Chambre territoriale des comptes
Nouvelle-Calédonie

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

COMMUNE DE THIO

Exercices 2012 et suivants

Le présent document a été délibéré par la chambre le 2 Août 2018

AVANT-PROPOS

Les observations et recommandations formulées par la chambre territoriale des comptes auprès des ordonnateurs des collectivités territoriales ou des représentants légaux des organismes contrôlés font l'objet d'une procédure contradictoire qui leur permet de faire connaître leur analyse et de présenter leurs observations.

Dès lors, la divulgation, par quelque personne que ce soit, des présentes observations provisoires, qui conservent un caractère confidentiel jusqu'à l'achèvement de la procédure contradictoire en application de l'article L. 262-48 du code des juridictions financières, serait préjudiciable au bon déroulement de la procédure et à la bonne information des citoyens par la chambre territoriale des comptes.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE 6
RECOMMANDATIONS 9
RAPPELS D'OBLIGATION JURIDIQUE 10
INTRODUCTION 12
1 LA GESTION BUDGETAIRE 13
1.1 La procédure budgétaire et les documents budgétaires 13
1.1.1 L'évolution du calendrier du vote du budget primitif 13
1.1.2 La commune a longtemps sous-évalué certaines dépenses de fonctionnement au budget primitif, rendant celui-ci insincère 13
1.1.3 Les documents budgétaires sont lacunaires et partiellement erronés 15
1.2 Les résultats budgétaires sur la période 2012-2017 16
1.3 Des prévisions budgétaires manquant toujours de fiabilité 17
1.4 Une gestion déficiente des restes à réaliser 19
2 LA SITUATION FINANCIERE SUR LA PERIODE 2012-2017 22
2.1 La réduction de l'épargne communale 22
2.1.1 Une faible progression des recettes de fonctionnement sur la période 2012-2017 22
2.1.2 Une hausse des charges de fonctionnement plus forte que celle des produits 23
2.1.3 Un tassement de l'autofinancement communal 25
2.2 Une diminution de l'effort d'équipement et une évolution du financement des investissements 27
2.2.1 Une baisse des dépenses d'équipement communales…… 27
2.2.2 …. qui s'accompagne d'une évolution de leur mode de financement. 28
3 LA GESTION DES SERVICES PUBLICS INDUSTRIELS ET COMMERCIAUX 30
3.1 Une mise en œuvre progressive des budgets annexes 30
3.2 La commune n'a toujours pas mis en place le cadre juridique nécessaire au fonctionnement de ses services publics industriels et commerciaux 31
3.2.1 La commune n'a pas défini l'organisation de ses services 31
3.2.2 La commune n'a pas mis en place les instances d'administration des régies municipales 32
3.3 Un financement des services reposant encore trop peu sur l'usager 32
3.3.1 Une tarification de l'eau obsolète, peu incitative et encore insuffisante 33
3.3.2 L'augmentation de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères décidée par la commune en 2012 n'a pas permis de faire face à l'augmentation du coût du service 33
3.3.3 Un financement majoritairement assuré, dans des conditions irrégulières, par le budget principal 35
3.3.4 La nécessité de réformer l'approche du financement des services publics industriels et commerciaux 37
4 LA RESTAURATION ET LE TRANSPORT SCOLAIRE 40
4.1 Une organisation des services à revoir 40

4.1.1 La commune doit clôturer le budget annexe qu'elle a ouvert pour les transports scolaires 40
4.1.2 La commune pourrait se doter d'un règlement du service pour la cantine et le transport scolaire 41
4.1.3 La commune doit constituer une caisse des écoles 42
4.2 La commande publique 42
4.2.1 Les transports scolaires 42
4.2.2 La restauration scolaire 43
4.3 Un financement du service assuré en grande partie par les collectivités publiques 44
5 LA GOUVERNANCE 46
5.1 Des retards importants dans la mise en œuvre du projet de mandature 46
5.1.1 La formalisation d'un projet de mandature 46
5.1.2 Des retards dans la réalisation de la feuille de route opérationnelle 46
5.2 Le maire ne rend pas compte des délégations qu'il a reçues du conseil municipal 48
5.3 L'absence d'autorisation du conseil municipal pour la passation des marchés d'entretien des espaces verts 48
5.4 Un risque de conflit d'intérêts et d'irrégularité dans les avis du conseil municipal sur les demandes de travaux de recherche miniers 49
ANNEXES 51

SYNTHÈSE

La commune de Thio est située en province Sud, à 129 km de Nouméa. Elle s'étend sur une superficie de 1 000 km^2. La commune est composée de deux parties : Thio village et Thio mission. Elle comporte 13 tribus réparties sur deux districts coutumiers (Thio et Borendy).

Le dernier recensement organisé en 2014 montre que la population totale de Thio n'évolue guère avec 3 287 habitants contre 3 140 habitants en 2009.

L'histoire de Thio est intimement liée à celle du nickel qui y est exploité sans interruption depuis 1875. La société Le Nickel (SLN) s'implante à Thio en 1889. Longtemps première commune minière de Nouvelle-Calédonie, Thio subit depuis une vingtaine d'année une baisse régulière et importante de cette activité.

Le tissu économique local dépend pourtant des commandes de la SLN et de la collectivité, qui sont les deux principaux employeurs.

