerne. Délibération n° 05 du 15 février 2021 : 2,25 MF CFP pour le véhicule.

La pérennité de la fourrière animale, une fois opérationnelle, sera encore conditionnée par des solutions à long terme à acter par les communes pour lutter contre la divagation animale. L'application des mesures spécifiques prévues pour la catégorisation des chiens dangereux et une sensibilisation accrue des propriétaires ou détenteurs d'animaux complèteraient utilement la lutte contre la divagation des animaux malfaisants et féroces.

Si les modalités de déploiement de cette fourrière animale intercommunale n'ont pas été satisfaisantes, la chambre précise cependant qu'elle est sensible à la réussite d'un tel projet intercommunal qui pourrait illustrer une des réponses à l'augmentation des chiens errants sur le territoire polynésien.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : Améliorer dès 2021 significativement le processus de préparation budgétaire du SIGFA.

Recommandation n° 2 : Mettre à jour dès 2021 l'inventaire du SIGFA.

Recommandation n° 3 : Procéder dès 2021 au rattachement des charges.

Recommandation n° 4 : Mettre en place dès 2021 une nomenclature d'achats spécifique au SIGFA pour assurer la computation des seuils.

Recommandation n° 5 : Améliorer dès 2021 les délais de mandatement.

Recommandation n° 6 : Renforcer dès 2021 les procédures de passation et d'exécution des marchés publics passés par le SIGFA.

INTRODUCTION

La chambre a inscrit à son programme 2020 l'examen de gestion du syndicat intercommunal de gestion de la fourrière animale (SIGFA) à compter de l'année 2012, en application de l'article L 272-5 du code des juridictions financières.

Par lettre en date du 31 juillet 2020, le président de la chambre a informé le président du SIGFA, M. André TEAHU, de l'ouverture du contrôle. L'ancien ordonnateur du 21 mai 2014 au 28 juillet 2020, Mme Layana ATAE, a été prévenue de l'ouverture du contrôle par lettre du 14 septembre 2020.

L'entretien de début contrôle a eu lieu le 27 août 2020 en présence de l'ordonnateur en fonctions. Il était accompagné de M. Heimana TAURUA (vice-président du SIGFA et titulaire représentant la commune de Paea), de M. Simplicio LISSANT (titulaire et maire de Punaauia), et du prestataire accompagnant le SIGFA depuis mars 2019, qui fait également office de directeur par intérim depuis le 1^{er} mars 2020.

Les entretiens de fin d'instruction prévus par l'article L.272-61 du code des juridictions financières ont été réalisés le 27 octobre 2020 en présence de l'ordonnateur en fonctions et des élus ayant assisté à l'entretien d'ouverture, puis avec le précédent ordonnateur.

La chambre a arrêté ses observations provisoires en sa séance du 17 novembre 2020.

Après avoir reçu les réponses des ordonnateurs (ancien ordonnateur le 25 janvier 2021, ordonnateur en fonctions le 09 février 2021) et des tiers mis en cause, la chambre territoriale des comptes a arrêté ses observations définitives lors de son délibéré du 24 février 2021.

Transmises à l'ordonnateur en exercice et à son prédécesseur, ces observations définitives n'ont pas donné lieu à réponse de leur part, au terme du délai d'un mois prévu par l'article L. 272-66 du Code des juridictions financières. Par ailleurs, aucune demande de délai complémentaire n'est parvenue à la Chambre durant ce mois.

Cette instruction a rencontré des difficultés liées à l'absence de personnel à plein temps et d'un archivage que l'ordonnateur décrit lui-même comme défaillant³. Les pièces ont été récupérées essentiellement sur place ou transmises après l'entretien de fin de contrôle.

Conformément à l'article 23 de la loi n° 2008-582 du 20 juin 2008 renforçant les mesures de prévention et de protection des personnes contre les chiens dangereux, les dispositions du code rural et de la pêche maritime (CRPM) portant sur les animaux dangereux et errants sont applicables aux communes de Polynésie française.

En l'absence de statistiques locales, peu de données sont disponibles sur la divagation animale, aussi bien au niveau des institutions que des associations. Bien que les seuls faits portés à la connaissance des autorités judiciaires restent très limités (estimation d'une dizaine d'attaques par mois sur l'ensemble de la Polynésie), ils mettent toutefois en exergue, a minima, le phénomène des morsures de chien.

³ Mail du 23 septembre 2020, prestataire : « Le président m'a demandé de vous informer qu'effectivement le système d'archivage est très défaillant et qu'il est nécessaire d'en recréer un à la fois cohérent et efficace. ». Le SIGFA a d'abord été hébergé à la mairie de Punaauia, puis à la police municipale de Punaauia et enfin à la fourrière.

La présence d'animaux errants sur l'île de Tahiti est pourtant perceptible quotidiennement (effet de meute des chiens errants, abandon de molosses, accidents sur la route à cause des chiens en divagation, nuisance sonore).

La divagation animale pose, outre des problèmes de protection animale (animaux accidentés), d'abord des problèmes de santé (transmission de maladies aux hommes et aux autres animaux) et de sécurité publique (risque de morsure de la population).

Les animaux féroces errant sur la voie publique ont déjà conduit à diverses attaques y compris mortelles, comme le 12 mai 2020 à Pirae ou en juillet 2018 à Tumara'a.

1 LES OBLIGATIONS LEGALES DE LUTTE CONTRE LES ANIMAUX EN ETAT DE DIVAGATION

L'article L. 211-19-1 du code rural et de la pêche maritime (CRPM) interdit la divagation d'animaux domestiques et des animaux sauvages apprivoisés ou tenus en captivité. Il est notamment précisé que les maires « prennent toutes dispositions propres à empêcher la divagation des chiens et des chats » sur le territoire de sa commune (art. L. 211-22).

L'article L. 211-23 du CRPM, considère comme chien ou chat en état de divagation :

- « tout chien qui, en dehors d'une action de chasse ou de la garde d'un troupeau, n'est plus sous la surveillance effective de son maître, se trouve hors de portée de la voix de celui-ci ou de tout instrument sonore permettant son rappel, ou qui est éloigné de son propriétaire ou de la personne qui en est responsable d'une distance dépassant 100 mètres. Tout chien abandonné, livré à son seul instinct, est en état de divagation, sauf s'il participait à une action de chasse et qu'il est démontré que son propriétaire ne s'est pas abstenu de tout entreprendre pour le retrouver et le récupérer, y compris après la fin de l'action de chasse. »

- « tout chat non identifié trouvé à plus de 200 mètres des habitations ou tout chat trouvé à plus de 1000 mètres du domicile de son maître et qui n'est pas sous la surveillance immédiate de celui-ci, ainsi que tout chat dont le propriétaire n'est pas connu et qui est saisi sur la voie publique ou sur la propriété d'autrui. »

Conformément à l'article L. 211-24 du CRPM, chaque commune doit disposer :

- soit d'une fourrière communale apte à l'accueil et à la garde des chiens et chats trouvés errants ;
- soit du service d'une fourrière établie sur le territoire d'une autre commune, avec l'accord de cette dernière.

La fourrière doit avoir une capacité adaptée aux besoins de chacune des communes pour lesquelles elle assure le service d'accueil des animaux. Cette capacité d'accueil est constatée par arrêté du maire de la commune où elle est installée.

La surveillance dans la fourrière des maladies réglementées est assurée par un vétérinaire sanitaire désigné par le gestionnaire de la fourrière.

Afin de répartir le coût de la gestion de la garde des animaux errants, le service d'une fourrière peut également se faire au niveau intercommunal, soit en communautés de communes, soit en syndicat intercommunal.⁴

⁴ Question écrite du Sénateur Piras publiée au JO Sénat du 09 décembre 2010 et réponse du ministère chargé des collectivités territoriales, publiée au JO du Sénat du 29 mars 2012.
Question écrite n° 02617 de M. Jean Louis Masson (Moselle - NI) et réponse du Ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales publiée au JO du Sénat du 25 juin 2009.

2 L'ORGANISATION DU SYNDICAT

2.1 Le périmètre syndical

2.1.1 L'origine du projet

Des réunions de concertation avec les communes de Faaa, Papara et Paea ont été programmées dès 2009 à l'initiative de la commune de Punaauia. Elles ont associé les élus et techniciens municipaux, ainsi que des représentants de la subdivision des îles du Vent et des services du Pays.

La commune de Punaauia a réalisé notamment un recensement des chiens errants sur sa commune (plus de 180), une étude sur un syndicat intercommunal de protection animale, et une note de présentation du 17 novembre 2009 pour une fourrière municipale intercommunale.

Une solution intercommunale étant possible pour les petites communes, l'arrêté HC n° 9 SAIDV du 3 janvier 2012, a créé un syndicat intercommunal pour la gestion de la fourrière animale (SIGFA) regroupant les quatre communes. La gestion et l'exploitation de la fourrière animale du SIGFA devait se distinguer, en plus des cages de dépôt, par la présence d'un incinérateur homologué.

2.1.2 Le périmètre géographique

Une des quatre communes (Faaa⁵) n'ayant cependant jamais délibéré sur le principe d'adhésion au SIGFA, l'arrêté a été modifié à peine deux mois après par l'arrêté n° HC 412 SAIDV du 8 mars 2012 pour ne retenir finalement que les communes de Papara, Paea et Punaauia dans le périmètre du SIGFA.

La commune de Papara, ayant exprimé à son tour le souhait de quitter le SIGFA compte tenu de difficultés financières, le conseil syndical a accepté son retrait par délibération n° 09/12 du 13 décembre 2012 et n° 04/13 du 15 mars 2013. Un nouvel arrêté HC 2 SAIDV du 14 février 2014 a ramené le périmètre du Syndicat aux seules communes de Punaauia et de Paea.

La pertinence du périmètre géographique du SIGFA a donc été divisée par deux en un an, altérant d'emblée un projet de syndicat intercommunal initial conçu pour répondre à un besoin pour 80 000 habitants.

⁵ Cf. délibération 135-2011 du 30 09 2011 de la commune de Punaauia : « considérant la lettre de la commune de Faaa en date du 30 décembre 2010 sur le retrait de la commune de Faaa du projet de mise en place du futur syndicat de la fourrière intersyndicale ».

Afin de redonner une dimension intercommunale à ce projet, des prospections étaient en cours en 2020 pour relancer le processus d'adhésion des communes (ex : la commune de Pirae a visité la fourrière en septembre 2020) ou obtenir, a minima, la signature de convention prévue à l'article 2 des statuts permettant au SIGFA de réaliser des actions avec des communes extérieures (ex : prospection auprès des communes de Faaa et Papeete qui disposent chacune de leur fourrière, mais pourraient être intéressées par le service d'incinération du SIGFA).

2.1.3 Le périmètre fonctionnel

Les statuts initiaux ont été modifiés par délibération n° 6/2013 du 15 mars 2013 et délibération 10/13 du 03 octobre 2013 pour tenir compte du retrait de la commune de Papara.

Le syndicat a pour objet l'accueil et la garde d'animaux trouvés errants ou en état de divagation sur le domaine public et des animaux dangereux notamment en cas de morsure. Cette mission est assurée en collaboration avec des vétérinaires et le cas échéant des associations de protection des animaux.

Compte tenu des compétences conservées par les communes (cf. partie 6), le SIGFA est chargé uniquement:

- de l'aménagement d'une fourrière animale ;
- de la gestion technique, administrative et financière de la fourrière animale ;
- de l'exploitation totale de la fourrière animale ;
- après avis du vétérinaire, de procéder à l'élimination de l'animal, ou de le céder à titre gratuit à des fondations ou associations de protection des animaux.

Le règlement intérieur de la fourrière animale du 04 août 2018 précise que la structure n'admet pas « les animaux exotiques ou sauvages apprivoisés, de même qu'aucun autre animal n'entrant dans la catégorie des chiens et des chats » (article 2). Dans ces conditions, les maires des communes adhérentes ne pourront donc désigner le SIGFA comme lieu de dépôt pour les animaux d'espèce sauvage apprivoisés ou tenus en captivité (ex : cochons, chèvres...), trouvés errants et saisis sur le territoire de leur commune⁶.

⁶ Obligation prévue par l'article L211-21 du CRPM.

2.2 La gouvernance

2.2.1 Le comité syndical

Le syndicat est administré par un comité (cf. Annexe 1) composé de deux délégués titulaires par commune adhérente conformément à l'article L 5212-7 du CGCT, soit depuis le retrait de la commune de Papara, par quatre délégués titulaires à partir de 2013. Deux délégués suppléants sont également désignés par les communes.

Sur la période sous revue, le comité syndical a respecté les diverses obligations formelles imposées par les statuts (convocations, ordre du jour, réunions au moins une fois par semestre⁷, adoption du règlement intérieur du syndicat prévu à l'article 15 des statuts du SIGFA par délibération 08/12 du 13 décembre 2012...).

A partir des délibérations et procès-verbaux (PV) qui retracent les débats du comité syndical, il ressort que les décisions du comité ont toutes été prises dans le consensus sauf celle relative au déplacement de la présidente à Rikitea en 2019 pour le congrès des communes et la prise en charge des frais relatifs à ce déplacement. Votée avec une voix pour (celle de la présidente) et marquée par un fort désaccord des autres élus qui se sont abstenus, cette délibération 04/19 a finalement été abrogée par délibération n° 06/19 du 5 décembre 2019.

La Chambre relève que malgré l'absence de rapport d'activité depuis l'exercice 2017⁸ et les difficultés du projet sur les années 2018-2019, aucun élu n'a toutefois demandé à mettre en œuvre l'article 9 des statuts (mission d'information et d'évaluation) permettant de créer une mission spécifique chargée de recueillir des éléments d'information sur une question intéressant le syndicat ou de faire procéder à l'évaluation d'un service du syndicat.

2.2.2 Le président et le vice-président

Depuis sa création en 2012, la présidence du syndicat est toujours revenue à un élu de la commune de Punaauia (dont six ans consécutifs pour l'ancien ordonnateur). Cette continuité devait favoriser en principe la réalisation du projet.

Le poste de 1^{er} vice-président est dévolu à un élu de Paea. Le second poste de vice-président a été supprimé avec le retrait de la commune de Papara la première année.

Afin de faciliter la bonne marche de l'administration et garantir la continuité du service public, le comité syndical a délégué la majorité de ses compétences édictées à l'article L 2122-22 du CGCT au président⁹, ainsi qu' au vice - président¹⁰ en cas d'absence ou de tout empêchement du président. Le comité a conservé toutefois ses compétences statutaires dont l'élaboration du budget ou l'adhésion et le retrait d'une commune adhérente.

⁷ 4 réunions en 2012, 4 en 2013, 10 en 2014, 9 en 2015, 8 en 2016, 7 en 2017, 18 en 2018, 6 en 2019 et 6 en 2020.

⁸ Des rapports d'activité ont été réalisés pour les années 2015, 2016, 2017.

⁹ Par délibération n° 07/14 du 8 juillet 2014.

¹⁰ Par délibération n° 08/14 du 8 juillet 2014.

Les délégations de compétence au profit du président et du vice-président en cas d'empêchement ont été mises à jour lors des élections de 2014 et de 2020. Les dernières délégations prises à l'été 2020¹¹ ont cependant fait l'objet de remarques du contrôle de légalité compte tenu de leur caractère trop général (pas de limite pour le montant du plafond des emprunts et de la prise en charges des frais de réparations dans le cadre d'accidents impliquant des véhicules du SIGFA) ou d'informations erronées concernant la préparation, la passation, l'exécution et le règlement des marchés et accords-cadres d'un montant inférieur (cf. référence au seuil de 12 727 272 F CFP, correspondant à celui de l'ancien code des marchés publics).

En réponse à la Chambre, l'ordonnateur a fait part de la modification des délégations erronées lors du conseil syndical du 10 février 2021.

2.2.3 Les commissions

Conformément à l'article 10 du règlement intérieur du SIGFA, une commission des marchés a été créée par délibération 02/13 du comité syndical du 17 janvier 2013. Cette commission peut se réunir en bureau d'adjudication ou en commission d'appel d'offres. Une commission spécifique peut aussi être constituée pour la passation d'un marché déterminé.

Cette commission s'est réunie 9 fois en 2016 et 7 fois en 2017 selon les rapports d'activité, dans le cadre des différentes procédures d'appels d'offres et de consultations initiées pour le projet de fourrière animale. Un ordre du jour et un PV sont systématiquement réalisés.

Des membres facultatifs participent à titre consultatif (exemple l'avocat, la responsable des marchés de la commune de Punaauia, les directeurs techniques de la commune de Punaauia et de Paea) en cas de besoin.

Conformément à l'article L. 2121-22 du CGCT et à l'article 7 du règlement intérieur du SIGFA, deux autres commissions ont été créées par délibération n°3 /13 du 17 janvier 2013, pour étudier les questions soumises au comité, soit par l'administration, soit à l'initiative d'un délégué syndical :

- une commission Finances chargée d'examiner les questions liées à la préparation du budget, au contrôle de l'exécution du budget, à la gestion des ressources humaines, aux redevances du syndicat, à la gestion du contentieux, à l'entrée ou la sortie des membres, à l'application du code des marchés publics applicable en Polynésie française ;

- une commission d'Hygiène et de salubrité publiques chargée d'examiner toutes les questions relatives à la santé et l'hygiène publiques en vue de proposer les mesures qui s'imposent ; les questions relatives à la prise en charge des animaux confiés au syndicat ; l'application du code de l'environnement de Polynésie française ; les demandes émanant des associations de protection animales.

¹¹ Par délibération 07/20 et 08/20 du 29 juillet 2020.

Aucune de ces deux commissions n'a été réunie sur la période sous-revue, les questions éventuelles sur ces thématiques étant débattues lors des comités syndicaux. En réponse à la Chambre, l'ordonnateur a précisé que la commission des Finances a été réunie le 1^{er} octobre 2020 et le 12 novembre 2020 soit, note la Chambre, plus de six ans après la création de la structure.

Les membres des différentes commissions (cf. Annexe 2) ont bien été mis à jour en 2015 (délibération 10/15 du 25 novembre 2015) puis en 2020 (délibération n° 12/20 du 03 septembre 2020).

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Après une réflexion amorcée en 2009 à l'initiative de la commune de Punaauia, la mise en œuvre de la compétence gestion de la fourrière animale a été décidée en 2012 au niveau intercommunal pour quatre communes de l'Ouest de Tahiti (Papara, Paea, Punaauia, Faaa) afin de porter un équipement complet (fourrière, avec incinérateur homologué), adapté au territoire et à la taille des communes.

Le SIGFA voit pourtant son périmètre géographique se restreindre dès sa création (départ de deux communes sur quatre dès la première année) et se caractérise par un périmètre fonctionnel limité compte tenu des responsabilités partagées avec les communes en matière de lutte contre les chiens errants.

La stabilité de la gouvernance (comité syndical consensuel, présidence revenant à la commune de Punaauia depuis sa création, existence de délégations et de commissions) présentait les conditions favorables pour la réalisation du projet.

3 LE PILOTAGE BUDGETAIRE ET LA QUALITE COMPTABLE

3.1 L'information budgétaire

Le SIGFA est soumis aux obligations comptables et budgétaires des communes de plus de 3 500 habitants.¹²

¹² La population des communes adhérentes au syndicat s'élevait à 52 283 habitants en 2012, puis 40 135 à partir de 2014 selon les budgets primitifs.

3.1.1 L'information donnée aux élus à l'occasion du DOB

Conformément aux dispositions de l'article L. 2312-1 du CGCT, le syndicat est chargé d'organiser un débat sur la base du rapport d'orientation budgétaire diffusé aux membres de l'organe délibérant. Il doit porter « sur les orientations générales du budget de l'exercice ainsi que sur les engagements pluriannuels envisagés ». Le rapport doit ainsi comporter des éléments d'analyse prospective, des informations sur les principaux investissements projetés, sur le niveau d'endettement et son évolution prévue.