M. TOURA a été élu maire en mars 2014 ; il a succédé à M. SONG qui a exercé deux mandats.

La chambre a examiné la gestion de la commune à compter de l'exercice 2012.

Une gestion budgétaire largement perfectible

La commune de Thio doit améliorer sa gestion budgétaire sur plusieurs points.

La collectivité doit d'abord veiller à l'exhaustivité des annexes des documents budgétaires et à la fiabilité des informations qui y sont contenues. Il en va de la légalité des délibérations budgétaires.

La commune doit ensuite augmenter les taux d'exécution des crédits budgétaires qui sont insuffisants pour l'investissement. Pour 2017, ces taux n'ont été que de 36 % en dépenses et seulement 16 % en recettes. La chambre constate qu'il n'y a pas eu d'amélioration sur ce point depuis le précédent contrôle effectué en 2009.

La commune doit renforcer le suivi opérationnel, comptable et budgétaire des projets qu'elle inscrit à son budget et ajuster si nécessaire, le niveau des crédits votés.

Enfin, la chambre constate que la collectivité maîtrise mal la notion de restes à réaliser, ce qui a des conséquences sur la sincérité des résultats budgétaires. Des recettes et des dépenses sont considérés comme des restes à réaliser alors qu'elles ne répondent pas à la définition.

La commune doit notamment procéder à une analyse détaillée de certaines subventions anciennes qui figurent toujours sur les états des restes à réaliser.

Une situation financière à surveiller

La commune de Thio connaît sur la période 2012-2017 une dégradation de ses capacités d'épargne.

Les dotations de fonctionnement provenant de la Nouvelle-Calédonie (qui représentent 65 % des recettes) marquent le pas mais les recettes de gestion communales ont néanmoins progressé en moyenne de 1,36 % par an en raison de l'augmentation des dotations de l'Etat et de celle des produits fiscaux.

Toutefois, dans le même temps, les charges de fonctionnement de la commune de Thio ont progressé sur un rythme plus soutenu, en moyenne de 2,3 % par an.

Le poids des subventions aux budgets annexes et l'apparition de nouvelles charges liées à l'adhésion en 2016 à un syndicat intercommunal ont annihilé les effets de la réduction des dépenses d'administration générale et de personnel de la commune.

La chambre appelle donc la commune à être plus particulièrement vigilante sur ces deux catégories de dépenses.

Pour financer l'investissement, le recours à l'emprunt a cependant été limité par la combinaison de différents facteurs comme la baisse de l'effort d'équipement, l'utilisation du fonds de roulement communal et l'obtention de subventions d'investissement.

Sur ce dernier volet, la chambre recommande un meilleur suivi des subventions et des appels de fonds plus rapides auprès des financeurs, ce qui réduira ainsi les tensions sur la trésorerie communale.

Une organisation et un financement des services publics industriels et commerciaux à repenser

La commune n'a toujours pas mis en place le cadre juridique nécessaire au fonctionnement de ses services publics industriels et commerciaux que sont l'eau, l'assainissement et des déchets ménagers.

La commune n'a pas respecté l'obligation de définir l'organisation des services dans un règlement intérieur et elle n'a pas mis en place les instances d'administration des régies municipales.

La chambre constate que le financement des services repose encore trop peu sur l'usager du fait d'une tarification dont le niveau ne permet pas d'assurer l'équilibre budgétaire sans participation de la commune. Ces participations représentent environ 80 % des recettes d'exploitation des services.

Elles constituent des subventions d'équilibre qui interviennent en dehors du cadre légal.

Pour l'eau potable, la commune a décidé, à compter de 2018, de modifier sa tarification afin de mettre fin à un système de gratuité et de forfait économiquement critiquable et peu incitatif dans la lutte contre le gaspillage de la ressource.

Pour les déchets, la revalorisation de la redevance votée en 2012 n'a pas permis de faire face à l'augmentation du coût de traitement.

Enfin, Thio n'a toujours pas mis en place une redevance pour l'assainissement, le service étant intégralement financé par une participation du budget principal.

La question du financement à moyen terme se pose donc, d'autant que les subventions aux trois budgets annexes constituent l'un des principaux facteurs d'augmentation des charges pour le budget principal (elles s'élèvent à 103 MF CFP en 2017).

Dans ces conditions, la chambre recommande que l'exécutif présente chaque année au conseil municipal une projection à trois ans du coût des services et de leur mode de financement.

Des aspects de la gouvernance communale à améliorer

La commune de Thio a adopté en décembre 2014 un document d'orientation politique de la mandature dénommé « Thio 2020 » qui se décline dans une feuille de route opérationnelle pour sa mise en œuvre.

La chambre constate le décalage du calendrier de réalisation des projets contenus dans la feuille de route, en particulier en ce qui concerne l'élaboration de documents stratégiques (schéma directeur d'eau potable pour l'ensemble de la commune et schéma directeur routier) qui devaient être validés en fin d'année 2015.

Il en est de même pour le projet de création d'une caisse des écoles qui n'a toujours pas vu le jour.

La chambre recommande donc la poursuivre de la démarche « Thio 2020 » avec une feuille de route réactualisée.

En ce qui concerne les relations entre l'exécutif et le conseil municipal, la chambre rappelle que le maire est tenu de rendre compte des décisions qu'il prend au titre des délégations reçues du conseil municipal.