L'information budgétaire, inexistante en 2012 et laconique en 2013 et 2014 (1/2 page) est devenue plus consistante à partir de 2015, en retraçant le bilan de l'année N-1 (récapitulatif des actions menées et tableaux chiffrés) et en esquissant les orientations budgétaires de l'année à venir. Une présentation sous forme de graphiques et de courbes d'évolution, à l'instar de ce qui est fait pour la présentation du budget primitif, améliorerait davantage l'information budgétaire que les tableaux utilisés en annexe sans commentaire.

Si le SIGFA respecte bien le principe d'une délibération spécifique pour le débat d'orientation budgétaire (DOB) dans les deux mois précédant le vote du budget, des difficultés de calendrier sont toutefois notées pour l'élaboration des DOB 2018 et 2019.

Tableau n° 1 : Dates des DOB, budgets primitifs et comptes administratifs

		avant 30/04			avant 30/06
	DOB	BP	délai		CA
2012	16/03/2012	28/03/2012	12		15/05/2013
2013	17/01/2013	15/03/2013	57		21/03/2014
2014	12/02/2014	21/03/2014	37		22/05/2015
2015	10/12/2014	04/02/2015	56		18/02/2016
2016	20/01/2016	14/03/2016	54		22/03/2017
2017	15/02/2017	22/03/2017	35		28/03/2018
2018	21/03/2018	28/03/2018	7		05/12/2019
2019	27/03/2019	29/03/2019	2		29/07/2020
2020	28/01/2020	27/02/2020	30		

Sources : délibérations du SIGFA

Le débat précédant de très peu (7 jours en 2018 et 2 jours en 2019) le vote du budget annuel, il apparaît plus comme un exercice formel que comme un rendez-vous annuel permettant aux membres de l'assemblée délibérante de s'exprimer sur la politique et les priorités du syndicat, et des moyens budgétaires à définir.

Les formalités liées à l'information budgétaire étant substantielles, le SIGFA prend le risque d'une annulation du budget primitif en cas de recours, selon une jurisprudence ancienne et constante¹³. De la même manière, l'absence de vote du compte administratif dans les délais (cf. le compte administratif 2018 a été approuvé le 12 décembre 2019, soit très largement hors délai réglementaire du 30 juin) expose le SIGFA à une saisine budgétaire.

¹³ CAA de Marseille, 22 mars 2012, commune de Roquefort les pins, req n°10MA03053, AJDA 2012.1126.

La Chambre invite le SIGFA à améliorer la qualité du débat d'orientation budgétaire, tant sur le contenu que sur les délais, dans le respect de la réglementation en vigueur.

3.1.2 Le budget primitif et les taux d'exécution

3.1.2.1 La préparation du budget

La préparation du budget n'est pas satisfaisante, eu égard aux nombreuses erreurs relevées par le Haut-Commissariat, lors du contrôle des actes budgétaires, dont :

- la non utilisation des éditions légales de la maquette M14 pour les budgets primitifs (BP) 2012, 2013 et 2020, ou le renseignement partiel de la maquette (ex : le BP 2018 ne renseigne pas les colonnes « pour mémoire –budget cumulé N-1, ni les colonnes « propositions nouvelles ») ;

- la reprise anticipée des résultats sans justification du calcul du résultat prévisionnel (BP 2015 et BP 2019) ;

- des erreurs dans les reprises des restes à réaliser (RAR) en dépenses arrêtés en 2014 pour 3 062 255 F CFP comptabilisés 2 fois dans le BP 2015 ; non concordance des RAR en recettes entre le compte administratif (CA) 2017 (pour 22 003 417 F CFP) et le budget primitif 2018 (avec 0 RAR en recettes). Idem pour les RAR en dépenses (6 424 152 au CA 2017 et 0 au BP 2018) ;

- des erreurs dans la reprise de l'excédent de fonctionnement reporté (R002) entre le CA 2017 (21 828 246 F CFP) et le BP 2018 (15 585 542 F CFP) ;

- des erreurs de saisie dans le montant de l'excédent de fonctionnement reporté (R002) inscrit au CA 2019 (15 012 430 F CFP au lieu de 3 335 416 F CFP) et l'absence d'inscription du déficit d'exécution négatif reporté (D001) 2018 en dépenses d'investissement dont le montant total s'élève à 32 281 490 F CFP.

Lors de la construction du budget primitif, en plus de dépenses imprévues, le SIGFA prévoit également une part significative de charges exceptionnelles dans les dépenses de fonctionnement. Véritable « fourre-tout », elles font office en 2017 et 2018 de variable d'ajustement pour des décisions modificatives ultérieures, permettant de corriger les insuffisances dans la préparation du budget primitif. Ainsi :

- dans le BP 2017, les charges exceptionnelles (12 890 680 F CFP), représentaient 48% des dépenses réelles de la section de fonctionnement. Deux décisions modificatives¹⁴ les diminueront pour inscrire les honoraires du prestataire juridique et l'acquisition du matériel informatique, de mobilier et de congélateurs qui n'avaient pas été budgétés en début d'année ;

¹⁴ Délibération n° 07/17 du 12 juillet 2017 et 14 octobre 2017.

- dans le BP 2018, les charges exceptionnelles (13 174 482 F CFP) représentaient 33% des dépenses réelles de la section de fonctionnement. Le rapport de présentation de la décision modificative n° 13/18 du 02 août 2018 précise que cet article « largement excédentaire n'est ni détaillé ni justifié dans le rapport de présentation du budget primitif 2018. Par conséquent, en l'absence de justification, une partie de sommes affectées à cet article sera réaffectée aux autres articles nouvellement créés ».

Tableau n° 2 : part des charges exceptionnelles dans les budgets primitifs

	2017	2018	2019	2020
dépenses imprévues	1 000 000	1 000 000	-	-
charges exceptionnelles	12 890 680	13 174 482	2 414 400	-
dépenses réelles fonctionnement (DRF)	26 654 280	39 585 542	28 812 430	24 076 346
% dépenses imprévues / DRF	3,8%	2,5%	0,0%	0,0%
% charges exceptionnelles / DRF	48%	33%	8%	0%

Sources : budget primitifs

La Chambre incite le SIGFA à effectuer une préparation rigoureuse du budget, et à estimer un juste niveau de charges exceptionnelles. Ces éléments conditionnent par la suite une bonne exécution du budget.

3.1.2.2 Les taux d'exécution

Les taux de réalisation budgétaire permettent de mesurer la pertinence des prévisions budgétaires et la sincérité du budget primitif.

En fonctionnement, les taux d'exécution en dépenses, largement inférieurs à 90% en (sauf en 2019) ne sont pas satisfaisants, compte tenu d'une préparation approximative du budget pour la période sous revue.

Tableau n° 3 : taux d'exécution en fonctionnement

	dépenses				recettes		
	BP+DM	réalisé (mandats émis et charges rattachées)	%	crédits annulés	BP+DM	réalisé (titres émis et produits rattachés)	%
2013	10 800 000	7 547 183	70%	3 252 817	9 400 000	9 400 000	100%
2014	9 173 501	6 794 297	74%	2 379 204	12 000 000	12 165 000	101%
2015	15 726 149	9 449 374	60%	6 276 775	12 000 000	12 000 000	100%
2016	9 805 564	8 557 751	87%	1 247 813	18 625 523	18 625 523	100%
2017	24 004 280	8 917 652	37%	15 086 628	12 000 000	12 032 000	100%
2018	44 485 542	20 211 340	45%	24 274 202	24 000 000	34 000 000	142%
2019	15 335 416	14 312 649	93%	1 022 767	12 000 000	12 000 000	100%

Source : Compte administratif, tableau A2, DRF et RRF

En section d'investissement, les taux d'exécution (RAR inclus), sont particulièrement faibles en dépenses (maximum 65% en 2017) et en recettes. Aucune recette d'investissement n'est d'ailleurs réalisée en 2018¹⁵. Outre un pilotage budgétaire défaillant, les annulations de crédit illustrent les difficultés du SIGFA à solder son opération d'équipement pour la construction de la fourrière animale et de son incinérateur.

Tableau n° 4 : taux d'exécution en investissement

	dépenses			recettes			
	BP+DM+RAR n-1	réalisé (mandats émis et RAR)	%	crédits annulés	BP+DM+RAR n-1	réalisé (titres émis et RAR)	%
2013	2 600 000	779 316	30%	1 820 684	-	-	
2014	7 900 000	3 435 155	43%	4 464 845	-	-	
2015	6 345 155	3 975 804	63%	2 369 351	4 214 471	4 274 471	101%
2016	59 427 730	1 938 968	3%	57 488 762	42 875 194	16 814 804	39%
2017	64 711 107	42 240 776	65%	22 470 331	43 728 452	43 728 452	100%
2018	89 400 064	26 038 786	29%	63 361 278	93 795 632	-	0%
2019	73 592 215	12 523 702	17%	61 068 513	105 873 705	50 568 490	48%

Source : Compte administratif, tableau A3, DRI et RRI

Le SIGFA a commencé à suivre son projet de fourrière en opération d'équipement en 2013 puis en autorisation de programme et crédits de paiement¹⁶ (AP et CP) depuis la délibération n° 02/2015.

Un tel suivi en AP/CP n'apparaissait pas pertinent eu égard aux faibles projets du syndicat (une opération) et des difficultés déjà rencontrées par le syndicat pour la simple tenue des documents budgétaires et comptables¹⁷. De plus un suivi en AP/CP implique de procéder annuellement à un vote spécifique pour mettre à jour les AP et les CP, ce qui en l'occurrence n'a pas été respecté au-delà de 2017.

Tableau n° 5 : mise à jour des AP et des CP

deliberation	n° AP	libellé	montant initial AP	montant des CP		
				2015	2016	2017
04 02 2015	201501	construction fourriere	68 845 230	4 545 155	42 866 717	21 433 358
14 03 2016		construction fourriere	66 255 230	4 545 155	59 427 730	2 282 345
22 03 2017		construction fourriere	66 255 230	4 545 155	1 938 968	59 771 107

Source : délibérations SIGFA

¹⁵ Le rapport de présentation de la délibération n° 08/19 du 5 décembre 2019 évoque « l'absence de versement et de prise en compte des recettes en section d'investissement ainsi que des erreurs matérielles inscrites et non inscrites dans le logiciel comptable du SIGFA en fin d'année 2018 n'ont pas permis de réaliser un budget primitif sincère et réaliste ».

¹⁶ Les autorisations de programme sont prévues par l'article L. 2311-3 et R23133-9 du CGCT.

¹⁷ Pour un suivi en AP/CP, il convient en principe d'adopter également un règlement budgétaire et financier, précisant les règles de création, de caducité, de révision, de report, d'annulation et de clôture des AP, ce qui n'a pas été fait non plus.

3.1.3 Les annexes budgétaires et comptables

Seules deux annexes sont partiellement renseignées.

- L'annexe III. B3 pour l'opération d'équipement n° 201501 intitulée « construction de fourrière ».

Au BP, elle est renseignée de manière incomplète car il n'est jamais repris le montant des réalisations cumulées (0 du BP 2015 au BP 2020). Au CA, la colonne « cumul des réalisations » ne comprend pas les réalisations antérieures mais uniquement les réalisations de l'exercice.

Dans les deux documents, les recettes prévisionnelles ou réalisées (notamment les subventions d'investissement) ne sont jamais mentionnées.

- L'annexe IV B2.1 intitulée « situation des autorisations de programme et des crédits de paiement ».

Au BP, elle est renseignée uniquement de 2015 à 2017, et ne mentionne pas le cumul des crédits de paiement déjà consommés. Au CA, cette annexe n'est pas reprise.

L'information des élus est également incomplète en l'absence de l'annexe sur le personnel (annexe IV C.1) alors que trois agents sont pourtant recensés en 2017 et 2018 au SIGFA.

La Chambre préconise au SIGFA de soigner la présentation de ses annexes, aussi bien pour l'investissement que pour le personnel, en renseignant les informations attendues.

Compte tenu des diverses insuffisances relevées en matière d'information budgétaire, de préparation du budget primitif et de taux d'exécution particulièrement faibles, la sincérité budgétaire qui implique l'exhaustivité, la cohérence et l'exactitude des informations est altérée pour la période sous revue.

Recommandation n° 1 : Améliorer dès 2021 significativement le processus de préparation budgétaire du SIGFA.

En réponse à la Chambre, l'ordonnateur a précisé travailler dès 2021 sur une amélioration du processus budgétaire en analysant mieux les dépenses à venir et les recettes potentielles (collaboration avec de nouvelles communes, avec les vétérinaires) afin d'équilibrer le fonctionnement de la fourrière animale. Afin d'affiner les projections financières, le DOB 2021 a fait l'objet d'une finalisation en deux temps (réunions en décembre et mars) et de réunions avec les maires des deux communes adhérentes.

La Chambre, qui ne peut qu'encourager cette démarche, rappelle qu'elle devra être confortée en principe par une amélioration des taux d'exécution.

3.2 La fiabilité des comptes

3.2.1 L'absence de dotation aux amortissements

Le SIGFA est concerné par l'obligation d'amortir prévue à l'article L.2321-2 du CGCT.

Les différents travaux de la fourrière commencés en 2015 étant essentiellement enregistrés comme des immobilisations en cours, le SIGFA n'a pas encore commencé à amortir son bâtiment principal malgré son inauguration officielle en février 2018, une occupation des locaux depuis la fin de l'année 2019, et un siège social fixé définitivement sur le site de la fourrière animale par délibération du 3 septembre 2020.

Cette situation se traduit par des ratios dégradés constatés au 31 décembre 2019, puisque le solde des immobilisations en cours par rapport aux dépenses d'équipement de l'année, exprimé en nombre d'années s'établissait à 6,55 ans (en principe, ne doit être que ponctuellement supérieur à 1 an). De même, les immobilisations en cours représentent désormais plus de 1 440 % de l'ensemble des immobilisations corporelles.

Tableau n° 6 : immobilisations en cours

Immobilisations en cours	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Immobilisations corporelles en cours - Solde (A)	401 105	774 005	4 320 008	5 948 228	48 189 001	72 236 662	81 528 411
Immobilisations corporelles en cours - Flux (B)	401 105	372 900	3 546 004	1 628 218	42 240 775	24 047 659	9 291 749
Travaux en régie-immobilisations corporelles (C)	0	0	0	0	0	0	0
Immobilisations corporelles - Solde (D)	0	0	429 800	429 800	429 800	2 420 925	5 652 879
Solde des immo en cours/Dépenses d'équipement de l'année (y c. tvx en régie)	0,51	2,08	1,09	3,65	1,14	2,77	6,51
Flux des immo en cours/Solde des immo en cours [(B) / (A)]	1,00	0,48	0,82	0,27	0,88	0,33	0,11
Solde des immo en cours/Solde des immo corporelles [(A) / (D)]	0,0%	0,0%	1005,1%	1384,0%	11212,0%	2983,8%	1442,2%
Travaux en régie de l'exercice / immobilisations corporelles en cours - Flux [(C)/(B)]	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%

Source : comptes de gestion - ANAFI

Pour les immobilisations corporelles déjà mises en service (ex : appareil photo en 2015, système d'alarme, portail en 2018, véhicule en 2019...), il convient dès à présent de les amortir pour constater leur dépréciation résultant, de l'usage du temps, du changement de technique ou de toute autre cause.

La Chambre rappelle que les dotations aux amortissements conditionnent la sincérité du bilan et du compte de résultat et permettent d'avoir une connaissance précise du degré d'obsolescence des immobilisations. L'absence de dotation n'étant pas sans conséquence budgétaire (le niveau de charges de gestion se trouve par conséquent sous-estimé), il convient dès à présent d'amortir.

Le syndicat veillera également à procéder à l'adoption d'une délibération relative aux méthodes, durée et catégories de biens utilisés pour les amortissements, qui devra aussi faire l'objet d'une annexe spécifique (annexe IV-A3) dans les documents budgétaires.

En réponse à la Chambre, l'ordonnateur a précisé que ce sujet avait fait depuis l'objet de la délibération n° 18 du 03 décembre 2020. La Chambre prend acte des règles d'amortissement applicables aux immobilisations du SIGFA.

3.2.2 L'inventaire et l'état de l'actif

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. Ces deux documents concourent à restituer une image fidèle, complète et sincère de la situation patrimoniale de l'organisme.

Pour suivre ses immobilisations, le SIGFA procède à l'attribution d'un numéro d'inventaire, référencé sur les mandats effectués par l'ordonnateur. Ce recensement n'est toutefois pas exhaustif puisqu'il manque par exemple des numéros d'inventaire pour des immobilisations comme la citerne de 7 500 L en 2018 (252 657 F CFP TTC au compte 2188) ou encore des matériels informatiques en 2019 (751 750 F CFP au compte 2183).

Aucun document d'inventaire récapitulatif n'étant établi à la fin de chaque année pour effectuer un rapprochement avec l'actif du comptable, les anomalies ne sont pas détectées. L'ébauche d'inventaire au 29 octobre 2020, communiqué après l'entretien de fin de contrôle, laisse apparaître des différences avec l'actif du comptable, notamment un véhicule comptabilisé deux fois, ou encore la présence d'un appareil photo acheté 429 800 F CFP en 2015 qui n'a pu être présenté pendant le contrôle de la Chambre¹⁸.

Tableau n° 7: actif du SIGFA

	inventaire 29/10/2020	comptable 31/12/2019
2051- concessions et droits	378 211	378 211
2152- installations de voirie	627 715	627 715
21538- réseaux divers - autres	569 069	569 069
21568-autres matériels et outillages incendie	319 680	319 680
2182-matériel de transport	4 500 000	2 250 000
2183- matériel de bureau et informatique	-	981 953
2184-mobilier	-	151 379
2188-Autres immobilisations corporelles	429 800	753 082
2313 - immobilisations corporelles en cours	112 676 095	81 528 412
TOTAL GENERAL	119 500 570	81 528 412

Source : comptes de gestion

¹⁸ Ce dernier aurait été volé selon l'ordonnateur.

Le syndicat n'ayant qu'une connaissance partielle de ses immobilisations, il convient d'établir dès à présent l'inventaire du SIGFA et de se rapprocher du comptable pour procéder à sa mise à jour et sa juste comptabilisation.

Recommandation n° 2 : Mettre à jour dès 2021 l'inventaire du SIGFA.
--

L'ordonnateur, conscient des anomalies sur son inventaire, a précisé à la Chambre qu'un travail de mise à jour était en cours pour pouvoir procéder à l'amortissement du patrimoine du SIGFA afin que les prochains budgets soient complètement sincères. La Chambre ne peut qu'encourager la poursuite de ce travail afin de rétablir la situation patrimoniale du SIGFA.

3.2.3 Le rattachement des charges et des produits

La procédure de rattachement des charges et des produits à l'exercice a pour finalité de faire apparaître dans le compte de résultat l'intégralité des charges et des produits ayant donné lieu à service fait au cours d'un exercice, même si les pièces comptables correspondantes n'ont pas encore été reçues ou émises.

Alors que le syndicat a procédé au rattachement des charges jusqu'en 2016, aucune inscription n'apparaît les années suivantes.