Enfin, la chambre relève que le maire en fonctions, par ailleurs salarié d'une entreprise minière, participe activement au processus de formulation d'avis sur les demandes de travaux de recherche miniers.

Son intervention dans la procédure d'avis est de nature à faire naître un conflit d'intérêts et un risque juridique pour la commune.

Dans sa réponse, l'ordonnateur en fonctions indique que « ces observations, recommandations et [rappels d']obligations nous permettent de revoir nos stratégies et donc de mieux œuvrer dans le sens de nos administrés tout en respectant la réglementation en vigueur et la gestion des deniers publics ».

La chambre prend acte des engagements pris par le maire sur l'ensemble des recommandations et rappels d'obligation juridiques formulés dans ce rapport.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n°1 : au vu des faibles taux de réalisation des recettes et des dépenses d'équipement, la chambre réitère sa recommandation d'améliorer la gestion budgétaire des opérations et de renforcer leur suivi comptable..... 19

Recommandation n°2 : la chambre invite la commune à revoir à la hausse la tarification de ses services publics de l'eau et des déchets et à instaurer une redevance d'assainissement…… 38

Recommandation n°3 : la chambre recommande à la commune de présenter lors du vote de son budget primitif, une projection à trois ans du coût des services industriels et commerciaux et de leur mode de financement. 39

Recommandation n°4 : la chambre recommande à la commune d'élaborer un règlement pour le service de la cantine scolaire et pour celui du transport scolaire qui définiront les conditions d'organisation et d'exécution de ceux-ci. 42

Recommandation n°5 : compte tenu de l'évolution des coûts du transport scolaire, la chambre recommande à la commune de poursuivre la revalorisation de la tarification de ce service……46

Recommandation n°6 : la chambre recommande à la commune de Thio d'actualiser sa feuille de route opérationnelle 2015-2016, dont nombre de projets n'ont pas été encore concrétisés et de poursuivre la mise en œuvre de la démarche « Thio 2020 »…….....47

RAPPELS D'OBLIGATION JURIDIQUE

Rappel d'obligation juridique n°1: afin d'assurer la parfaite information du conseil municipal et des tiers, la chambre rappelle à la commune la nécessité d'élaborer des documents budgétaires complets et comportant des données fiabilisées..... 16

Rappel d'obligation juridique n°2 : afin d'assurer la sincérité des résultats budgétaires, la chambre rappelle que ne doivent être inscrites en restes à réaliser que les recettes et les dépenses répondant à la définition mentionnée à l'article D. 211-9 du code des communes de la Nouvelle-Calédonie. 21

Rappel d'obligation juridique n°3 : la chambre rappelle qu'en application des dispositions des articles L. 323-2 et R. 323-55 du code des communes de la Nouvelle-Calédonie, la commune doit arrêter dans une délibération le règlement intérieur des régies exploitant les services publics à caractère industriel et commercial et déterminer les moyens qui sont mis à leur disposition..... 31

Rappel d'obligation juridique n°4 : la chambre rappelle que la commune doit mettre en place les instances de gestion des régies (conseil d'exploitation et directeur), dans les conditions prévues par le code des communes de la Nouvelle-Calédonie. 32

Rappel d'obligation juridique n°5 : la chambre rappelle que la prise en charge des dépenses des services publics industriels ou commerciaux par le budget communal ne peut intervenir que dans les cas prévus à l'article L. 322-2 du code des communes de la Nouvelle-Calédonie. 37

Rappel d'obligation juridique n°6 : la chambre demande à la commune de Thio de procéder à la fin de l'exercice 2018 à la clôture du budget annexe transport scolaire. Celui-ci, considéré à tort comme un service public industriel et commercial, méconnait le principe de l'unité budgétaire. 41

Rappel d'obligation juridique n°7 : la chambre rappelle à la commune l'obligation de créer une caisse des écoles comme le prévoit l'article L. 264-2 du code de l'éducation. Il appartiendra de fixer dans ses statuts l'étendue des activités transférées à cet établissement public communal. 42

Rappel d'obligation juridique n°8 : la chambre rappelle que le maire est tenu de rendre compte à chaque réunion du conseil municipal des décisions prises par délégation du conseil municipal, conformément à l'article L. 122-21 du code des communes de la Nouvelle-Calédonie. 48

Rappel d'obligation juridique n°9 : afin de prévenir tout conflit d'intérêts et éviter un risque juridique pour la commune, la chambre rappelle que le maire, par ailleurs salarié d'une entreprise minière, ou tout autre membre du conseil municipal qui se trouverait dans la même situation, ne peut participer au processus de formulation des avis sur les demandes de travaux de recherche miniers. 50

INTRODUCTION

Le contrôle de la gestion de la commune de Thio pour les exercices 2012 et suivants est inscrit au programme 2017 de la chambre territoriale des comptes de la Nouvelle-Calédonie.

La lettre d'annonce du contrôle a été adressée le 29 novembre 2017 à M. Toura, maire en fonctions depuis le mois d'avril 2014 ainsi qu'à M. Song, son prédécesseur. Ils en ont accusé réception le 5 décembre 2017 pour le maire actuel et le 4 décembre 2017 pour l'ancien ordonnateur.

En application des normes professionnelles[1], un entretien de début de contrôle s'est tenu le 19 décembre 2017 avec chacun des deux ordonnateurs.