Tableau n°8 : rattachement des charges et des produits

Rattachements	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Fournisseurs - Factures non parvenues	165 000	0	98 949	669 272	0	0	0
+ Personnel - Autres charges à payer	73 726	0	0	0	0	0	0
+ Organismes sociaux - Autres charges à payer	185 286	0	0	0	0	0	0
+ Etat - Charges à payer	32 844	0	0	0	0	0	0
+ Divers - Charges à payer	0	0	0	0	0	0	0
+ Produits constatés d'avance	0	0	0	0	0	0	0
= Total des charges rattachées	456 856	0	98 949	669 272	0	0	0
Charges de gestion	7 547 181	6 794 298	9 449 372	8 557 750	8 917 653	20 211 342	14 312 651
Charges rattachées en % des charges de gestion	6,1%	0,0%	1,0%	7,8%	0,0%	0,0%	0,0%
Produits non encore facturés	0	0	0	0	0	0	0
+ Personnel - Produits à recevoir	0	0	0	0	0	0	0
+ Organismes sociaux - Produits à recevoir	0	0	0	0	0	0	0
+ Etat - Produits à recevoir	0	0	0	0	18 412 274	0	0
+ Divers - Produits à recevoir	0	0	0	0	0	0	0
+ Charges constatées d'avance	0	0	0	0	0	0	0
= Total des produits rattachés	0	0	0	0	18 412 274	0	0
Produits de gestion	9 400 000	12 000 000	12 000 000	18 625 522	12 000 000	33 999 999	12 000 000
Produits rattachés en % des produits de gestion	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	153,4%	0,0%	0,0%
Différence (produits - charges rattachées)	-456 856	0	-98 949	-669 272	18 412 274	0	0
Différence produits et charges rattachés/(produits + charges de gestion2)	-5,4%	0,0%	-0,9%	-4,9%	176,0%	0,0%	0,0%
Résultat de l'exercice	1 852 819	5 370 702	2 550 628	10 067 772	3 114 347	13 788 657	-2 312 652
Différence en % du résultat	-24,7%	0,0%	-3,9%	-6,6%	591,2%	0,0%	0,0%

Source : comptes de gestion - ANAFI

Le contrôle réalisé sur les liasses et les mandats disponibles à la Chambre relève pourtant un défaut de rattachement des charges qui n'a cessé d'augmenter sur les trois derniers exercices.

Pour les seules charges générales, 475 516 F CFP auraient dû être rattachées sur 2016, 1 469 796 F CFP sur 2017 et 3 041 203 F CFP sur 2018.

Tableau n°09 : examen des liasses 2019, 2018 et sur 2017

	montant F CFP	compte	numero mandat	date facture	date arrivée	date bordereau mandat	
2019	tiers						
	x (divers achats 2018)	13 920	60632	21	31/01/2018	30/05/2018	14/02/2019
	x (abonnement fontaine à eau 2018)	25 600	60632	22	01/12/2018		14/02/2019
	x (location terrain 2018)	360 000	6132	23	06/02/2018	21/02/2018	19/02/2019
	x (location photocopieurs)	36 160	6135	24	05/10/2018	27/11/2018	19/02/2019
	x (location photocopieurs)	54 312	6135	27	20/10/2018		19/02/2019
	x (stockage citerne)	84 750	6135	43	26/12/2018	23/01/2019	18/04/2019
	x (assurances 2018)	619 379	6161	7	16/05/2018	29/05/2018	26/02/2019
	x (prestataire juridique)	1 130 000	6226	70	2eme sem 2018	23/04/2019	29/05/2019
	x (cocktails)	89 250	6232	14	17/10/2018	19/12/2018	12/02/2019
	x (achat telephone)	7 950	6262	8	28/05/2018	24/07/2018	31/01/2019
	x(abonnement)	31 453	6262	9	2ème sem 2018	23/11/2018	31/01/2019
	x (abonnement 2018)	42 077	6262	26	05/10/2018	22/11/2018	19/02/2019
	x (cotisations juin à octobre 2018)	36 412	6336	6	2eme sem 2018	26/11/2018	18/01/2019
	x(cotisations octobre, novembre 2018)	197 953	197953	1	07/12/2018		15/01/2019
	x (cotisations 2017 , reste à payer)	311 987	64	15	25/09/2018	16/10/2018	12/02/2019
	TOTAL charges générales non rattachées	3 041 203					
	charges gestion 2019	14 312 651					
	% charges non rattachées	21%					
résultat exercice	- 2 312 652						
impact sur le résultat	-132%						
2018	tiers						
	x (matériaux de construction)	140 781	60632	5	14/12/2017	27/12/2017	19/01/2018
	x (quincaillerie)	33 600	60632	6	14/12/2017	21/12/2017	19/01/2018
	x (quincaillerie)	11 020	60632	7	14/12/2017	21/12/2017	19/01/2018
	x (fleurs)	15 000	6232	8	10/12/2017		19/01/2018
	x (gaz)	350 395	6135	45	26/12/2017	27/12/2017	25/04/2018
	x (prestataire juridique aout ,sept, oct 2017)	678 000	6226	80	20/11/2017	01/02/2018	27/07/2018
	x (fleurs)	15 000	6232	110	17/11/2017		10/08/2018
	x (prestataire juridique nov 2017)	226 000	6226	112	04/12/2017		10/08/2018
	TOTAL charges générales non rattachées	1 469 796					
	charges gestion 2018	20 211 342					
% charges non rattachées	7%						
résultat exercice	13 788 657						
impact sur le résultat	11%						
2017	tiers						
	x (restaurant)	143 800	6232	9	23/12/2016	04/01/2017	18/01/2017
	x (cocktail novembre 2016)	121 716	6232	11	01/02/2017	06/02/2017	06/02/2017
	x (congres 2016)	210 000	6281	7	08/12/2016	02/01/2017	18/01/2017
	TOTAL charges générales non rattachées	475 516					
charges gestion 2017	8 917 653						
% charges non rattachées	5%						
résultat exercice	3 114 347						
impact sur le résultat	15%						

Source : mandats

Ces manquements, justifiés par l'ancienne directrice du SIGFA par le manque de temps pour les effectuer, impactent significativement le résultat des trois derniers exercices. Représentant 15% du résultat de 2017, 11% du résultat de 2018 et -132% du résultat de 2019, le principe d'indépendance des exercices n'est pas respecté puisque le compte de résultat ne retrace plus l'intégralité des charges ayant donné lieu à service fait au cours d'un exercice.

Au vu des délais de mandatement constatés, le SIGFA doit traiter les factures avec diligence, tracer son circuit de facturation et améliorer significativement les rappels des fournisseurs en fin d'année.

A noter, en 2017, le SIGFA a également procédé à tort à un rattachement des produits alors qu'il s'agissait d'un titre pour une recette d'investissement (FIP, acompte 2^{ème} tranche) émis le 26 mars 2018 suite au mandat du comité des finances locales de la Polynésie française du 13 février 2018.

Recommandation n° 3 : Procéder dès 2021 au rattachement des charges.

En réponse à la Chambre, l'ordonnateur a annoncé procéder au rattachement des charges dans le cadre de l'exercice 2021. La Chambre sera attentive à cet engagement.

3.2.4 Les recettes à classer ou à régulariser

Le solde des comptes 471 correspond à des titres restant à émettre. Le contrôle consiste à comparer le solde des comptes 471 aux produits de gestion. Un montant inférieur ou égal à 1% peut être considéré comme normal.

En 2018, 51,8% de produits de gestion ont concerné des recettes à régulariser d'un autre exercice. Alors que la subvention d'investissement de 17 600 000 F CFP de la commune de Punaauia a été versée par la commune le 26 octobre 2018¹⁹, le titre n'a été émis que le 30 décembre 2019.

Tableau n°10 : opérations à classer ou à régulariser

Opérations à classer ou à régulariser	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Recettes à classer ou à régulariser	0	0	0	0	0	17 600 000	0
Produits de gestion	9 400 000	12 000 000	12 000 000	18 625 522	12 000 000	33 999 999	12 000 000
Recettes à classer ou régulariser en % des produits de gestion	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	51,8%	0,0%
Dépenses à classer ou à régulariser	0	0	0	0	0	0	0
Charges de gestion	7 547 181	6 794 298	9 449 372	8 557 750	8 917 653	20 211 342	14 312 651
Dépenses à classer ou à régulariser en % des charges de gestion	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%

Source : comptes de gestion - ANAFI

Compte tenu du très faible nombre de titres à émettre dans l'année, cette situation illustre les dysfonctionnements internes du SIGFA et les difficultés à suivre son budget par des prestataires non familiarisés à la comptabilité publique.

¹⁹ Figurant au CG 2018 au compte 47138 «recettes perçues avant émission des titres».

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Outre une information budgétaire perfectible, aussi bien sur le DOB que pour les annexes du budget primitif et du compte administratif, la construction du budget est émaillée chaque année de multiples erreurs relevées par le contrôle de légalité.

Des taux d'exécution faibles en fonctionnement et en investissement, et des charges exceptionnelles non justifiées en 2017 et 2018 traduisent les difficultés du SIGFA à solder son opération d'équipement.

L'absence de dotations aux amortissements pour les immobilisations en service et des immobilisations en cours toujours non soldées ne restituent pas une image fidèle du bilan du SIGFA. L'absence d'inventaire physique récapitulatif tenu par l'ordonnateur et mis à jour ne permet pas d'avoir une image complète et sincère de la situation patrimoniale de l'organisme.

Le défaut de rattachement des charges depuis 2016 et des recettes à régulariser ayant représenté plus de 51 % des produits de gestion de l'année 2018 altèrent également le principe d'indépendance des exercices.

4 L'ANALYSE FINANCIERE

4.1 L'exploitation

4.1.1 Les produits

Tableau n°11 : les produits de fonctionnement

en F CF	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne
Dotation Globale de Fonctionnement	0	0	0	0	0	0	0	
Dont dotation forfaitaire	0	0	0	0	0	0	0	
Dont dotation d'aménagement	0	0	0	0	0	0	0	
Autres dotations	0	0	0	0	0	0	0	
Dont dotation générale de décentralisation	0	0	0	0	0	0	0	
FCTVA	0	0	0	0	0	0	0	
Participations	9 400 000	12 000 000	12 000 000	18 625 522	12 000 000	33 999 999	12 000 000	4,2%
Dont Etat	0	0	0	0	0	0	0	
Dont régions	0	0	0	0	0	0	0	
Dont départements	0	0	0	0	0	0	0	
Dont communes	9 400 000	12 000 000	12 000 000	18 625 522	12 000 000	33 999 999	12 000 000	4,2%
Dont groupements	0	0	0	0	0	0	0	
Dont fonds européens	0	0	0	0	0	0	0	
Dont autres	0	0	0	0	0	0	0	
Autres attributions et participations	0	0	0	0	0	0	0	
Dont compensation et péréquation	0	0	0	0	0	0	0	
Dont autres	0	0	0	0	0	0	0	
= Ressources institutionnelles (dotations et participations)	9 400 000	12 000 000	12 000 000	18 625 522	12 000 000	33 999 999	12 000 000	4,2%

Source : comptes de gestion - ANAFI

Seules les contributions des communes membres figurent parmi les produits de fonctionnement. Après le départ de la commune de Papara en 2013²⁰, le montant a été réparti à parts égales entre les communes de Punaauia et de Paea, avec une contribution fixée à 6 000 000 F CFP pour chaque collectivité.

Les ressources institutionnelles sont cependant plus élevées en 2016 et 2018 compte tenu de contributions majorées versées par la commune de Paea. Sur ces deux exercices, en plus de sa contribution de fonctionnement de base de 6 000 000 F CFP, la commune de Paea a versé 6 625 523 F CFP²¹ pour le « lancement des travaux de construction de la fourrière » en 2016 et 22 MF CFP pour la contribution « complémentaire suite à l'augmentation des travaux » en 2018. Une contribution complémentaire pour « augmentation de travaux » de 3 283 456 F CFP a été titrée le 26 août 2020.

La Chambre constate que la commune de Punaauia a bénéficié pour sa part du mécanisme des subventions d'investissement, solution non permise comptablement. Le principe d'exclusivité pose en effet l'interdiction pour une commune membre d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) de retracer dans son budget des dépenses ou des recettes relatives aux compétences transférées. Ce mécanisme irrégulier est de surcroît contraignant pour le syndicat qui ne dispose plus en amont des ressources nécessaires des communes membres pour mener ses investissements (cf. une subvention est découpée en avance et solde ; son versement est soumis à une procédure de contrôle par la commune et encadré par des conventions). Cette situation explique en partie le recours inévitable à un emprunt ou une ligne de trésorerie envisagé désormais par le SIGFA.

En réponse à la Chambre, la commune de Punaauia a expliqué son choix par la volonté de ne pas faire porter les dépenses d'investissement sur le budget de fonctionnement de la commune. Consciente des problèmes de trésorerie du SIGFA occasionnés par la subvention d'investissement, la commune a précisé assurer désormais les éventuels besoins en financement, y compris en investissement, par des contributions exceptionnelles.

Selon le BP 2020, le montant de la contribution de base était désormais fixé à 11 526 790 F CFP par commune pour faire face aux charges de gestion (notamment de recrutement) avec l'ouverture espérée de la fourrière. Les communes, réservées sur cette augmentation, ont demandé de procéder à l'émission des titres en deux fois.

Une fois l'activité de la fourrière commencée, le SIGFA pourra escompter, en plus des contributions communales, des ressources d'exploitations. Le syndicat devra toutefois veiller à fixer des tarifs cohérents, couvrant les frais inhérents à la prise en charge de l'animal (transport, soins, nourriture notamment), à l'identification du propriétaire et les prestations du vétérinaire.

²⁰ En 2013 le montant de la contribution communale était de 4 700 000 F CFP pour chaque commune.

²¹ Cf. rapport de présentation du BP 2016.

4.1.2 Les charges

4.1.2.1 Les charges à caractère général

Tableau n°12 : les charges générales

en F CFP	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Charges à caractère général	3 421 295	209 603	1 913 130	944 333	899 008	11 453 164	5 213 690
<i>Dont achats autres que les terrains à aménager (y c. variations de stocks)</i>	6 284	90 116	20 733	55 817	22 999	2 031 950	108 710
<i>Dont crédit-bail</i>	0	0	0	0	0	0	0
<i>Dont locations et charges de copropriétés</i>	0	0	480 000	360 000	360 000	665 289	1 060 408
<i>Dont entretien et réparations</i>	165 000	0	0	0	0	1 294 988	0
<i>Dont assurances et frais bancaires</i>	0	0	0	0	0	0	619 379
<i>Dont autres services extérieurs</i>	25 600	0	0	242 000	0	0	105 000
<i>Dont remboursements de frais (BA, CCAS, organismes de rattachement, etc.)</i>	3 224 410	0	0	0	0	0	0
<i>Dont contrats de prestations de services avec des entreprises</i>	0	0	0	0	0	120 000	0
<i>Dont honoraires, études et recherches</i>	0	14 697	14 117	0	468 010	4 512 000	2 958 703
<i>Dont publicité, publications et relations publiques</i>	0	104 790	371 443	286 516	48 000	2 671 665	179 251
<i>Dont transports collectifs et de biens (y c. transports scolaires)</i>	0	0	0	0	0	0	0
<i>Dont déplacements et missions</i>	0	0	1 026 838	0	0	0	0
<i>Dont frais postaux et télécommunications</i>	0	0	0	0	0	157 273	182 239
<i>Dont impôts et taxes (sauf sur personnel)</i>	0	0	0	0	0	0	0
<i>Dont transferts de charges de gestion courante</i>	0	0	0	0	0	0	0

Source : comptes de gestion - ANAFI

Avec l'inauguration officielle de la fourrière en février 2018, les achats ont connu une forte augmentation pour procéder à l'aménagement interne du bâtiment (notamment pour les fournitures de petits équipements, mobiliers, fontaine à eau, équipements de protection individuelle ...) et au démarrage de l'activité (assurances, téléphones...).

Les locations et charges de copropriété concernent la location du terrain à la commune de Punaauia à partir de 2015 (360 000 F CFP) et les diverses locations (installation d'un réservoir à gaz, location annuelle du réservoir à gaz, location annuelle des gallons d'eau ...) suite au démarrage des travaux de la fourrière. Pour 2019, ce poste comprend en plus les frais de stockage de la citerne d'eau de 255 m³ (cf. partie 5.3) commandée en 2017 et gardée par le fournisseur pendant deux ans.

Les dépenses de publicité et relations publiques sont essentiellement concentrées sur 2018. En plus des repas de cohésion (2 par an), s'ajoute cette année-là le coût de la cérémonie d'inauguration complètement externalisée, y compris dans son organisation²².

Des achats pas toujours justifiés de couronnes mortuaires entre 2017 et 2019²³, sans lien avec le personnel du SIGFA, ont été effectués. De même, la réservation d'un billet d'avion en 2017 (271 300 F CFP) pour la participation de la présidente au congrès des maires, non prévu au budget du SIGFA, est à relever. Ce déplacement n'ayant jamais été autorisé par le conseil syndical, cette initiative a généré des frais d'annulation imputés sur le budget 2020 (compte 6251 : 55 000 F CFP).

²² Organisation (dont recherche de prestataires, relance téléphonique des invités, décoration) confiée à une entreprise pour 467 752 F CFP, soit autant que le coût du cocktail (429 280 F CFP).

²³ Les gerbes funéraires se sont élevées à 90 000 F CFP pour la seule année 2019.

Les frais d'honoraires études et recherches ont connu une progression exponentielle. Compte tenu du manque de compétences administrative, juridique et technique de la directrice, plusieurs prestataires ont été rémunérés pour compenser ce déficit en expertise (au 31 décembre 2019, coût cumulé 3 390 000 F CFP pour l'avocat, 1 800 000 F CFP pour le premier consultant, 1 800 000 F CFP pour le second consultant). Cette situation doit amener le SIGFA à réfléchir au juste niveau attendu d'expérience, de compétence et de rémunération pour le poste de directeur afin de ne plus recourir à divers prestataires plus onéreux qu'un emploi à plein temps.

Alors qu'il n'y a aucun contentieux sur la période sous revue, le coût des prestations facturées par l'avocat dans le cadre d'une convention assistance juridique correspondant à «10 heures d'intervention par mois » questionne. Les travaux attendus de ce dernier n'étant pas détaillés dans cette convention type, il ressort des factures²⁴, et des informations fournies par le SIGFA²⁵ et l'avocat, une assistance sur un domaine d'administration générale incombant en principe à la directrice. La Chambre note que cet avocat a cessé sa collaboration avec le SIGFA après 18 mois (200 000 F CFP/mois), « la situation du SIGFA n'avançant pas » selon ses termes.

Si ces charges générales ont été jusqu'à présent trop faibles pour se soucier des seuils à respecter pour la commande publique²⁶, pour l'avenir, le SIGFA veillera à décliner une nomenclature qui lui permettra de procéder à la computation des seuils pour les besoins homogènes. Intégrée dans le progiciel de gestion financière, avec un seuil d'alerte bloquant, elle permettra à la fois un examen rétrospectif des dépenses de fonctionnement et la mise en œuvre des marchés éventuels.

Recommandation n° 4 : Mettre en place des 2021 une nomenclature spécifique au SIGFA permettant la computation des seuils.

²⁴ Toujours les mêmes intitulés sur les factures : « participation aux comités syndicaux, conseils juridiques, toilettage des textes du SIGFA ».

²⁵ Projet de règlement intérieur, rédaction de courriers au maître d'œuvre pour les délais, et pour les conventions du FIP, réunions avec des communes pour un partenariat...

²⁶ A compter du 1^{er} janvier 2018, la computation de seuils se réalise par famille d'achats homogènes et non plus par fournisseurs (article LP.223-5 du CMP).

4.1.2.2 Les charges de personnel

Les dépenses de personnel ont augmenté de 9,3% en variation annuelle moyenne entre 2013 et 2019.