Le plan de contrôle a été présenté à la collégialité le 15 février 2018.

Les entretiens de fin d'instruction ont eu lieu le 16 avril 2018.

La chambre territoriale des comptes s'est réunie le 3 mai 2018 pour arrêter les observations provisoires qui ont été communiquées aux ordonnateurs successifs le 6 mai 2018.

M. Song a fait savoir le 11 juillet 2018 qu'il ne souhaitait pas apporter de réponse au rapport d'observations provisoires.

La réponse de M. Toura est parvenue à la chambre le 20 juillet 2018.

La chambre s'est réunie le 2 août 2018 pour arrêter les observations définitives ci-après.

[1] Recueil des normes professionnelles III.15 à III.18.

1 LA GESTION BUDGETAIRE

1.1 La procédure budgétaire et les documents budgétaires

1.1.1 L'évolution du calendrier du vote du budget primitif

Le changement de municipalité aux élections de 2014 s'est accompagné d'une évolution du calendrier et de la procédure budgétaire.

A compter du budget primitif 2015[2], la commune passe d'un budget voté en décembre avec un budget supplémentaire en juin à une adoption de son budget primitif au mois de mars, après vote du compte administratif et reprise des résultats.

Sur toute la période, la commune utilise les possibilités d'ajustement des crédits offertes par la M. 14, en procédant à environ trois décisions modificatives par exercice, dont la dernière intervient généralement au mois de décembre.

Pour autant, l'efficacité de ces ajustements est sujette à caution comme le montrent les faibles taux de réalisation (cf. 1.3.).

1.1.2 La commune a longtemps sous-évalué certaines dépenses de fonctionnement au budget primitif, rendant celui-ci insincère

L'article L. 263-11 du code des juridictions financières dispose que le budget d'une commune est en équilibre réel lorsque la section de fonctionnement et la section d'investissement sont respectivement votées en équilibre, les recettes et les dépenses ayant été évaluées de façon sincère.

Or, la collectivité avait pris pour habitude de minorer certaines charges et de n'ouvrir les crédits nécessaires à leur couverture que dans le cadre du budget supplémentaire voté au mois de mars après reprise de ses résultats.

Comme le montre le tableau ci-dessous, cette pratique concerne les charges à caractère général et les charges de gestion courante.

Le montant inscrit au budget primitif (BP) est sensiblement inférieur aux crédits consommés lors de l'exercice suivant (CA) et n'a pas été suffisant pour couvrir les besoins de l'exercice.

[2] Le budget primitif 2014 a été voté en décembre 2013 par l'ancienne équipe municipale.

Tableau n° 1 : Sous-évaluation des dépenses de fonctionnement au budget primitif

en milliers de F CFP	**Réalisation CA 2012**	**Voté BP 2013**	**Réalisation CA 2013**	Ecart BP/CA n-1	Ecart CA/BP
Charges à caractère général	168 811	155 051	169 435	-8%	9%
Charges de personnel	157 564	172 343	158 775	9%	-8%
Charges de gestion courante	58 260	46 772	65 820	-20%	41%
	Réalisation CA 2013	**Voté BP 2014**	**Réalisation CA 2014**	Ecart BP/CA n-1	Ecart CA/BP
Charges à caractère général	169 435	157 051	167 228	-7%	6%
Charges de personnel	158 775	164 374	158 082	4%	-4%
Charges de gestion courante	65 820	46 772	79 075	-29%	69%
	Réalisation CA 2014	**Voté BP 2015**	**Réalisation CA 2015**	Ecart BP/CA n-1	Ecart CA/BP
Charges à caractère général	167 228	159 848	145 098	-4%	-9%
Charges de personnel	158 082	163 083	164 462	3%	1%
Charges de gestion courante	79 075	49 902	69 162	-37%	39%
	Réalisation CA 2015	**Voté BP 2016**	**Réalisation CA 2016**	Ecart BP/CA n-1	Ecart CA/BP
Charges à caractère général	145 098	122 517	126 299	-16%	3%
Charges de personnel	164 462	147 990	151 805	-10%	3%
Charges de gestion courante	69 162	84 902	85 961	23%	1%

Source : CTC.

La chambre constate donc que la commune a longtemps pratiqué l'inscription fractionnée des crédits pour certaines catégories de dépenses de fonctionnement.

Jusqu'au vote du budget primitif 2016, le respect du principe de sincérité n'a donc pas été assuré au moment du vote des budgets.

La commune aurait dû inscrire la totalité des besoins de l'exercice, en ayant recours le cas échéant pour les couvrir à la procédure de reprise anticipée des résultats prévue par l'article L. 211-5 du code des communes de la Nouvelle-Calédonie.

Dans sa réponse aux observations provisoires, le maire a indiqué que « la mise en place (à compter de fin 2018 par notre projet de réorganisation) de comptes rendus d'activités mensuelles « reporting » et de tableaux de bord financiers par service, permettra d'avoir des estimations plus rationnelles dans la préparation budgétaire (en appui du CA). »

Le maire indique également que la commune aura recours à la procédure de reprise anticipée des résultats prévue par l'article L. 211-5 du code des communes de la Nouvelle-Calédonie.

Toutefois, cette procédure n'est adaptée qu'aux communes qui votent leur budget primitif avant leur compte administratif, ce qui n'est plus le cas de Thio depuis 2016. La chambre invite donc la commune à poursuivre dans la voie qu'elle a choisie depuis le budget primitif 2016.

1.1.3 Les documents budgétaires sont lacunaires et partiellement erronés

1.1.3.1 L'absence de certaines annexes obligatoires dans les documents budgétaires

En dessous d'une population totale de 3 500 habitants, l'article L. 212-3 du code des communes de la Nouvelle-Calédonie dispose que les documents budgétaires sont assortis d'états portant sur la situation patrimoniale et financière de la collectivité ainsi que sur ses différents engagements.

La partie réglementaire du code des communes ne définit pas ces documents et il y a lieu de se reporter à la maquette prévue par l'instruction budgétaire et comptable M. 14.

La chambre relève que les documents budgétaires établis par la commune sur l'ensemble de la période sont lacunaires. Certaines annexes font défaut comme par exemple l'indication des méthodes utilisées en matière d'amortissement ou l'état des provisions. Le sommaire de ces documents mentionne à tort que ces annexes sont sans objet alors que la collectivité met en œuvre ces deux procédures comptables.

La chambre souligne l'importance d'une présentation exhaustive et sincère des annexes budgétaires. Leur absence fait en effet peser sur les documents budgétaires un risque d'annulation (TA Versailles 13 décembre 1994, Syndicat d'agglomération nouvelle de Saint Quentin en Yvelines).

Le tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie a d'ailleurs annulé pour cette raison le budget supplémentaire et le compte administratif d'une commune[3].

1.1.3.2 Diverses erreurs affectent les documents budgétaires communaux

L'examen des documents produits par la commune durant la période sous contrôle révèle l'existence de plusieurs types d'anomalies.

En premier lieu, alors que les délibérations de vote des budgets précisent que les dépenses d'investissement sont votées au niveau du chapitre budgétaire, les comptes administratifs mentionnent à tort que les opérations sont présentées pour vote (et non pour information).

En deuxième lieu, le compte administratif 2014 du budget annexe ordures ménagères transmis au contrôle de légalité le 27 mars 2015 est erroné s'agissant du montant des réalisations des charges à caractère général et des recettes issues de la vente des produits.

Ces montants ne correspondent pas à la délibération adoptant le compte administratif et au compte de gestion établi par le comptable public.

En dernier lieu, comme elle l'avait déjà fait lors de son précédent contrôle en 2010, la chambre constate un écart entre le montant de la dette au 31 décembre 2016 figurant au compte administratif et celui qui figure dans la comptabilité communale tenue par le comptable.

[3] Tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie 19 février 2015 n° 1400281 M. Hilarion Vendegou.
Tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie 29 octobre 2015 n° 1500097 M. Hilarion Vendegou.

Ces différents exemples montrent que l'ordonnateur ne s'est pas suffisamment assuré de l'exhaustivité et de la sincérité des informations qu'il fournit à son assemblée délibérante et au public.

Rappel d'obligation juridique n°1 : afin d'assurer la parfaite information du conseil municipal et des tiers, la chambre rappelle à la commune la nécessité d'élaborer des documents budgétaires complets et comportant des données fiabilisées.

Dans sa réponse aux observations provisoires, le maire s'est engagé à mettre en œuvre ce rappel d'obligation juridique.

1.2 Les résultats budgétaires sur la période 2012-2017

La présentation des résultats budgétaires ne sera effectuée que pour le budget principal et le budget annexe de réhabilitation des sites miniers dans la mesure où les autres budgets annexes (des services publics d'eau, d'assainissement, de transport scolaire et des déchets) sont financés pour l'essentiel par des subventions calculées pour assurer leur équilibre.

De plus, seul le budget annexe eau potable comporte des dépenses et des recettes d'investissement.

Les résultats du budget principal ne permettent pas de dégager une tendance lourde sur la période.

La structure des résultats est assez classique, l'excédent de fonctionnement dégagé sur chaque exercice permettant de couvrir le déficit d'investissement récurrent.

Tableau n° 2 : Résultats budgétaires du budget principal

en F CFP	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Résultats de l'exercice	**148 622 430**	**137 600 728**	**190 752 074**	**- 60 584 776**	**212 992 006**	**153 318 378**
Résultat de fonctionnement	105 837 539	217 463 618	85 790 452	78 016 289	160 963 024	92 174 434
Résultat d'investissement	42 784 891	- 79 862 890	104 961 622	- 138 601 065	52 028 982	61 143 944
Résultats de clôture	**83 670 491**	**106 077 820**	**128 583 389**	**36 009 428**	**68 055 659**	**81 432 507**
Résultat de fonctionnement	178 362 373	280 632 592	198 176 539	244 203 643	224 220 892	176 453 796
Résultat d'investissement	- 94 691 882	- 174 554 772	- 69 593 150	- 208 194 215	- 156 165 233	- 95 021 289
Résultats de clôture avec restes à réaliser	**63 168 974**	**112 386 087**	**166 187 354**	**63 257 868**	**84 279 362**	**67 583 887**
Résultat de clôture	83 670 491	106 077 820	128 583 389	36 009 428	68 055 659	81 432 507
Solde des restes à réaliser	- 20 501 517	6 308 267	37 603 965	27 248 440	16 223 703	-13 848 620

Source : CTC.