Tableau n°13 : les charges de personnel

en F CFP	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne
Rémunérations du personnel	3 283 499	4 322 420	4 176 128	4 302 153	4 667 061	5 269 390	6 078 352	10,8%
+ Charges sociales	768 489	1 249 900	1 218 178	1 273 226	1 214 128	1 325 190	861 346	1,9%
+ Impôts et taxes sur rémunérations	73 899	91 311	108 433	103 264	79 983	106 125	101 791	5,5%
+ Autres charges de personnel	0	0	0	0	0	0	0	
= Charges de personnel interne	4 125 887	5 663 631	5 502 739	5 678 642	5 961 172	6 700 705	7 041 489	9,3%
<i>Charges sociales en % des CP interne</i>	18,6%	22,1%	22,1%	22,4%	20,4%	19,8%	12,2%	
+ Charges de personnel externe	0	0	0	0	0	0	0	
= Charges totales de personnel	4 125 887	5 663 631	5 502 739	5 678 642	5 961 172	6 700 705	7 041 489	9,3%
<i>CP externe en % des CP total</i>	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	

<i>Charges de personnel / charges courantes</i>	55%	83%	58%	66%	67%	33%	49%
---	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----

Source : comptes de gestion - ANAFI

Jusqu'en 2017, seul un poste de cadre (officiellement poste de directeur en juin 2014²⁷) était prévu pour la conduite du projet.

Alors même que la construction de la fourrière et de son incinérateur homologué aurait nécessité un profil d'ingénieur, avec une expérience préalable dans les marchés publics et le suivi de chantier, le poste a été initialement référencé comme cadre d'emplois conception et encadrement de la spécialité administrative, au grade de conseiller. Le profil « ressources humaines » des deux directrices successives recrutées sans expérience sur ce poste de chef de projet n'a pas été en adéquation avec la conduite d'un projet technique. Elles n'ont bénéficié que d'une formation au logiciel comptable (l'une en 2013 et l'autre en 2015).

De juin 2018 à décembre 2018, un prestataire, également assistant parlementaire d'un élu du conseil syndical, s'est vu confier une mission d'assistance rémunérée 300 000 F CFP par mois²⁸. Malgré ses diverses expériences professionnelles, sans pratique de la maîtrise d'ouvrage publique, son intervention n'a pas permis d'achever le chantier de la fourrière dans un contexte difficile avec le maître d'œuvre. En l'absence de la directrice sur toute la période de son contrat, sa méconnaissance des règles de la gestion publique a provoqué des erreurs budgétaires importantes (oubli de titrer, impossibilité de procéder au compte administratif en mars comme les autres années, débat d'orientation budgétaire et budgets primitifs dans la précipitation, rejet de mandats faute de pièces justificatives...) et contribué un peu plus à une détérioration de la fiabilité des comptes (cf. rattachement des charges, recettes à régulariser).

²⁷ Poste créé par délibération du 11 juin 2014, cadre d'emplois conception et encadrement de la spécialité administrative, au grade de conseiller.

²⁸ Convention du 4 juin 2018. Article 1 : « mission de conseil et de prestation de service consistant à assister la directrice du SIGFA dans tous les domaines de l'exercice de ses fonctions ; la mission consistera à mettre en œuvre toutes les mesures nécessaires à la mise en service des nouvelles installations du SIGFA et à l'accomplissement de ses missions de service public ».

Inversement, depuis septembre 2020, alors que l'opération de travaux se termine et que des compétences de gestionnaire seront nécessaires pour le futur directeur, le poste est désormais identifié comme cadre d'emploi, conception et encadrement de la spécialité technique.²⁹ Le recrutement d'un nouveau directeur étant imminent, la Chambre attire l'attention du SIGFA sur la nécessité de réfléchir au profil attendu pour l'exploitation de la fourrière et des compétences à privilégier pour cette nouvelle phase.

Par délibération n° 10/2017 du 11 août 2017, le conseil syndical a également approuvé la création de deux postes d'agents techniques à temps complet, au grade d'agent du cadre d'emploi « exécution » (catégorie D) et de la spécialité technique. Sur les deux agents retenus en décembre 2017 et formés en décembre 2018 pour 120 000 F CFP pour la manipulation des chiens, un technicien a depuis quitté l'organisme.

Les dépenses de personnel ont été contenues jusqu'à présent par l'absence d'activité opérationnelle³⁰ et le recours à des emplois précaires (un CVD et 2 CAE financés par la DGRH et par le SEFI en 2018). Alors qu'elles représentaient 50% des charges courantes en 2019, les charges de personnel vont rigidifier progressivement les dépenses de l'organisme dans les années à venir. Le BP 2020 estimait ainsi le chapitre 012 charges personnel et frais assimilés à 12 468 392 F CFP, soit 77% de plus que le niveau de 2019, pour deux agents techniques et un directeur à plein temps. Ramenées aux charges courantes estimées à 24 076 346 F CFP, elles représentent 51,7%.

En réponse à la Chambre qui rappelait que des mises à disposition temporaire de personnel par les communes membres, sur des compétences précises pourraient ponctuellement répondre à un besoin et limiter l'expansion des charges de personnel, l'ordonnateur a précisé travailler également sur des dispositifs d'aide à l'emploi pour maîtriser les charges de personnel et obtenir à terme un effectif de 4 personnes pour la gestion administrative et opérationnelle de la fourrière.

4.1.2.3 Autres charges de gestion

Si la première gouvernance (2012 – mai 2014) avait choisi de ne pas être rémunérée, des indemnités de fonction ont été fixées au taux maximal prévu par la réglementation par délibération n° 09/14 du 8 juillet 2014, à l'occasion de l'élection de la deuxième gouvernance.

²⁹ Par délibération n° 15/20 du 09 septembre 2020.

³⁰ Ces agents techniques bénéficient en théorie des astreintes de week end (1200 F CFP) et 4 nuits (600 F CFP la nuit), soit par mois un forfait de 10 800 F CFP par agent et de 4 224 FCFP de travaux insalubres (niveau 3 points d'indice sur les 9 possibles). Ils n'ont cependant pas perçu ces dispositifs de rémunération compte tenu de l'absence d'activité opérationnelle du SIGFA.

Tableau n°14 : autres charges de gestion

en F CFP	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne
Autres charges de gestion	0	921 064	2 033 504	1 934 776	2 057 473	2 057 473	2 057 473	
<i>Dont contribution au service incendie</i>	0	0	0	0	0	0	0	
<i>Dont contribution aux organismes de regroupement</i>	0	0	0	0	0	0	0	
<i>Dont autres contingents et participations obligatoires (politique de l'habitat par exemple)</i>	0	0	0	0	0	0	0	
<i>Dont déficit (+) ou excédent (-) des budgets annexes à caractère administratif</i>	0	0	0	0	0	0	0	
<i>Dont indemnités (y c. cotisation) des élus</i>	0	921 064	1 910 352	1 934 776	2 057 473	2 057 473	2 057 473	
<i>Dont autres frais des élus (formation, mission, représentation)</i>	0	0	123 152	0	0	0	0	
<i>Dont frais de fonctionnement des groupes d'élus</i>	0	0	0	0	0	0	0	
<i>Dont pertes sur créances irrécouvrables (admissions en non-valeur)</i>	0	0	0	0	0	0	0	

Source : comptes de gestion – ANAFI

Le coût de la gouvernance est stabilisé depuis 3 ans, la seule modification résultant de l'application des nouveaux taux (cf. valeur du point d'indice) prévus dans le calcul.

Tableau n°15 : indemnités mensuelles président et vice-président

	deliberation 08 juillet 2014	deliberation 24 octobre 2016	deliberation 29 juillet 2020
président	116 909,00	117 597,00	118 320,00
vice-président	58 455,00	58 798,00	59 160,00

Source : SIGFA

Des frais de missions ont été accordés en 2015 à l'occasion d'un déplacement du 23 au 30 avril 2015 en Nouvelle Calédonie, approuvé par le comité syndical³¹ pour quatre élus et la directrice.³²

Accompagnant la délégation de la commune de Punaauia à Dumbéa (commune jumelée), le coût global (frais de mission totaux 153 940 F CFP, coût du voyage transport-hôtel-transfert de 949 000 F CFP ; assurance annulation 40 800 F CFP) est à mettre en relief avec le faible temps consacré sur place à la visite la fourrière de Dumbea (1/2 journée), à la durée globale du voyage d'une semaine et au nombre de personnes concernées. Cette mission, ou plutôt ce voyage pour participer notamment à la « fête de l'omelette » a également donné lieu à l'achat, un mois avant, d'un appareil photo haut de gamme (429 800 F CFP), volé depuis lors d'une des nombreuses intrusions dans le bâtiment.

³¹ Délibération n° 04/15 du 26 mars 2015.

³² Indemnités de mission perçues : 30 788 F CFP par personne.

4.1.3 L'autofinancement

Tableau n°16 : excédent brut de fonctionnement et capacité d'autofinancement

en F CFP	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	0	0	0	0	0	0	0	
+ Fiscalité reversée	0	0	0	0	0	0	0	
= Fiscalité totale (nette)	0	0	0	0	0	0	0	
+ Ressources d'exploitation	0	0	0	0	0	0	0	
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	9 400 000	12 000 000	12 000 000	18 625 522	12 000 000	33 999 999	12 000 000	4,2%
+ Production immobilisée, travaux en régie	0	0	0	0	0	0	0	
= Produits de gestion (A)	9 400 000	12 000 000	12 000 000	18 625 522	12 000 000	33 999 999	12 000 000	4,2%
Charges à caractère général	3 421 295	209 603	1 913 130	944 333	899 008	11 453 164	5 213 690	7,3%
+ Charges de personnel	4 125 887	5 663 631	5 502 739	5 678 642	5 961 172	6 700 705	7 041 489	9,3%
+ Subventions de fonctionnement	0	0	0	0	0	0	0	
+ Autres charges de gestion	0	921 064	2 033 504	1 934 776	2 057 473	2 057 473	2 057 473	
= Charges de gestion (B)	7 547 181	6 794 298	9 449 372	8 557 750	8 917 653	20 211 342	14 312 651	11,3%
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	1 852 819	5 205 702	2 550 628	10 067 772	3 082 347	13 788 657	-2 312 652	
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>19,7%</i>	<i>43,4%</i>	<i>21,3%</i>	<i>54,1%</i>	<i>25,7%</i>	<i>40,6%</i>	<i>-19,3%</i>	
+/- Résultat financier	0	0	0	0	0	0	0	
<i>dont fonds de soutien - sortie des emprunts à risques</i>	0	0	0	0	0	0	0	
- Subventions exceptionnelles versées aux services publics industriels et commerciaux	0	0	0	0	0	0	0	
+/- Solde des opérations d'aménagements de terrains (ou +/- valeurs de cession de stocks)	0	0	0	0	0	0	0	
+/- Autres produits et charges excep. réels	0	165 000	0	0	32 000	0	0	
= CAF brute	1 852 819	5 370 702	2 550 628	10 067 772	3 114 347	13 788 657	-2 312 652	
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>19,7%</i>	<i>44,8%</i>	<i>21,3%</i>	<i>54,1%</i>	<i>26,0%</i>	<i>40,6%</i>	<i>-19,3%</i>	

Source : Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

Source : comptes de gestion - ANAFI

Alors que les produits de gestion, limités aux seules contributions des communes, progressent de + 4,2 % en variation annuelle moyenne entre 2013 et 2019, les charges de gestion augmentent quant à elles de + 11,3 % sous la hausse des charges à caractère général et des charges de personnel liées à la réalisation progressive de la fourrière animale.

L'excédent brut de fonctionnement (EBF) comme la capacité d'autofinancement brute (CAF Brute) restent à des niveaux supérieurs aux seuils indicatifs des juridictions financières (respectivement 21 et 18% des produits de gestion). Ceci s'explique non pas en raison d'une quelconque performance financière (aucune recette commerciale ni plan de maîtrise des charges) mais simplement par les difficultés du SIGFA à établir un budget sincère en dépenses et en recettes. En 2016 et 2018, le montant des contributions majorées de la commune de Paea pour les travaux de la fourrière génère un niveau de CAF brut tronqué (respectivement +54% et 40% des produits de gestion).

En 2019, le retour des contributions au niveau usuel (12 MF CFP pour deux communes) n'a pas permis de couvrir les charges de gestion du syndicat et se traduit par une CAF brute négative représentant 19% des produits de gestion (- 2 312 652 F CFP). Cette situation oblige le syndicat à travailler dès à présent sur une maîtrise de ses charges de gestion (mise en place récente de carnet de bord pour le carburant, renégociation des contrats en cours) et à optimiser ses produits pour les prochains exercices. Le SIGFA réfléchit actuellement à plusieurs forfaits de services pour répondre à des besoins identifiés auprès de plusieurs acteurs publics et privés³³.

³³ - Un forfait gardiennage : diagnostic vétérinaire/soins vétérinaires/nourrissage/gardiennage
- Un forfait adoption : gardiennage/soins/nourrissage/identification/stérilisation/adoption

4.2 L'investissement

4.2.1 Le financement des investissements

Au cours de la période 2013-2019, les dépenses d'investissement (87, 55 MF CFP) ont été intégralement couvertes par le financement propre disponible (90,3 MF CFP) du SIGFA, expliquant l'absence de recours à l'emprunt.

Tableau n°17 : financement des investissements

en F CFP	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Cumul sur les années
CAF brute	1 852 819	5 370 702	2 550 628	10 067 772	3 114 347	13 788 657	-2 312 652	34 432 273
- Annuité en capital de la dette	0	0	0	0	0	0	0	0
<i>dont remboursement des emprunts obligataires exigibles in fine</i>	0	0	0	0	0	0	0	0
= CAF nette ou disponible (C)	1 852 819	5 370 702	2 550 628	10 067 772	3 114 347	13 788 657	-2 312 652	34 432 273
TLE et taxe d'aménagement	0	0	0	0	0	0	0	0
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	0	0	0	0	0	0	0	0
+ Subventions d'investissement reçues hors attributions de compensation	0	0	0	0	21 725 035	0	18 287 000	40 012 035
+ Attributions de compensation reçues en investissement	0	0	0	0	0	0	0	0
+ Fonds affectés à l'équipement (amendes de police en particulier)	0	0	0	0	0	0	0	0
+ Produits de cession	0	0	0	0	0	0	0	0
+ Autres recettes	0	0	0	15 901 255	0	0	0	15 901 255
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	0	0	0	15 901 255	21 725 035	0	18 287 000	55 913 290
= Financement propre disponible (C+D)	1 852 819	5 370 702	2 550 628	25 969 027	24 839 383	13 788 657	15 974 348	90 345 563
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. tx en régie)</i>	<i>237,7%</i>	<i>1 440,3%</i>	<i>64,2%</i>	<i>1 594,9%</i>	<i>58,8%</i>	<i>53,0%</i>	<i>127,6%</i>	<i>103%</i>
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	779 316	372 900	3 975 803	1 628 218	42 240 775	26 038 785	12 523 703	87 559 500
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature) hors attributions de compensation	0	0	0	0	0	0	0	0
- Subventions d'équipement versées au titre des attributions de compensation	0	0	0	0	0	0	0	0
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	0	0	0	0	0	0	0	0
- Participations et inv. financiers nets	0	0	0	0	0	0	0	0
+/- Variation de stocks de terrains, biens et produits	0	0	0	0	0	0	0	0
- Charges à répartir	0	0	0	0	0	0	0	0
+/- Variation autres dettes et cautionnements	0	0	0	0	0	0	0	0
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	1 073 502	4 997 802	-1 425 175	24 340 809	-17 401 392	-12 250 127	3 450 646	2 786 063
+/- Solde des affectations d'immobilisations	0	0	0	0	0	0	0	0
+/- Solde des opérations pour compte de tiers	0	0	0	0	0	0	0	0
- Reprise sur excédents capitalisés	0	0	0	0	0	0	0	0
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	1 073 502	4 997 802	-1 425 175	24 340 809	-17 401 392	-12 250 127	3 450 646	2 786 063
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	0	0	0	0	0	0	0	0
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	1 073 502	4 997 802	-1 425 175	24 340 809	-17 401 392	-12 250 127	3 450 646	2 786 063

Source : comptes de gestion - ANAFI

- un forfait euthanasie complet : diagnostic vétérinaire/soins/nourrissage/gardiennage/euthanasie/conservation des cadavres d'animaux/incinération/traitement des cendres
- un forfait euthanasie simple : conservation des cadavres/incinération simple

Outre l'autofinancement généré par les reports des excédents en fonctionnement, le SIGFA a bénéficié de diverses subventions, attribuées soit par le Fonds intercommunal de péréquation (FIP), soit par la commune de Punaauia, pour entreprendre la construction d'une fourrière animale, et l'acquisition d'un véhicule utilitaire.

Les travaux réalisés en 2017 et 2018 n'ayant pas été intégralement réceptionnés, (cf. partie 5.3), seule une partie des subventions d'investissement a jusqu'à présent été versée au SIGFA en raison des conditions posées par les conventions de financement et des justificatifs à produire.

- en 2016 (FIP, avance de 30% pour la fourrière, soit 15 901 225 F CFP),
- en 2017 (FIP pour 18 412 274 F CFP et commune de Punaauia pour 3 312 761 F CFP),
- en 2019 (participation supplémentaire de 17 600 000 F CFP de la commune de Punaauia, versée en octobre 2018 mais titrée seulement le 31 décembre 2019, soit un an plus tard + première tranche du versement du FIP pour le véhicule utilitaire d'un montant de 687 000 F CFP).

4.2.2 La situation bilancielle

Le fonds de roulement doit être positif sans être surabondant, pour éviter de lever inutilement des ressources auprès des communes membres.

Compte tenu des excédents générés par le démarrage tardif du chantier, le fonds de roulement du SIGFA a atteint l'équivalent de 1 406 jours de charges courantes en 2016, soit plus de 3 ans et demie de jours de charges courantes.

Après avoir mobilisé significativement son fonds de roulement en 2017 et 2018 pour les dépenses du chantier, le fonds de roulement au 31 décembre 2019 représentait encore l'équivalent de 173 jours de charges, soit un peu moins de 6 mois de charges courantes.

Tableau n°18 : fonds de roulement net global

au 31 décembre en F CFP	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne
= Fonds de roulement net global (E-F)	5 073 502	10 071 303	8 646 129	32 986 935	15 585 544	3 335 416	6 786 062	5,0%
en nombre de jours de charges courantes	245,4	541,1	334,0	1 406,9	637,9	60,2	173,1	

Source : comptes de gestion - ANAFI

En plus de ce fonds de roulement conséquent, son cycle d'exploitation lui a permis de dégager une ressource en fonds de roulement chaque année (sauf en 2017), compte tenu de l'augmentation significative de l'encours fournisseur, notamment des fournisseurs d'immobilisations en 2017, 2018 et 2019.

Tableau n°19 : besoin en fonds de roulement global

en F CFP	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Moyenne
Stocks	0	0	0	0	0	0	0	0
+ Redevables et comptes rattachés	0	0	0	0	0	0	0	0
Dont redevables	0	0	0	0	0	0	0	0
Dont créances irrécouvrables admises par le juge des comptes	0	0	0	0	0	0	0	0
- Encours fournisseurs	165 000	0	188 949	669 272	9 320 953	14 944 357	1 130 885	3 774 202
Dont fournisseurs d'immobilisations	0	0	0	0	8 303 600	13 966 357	1 130 885	3 342 977
= Besoin en fonds de roulement de gestion	-165 000	0	-188 949	-669 272	-9 320 953	-14 944 357	-1 130 885	-3 774 202
en nombre de jours de charges courantes	-8,0	0,0	-7,3	-28,6	-381,5	-269,9	-28,8	
- Dettes et créances sociales	185 286	0	0	0	0	0	0	26 469
- Dettes et créances fiscales	0	0	0	0	0	0	0	0
- Autres dettes et créances sur Etat et collectivités (subventions à recevoir, opérations particulières, charges à payer)	32 844	0	0	0	-18 412 274	0	0	-2 625 633
- Autres dettes et créances	73 726	0	0	0	0	17 600 000	0	2 524 818
Dont dépenses à classer ou régulariser (qui augmentent le BFR)*	0	0	0	0	0	0	0	0
Dont recettes à classer ou régulariser (qui diminuent le BFR)*	0	0	0	0	0	17 600 000	0	2 514 286
Dont autres comptes créditeurs (dettes d'exploitation qui diminuent le BFR)*	0	0	0	0	0	0	0	0
Dont autres comptes débiteurs (créances d'exploitation qui augmentent le BFR)*	0	0	0	0	0	0	0	0
Dont compte de rattachement avec les budgets annexes**	0	0	0	0	0	0	0	0
Dont compte de rattachement avec le CCAS et la Caisse des écoles**	0	0	0	0	0	0	0	0
= Besoin en fonds de roulement global	-456 856	0	-188 949	-669 272	9 091 321	-32 544 356	-1 130 885	-3 699 857
en nombre de jours de charges courantes	-22,1	0,0	-7,3	-28,6	372,1	-587,7	-28,8	

Source : comptes de gestion - ANAFI

L'examen des liasses met en exergue pour les fournisseurs d'immobilisations, comme déjà constaté pour le rattachement des charges, un manque de traçabilité dans la réception des factures (pas de dates d'arrivée) et des délais anormalement longs³⁴ de mandatement de la part du SIGFA.