La chambre observe que depuis 2013 le budget annexe de réhabilitation des sites miniers a accumulé des déficits sur chacun des exercices, en raison de l'absence de perception de recettes de fonctionnement.

Ceci a conduit à la fonte du résultat de clôture qui est passé d'environ 152 MF CFP en 2012 à 11,2 MF CFP en 2017.

De ce fait, la commune ne peut plus puiser dans ces réserves pour contribuer au financement de travaux importants de réhabilitation des sites.

Le maire a confirmé ce point dans sa réponse aux observations provisoires et a indiqué vouloir procéder à la clôture de ce budget annexe.

Tableau n° 3 : Résultats budgétaires du budget annexe de réhabilitation des sites miniers

en F CFP	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Résultats de l'exercice	**67 083 838**	**- 16 377 968**	**- 28 136 543**	**- 10 601 347**	**- 3 469 154**	**7 468 029**
Résultat d'exploitation	58 994 811	- 34 676 088	- 5 137 125	- 13 230 775	- 3 410 091	- 763 908
Résultat d'investissement	8 089 027	18 298 120	- 22 999 418	2 629 428	- 59 063	8 231 937
Résultats de clôture	**151 798 805**	**73 135 019**	**29 305 544**	**15 434 269**	**11 965 115**	**11 201 207**
Résultat d'exploitation	146 757 809	49 795 903	28 965 846	12 465 143	9 055 052	59 207
Résultat d'investissement	5 040 996	23 339 116	339 698	2 969 126	2 910 063	11 142 000
Résultats de clôture avec RAR	**151 798 805**	**34 102 971**	**25 695 918**	**13 292 269**	**823 115**	59 207
Résultat de clôture	151 798 805	73 135 019	29 305 544	15 434 269	11 965 115	11 201 207
Solde des restes à réaliser		- 39 032 048	- 3 609 626	- 2 142 000	- 11 142 000	- 11 142 000

Source : CTC.

1.3 Des prévisions budgétaires manquant toujours de fiabilité

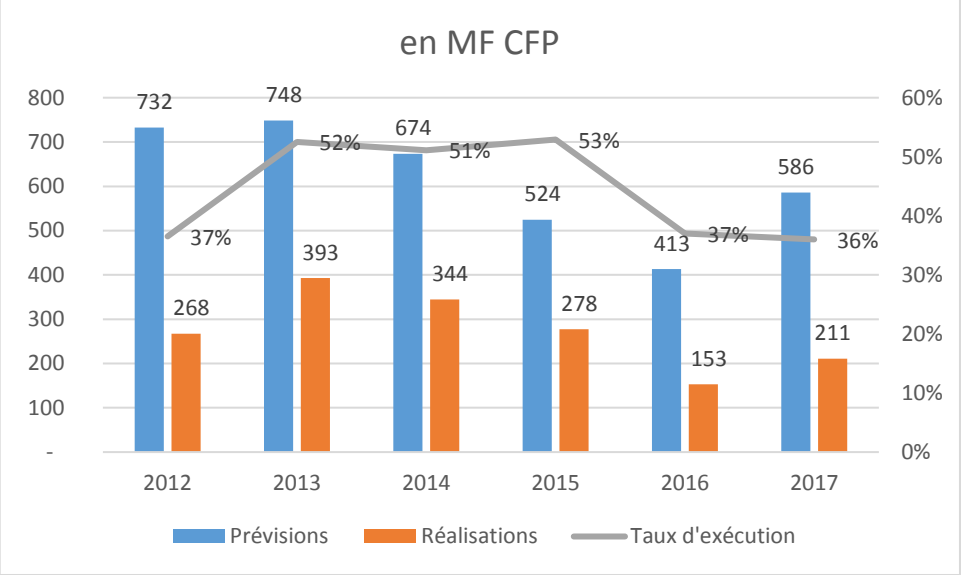
Dans son rapport d'observations définitives daté du 4 février 2010, la chambre relevait la faiblesse des taux d'exécution des prévisions de dépenses d'équipement. Elle invitait donc la commune à continuer d'améliorer leur évaluation.

La chambre renouvelle ce constat pour les dépenses et les recettes d'équipement sur la période 2012-2017.

La diminution des inscriptions des dépenses d'équipement à compter de 2014 s'est accompagnée d'une baisse du taux d'exécution des prévisions.

Ces taux de réalisation des prévisions de dépenses, qui évoluaient au-dessus de 50 % entre 2013 et 2015, se situent en 2016 et 2017 autour de 36-37 %, ce qui est insuffisant.

Tableau n° 4 : Réalisation des dépenses d'équipement du budget principal



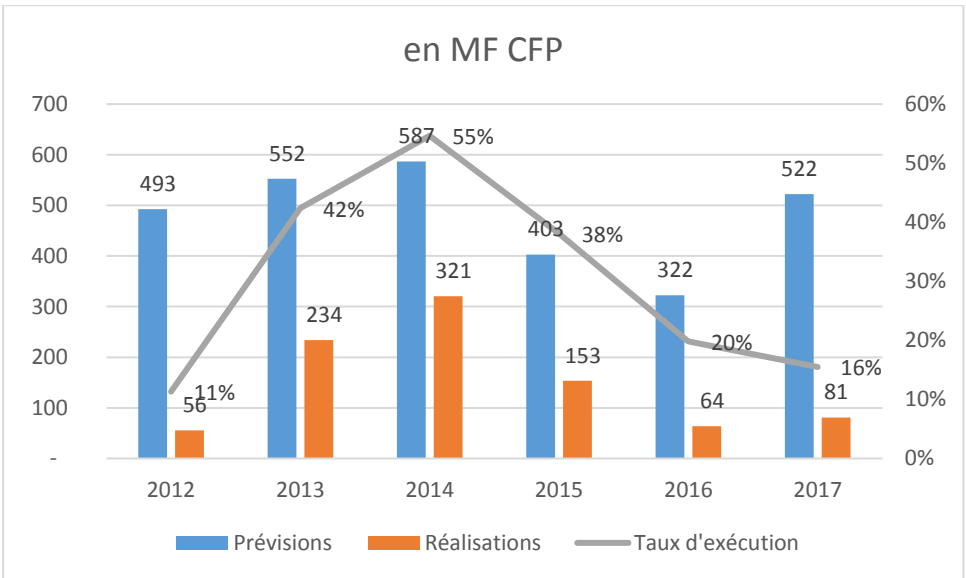
Source : CTC.

Cette chute est encore plus sensible en ce qui concerne les recettes d'équipement.

Les efforts consentis en 2013 et 2014 pour améliorer la gestion des subventions n'ont pas été poursuivis puisqu'à partir de 2015, les taux de réalisation des prévisions vont passer de 38 % à 16 % en 2017.

Sur ce dernier exercice, alors que la commune a prévu à son budget 522 MF CFP, elle n'a émis des titres que pour un montant de 81 MF CFP.

Tableau n° 5 : Réalisation des recettes d'équipement du budget principal



Source : CTC.

La chambre souligne que la faiblesse des taux de réalisation des recettes et des dépenses d'équipement soulève deux problématiques :

- en premier lieu, celle de la sincérité des inscriptions au budget et en matière de restes à réaliser (cf point suivant) ;

- en second lieu, celle du manque d'efficacité des services communaux dans le suivi des demandes de subventions. Ceci a des conséquences en matière de situation de trésorerie puisque la commune assure le portage des opérations.

Le premier axe contribuant à l'amélioration de l'exécution budgétaire, en recettes comme en dépenses réside dans une meilleure prise en compte, au moment de l'élaboration des budgets, des possibilités réelles de conduire les opérations inscrites au budget.

Il en va de la sincérité budgétaire et de l'efficacité de la gestion.

La commune devrait également utiliser à bon escient les décisions modificatives afin d'ajuster, en cours d'année, les prévisions budgétaires aux capacités réelles des services et des entreprises à conduire les opérations.

Cette approche réaliste de la gestion des projets doit se prolonger par un meilleur suivi comptable.

Les services communaux doivent transmettre périodiquement aux financeurs les titres de recettes accompagnés des états de mandatement attestés par le comptable public.

Ceci permettra à la commune de réduire le volume de ses restes à réaliser en recettes et d'encaisser plus rapidement les subventions, ce qui est bénéfique pour sa trésorerie.

Recommandation n° 1 : au vu des faibles taux de réalisation des recettes et des dépenses d'équipement, la chambre réitère sa recommandation d'améliorer la gestion budgétaire des opérations et de renforcer leur suivi comptable.

Dans sa réponse aux observations provisoires, le maire s'est engagé à assurer un meilleur suivi des subventions et des appels de fonds plus rapides auprès des financeurs, ce qui réduira ainsi les tensions sur la trésorerie communale.

1.4 Une gestion déficiente des restes à réaliser

L'article D. 211-9 du code des communes de la Nouvelle-Calédonie définit les restes à réaliser (RAR) de la section d'investissement comme les dépenses engagées non mandatées et les recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre.

Les RAR en dépenses correspondent aux opérations ayant fait l'objet d'un engagement juridique (notification de commandes ou de marchés) mais qui n'ont pas donné lieu à un mandatement à la fin de l'exercice.

Les RAR en recettes concernent les opérations ayant donné lieu à une décision ferme d'octroi d'un concours financier. Celle-ci prend généralement la forme d'un arrêté attributif de subvention qui peut fixer des conditions de versement (en particulier des états d'avancement dans la réalisation des dépenses).

Le volume des RAR et leur proportion par rapport aux crédits budgétaires ouverts sont importants pour les recettes comme pour les dépenses.

Tableau n° 6 : Evolution des recettes d'investissement inscrites en RAR (en MF CFP)

	Crédits ouverts	RAR	% RAR/crédits ouverts
2012	493	389	79%
2013	552	284	51%
2014	587	258	44%
2015	403	120	33%
2016	322	258	80%
2017	522	342	59%

Source : CTC.

Tableau n° 7 : Evolution des dépenses d'investissement inscrites en RAR (en MF CFP)

	Crédits ouverts	RAR	% RAR/crédits ouverts
2012	732	410	56%
2013	748	278	37%
2014	674	220	33%
2015	524	120	23%
2016	413	242	59%
2017	586	356	61%

Source : CTC.

Les nombreuses illustrations qui suivent démontrent que la commune ne maîtrise pas la notion de RAR, en recettes comme en dépenses, ce qui affecte la sincérité budgétaire.