³⁴ Dans les marchés de travaux, il est pourtant précisé (cf. article 03.06 du CCAP) que le délai de mandatement dont dispose le maître d'ouvrage pour se libérer des sommes dues est fixé à 45 jours à partir de la date de réception de la situation de l'entreprise transmise par le maître d'œuvre au maître d'ouvrage.

Tableau n°20 : Retards de paiement des fournisseurs d'immobilisation 2019, 2018

	tiers	montant	compte	numero mandat	date facture	date arrivée	date bordereau mandat	nombre de jours entre facture et mandatement
exercice 2018	x	216 400	2313	9	23/11/2017	07/12/2017	19/01/2018	57
	x	165 980	2313	10	23/11/2017	07/12/2017	19/01/2018	57
	x	131 775	21568	43	06/12/2017		25/04/2018	140
	x	252 657	2188	53	24/11/2017		30/05/2018	187
	x	11 013 433	2313	148	28/07/2017	27/12/2017	27/11/2018	487
	x	627 715	2152	40	31/01/2018	31/01/2018	24/04/2018	83
	x	399 412	21538	31	01/03/2018	22/03/2018	10/04/2018	40
	x	169 657	21538	32	01/03/2018	22/03/2018	10/04/2018	40
	x	187 905	21568	51	27/02/2018		14/05/2018	76
	x	151 380	2184	83	20/04/2018		27/07/2018	98
	x	70 765	2188	101	19/06/2018		09/08/2018	51
	x	1 352 560	2313	30	26/02/2018	22/03/2018	10/04/2018	43
	x	60 410	2313	42	12/04/2018	12/04/2018	25/04/2018	13
	x	445 178	2313	65	06/03/2018		31/05/2018	86
	x	442 395	2313	52	29/05/2018	29/05/2018	29/05/2018	0
	x	8 000 000	2313	85	28/06/2018		27/07/2018	29
	x	183 964	2313	102	29/05/2018	30/05/2018	09/08/2018	72
	x	641 594	2313	147	28/06/2018	04/07/2018	27/11/2018	152
	x	96 502	2313	147	26/01/2018	23/04/2018	27/11/2018	305
	x	351 661	2313	147	25/05/2018	12/06/2018	27/11/2018	186
	x	351 661	2313	147	25/05/2018		27/11/2018	186
	x	351 661	2313	147	25/05/2018		27/11/2018	186
	x	351 661	2313	147	04/07/2018	04/07/2018	27/11/2018	146
exercice 2019	x	22 500 000	2182	62	04/12/2018		14/05/2019	161
	x	911 328	2183	60	16/10/2018	16/10/2018	06/05/2019	202
	x	70 625	2183	61	16/10/2018		06/05/2019	202
	x	377 596	2313	51	30/11/2017		06/05/2019	522
	x	460 407	2313	76	31/10/2017		18/06/2019	595
	x	1 324 135	2313	79	31/08/2017		04/07/2019	672
	x	1 012 987	2313	79	30/09/2017	20/11/2017	04/07/2019	642
	x	540 716	2313	79	31/10/2017		04/07/2019	611
	x	4 565 304	2313	94	30/09/2018		26/09/2019	361
	x	731 223	2313	95	31/10/2017		30/09/2019	699
	x	279 381	2313	96	30/11/2017	17/01/2019	01/10/2019	670

Source : mandats

Bien que les intérêts moratoires ne soient pas opposables aux communes en l'absence de transposition du texte dans la loi polynésienne, la Chambre rappelle la nécessité de payer dans les délais impartis. Un règlement diligent conditionne la survie des petites et moyennes entreprises.

Recommandation n° 5 : Améliorer dès 2021 les délais de mandatement.

A l'exception des marchés de travaux du fait de la trésorerie disponible, l'ordonnateur a précisé que les factures courantes étaient désormais traitées dans le mois suivant leur réception et que les délais de mandatement étaient de l'ordre d'un mois depuis mars 2020.

4.2.3 La trésorerie

Sauf en 2017, la ressource en fonds de roulement a contribué à augmenter la trésorerie du syndicat qui représentait encore 201 jours de charges courantes au 31 décembre 2019, soit l'équivalent de plus de 6 mois de charges courantes.

Tableau n°21 : trésorerie nette

au 31 décembre en F CFP	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne
Fonds de roulement net global	5 073 502	10 071 303	8 646 129	32 986 935	15 585 544	3 335 416	6 786 062	5,0%
- Besoin en fonds de roulement global	-456 856	0	-188 949	-669 272	9 091 321	-32 544 356	-1 130 885	16,3%
=Trésorerie nette	5 530 358	10 071 303	8 835 077	33 656 207	6 494 223	35 879 773	7 916 947	6,2%
en nombre de jours de charges courantes	267,5	541,1	341,3	1 435,5	265,8	648,0	201,9	
dont trésorerie active	5 530 357	10 071 304	8 835 075	33 656 207	6 494 221	35 879 773	7 916 951	6,2%
Dont compte de rattachement, ie trésorerie mise à disposition du BP (+) ou en provenance du BP (-)	0	0	0	0	0	0	0	
dont trésorerie passive	0	0	0	0	0	0	0	

Source : comptes de gestion - ANAFI

L'état de la trésorerie au 21 août 2020 s'élevant à 5 658 034 F CFP, le SIGFA a décidé par délibération n° 14/20 du 03 septembre 2020 de recourir à un emprunt bancaire de 27 MF CFP auprès de l'Agence Française de Développement (AFD) pour solder les dernières factures d'investissement et percevoir le reliquat des subventions pour la construction de la fourrière.

Le but étant cependant de disposer de facilités de paiement le temps de percevoir les subventions, l'utilisation d'une ligne de trésorerie, non comptabilisée au bilan, et pouvant servir aux dépenses de fonctionnement ou d'investissement aurait été plus judicieuse. En réponse à la Chambre, l'ordonnateur a précisé avoir finalement renoncé à cette solution initiale et envisage désormais l'utilisation d'une ligne de trésorerie de 30 MF CFP.³⁵

Si le reliquat de la subvention du FIP pour le véhicule (1 563 000 F CFP) a bien été titré le premier semestre 2020, le reliquat des autres subventions pour la fourrière était toujours escompté. Au 26 octobre 2020, le SIGFA attendait encore les soldes des subventions FIP (18 690 655 F CFP), le solde des conventions de 2015 (3 312 761 F CFP) et de 2018 (4 400 000 F CFP) avec la commune de Punaauia. Une nouvelle convention était en cours de préparation avec la commune de Punaauia pour une subvention d'investissement de 3 283 455 F CFP.

CONCLUSION INTERMEDIAIRE

L'exploitation du SIGFA depuis 2013 révèle une gestion peu performante, faute d'activité pouvant générer des recettes autres que les participations des communes, alors que les charges de la structure n'ont cessé d'augmenter avec la mise en œuvre de l'opération de fourrière animale.

³⁵ Délibération n° 7 du 10 février 2021.

L'inadéquation du profil des directeurs recrutés avec le poste de conduite de projet qu'impliquait la construction de la fourrière, a conduit le SIGFA à recourir à des prestataires extérieurs depuis 2016 pour effectuer le suivi administratif, juridique et technique du projet.

La structure reste toutefois saine, les dépenses d'équipement ayant été jusqu'en 2019 couvertes par les fonds propres disponibles (excédents annuels et subventions d'investissement). Le mécanisme des subventions d'investissement appliqué par la commune de Punaauia, irrégulier, a privé le syndicat des ressources nécessaires en amont pour mener ses investissements.

Malgré un fonds de roulement conséquent sur la période et représentant au 31 décembre 2019 pratiquement 6 mois de charges courantes, le SIGFA a des délais de mandatement anormalement longs pour régler ses fournisseurs.

Le SIGFA, après avoir envisagé le recours à un emprunt de 27 MF CFP en octobre 2020, s'oriente désormais vers des lignes de trésorerie pour lui permettre de régler les derniers travaux, le temps de percevoir le reliquat des subventions attendues du FIP et de la commune de Punaauia.

5 LA CONSTRUCTION DE LA FOURRIERE ANIMALE

5.1 Le marché de maîtrise d'œuvre

5.1.1 Un marché de maîtrise d'œuvre non réalisé dès le lancement du projet

Un premier architecte ayant déjà travaillé avec la commune de Punaauia sur un aménagement des ateliers municipaux et d'une fourrière municipale en décembre 2012 s'est vu confier intuitu personae la réalisation de l'avant-projet sommaire en 2013 (401 105 F CFP TTC). Le total des travaux était chiffré, a minima, sans aléa, à 52 098 650 F CFP TTC.

Alors que le projet de fourrière animale était approuvé par délibération n° 11/14 du 10 septembre 2014³⁶, le SIGFA n'a pas pour autant souhaité initier un marché de maîtrise d'œuvre et procéder à une mise en concurrence entre architectes dès le lancement.

Il n'a pas non plus validé le devis du 03 octobre 2014 de l'architecte mentionnant une mission complète pour 5 157 766 F CFP TTC (soit presque du 10% du coût des travaux estimés).

³⁶ L'ensemble devait être composé d'un bloc administratif (les bureaux du personnel, des vestiaires pour les agents techniques) et d'un bloc technique, contenant vingt cages (10 pour chaque commune) pour accueillir les animaux capturés. Il était également prévu l'aménagement d'un local réservé au vétérinaire, avec lequel une convention sera signée, un incinérateur et un local réfrigéré destinés aux animaux euthanasiés.

Le SIGFA a préféré confier par bons de commande³⁷, en validant le devis du 20 octobre 2014 pour une mission cette fois-ci partielle de 2 709 130 F CFP, diverses tâches à cet architecte. Ce dernier a ainsi réalisé le permis de construire (989 874 F CFP TTC), puis la réalisation du plan exécution – descriptif/quantitatif (1 719 255 F CFP TTC) en 2015.

Ce procédé visant à découper les prestations pour ne pas les mettre en concurrence dès le lancement a été préjudiciable au bon déroulement du projet. La construction de la fourrière animale a souffert par la suite du manque d'unicité de la mission de maîtrise d'œuvre qui permet en principe de confier la totalité de la mission à l'architecte afin d'en faciliter la préparation et l'exécution.

Bien que la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique (loi MOP) ne soit pas applicable aux communes de Polynésie française, la Chambre préconise d'en suivre les principes de base, à savoir la non séparation entre la maîtrise d'œuvre de conception et de réalisation.

5.1.2 La passation du marché de maîtrise d'œuvre de 2016

Face aux coûts générés par les missions de conception et d'assistance alors même qu'aucun chantier n'avait encore commencé, le SIGFA a finalement choisi de procéder en 2016 à une mise en concurrence pour la prestation de maîtrise d'œuvre.

Compte tenu des documents déjà réalisés hors marché par le premier architecte, les missions portaient uniquement sur l'assistance marché des travaux (AMT), le contrôle général des travaux (CGT), la réception des décomptes de travaux (RDT), le dossier des ouvrages exécutés (DOE).

Une première consultation (modalités non précisées) a été effectuée le 21 janvier 2016. En raison d'un délai trop court laissé aux candidats pour répondre (délai de 5 jours seulement pour répondre) et du peu d'offres obtenues (deux dont celle du premier architecte), cette consultation a cependant été déclarée sans suite par le SIGFA pour mettre fin à une procédure entachée d'irrégularité.

³⁷ Les seuils fixés à l'époque pour les passations de marchés par les communes de la Polynésie française et leurs groupements étaient définis dans les textes ci-après :

Annexe 1. -Le décret n°90-553 du 3 juillet 1990 arrête le seuil obligatoire de passation des marchés communaux à 5 457 602 F CFP TTC.

Annexe 2. -Le décret n°95-1155 du 26 octobre 1995 établit à 12 734 405 F CFP TTC le montant maximum des marchés négociés. Au-delà de cette somme la procédure d'appel d'offres doit être utilisée.

Une procédure de marché négocié a été initiée le 03 février 2016 en application des articles 308 à 312 bis du code des marchés publics applicable aux communes de Polynésie française, permettant au pouvoir adjudicateur de définir lui-même des règles de publicité et de mise en concurrence proportionnées à l'objet et au montant de ces marchés. Après avoir sollicité par courrier et courriel 9 sociétés (dont les 2 ayant déposé une offre pour la première consultation déclarée sans suite), 5 offres ont été reçues avant la date de limite de remise fixée au 17 février 2016 et déclarées recevables par la commission lors de l'ouverture des plis du 18 février 2016.

La Chambre constate qu'en l'absence de critères et de pondérations fixés par le SIGFA au moment de l'appel à candidater (aucun critère de sélection des offres dans le CCAP communiqué aux architectes), ces derniers ont été fixés par les membres de la commission, après l'ouverture des plis et connaissance des prix, sur proposition d'un membre à titre consultatif. Cette situation constitue un manquement caractérisé aux principes³⁸ « de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures » de nature à remettre en cause l'impartialité de l'acheteur public.

Les pondérations retenues (40 % pour l'offre de prix, 30 % pour le plan de charges pour le suivi du chantier, 20 % pour les références, 10 % pour le mémoire technique) ont octroyé un avantage significatif au candidat le moins disant. Dès lors que le critère plan de charge (30 %) n'a pas été objectif dans son appréciation, et non discriminant en terme de notation³⁹ (les candidats disponibles ou non disponibles ont tous eu entre 27 et 29 points), le critère prix, surpondéré (40%) pour un marché de maîtrise d'œuvre a mécaniquement creusé très fortement les écarts entre les candidats compte tenu de la formule de calcul retenue⁴⁰.

Le rapport d'analyse des offres réalisé par la directrice du SIGFA, aidée des techniciens des communes de Punaauia et Paea, a été présenté lors de la commission des marchés du 03 mars 2016.

³⁸ Le 26 juin 2003, le conseil constitutionnel a reconnu une valeur constitutionnelle à ces principes qui découlent selon lui des articles 6 et 14 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789.

³⁹ Architecte A, 7 projets « le plan de charges paraît assez lourd », 27/30

Architecte B, « sera plus disponible à compter de fin juillet 2016 car il lui restera 3 chantiers », 27/30

Architecte C, « 4 projet en tant que chargé d'études et un projet dont il suit les travaux. Son plan de charges ne paraît pas lourd », 28/30.

Architecte D, « reste surtout des études à réaliser », 27/30

Architecte E, « le plan de charge n'étant pas lourd pour l'année 2016 », 29/30

⁴⁰ (Montant le plus bas/montant du candidat) X40 = note du candidat. Le candidat qui propose le montant le plus bas obtient d'office 40 points, soit le maximum.

Tableau n°22 : classement des offres pour le marché de maîtrise d'œuvre

	montant (40)	références (20)	plan de charges (30)	mémoire technique (10)	Note Globale (100)	classement
candidat A	13,5	15	27	7,5	63	5
candidat B	32,6	19	27	7	85,6	2
candidat C	24,2	18	28	8	78,2	3
candidat D	40	18	27	6	91	1
candidat E	23,6	16	29	6	74,6	4

Source : rapport d'analyse des offres

Sans surprise, le candidat D ayant fait l'offre la moins chère (1 525 500 F CFP TTC) est classé premier. Le fait que cette offre était inférieure de 42% à la moyenne des 5 offres reçues (2 605 798 F CFP TTC) et inférieur de 58 % à l'enveloppe prévisionnelle fixée par le SIGFA (3 588 889 F CFP TTC) aurait dû conduire la commission à demander, a minima, un complément d'information sur le prix et le volume horaire à consacrer au suivi des chantiers, puis envisager le cas échéant de déclarer cette offre anormalement basse.

Au final, le candidat D avec les tarifs les plus agressifs, pourtant dernier sur la note technique, a été retenu. Le marché de maîtrise d'œuvre n°2/2016 a été approuvé le 22 février 2016 par le conseil syndical et notifié le 07 avril par ordre de service n°1/2016.

Aucune durée globale prévisionnelle d'exécution du marché de maîtrise d'œuvre n'a également été fixée dans l'acte d'engagement pour encadrer dans le temps la prestation du maître d'œuvre.

5.1.3 L'exécution du marché de maîtrise d'œuvre

Le 29 mai 2018, le SIGFA mandatait la note d'honoraire n° 5 du maître d'œuvre correspondant à 95% de la phase de CGT et de 95% de la phase de RDT.

Tableau n°23 : récapitulatif des mandats pour le maître d'œuvre

37/2016	note d'honoraires n° 01 (1ere partie AMT)	152 500
58/2016	note d'honoraires n° 02 (2eme partie AMT)	152 500
31/2017	note d'honoraires n° 03 (1/4 CGT)	190 687
72/2017	note d'honoraires n° 04 (2/4 CGT)	381 375
52/2018	note d'honoraires n° 05 (95 % CGT et 95% RDT)	442 395
	TOTAL	1 319 457

Source : mandats

Le conseil syndical a autorisé par délibération du 25 juin 2018 un avenant de 270 000 F CFP HT (soit 20% du montant initial) signé le 25 juin 2018 par les deux parties. Le maître d'œuvre n'a pour autant accepté l'ordre de service n°1 de cet avenant que le 2 juin 2019, soit pratiquement un an après la notification par le SIGFA le 27 juin 2018.

Le non-respect du budget initial de l'opération et les nombreuses modifications apportées au projet lors du 1^{er} semestre 2018 (cf. rajout d'un lot autonomie électrique ; rajout d'une citerne d'eau et du permis de construire complémentaire...) ont profondément modifié pour l'architecte la nature du marché initial, le coût global des travaux à suivre (de 66 MF CFP à 108, 5 MF CFP), et le temps à consacrer au chantier.

Les années 2018 et 2019 se caractérisent par des difficultés très fortes avec le maître d'œuvre retracées dans les PV du conseil syndical. Confronté à l'abandon du suivi du chantier par le maître d'œuvre avant de solder techniquement et administrativement l'opération, le SIGFA a demandé le 21 février 2019 et obtenu le 09 avril 2019 de la subdivision des îles du Vent la possibilité de se substituer à l'architecte pour finaliser le chantier.

Depuis mars 2019, à côté de la directrice chargée du budget et des opérations comptables, un consultant plus spécialisé, a repris les tâches dévolues au maître d'œuvre (finalisation des documents de réception, validation pour le paiement des entreprises, actions de médiation entre les parties, obtention de conformité ...). Rémunéré 300 000 F CFP / mois dans le cadre de la convention d'assistance du 18 mars 2019, ce prestataire a été prolongé par deux avenants la même année.

En 2020, suite au départ définitif de la directrice en mars, ce prestataire se retrouve désormais seul à assurer la finalisation du chantier de la fourrière dans le cadre d'une nouvelle convention⁴¹. Il assume la totalité des tâches revenant en principe au directeur de la structure et à un maître d'œuvre.

⁴¹ Par convention du 1^{er} janvier 2020, prolongée par avenant jusqu'au 30 octobre 2020.

Si l'absence de procédure contentieuse avec le maître d'œuvre et le choix d'une résolution à l'amiable ont été justifiés par le SIGFA par la nécessité de terminer la fourrière dans les meilleurs délais, cette situation fragilise juridiquement le SIGFA quant aux responsabilités susceptible d'être engagées ultérieurement en cas d'apparition de désordres, de malfaçons, non conformités affectant l'ouvrage ou ses éléments d'équipement.

En réponse à la Chambre l'ordonnateur a précisé que bien que la gestion administrative du chantier ait été lacunaire, la gestion technique par le maître d'œuvre avait été au contraire performante et que le bâtiment était conforme aux règles de l'art et aux norme techniques en vigueur. Même si l'ordonnateur considère que le maître d'œuvre assumait aujourd'hui sa pleine et entière responsabilité après avoir un temps abandonné le suivi du chantier, la Chambre rappelle que le SIGFA n'avait toujours pas d'agrément au moment de la rédaction du rapport définitif et que le dérapage du projet est aussi bien en terme financier que de délais.

Pour éviter de telles situations, la Chambre rappelle que les Assistants à Maîtrise d'ouvrage (AMO) ont pour mission d'aider le maître d'ouvrage à définir, piloter et exploiter, dès le départ le projet réalisé par le maître d'œuvre, lorsqu'il n'a pas de ressource en interne. Ils sont là pour faciliter la coordination de projet et permettent au maître d'ouvrage de remplir pleinement ses obligations au titre de la gestion du projet.

5.2 L'appel d'offre pour la construction de la fourrière

La Chambre a examiné l'ensemble des marchés de travaux passés par le SIGFA, pour s'assurer du respect des principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats, de transparence des procédures, d'efficacité de la commande publique et de bon emploi des deniers publics conformément aux textes alors en vigueur (dispositions du décret n° 80-918 du 13 novembre 1980 modifié).

5.2.1 La procédure de passation

Le montant de l'opération ayant été estimé à plus de 50,7 MF CFP HT en mars 2015, une procédure d'appel d'offres, avec possibilité de variantes, prévues aux articles 295 à 300 du code des marchés publics (CMP) en vigueur a été initiée.

LE SIGFA a procédé à l'allotissement prévu à l'article 274 du CMP permettant pour chacun des lots de donner lieu à un marché distinct. Il est ainsi possible de retenir pour chaque lot, la meilleure offre proposée par les différents candidats. Certains lots peuvent être déclarés infructueux ou sans suite.

Le SIGFA a procédé à plusieurs appels à concurrence.

5.2.1.1 Le premier appel d'offres initié le 01 juillet 2016 et l'appel d'offre complémentaire du 28 novembre 2016 pour les lots initiaux 1 à 12

Le dossier de consultation entreprise (DCE) préparé par le premier architecte en mars 2015 a dû être complété en mai et juin 2016. Il manquait au cahier des charges techniques particulières (CCTP) les estimations des lots « gros œuvre », « charpente, couverture », « électricité ». Ces oublis ont nécessité le recours à différentes études (440 700 F CFP TTC et 442 960 F CFP TTC). Une étude géologique G2 a également été nécessaire pour des essais de sol afin de déterminer la faisabilité de la construction et des terrassements (194 360 F CFP TTC). La mission géotechnique G5 demandée par l'architecte initial n'était pas réglementaire pour valider le mode de fondation des ouvrages à réaliser.

Ce premier appel d'offres pour la construction de la fourrière portait sur 12 lots. Le DCE comprenait un règlement public d'appel d'offres (RPAO), un certificat d'acte d'engagement (CAE), un cahier des charges administratives particulières (CCAP), deux cahiers des charges techniques (un CCTP tous corps d'état et un CCTP par lot) et un document de décomposition du prix global forfaitaire (DPGF).

L'avis initial a été publié le 01 et le 04 juillet 2016, à la Dépêche de Tahiti, avec une date limite de remise des offres fixée au 08 août, soit un délai de 38 jours. Si ce délai est en soit correct, le moment de la parution (congés) n'a pas favorisé l'émergence de candidatures en nombre suffisant pour favoriser un processus de mise en concurrence optimal sur certains lots (lot 2 anti termites : 2 entreprises, lot 8 revêtements sols et muraux: 1 entreprise ; lot 12 incinérateur : 1 entreprise).

Les offres reçues, horodatées, sont intervenues dans le délai imparti. Suite à l'ouverture des plis le 08 août 2016, la commission s'est réunie le 18 août 2016 pour prendre connaissance du rapport d'analyse effectué par le maître d'œuvre.

La Chambre relève que le RPAO ne mentionnait pas la totalité des critères utilisés pour juger les offres, ni même la priorisation ou la pondération des critères entre eux ⁴². Au vu des rapports d'analyse des offres, seul le critère prix (le moins cher) a été pris en compte pour classer les offres des entreprises, le maître d'œuvre ne discriminant jamais sur les autres critères.

⁴² « le jugement sera effectué dans les conditions prévues à l'article 300 du CMP et notamment les critères suivants : capacité de l'entreprise, plan de charge, délai d'exécution, montant de son offre, garanties professionnelles et financières ».

L'entreprise titulaire du lot 4, et sa filiale, titulaire du lot 8, non retenues pour l'attribution du lot n° 3 « gros œuvre », le plus important financièrement, se sont désistées des lots qui leur avaient été attribués. Cette situation a nécessité de désigner de nouveaux attributaires. Si pour le lot n° 4, la présence d'un autre candidat a permis de le retenir (surcoût cependant de + 823 303 F CFP HT), le manque de concurrence initial sur le lot n° 8 a conduit le SIGFA à lancer un nouvel appel d'offres le 28 novembre 2016 pour une remise des offres fixée au 02 janvier 2017. Une seule offre ayant été faite à l'issue du délai de 35 jours mais au double du prix initialement retenu en août 2016, le SIGFA a déclaré l'offre inacceptable et procédé à une consultation directe auprès d'entreprises. A l'issue, une entreprise a été retenue pour un montant de 1 568 250 F CFP HT, soit un montant légèrement inférieur à celui de l'entreprise qui s'était désistée (1 597 190 F CFP HT).

Concernant le lot n° 12 « incinérateur », un seul candidat ayant répondu avec une offre à 11 068 581 F CFP HT, soit nettement supérieure à l'enveloppe prévisionnelle (7 395 390 F CFP HT), la CAO a décidé de déclarer ce lot infructueux pour obtenir une offre plus intéressante. La procédure négociée n'ayant pas permis d'obtenir un meilleur prix, le marché a finalement été attribué 7 mois plus tard en mars 2017 et notifié le 19 mai 2017 au candidat unique pour le prix initialement demandé.

En réponse la Chambre, l'entreprise a justifié la différence de montant de 3,7 MF CFP par le fait que le SIGFA n'avait pas prévu dans son estimation différents frais (livraison, grutage, montage, installation, raccordement au gaz, mise en service, formation des exploitants...), ce qui renforce l'analyse de la Chambre sur l'insuffisante définition des besoins par le SIGFA.

5.2.1.2 Le deuxième appel d'offres du 06 mars 2017 et l'avis rectificatif du 10 avril 2017 pour les lots cages et autonomie électrique

Des avis ont été publiés le 06 et 08 mars 2017 dans la Dépêche de Tahiti avec une date limite de remise des offres prévue le 10 avril 2017, soit un délai de 35 jours pour le lot 13 « cages » et le lot 14 « autonomie électrique ».

Pour le lot 13, l'absence de candidats a conduit le SIGFA à déclarer ce lot infructueux et a procédé à une consultation directe auprès d'une entreprise le 29 mai 2017. A l'issue d'un délai de 9 jours, le marché 3/17, lot 13 « cages » a été notifié le 19 juillet 2017, pour 6 329 515 F CFP TTC.

Compte tenu du coût du raccordement électrique au réseau, il a été décidé de faire évoluer le projet autonomie électrique, en créant un lot 14 dédié et de sortir l'autonomie électrique du lot 11 électricité. Après prolongation du délai initial⁴³ (11 jours de plus), cinq offres ont été reçues. A l'issue de l'analyse des offres, sur le critère du prix, le marché a été attribué à l'entreprise la moins disante.

⁴³ Cf. rectificatif publié le 10 avril 2017 à La Dépêche.

5.2.2 L'exécution

Différents avenants ont été passés. Si certains n'ont pas eu d'incidence (ex : changement de nom de sociétés), d'autres au contraire ont eu un impact significatif sur le coût du projet. Ils résultent d'une définition du besoin insuffisante par le SIGFA lors des études fournies par le premier architecte.

Lot 1 « voirie réseaux divers », montant initial de 9 485 537 F CFP HT : +19% avec deux avenants

Avenant n°1 du 27/02/2017 : + 1 303 300 F FCP HT dès le début du chantier pour « améliorer l'accès au site pour les véhicules au vu de la pente existante de la route d'accès ».

Si cet avenant corrige une incohérence entre les plans de l'architecte initial et la réalité du terrain⁴⁴, il met également en exergue l'absence de repérage effectué par le société avant de formuler son offre. Au regard des différentes dispositions contractuelles du CCTP tous corps d'état pourtant limpides sur ce cas de figure, le SIGFA n'était pourtant pas tenu d'accepter un tel avenant :

article 02.1 : « le plan topographique et le plan de l'existant fourni au dossier donnent des indications que l'entrepreneur est tenu de vérifier avant la remise de son offre » ;

article 02.3 « l'entrepreneur devra signaler au maître d'œuvre, avant la remise de son offre, les erreurs ou omissions qu'il pourrait constater » . De même, « l'entrepreneur ne pourra arguer que des erreurs, imprécisions ou omissions sur tous les documents constituant le marché (y compris les plans) puissent le dispenser d'exécuter tous les travaux de corps d'état ou fassent l'objet d'une demande de supplément de prix ».

Avenant n°2 du 25/06/2018 : + 498 400 F CFP HT pour l'installation d'un accès sur le local à batteries, deux portillons dans l'enceinte de la fourrière et la diminution de la bordure de parking. Avenant passé 6 mois après la signature de travaux supplémentaires acceptés par devis du 27 novembre 2017.

Lot 7« menuiserie bois », montant initial de 2 150 360 F CFP HT : + 6% avec un avenant

Avenant n° 1 du 10/11/2017 : + 128 300 F CFP HT pour l'installation d'une porte PMR (non-respect des normes PMR dans les plans initiaux du premier architecte).

⁴⁴ Selon le rapport de présentation du CA 2016 : « l'entrée du bâtiment aurait dû être prévue à l'endroit du terrain le plus dénivélé, élément n'apparaissant pas sur les plans et ayant conduit la société attributaire du lot 1, chargée d'intervenir sur le chantier pour la mise en place des réseaux divers et voirie, a proposé plusieurs alternatives et un accès au bâtiment du côté du terrain qui a le moins de dénivélé».

Lot 10 « Plomberie sanitaire », montant initial de 1 914 249 F CFP HT : + 16% avec un avenant

Avenant n° 1 du 27 02 2017 : + 306 298 F CFP HT pour des travaux de raccordement de la citerne d'eau. Pour pallier au manque d'eau en cas de fermeture du syndicat de production et de distribution d'eau en cas d'intempéries, le SIGFA a dû acquérir une citerne d'eau nécessitant d'être raccordée à la fourrière.⁴⁵

Lot 14 « autonomie électrique », montant initial de 9 671 240 F CFP HT : + 25% avec un avenant

Avenant n° 1 du lot 14 autorisé par le conseil syndical le 25 juin 2018, : + 2 441 817 F CFP HT. Autorisé un an après la demande de travaux supplémentaires acceptés par signature de devis le 21 avril 2017 et le 14 septembre 2017, cet avenant de régularisation dépasse de 25% le montant du marché initial.

Lot 11 « électricité » montant initial de 5 396 096 HT: - 15% avec un avenant

Avenant n° 02 du lot 11 électricité du 03 juillet 2018. Autorisé 9 mois après la demande de travaux supplémentaires acceptés par signature des devis du 19 et 24 octobre 2017.

La création d'un lot dédié à l'autonomie électrique a eu pour conséquence de diminuer le lot « électricité » accordé initialement à une autre entreprise. Cet avenant prend en compte la moins-value occasionnée (- 1 759 563 F CFP HT en photovoltaïques). Les modifications d'un marché de travaux ne pouvant engendrer une variation que dans la limite de 15 % du montant initial, en plus-value ou en moins-value, le SIGFA a dû rajouter des prestations comme deux climatiseurs (332 240 F CFP HT) ou des prises téléphoniques supplémentaires (610 910 F CFP HT) pour ne pas pénaliser le prestataire initial.

La Chambre rappelle que les avenants ne peuvent être postérieurs à la réalisation des travaux et qu'ils ne doivent pas dépasser un certain seuil du montant du marché initial (fixé entre 15 et 20 % selon les évolutions jurisprudentielles). Au-delà, ils sont de nature à bouleverser l'économie générale du marché initial et une nouvelle mise en concurrence s'impose afin de respecter le principe d'égalité des candidats devant la commande publique.

Au vu des dysfonctionnements importants constatés, aussi bien pour la passation que pour l'exécution des marchés, le SIGFA s'expose depuis l'entrée en vigueur du nouveau code des marchés publics le 1^{er} janvier 2018 à des recours s'il n'améliore pas ses process de commande publique.

⁴⁵ Rapport de présentation de la délibération 11/17 du 11 août 2017.

Recommandation n° 6 : Renforcer dès 2021 les procédures de passation et d'exécution des marchés publics.

En réponse à la juridiction, l'ordonnateur a précisé appliquer depuis un processus de mise en concurrence, même pour les achats inférieurs au premier seuil de consultation et qu'un guide général d'achat public était en cours d'élaboration. La Chambre encourage le SIGFA à finaliser cette démarche seule à même d'écarter tout risque contentieux ou pénal.

5.2.3 Le paiement des entreprises

Les entreprises de travaux ont été pénalisées par la situation conflictuelle entre le SIGFA et son maître d'œuvre comme en attestent les relances effectuées par les entreprises auprès du maître d'ouvrage, l'intervention d'une société de recouvrement ou encore la saisine du haut-commissariat pour procéder à des mandatements d'office.

Les mandatements, quasi inexistant sur 2018, ont repris seulement le 18 juin 2019 avec la situation n° 2 du lot 9. Les fiches de délai d'exécution validées par le maître d'œuvre font apparaître un délai de 582 jours entre le moment où le document est signé par l'entreprise (31 octobre 2017) et le moment de validation par le maître d'œuvre (5 juin 2019).

Tous les autres mandatements suivants sur 2019 font apparaître des documents datés du second semestre 2017, aussi bien pour l'entreprise que pour le maître d'œuvre, mais des délais toujours anormalement longs de mandatement entre 18 et 22 mois.

Tableau n°24 : récapitulatif des délais maître d'œuvre/entreprises

	tiers	objet	montant	date facture (en gras tampon SIGFA quand présent)	date fiche délai d'exécution (signée entreprise)	date fiche délai d'exécution (signée maître d'oeuvre)	délai de traitement maître d'oeuvre	date bordereau mandat	délai mandat
	x	changement groupe	2 144 740	04/07/2018				27/11/2018	146
	x	installations photovoltaïques	8 000 000	28/06/2018				27/07/2018	29
2018	x	situation au 13 juillet 2017	11 013 433	27/12/2017	21/12/2017			27/11/2018	335
2019	x	situation n° 2 lot 9	460 407	31/10/2017	31/10/2017	05/06/2019	582	18/06/2019	595
	x	situation n0 2	1 324 135	31/08/2017	31/08/2017	31/08/2017	0	04/07/2019	672
	x	situation n0 3	1 012 987	30/09/2017	30/09/2017	30/09/2017	0	04/07/2019	642
	x	situation n0 4	540 716	31/10/2017	31/10/2017	31/10/2017	0	04/07/2019	611
	x	solde	4 565 304	30/09/2018	30/09/2018	30/09/2018	0	26/09/2019	361
	x	situation n° 1lot 6	731 223	31/10/2017	31/10/2017	03/11/2017	3	30/09/2019	699
	x	situation n° 3lot 9	279 381	30/11/2017	31/11/2017	31/11/2017	date erronée	01/10/2019	670

Source : mandats 2018 et 2019

Cette situation illustre une perte ou une rétention des documents originaux par le maître d'œuvre pendant plus d'un an et demie⁴⁶. Elle met également en exergue des documents officiels de la vie administrative du marché repris en 2019 mais datés de 2017 afin de pourvoir honorer les dernières factures⁴⁷. Chaque lot ayant une date prévisionnelle de réalisation fixée dans l'acte d'engagement, la défaillance du maître d'œuvre amène le SIGFA à reconstituer la cohérence de l'enchaînement des avenants, des ordres de service, des fiches de délai d'exécution avec les délais initiaux de l'acte d'engagement pour que le mandatement ne soit pas rejeté.

La Chambre rappelle qu'une autre solution, évitant de reconstituer artificiellement, et de façon risquée, la vie administrative du marché, était le recours à des protocoles transactionnels pour solder ces marchés. En réponse à la Chambre, l'ordonnateur a pris acte de cette solution pour les derniers dossiers problématiques.

Exceptés pour les lots 2 « termites », 6 « cloisons faux plafonds », 9 « peinture », 13 « cages » et 14 « autonomie électrique », les PV de réception des autres lots permettant de solder définitivement les marchés et de procéder à la restitution des retenues de garantie étaient toujours en attente. Il restait encore 23 875 951 F CFP à régler au 30 octobre 2020 (cf. Annexe 3).

5.3 Les équipements complémentaires : la citerne d'eau et le véhicule utilitaire

L'acquisition du véhicule utilitaire en 2019 pour 2 250 000 F CFP n'appelle pas de commentaire particulier⁴⁸, tant sur le montant que les modalités d'achat, contrairement à l'acquisition de la citerne d'eau.

La problématique d'alimentation en eau, notamment le fait que le Syndicat de distribution coupait le raccordement à l'eau en cas d'intempéries, insuffisamment prise en compte au démarrage du projet, a nécessité une adaptation de la part du SIGFA.

Afin de sécuriser son alimentation en eau pour ses besoins opérationnels et également répondre aux exigences de sécurité liées à l'utilisation de l'incinérateur (soit une réserve dédiée de 120 m³, soit l'implantation d'un poteau incendie normalisé sur le site), le SIGFA a décidé d'acquérir une citerne d'eau tout en poursuivant en parallèle l'implantation d'un poteau incendie.

⁴⁶ Lettre du SIGFA au Trésorier de la TIVAA du 21 février 2019 : « De la même manière, les opérations préalables à la réception des travaux ont bien été effectuées, les procès verbaux dressés mais sans que le maître d'œuvre ne recueille la signature des entreprises. Ainsi, je suis dans l'impossibilité de solder les marchés de travaux car dans l'incapacité d'émettre les décomptes généraux définitifs qui nécessitent le PV de réception ».

⁴⁷ Réponse du SIGFA 26 octobre 2020 : point 1.5 « Un des éléments bloquants étant la signature du maître d'œuvre sur les PV de réception ainsi que sur les différents documents nécessaires à la validation du paiement des entreprises (acompte, décompte, fiches de délais, etc...) ».

⁴⁸ Conforme au plan de financement qui a été approuvé par délibération n° 15/17 du 25 octobre 2017 pour un montant de 2 290 000 F CFP. Intégralement financé par le FIP par arrêté n° 305 DIE/FIP du 26 avril 2018. Plusieurs devis.

Une nouvelle opération de travaux (un permis de construire a été déposé) a fait l'objet d'un plan de financement distinct de celui de la fourrière auprès du FIP pour l'acquisition de la citerne (cf. arrêté n° 306 DIE/FIP du 26 avril 2018, prise en charge à 100%). D'une contenance de 255 m³ permettant de couvrir les besoins du SIGFA et de constituer une réserve incendie dédiée, cette dernière a été réservée le 03 mars 2017 par bon de commande auprès d'un fournisseur pour 5 179 920 F CFP TTC après consultation de deux entreprises. Les travaux de raccordement du réservoir à la fourrière animale, y compris le surpresseur domestique, ont quant à eux fait l'objet d'un avenant au marché de travaux n°12/16 relatif au lot plomberie/sanitaires⁴⁹.

La Chambre constate que parmi les travaux budgétés en 2020 pour un total de 7 297 427 F CFP TTC figurent des travaux pour l'implantation du poteau incendie pour 3 688 320 F CFP TTC et des travaux pour le réservoir (raccordement non réalisé en 2017, réseau de vidange et puits perdu non prévus dans le marché initial) pour un total de 3 609 107 F CFP TTC. Des travaux pour la sécurisation de l'accès au réservoir figurent aussi pour 333 350 F CFP TTC (crinoline pour sécuriser l'accès à l'échelle, option en 2017 non retenue par le SIGFA).

Outre le doublon des dépenses liées à la sécurité incendie du site⁵⁰ et le surdimensionnement du dispositif par rapport à la seule activité du SIFGA, la Chambre constate que ce dernier a scindé artificiellement les opérations globales relatives à l'approvisionnement en eau du site.

La valeur estimée d'un besoin est déterminée en principe en prenant en compte la valeur totale des travaux se rapportant à une opération ainsi que la valeur totale estimée des fournitures et des services lorsqu'ils sont nécessaires à l'exécution des travaux.

Si l'ancien et l'actuel ordonnateur justifient cette situation par l'adaptation aux aléas du projet et estiment avoir respecté les règles de marchés publics pour l'opération d'aménagement du réservoir d'eau, la Chambre souligne qu'en ne raisonnant pas en unité fonctionnelle sur cette opération (cf. différents besoins concourant à la réalisation d'un même projet), le SIGFA n'a pas retenu en 2017 la procédure et les modalités de publicité idoines pour une opération complète d'un coût de + de 9 M F CFP en ne prenant en compte que l'alimentation en eau (et + de 12,8 M F CFP en considérant l'implantation d'un poteau incendie comme une composante du besoin). Le SIGFA a ainsi également contourné sa propre commission des marchés.

L'ordonnateur actuel, reconnaissant que l'addition des montants relatifs à l'acquisition de la citerne et de ces travaux nécessiterait aujourd'hui de lancer une consultation pour un marché adapté, a décidé de faire appel au service hydraulique de la commune de Punaauia dans le cadre d'une convention de partenariat pour effectuer le raccordement de la citerne d'eau.

⁴⁹ Cet avenant n'a toutefois jamais été suivi d'effet, compte tenu de la liquidation judiciaire de la société en mars 2018.

⁵⁰ Réponse de l'ancien ordonnateur : « Afin de clore les ambiguïtés sur le dossier de la sécurité incendie du site, je tiens cependant à préciser que l'option la plus économique permettant d'obtenir toutes les conformités réglementaires (permis de construire du réservoir, permis de construire de la fourrière animale, arrêté ICPE) est celle de la réserve incendie de 120 m³ équipée d'un raccord pompier. »

Une telle anticipation de la commande de la citerne, avant même d'obtenir l'assurance d'un financement intégral par le FIP, a entraîné de surcroît la perte de la subvention du FIP de 5,2 M FCP pour l'acquisition de la citerne ⁵¹. Un déroulement chronologique normal (d'abord un arrêté de subventionnement, puis une procédure d'achat) aurait dû conduire le SIGFA à respecter les seuils du nouveau CMP applicable à compter du 1^{er} janvier 2018 et effectuer une véritable procédure de marché. En réponse à la Chambre, l'ancien ordonnateur a précisé que des dysfonctionnement internes au SIGFA n'ont pas permis d'annuler la commande ni de réaliser le dossier de demande de financement dans les délais.

Cette commande anticipée en 2017 a également induit des frais de gestion supplémentaires :

- en l'absence de constitution du dépôt de permis de construire par le maître d'œuvre en 2017 (finalement élaboré selon l'ancien ordonnateur par les services techniques de la commune de Punaauia en 2019), les travaux préalables d'aménagement (agrandissement, débroussaillage) n'ont pas été faits. La citerne a ainsi été stockée chez le prestataire pendant deux ans. Après avoir fait l'objet d'un gardiennage d'abord gracieux (de juin 2017 à avril 2018), celui-ci a été payant (125 000 F CFP TTC sur l'année 2018 ; puis 310 750 F CFP TTC sur 2019).

- espérant commencer son activité dès l'inauguration de la fourrière, le SIGFA a également fait en parallèle l'acquisition en décembre 2017 d'une autre citerne, à titre provisoire, de 7 500 L (252 657 F CFP TTC) afin d'obtenir une conformité partielle du site (partie bureau) en attendant que la citerne de 255 m³ soit opérationnelle. Ce réservoir d'appoint est désormais dédié à la récupération des eaux de pluie pour le nettoyage des cages.

5.4 Le coût global de la fourrière

Le comité syndical n'a eu un principe de mise à disposition d'un terrain par la commune de Punaauia qu'à compter de mai 2013 (délibération n° 83/2013 du 31 mai 2013) et une confirmation qu'un an plus tard (délibération n° 78/2014 du 03 juillet 2014).

Après tâtonnement sur les financeurs éventuels et la participation proportionnelle, un plan de financement a été arrêté en 2015 par le SIGFA à partir de l'estimation du projet de 66 MF CFP TTC faite par le premier architecte en 2013.

⁵¹ L'article 24 du règlement intérieur du FIP « Délai de commencement » prévoit expressément que « Toute opération ayant fait l'objet d'une programmation par le CFL ne doit connaître aucun commencement d'exécution avant la date de signature de l'arrêté de financement, sous peine de caducité de la décision du CFL constatée par son secrétariat. Le remboursement des dépenses engagées dans le cadre de l'opération intervient uniquement à compter de la notification de l'arrêté de financement ».

Tableau n°25 : évolution du coût prévisionnel et du plan de financement

financeurs	deliberation 15/14 du 29/10/2014		deliberation 07/15 du 30/06/2015		deliberation 08/18 du 25/06/2018	
	F CFP	%	F CFP	%	F CFP	%
DDC	34 422 873	60%				
SIGFA	22 948 583	40%	13 251 046	20%	55 569 924	51%
FIP			53 004 184	80%	53 004 184	49%
TOTAL TTC	57 371 456		66 255 230		108 574 108	
remarques	hors incinerateur et congelation		Avec incinerateur et congelation		Avec incinerateur et congelation, et multiples rajouts	

Source : délibérations SIGFA, uniquement pour fourrière (hors citerne et véhicule)

Le coût prévisionnel et le plan de financement du SIGFA ont été complètement modifiés par délibération n° 08/18 du 25 juin 2018 compte tenu, notamment :

- de la sous-estimation des différents marchés de travaux dans le projet initial. (cf. les dépenses de voirie / réseaux) pour un terrain non viabilisé et partiellement défriché ;

- du coût de raccordement du terrain au réseau électrique estimé à 20 MF CFP, que la commune de Punaauia, propriétaire du terrain, ne souhaitait pas financer dans l'immédiat. Pour surmonter cet obstacle, le SIGFA a choisi de rajouter un lot autonomie électrique (lot 14) pour 12,13 MF CFP HT.

- de l'absence de prise en compte de diverses dépenses relatives à la sécurisation globale du site (ex : le système de vidéo protection (399 412 FCP HT), un système d'alarme (169 657 F CFP HT), un portail électrique (1 352 560 F CFP HT), l'aménagement du site (jardins 1 294 988 F CFP HT).

- des dégradations subies sur le site, lors des soirées et le week end...

Plutôt que de procéder à une révision du projet dans son ensemble (solution jugée « trop contraignante» selon le rapport de délibération n°8/18) afin qu'il soit conforme à l'enveloppe initialement prévue, la gouvernance du SIGFA a choisi de s'affranchir totalement du budget de l'opération et d'accepter des dépenses imprévues s'élevant à plus de 42 MF CFP. Le coût de la fourrière passant de 66 MF CFP à 108 MF CFP, les deux communes adhérentes, qui devaient supporter initialement 20% du projet, acceptent en 2018 de financer la moitié de cette opération désormais beaucoup plus onéreuse.

Ainsi, alors que l'estimation initiale globale de 2015 (fourrière, citerne, véhicule) était de 73,6 MF CFP⁵², le total des études/travaux/équipements s'élève à minima, au 10 février 2021, à plus de 128 MF CFP TTC⁵³. Les communes qui ne devaient supporter que 13,2 MF CFP en investissement en 2015 selon un plan de financement reposant essentiellement sur le FIP supporteront finalement plus de 72,5 MF CFP, soit pratiquement cinq fois et demie le montant initial.

En rajoutant les dépenses de fonctionnement en lien direct avec l'opération de la fourrière (assistance à maîtrise d'ouvrage, frais de gardiennage, inauguration...), le total s'élève à minima à plus de 138 MF CFP TTC.

Le financement accordé par le comité des finances locales de la Polynésie française, par arrêté n° 2857 DIE/FIP du HCR du 11 décembre 2015, chargé de la gestion du Fonds intercommunal de péréquation, a été préservé par de multiples ajustements de calendrier très accommodants :

- devant le retard de chantier (pose de la première pierre le 7 novembre 2016), afin que la subvention du FIP ne soit pas perdue, l'arrêté HC 742 DIE FIP du HCR du 6 juin 2016 a repoussé le démarrage de l'opération au plus tard le 11 mars 2017⁵⁴.

- malgré l'inauguration de l'équipement le 20 février 2018 (au lieu d'août 2017, soit le double du calendrier initial qui prévoyait 8 mois de travaux), trois autres arrêtés modificatifs ont été pris depuis pour décaler systématiquement les dates d'exécution de l'opération et maintenir le financement par le FIP :

- l'arrêté HC 1156 DIE/FIP du 7 décembre 2018 a fixé le délai d'exécution au 16 novembre 2019 (exécution prévue initialement dans un délai maximum de 24 mois à compter du démarrage de l'opération) ;

- l'arrêté HC 705 DIE/FIP du 20 novembre 2019 a repoussé le délai d'exécution au 31 mars 2020 ;

- l'arrêté HC 105 DIE/FIP du 21 février 2020 a repoussé le délai d'exécution au 31 mars 2021.

⁵² 66,2 MF CFP pour la fourrière, 5,2 MF CFP pour la citerne, et 2,2 MF CFP pour le véhicule

⁵³ Délibération n° 06 du 15 février 2021 : 125,7 MF CFP pour la fourrière et la citerne. Délibération n° 05 du 15 février 2021 : 2,25 MF CFP pour le véhicule.

⁵⁴ Le début des travaux était initialement prévu dans les 6 mois suivant la date de signature de l'arrêté du 11 décembre 2015, soit au plus tard le 11 juin 2016.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La construction de la fourrière animale a souffert dès le départ du manque d'unicité de la mission de maîtrise d'œuvre compte tenu d'une procédure de marché intervenue trop tardivement et de la mise à disposition d'un terrain non viabilisé, insuffisamment prise en compte pour la réalisation et le coût du projet. Les marchés de travaux pour la construction de la fourrière ont nécessité un ajustement par avenants, postérieurs aux travaux, en raison d'une part, d'une définition incomplète du besoin par le SIGFA et d'autre part, du premier architecte ayant réalisé les études.

L'acquisition prématurée en 2017 d'une citerne d'eau, sans prendre en compte la totalité des travaux indispensables de raccordement et de sécurisation du site qui en découlaient, n'a pas permis d'appliquer la procédure de marché et les modalités de publicité idoines. Cette opération a également conduit à la perte du subventionnement du Fonds Intercommunal de Péréquation (FIP) et induit des frais supplémentaires de gestion.

Ces lacunes ont favorisé l'émergence de difficultés relationnelles fortes entre la présidente, la directrice et le maître d'œuvre, au point de bloquer complètement le projet de la fourrière à compter du deuxième semestre 2018. L'abandon du suivi du chantier par le maître d'œuvre avant de solder techniquement et administrativement l'opération, a amené le SIGFA et son assistant à maîtrise d'ouvrage à reprendre en 2019 et 2020 l'intégralité des documents officiels du marché (ordres de services modifiés, fiches de délai d'exécution corrigés, avenants de régularisation) pour solder le paiement des entreprises pour des travaux réalisés en 2017 et 2018.

Alors que l'estimation initiale globale de 2015 (fourrière, citerne, véhicule) était de 73,6 MF CFP TTC ⁵⁵, le total des études/travaux/équipements s'élève a minima, au 10 février 2021 à plus de 128 MF CFP TTC et même 138 MF CFP TTC en rajoutant les dépenses de fonctionnement en lien direct avec l'opération de la fourrière (assistance à maîtrise d'ouvrage, frais de gardiennage, inauguration...).

Les communes parties prenantes au SIGFA qui ne devaient supporter que 13,2 MF CFP en investissement selon un plan de financement reposant essentiellement sur le FIP supporteront plus de 72,5 MF CFP, soit cinq fois et demie le montant initial.

⁵⁵ 66,2 MF CFP pour la fourrière, 5, 2 MF CFP pour la citerne, et 2,2 MF CFP pour le véhicule.

6 LES FACTEURS EXOGENES CONDITIONNANT LA PERENNITE DE LA FOURRIERE ANIMALE

6.1 La levée des obstacles réglementaires

A la date du dépôt du présent rapport, plusieurs autorisations administratives n'avaient pas encore été obtenues par le SIGFA, dont :

- l'obtention de la conformité pour les travaux de la fourrière ayant fait l'objet du permis de construire référencé n°15-108-1/MET.AU du 25 novembre 2015.

Bien que la majeure partie des les travaux ait été réceptionnée en mars 2018 puis en juillet 2018, l'obtention de la conformité est désormais suspendue à l'obtention de la conformité du réservoir d'eau de 255 m³ dont la fonction est d'assurer la continuité de la fourniture en eau pour les besoins d'exploitation de la fourrière mais également d'assurer une réserve d'eau pour la sécurité incendie du site.

- l'obtention de la conformité pour les travaux du réservoir d'eau ayant fait l'objet du permis de construire référencé n°19-742-3/MLA.AU du 24/09/2019.

Les travaux ont été réalisés en janvier 2020, la réception a eu lieu le 19 janvier 2020. L'obtention de la conformité est suspendue à la réalisation des travaux de raccordement du réservoir au bâtiment.

- l'autorisation d'installer et d'exploiter une fourrière animale et un incinérateur de cadavres d'animaux.

La fourrière animale, qui est une installation classée de 1ère classe, a fait l'objet d'un arrêté référencé n°10141/MCE/ENV du 19 novembre 2015 autorisant le SIGFA à installer et exploiter sa fourrière animale ainsi que son incinérateur. Des modifications portant sur les modalités d'utilisation de l'incinérateur et de manipulation des cadavres d'animaux avant leur introduction dans le foyer, sur le niveau de sécurité incendie de la structure du local incinérateur, sur le conditionnement des cendres ou encore sur les installations photovoltaïques, ont été notifiées via l'arrêté n°9416/MCE/ENV du 17 septembre 2018.

Le délai de 3 ans pour mettre la fourrière en fonctionnement étant dépassé depuis le 23 novembre 2018, un nouveau dossier de demande d'autorisation était en cours de préparation pour être déposé à la Direction de l'Environnement.

L'agrément vétérinaire

La fourrière animale a fait l'objet d'une demande d'agrément auprès de la direction de la biosécurité en septembre 2015. L'obtention de l'agrément est désormais suspendue à l'obtention de la conformité aux permis de construire, à l'autorisation d'installer et d'exploiter une ICPE ainsi qu'à la mise en œuvre d'une convention avec un vétérinaire.

En réponse à la Chambre, le Pays a précisé que suite à l'inspection menée par la direction de la biosécurité le 26 novembre 2020, l'agrément était toujours conditionné à la rectification de plusieurs non conformités.

Une fois ces autorisations obtenues, en plus de son activité de fourrière animale, le SIGFA escompte développer une activité d'incinération de cadavres d'animaux auprès des cliniques vétérinaires, des communes et des particuliers, sur un secteur encore peu concurrent⁵⁶. Une autre perspective de développement a également été identifiée pour l'incinération d'éléments portant atteinte à la biosécurité de la Polynésie (plantes, denrées alimentaires...).

Outre les adaptations des autorisations administratives, notamment s'agissant des installations classées pour l'environnement, la Chambre attire l'attention sur la nécessaire évolution des statuts du SIGFA et de son cadre budgétaire. Alors que la fourrière relève d'un service public administratif (SPA), le développement d'une activité d'incinération sur un champ concurrentiel relève d'un service public industriel et commercial (SPIC). A ce titre, un budget annexe doit permettre de retracer l'équilibre du financement des activités concurrentielles assurées par une personne publique. Cette individualisation budgétaire doit permettre d'établir le coût réel du service pour déterminer ensuite le prix à payer par l'utilisateur.

6.2 Les actions à mener par les communes

6.2.1 La capture des animaux et l'enlèvement des animaux morts

De par ses pouvoirs de police qu'il tient de l'article L. 2212-2-7 du code général des collectivités territoriales (CGCT), le maire est chargé « d'obvier ou de remédier aux événements fâcheux qui pourraient être occasionnés par la divagation des animaux malfaisants et féroces ».

Certaines actions, expressément exclues du périmètre du SIGFA selon les statuts, relèvent à ce jour uniquement des communes membres, comme :

⁵⁶ Lettre du SIGFA du 26 octobre 2020 : « les vétérinaires et certaines communes de Tahiti utilisent les services de l'incinérateur privé X. Son incinérateur ne pourra cependant pas absorber les volumes produits par les collectivités si celles-ci venaient à organiser des campagnes de capture et d'euthanasie d'animaux errants ».

- la formation du personnel communal à la capture des animaux :

Les deux communes ont formé leurs agents par un prestataire. Toutefois, en l'absence de matériel et de lieu de dépôt, la formation dispensée en 2019 aux agents de la commune de Paea n'a jamais été mise en pratique. Quant à la commune de Punaauia, malgré un stage de 15 jours en 2012 pour quatre agents de police municipale et l'achat de matériels⁵⁷, compte tenu de difficultés pratiques (mise en danger des agents, tâche chronophage par rapport aux autres missions de la police municipale), ce savoir a depuis été perdu avec le choix de l'externalisation de la prestation de capture à partir de 2014.

- la capture des chiens errants :

Seule la commune de Punaauia réalise à ce jour la capture des animaux errants via un prestataire retenu dans le cadre d'un marché à bon de commande (sur 3 ans, minimum 500 000 F CFP TTC, maximum 1 500 000 F CFP TTC).

La commune de Paea a précisé avoir intégré le SIGFA davantage par rapport au traitement des chiens errants que du risque que présente la divagation des chiens dangereux.

- l'enlèvement des animaux morts trouvés sur la voie publique.

La commune de Punaauia assure cette mission dans le cadre du marché à bon de commande précédent. Un autre marché à bon de commande (sur 3 ans, minimum 50 000 F CFP TTC, maximum 800 000 F CFP TTC) avec une clinique vétérinaire lui permet d'éliminer les animaux dangereux et malades.

Le service de la voirie de la commune de Paea, chargé notamment de la collecte des déchets, assure l'enlèvement des animaux morts.

6.2.2 La catégorisation des chiens

Les lois n° 99-5 du 6 janvier 1999 (modifiée par la loi n° 2001-1062 du 15 novembre 2001) en établissant une catégorisation en deux groupes, puis la loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 ont encadré l'usage des chiens dits « dangereux ».

- chiens de première catégorie dits « chiens d'attaque » : chiens assimilables à une race de part leurs caractéristiques morphologiques et non-inscrits dans un livre généalogique reconnu par le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation. Il s'agit des chiens de type American Staffordshire terrier (anciennement Staffordshire terrier), également appelés «pit-bulls» ; chiens de type Mastiff, également appelés «boerbulls» ; chiens de type Tosa ;

⁵⁷ Une cage, deux perches, 2 paires de gants anti-morsures, et des cordons de capture pour un montant de 158 953 F CFP. Un véhicule « fourgonnette Partner » de la Police municipale a été aménagé avec une cloison hermétique pour la capture des chiens mordeurs et/ou en état de misère physiologique, mais aussi pour ramasser les cadavres d'animaux sur la route.

- chiens de seconde catégorie dits « chiens de garde et de défense » : ils comprennent les chiens de trois races inscrites dans un livre généalogique reconnu par le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation et 1 type. Il s'agit des chiens de race American Staffordshire terrier (anciennement Staffordshire terrier) ; chiens de race Rottweiler ; chiens de type Rottweiler ; chiens de race Tosa.

Ce dispositif a été complété par la loi n° 2008-582 du 20 juin 2008 instaurant notamment, à partir du 1^{er} janvier 2010, pour tout détenteur d'un chien de catégorie 1 ou 2 une attestation d'aptitude, un permis de détention et une évaluation comportementale.

Ces différentes lois, applicables sans restriction en Polynésie⁵⁸, ont fait l'objet d'arrêtés du haut-Commissariat⁵⁹, ainsi que d'un guide à l'attention des élus⁶⁰.

Les statuts du SIGFA excluent expressément la délivrance de permis de détention des chiens d'attaque, de défense ou de garde et les études comportementales des animaux dangereux. Ces actions relèvent à ce jour uniquement des communes membres.

L'application de la réglementation sur la catégorisation des chiens est aujourd'hui quasi nulle, faute de démarche spontanée des maîtres (entre 2012 et 2020, période sous revue, aucune déclaration de catégorie 1 ou 2 n'a été faite sur la commune de Paea ; à peine deux pour la commune de Punaauia). La condition de stérilisation des animaux de catégorie 1 ou le fait que seul un assureur local était favorable à assurer deux animaux et au-delà pourrait, selon la commune de Punaauia, expliquer que les propriétaires ne mènent pas les démarches de détention de permis à terme.

⁵⁸ Article L274-1 : La section 2 du chapitre Ier du titre Ier du présent livre, à l'exception du troisième alinéa du II de l'article L. 211-11 et de l'article L. 211-28L. 211-28, ainsi que les articles L. 215-1L. 215-1 à L. 215-5L. 215-5 sont applicables à la Polynésie française, à la Nouvelle-Calédonie et aux îles Wallis et Futuna.

⁵⁹ Arrêté n° HC 1636 DRCL du 4 décembre 2008 pris pour l'application en Polynésie française des articles L. 211-11 et suivants du code rural, issus de la loi n° 2008-582 du 20 juin 2008 renforçant les mesures de prévention et de protection des personnes contre les chiens dangereux.

Arrêté n° 2839 MPF du 19 mars 2018 portant modification de l'arrêté n° 1090 MAA du 4 mars 2010 relatif à la liste des vétérinaires habilités à réaliser l'évaluation comportementale des chiens dans le cadre de l'article L. 211-12-1 du code rural et abrogeant les arrêtés n° 3650 MAA du 22 avril 2014, n° 8416 MAA du 5 septembre 2014 et n° 4185 MPF du 23 mai 2017. Cette liste est publiée sur le site internet de la DBS sous le nom « *Liste officielle des vétérinaires habilités à réaliser l'évaluation comportementale des chiens* ».

⁶⁰ Guide pratique à l'usage des maires : animaux domestiques errants, chiens dangereux. Dernière mise à jour novembre 2016.

Tableau n°26 : distinction catégorie 1 et catégorie 2

	Chiens de catégorie 1	Chiens de catégorie 2
Obligations		
Identification	Obligatoire	Obligatoire
Vaccination contre la rage	Obligatoire	Obligatoire
Stérilisation	Obligatoire	Non obligatoire
Assurance responsabilité civile	Obligatoire	Obligatoire
Possession d'un permis de détention*	Obligatoire	Obligatoire
Possession d'une attestation d'aptitude	Obligatoire	Obligatoire
Évaluation comportementale du chien	Obligatoire	Obligatoire
Restrictions		
Acquisition	Interdit	Autorisé
Cession à titre onéreux ou gratuit	Interdit	Autorisé à condition que le chien soit cédé avec un certificat vétérinaire mentionnant la catégorie du chien
Importation ou introduction sur le territoire français	Interdit	Autorisé
Accès aux lieux publics, transports en communs et locaux ouverts au public	Interdit	Autorisé à condition que le chien soit muselé et tenu en laisse par une personne majeure
Accès à la voie publique et aux parties communes des immeubles collectifs	Autorisé à condition que le chien soit muselé et tenu en laisse par une personne majeure	Autorisé à condition que le chien soit muselé et tenu en laisse par une personne majeure
Voyage en avion	Interdit	Autorisé (uniquement sur les vols Air France et les vols de fret)

Source : <https://agriculture.gouv.fr/les-chiens-de-categorie-1-et-2-dits-chiens-dangereux>

Toutes les mesures de prévention qui en découlent (ex : l'interdiction de détenir des chiens de catégorie 2 pour les personnes condamnées ; la confiscation du ou des chiens concernés, ou encore l'interdiction de détenir un chien de de garde et de défense ou un chien d'attaque pour une durée maximale de 5 ans) ne peuvent être prises. Cette situation favorise le risque de retrouver à terme des chiens dangereux sur la voie publique.

En réponse à la Chambre, la commune de Punaauia a souligné que le non respect de la réglementation en matière d'obligations concernant la détention des chiens de catégorie 1 et 2 par leur propriétaire ne peut être imputée à la commune. Devant l'insuffisance des démarches actuelles, la commune envisage néanmoins de mener une campagne de sensibilisation auprès des maîtres et des vétérinaires.

La capacité des communes à réagir en cas de signalement de morsures n'est guère plus satisfaisante. Ainsi, alors même que le nombre de morsures de chiens (non exhaustif) connu par les communes n'a cessé d'augmenter depuis 2017, aucune évaluation comportementale pourtant prévue par la loi n'a été demandée par les maires⁶¹.

⁶¹ Art. L211-14-2 du code rural.

Tableau n°27 : nombre de morsures signalées

	2017	2018	2019	1er sem 2020
Paea	3	8	10	6
Punaauia	0	2	9	12

Source : communes, à partir des signalements remontés à la mairie (Paea) ou des plaintes déposées à la gendarmerie (Punaauia).

Afin d'imposer désormais de manière systématique une évaluation comportementale des chiens mordeurs, la commune de Punaauia a précisé, en réponse à la Chambre, vouloir instaurer une nouvelle procédure avec les services de la gendarmerie pour obtenir une transmission automatique des plaintes déposées. La plupart des plaintes ne sont pas déposées auprès de la police municipale.

Une insertion dans le règlement des usagers du SIGFA rappelle bien que la lutte contre la divagation animale est étroitement liée à la lutte contre les chiens dangereux. L'article 2 prévoit ainsi qu'en cas d'inexécution totale ou partielle par le propriétaire ou le détenteur du chien dangereux des mesures prescrites, le maire de la commune peut prendre un arrêté ordonnant le placement dudit chien à la fourrière du SIGFA.

Les maires ne doivent pas hésiter à faire usage de leurs prérogatives dans ce domaine.

6.2.3 Une réflexion à moyen terme pour ne pas saturer les capacités de la fourrière

Seules les modalités d'entrée et de sortie des animaux sont définies dans le règlement intérieur de la fourrière.

Dès l'accueil de l'animal dans l'établissement, le SIGFA recherche son propriétaire au moyen des éléments d'identification dont est porteur l'animal. Il effectue ainsi des rapprochements avec les déclarations de perte ou autres signalements. Pour rappel, à l'issue d'un délai franc de garde de 8 jours ouvrés, si l'animal n'a pas été réclamé par son propriétaire, il est considéré comme abandonné et devient la propriété du gestionnaire de la fourrière. Ce délai s'applique également aux animaux ne pouvant être identifiés.

A l'expiration de ce délai légal de 8 jours, en l'absence de récupération de l'animal par son propriétaire, l'animal est euthanasié. Toutefois, lorsque le vétérinaire juge l'animal adoptable, celui-ci peut, le cas échéant, être confié à un refuge après paiement des frais de sa prise en charge.

Si le propriétaire d'un animal ne souhaite pas reprendre son animal, il devra remplir un certificat d'abandon et fournir tous les documents relatifs à l'animal. Les frais liés à la fourrière lui seront facturés du jour d'arrivée de l'animal au jour de signature du certificat d'abandon.

Au-delà de ces modalités qui permettent de réguler les flux d'entrée et de sortie de la fourrière, le SIGFA et ses communes membres n'ont pas encore défini des solutions à moyen ou long terme pour lutter durablement contre la divagation animale. Aucun plan de gestion des animaux errants et/ou dangereux⁶² n'a été mis en place par les deux communes membres. Un tel plan pourrait être l'occasion d'initier, entre autres, une réflexion sur la taxe canine, dispositif constaté lors du voyage de 2015 en Nouvelle Calédonie, ou encore des campagnes de gratuité sur une courte période pour la stérilisation comme à Wallis et Futuna⁶³. Ce plan pourrait étudier aussi des objectifs de subventionnement en faveur des associations animales pour développer la stérilisation (commune de Paea, aucune subvention ; commune de Punaauia uniquement en 2012 et 2013⁶⁴), comme a pu le faire la commune de Bora Bora, non sans succès en 2018,⁶⁵ ou plus récemment la commune de Uturoa.

Différentes associations⁶⁶ œuvrent sur Tahiti, notamment sur les communes du périmètre du SIGFA. Elles participent avec leurs moyens à la lutte contre la divagation des animaux errants en procédant à la stérilisation systématique des animaux recueillis (jeunes et adultes). La SPAP, jointe pendant l'instruction, a déclaré avoir procédé pour l'année 2019 à 135 stérilisations de chiennes, 74 castrations de chiens, 91 stérilisations de chattes et 33 castrations de chats. La stérilisation permet de juguler la surpopulation animale.

Toutes ces actions complémentaires contribueraient utilement à ne pas engorger les capacités du SIGFA.

En réponse à la Chambre, la commune de Punaauia a précisé vouloir associer le SIGFA et les associations de protection des animaux pour étudier l'opportunité de mettre place un plan de gestion des animaux errants. En outre, des rencontres ont eu lieu avec des associations de protection des animaux pour envisager l'organisation de campagnes de stérilisation gratuites dans les locaux du SIGFA.

6.3 La sensibilisation des propriétaires ou détenteurs de chiens

Les actions du SIGFA ne sauraient enfin être efficaces sans une prise de conscience majeure des propriétaires ou détenteurs de chiens. Outre une responsabilité civile délictuelle, ils s'exposent à des sanctions en cas de divagation ou d'agressions, notamment :

⁶² Un tel plan a été mis en place par la communauté de communes de hava'i en 2018.

⁶³ <https://la1ere.francetvinfo.fr/wallisfutuna/campagne-sterilisation-chiens-chats-wallis-futuna-585897.html>

⁶⁴ 2012 : 50 000 F CFP pour l'association SPAP FARE ANIMARA et 50 000 F CFP pour l'association IA MAITAI TE ANIMARA. 2013 : 50 000 F CFP à l'association IA MAITAI TE ANIMARA.

⁶⁵ https://www.tahiti-infos.com/Bientot-des-chenils-aux-iles-Sous-le-Vent_a179165.html : « Une île dynamique en matière de stérilisation . A Bora Bora, la commune a misé sur la stérilisation pour réduire le nombre de chiens errants. Elle a décidé d'attribuer depuis trois ans une subvention annuelle de six millions de F CFP à l'association Bora Bora Animara pour qu'elle stérilise les chiens. En 2018, l'association a fait stériliser 323 chiens ou chiennes et 273 chats ou chattes. Parmi ceux-ci, 263 chiens avaient des propriétaires et 144 chats avaient des propriétaires.

⁶⁶ ARPAP, L.E.V., SPAP Polynésie, Eimeo Animara, Ia Maita'i te Animara... les associations de protection animale sont nombreuses en Polynésie

Divagation :

- divagation d'un animal susceptible d'être dangereux (Art. R-622-2 du code pénal) : amende prévue pour les contraventions de 2^{ème} classe.

- divagation d'un animal dangereux (Art.R-623-3 du code pénal) : amende prévue pour les contraventions de 3^{ème} classe.

Agressions commises par un chien :

- infraction d'homicide involontaire (article 221-6-2 du code pénal) : peine pouvant aller jusqu'à 7 ans d'emprisonnement et à 100 000 euros d'amende (11 933 000 F CFP)

- infraction d'atteinte involontaire à l'intégrité de la personne ayant entraîné une incapacité totale de travail de plus de 3 mois (article 222-19-2 du code pénal) : peine pouvant aller jusqu'à 5 ans d'emprisonnement et à 75 000 euros d'amende (8 949 750 F CFP)

- infraction d'atteinte involontaire à l'intégrité de la personne ayant entraîné une incapacité totale de travail de moins de 3 mois (article 222-20-2 du code pénal) : peine pouvant aller jusqu'à 3 ans d'emprisonnement et à 45 000 euros d'amende (5 369 850 F CFP)

Enfin, les propriétaires ou détenteurs de chien encourent également des sanctions spécifiques pour non-respect de certaines dispositions du CRPM relatives à la catégorisation des chiens.

Au moment où le SIGFA souhaite désormais être force de proposition auprès des communes membres pour les aider à définir leur politique propre de gestion des animaux errants et dangereux (catégorisation, lutte contre la divagation et messages de sensibilisation), un rappel plus large du Pays aux communes sur leurs obligations légales encouragerait la mise en œuvre des mesures préventives.

En réponse à la Chambre, le Pays, qui a rappelé que la lutte contre l'errance canine était du ressort des communes, a précisé se rapprocher à nouveau du SPCF (déjà fait en 2018) pour identifier les points de blocage suite à la demande de plusieurs communes pour une assistance dans la mise en place de programmes de maîtrise des populations canines.

Les communes ayant mis en place des dispositifs de lutte contre ce fléau étant rares (cf. seules Arue et de Bora Bora disposent de fourrières agréées), la direction de la biodiversité pourrait désormais contribuer à la mise en place d'un programme de lutte contre la divagation canine basé sur des campagnes de stérilisation de chiens et de chats et des campagnes de capture de chiens errants identifiés comme dangereux ou sans maître.

Avec un budget déjà validé de 10 MF CFP pour l'année 2021, le pays a précisé que les premières actions pilotes seraient prioritairement ciblées sur les îles de Tahiti, Moorea et Bora Bora et pourraient être étendues aux archipels.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Les communes adhérentes n'ont pas à ce jour développer des solutions à long terme pour lutter contre la divagation animale.

L'application des mesures spécifiques aux chiens dangereux et une sensibilisation accrue des propriétaires ou détenteurs d'animaux complèteraient utilement la lutte contre la divagation des animaux malfaisants et féroces.

ANNEXES

Annexe n° 1. Composition du comité syndical actuel	65
Annexe n° 2. Elus des différentes commissions de 2012 à 2020.....	66
Annexe n° 3. Situation de paiement des entreprises (au 31/10/2020).....	67
Annexe n° 4. Glossaire	70

Annexe n° 1. Composition du comité syndical actuel



Source : SIGFA

Annexe n° 2. Elus des différentes commissions de 2012 à 2020

commission des marchés		
	<i>titulaire</i>	suppléant
2013	Jean Claude Hapairai	Bertho Roomataaroa
	Yves Ching	Luois Taea
2015	<i>titulaire</i>	suppléant
	Jean Claude Hapairai	Bertho Roomataaroa
	Ronald Tumahai	Paul Père
2020	<i>titulaire</i>	suppléant
	André Teahu	Simplicio Lissant
	Heimana Taurua	Taumeretini Patu
commission des finances		
	<i>titulaire</i>	suppléant
2013	Yves Ching	Marie therese Salem-stein
	Bertho Roomataaroa	Jean Claude Hapairai
2015	<i>titulaire</i>	suppléant
	Jean Claude Hapairai	Bertho Roomataaroa
	Ronald Tumahai	Paul Père
2020	<i>titulaire</i>	suppléant
	André Teahu	Simplicio Lissant
	Heimana Taurua	Taumeretini Patu
commission d'hygiène et de salubrité publiques		
	<i>titulaire</i>	suppléant
2013	Bertho Roomataaroa	Jean Claude Hapairai
	Yves Ching	Marie Therese Salem-stein
2015	<i>titulaire</i>	suppléant
	Jean Claude Hapairai	Bertho Roomataaroa
	Ronald Tumahai	Paul Père
2020	<i>titulaire</i>	suppléant
	André Teahu	Simplicio Lissant
	Heimana Taurua	Taumeretini Patu

Sources : délibérations du SIGFA

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

Lot 10	Plomberie Sanitaires	12/16	x	1 914 249	2 163 102	Avenant n°01		Marché + Avenant n°01		16%		434 451	17/05/2017	2 074 768		
						306 298	346 117	2 220 547	2 509 219			Total payé			434 451	
Lot 11	Electricité Climatisation	13/16	x	5 396 096	5 981 109	Avenant n°01 MOINS VALUE		Marché + Avenant n°01		1988 306 F		539 445	08/11/2017	1 747 589		
						- 1 759 563	- 1 988 306	3 636 533	3 992 803			1 324 135	26/08/2019			
						Avenant n°02 PLUS VALUE		Marché + Avenants 01 et 02					1 012 987		26/08/2019	
						601 910	680 158	4 570 683	5 164 872			-13,65%	540 716		26/08/2019	
						332 240	375 431						Total payé		3 417 283	
						934 150	1 055 590									
						Total avenants										
- 825 413	- 932 717															
Lot 12	Incinérateur	01/17	x	11 068 581	12 783 559			11 068 581	12 783 559			11 013 433	17/01/2019	1 770 126		
												Total payé			11 013 433	
Lot 13	CAGES	03/17	x	5 470 961	6 329 515			5 470 961	6 329 515			6 013 039	09/01/2018	-		
												316 476	04/10/2019			
												Total payé			6 329 515	
Lot 14	Autonomie électrique	02/17	x	9 671 240	10 447 644	Avenant n°01		12 113 057	13 206 898	26%		8 000 000	16/08/2018	-		
						256 637	290 000									
						Avenant n°02						641 594	17/01/2019			
						586 045	662 231									
						Avenant n°03						4 565 304	26/11/2019			
						1 599 135	1 807 023									
						Total avenants						Total payé			13 206 898	
2 441 817	2 759 254															
Total				78 056 391	88 029 778	4 006 944	4 527 847	82 063 335	92 674 105	5%		69 929 040	22 745 065			
												Retenues garantie : Cf. document de la TIVAA >> vérifier chaque marché		1 130 886	1 130 886	
												Total		68 798 154	23 875 951	
												5 entreprises sur 14 soldées				
												68 798 154	payés	74%		
												23 875 951	restant à payer			

Source : SIGFA

Annexe n° 4. Glossaire

AMT	Assistance marché des travaux
AP / CP	Autorisation de programme et crédits de paiement
BP	Budget primitif
CAE	Certificat d'acte d'engagement
CAF	Capacité d'autofinancement brute
CCAP	Cahier des charges administratives particulières
CCTP	Cahier des charges techniques particulières
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CGT	Contrôle général des travaux
CMP	Code des marchés publics
CRPM	Code rural et de la pêche maritime
DCE	Dossier de consultation entreprise
DOB	Débat d'orientation budgétaire
DOE	Dossier des ouvrages exécutés
DPGF	Document de décomposition du prix global forfaitaire
EBF	Excédent brut de fonctionnement
FIP	Fonds Intercommunal de Péréquation
RAR	Restes à réaliser
RDT	Réception des décomptes de travaux (RDT)
RPAO	Règlement public d'appel d'offres (RPAO)
SPA	Service public administratif
SPIC	Service public industriel et commercial



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