Pour les dépenses d'équipement, le montant global des crédits ouverts en n+1 pour certaines opérations (y compris les restes à réaliser) est inférieur aux RAR déclarés sur la gestion précédente, ce qui montre que la commune opère a posteriori un réajustement des restes à réaliser.

Sur les 74 opérations dénombrées entre 2012 et 2016 figurant en annexe 1, 7 opérations différentes sont concernées par ce cas de figure[4].

Pour d'autres opérations, des RAR déclarés ne donnent pas lieu à des réinscriptions de crédits ni à des mandatements l'année suivante, ce qui démontre le caractère fictif des inscriptions en tant que RAR. Cela concerne 3 opérations inscrites en RAR 2013 (opérations n°1102, 1104 et 1200 pour un montant cumulé de 37,4 MF CFP).

[4] Opération n°101 en 2012, opérations n°903, 1101 et 1301 en 2013, opération n°1403 en 2014, opérations n°1206 et 1410 en 2015.

L'état des restes à réaliser 2017 fait également apparaître des dépenses n'ayant pourtant donné lieu à aucun engagement. Pour ne citer que les plus importantes, on relève l'opération n°1504 (38,3 MF CFP), n°1701 (32,4 MF CFP) et n°1703 (16,3 MF CFP).

Ces quelques exemples montrent que les services de la commune de Thio ne maîtrisent pas la notion de comptabilité d'engagement qui doit être tenue par le maire en application de l'article L. 241-3 du code des communes de la Nouvelle-Calédonie.

La gestion des RAR en recettes soulève également des observations en particulier sur les opérations d'électrification sur lesquelles plusieurs mauvaises pratiques sont constatées (cf. annexe 2).

En premier lieu, des opérations pourtant clôturées en dépenses depuis plusieurs années font toujours apparaître des subventions inscrites dans le montant des RAR reportés d'une année sur l'autre.

C'est par exemple le cas de l'opération 802 soldée en 2012 qui présente un montant de RAR 2012 en recettes de 10,8 MF CFP qui n'a donné lieu qu'à un titre de 121 000 F. Le montant des RAR a été ramené à 1,8 MF en RAR depuis 2013 et reste à ce niveau jusqu'aux RAR 2017.

C'est également le cas de l'opération n°108 soldée en dépense en 2013 et qui fait encore apparaître un montant de 9 MF CFP en RAR 2017.

En deuxième lieu, d'autres opérations ont fait l'objet d'inscription de recettes fictives en restes à réaliser. L'opération n° 1412 mentionne des RAR importants en recettes en 2014 et 2015 (31,2 MF CFP et 27,85 MF CFP) alors que les premiers mandatements sur ces opérations interviennent sur 2016, à hauteur de 17 MF CFP.

La chambre constate donc la gestion déficiente des restes à réaliser par la commune. Pour les recettes, la collectivité devra procéder sur 2018 à une revue exhaustive afin d'identifier celles qui peuvent encore donner lieu à l'émission d'un titre de recette et d'annuler les autres.

Rappel d'obligation juridique n°2 : afin d'assurer la sincérité des résultats budgétaires, la chambre rappelle que ne doivent être inscrites en restes à réaliser que les recettes et les dépenses répondant à la définition mentionnée à l'article D. 211-9 du code des communes de la Nouvelle-Calédonie.

Dans sa réponse, l'ordonnateur indique que « la commune s'engage à :

- assurer une meilleure maîtrise de la notion de RAR en vue d'une sincérité budgétaire ;

- éviter l'ajustement de RAR déclarés sur la gestion précédente ;

- éviter et ne pas donner lieu à des réinscriptions de crédits et des mandatements l'année N+1, rendant fictives les inscriptions en RAR ;

- assurer une sincérité des résultats budgétaires tel que définis à l'article D. 211.9 du code des communes sur le point de la gestion du RAR. »

Le maire envisage également la mise en place de formations sur ce thème pour les agents de la commune.

2 LA SITUATION FINANCIERE SUR LA PERIODE 2012-2017

Le précédent rapport de la chambre évoquait une situation financière « satisfaisante » sur les exercices 2005 à 2008. Malgré une forte croissance des charges à caractère général et de personnel, la commune de Thio avait dégagé un autofinancement confortable. Celui-ci et l'obtention de subventions importantes avaient permis à la commune de consentir « un effort financier significatif pour remettre à niveau ses équipements publics primaires ».

La situation a sensiblement évolué sur la période 2012-2017, notamment en raison de l'évolution du contexte économique moins favorable aux rentrées fiscales pour la Nouvelle-Calédonie et à leur redistribution aux communes.

En 2008, dernier exercice analysé par la CTC, le montant des recettes de fonctionnement s'élevait 742 MF CFP alors que sur la période 2012-2017, elles ont atteint au maximum 665 MF CFP.

La commune enregistre donc une réduction de son épargne (2.1) et une modification du mode de financement des dépenses d'équipement qui sont en baisse sur la période (2.2).

L'analyse financière est centrée sur le budget principal, les données sur la situation des budgets annexes étant évoquées dans les points 3 et 4 du rapport.

2.1 La réduction de l'épargne communale

2.1.1 Une faible progression des recettes de fonctionnement sur la période 2012-2017

Les produits financiers et les produits exceptionnels n'ayant pas d'incidence significative sur les résultats, ils ne feront pas l'objet d'une analyse.

A l'instar des autres communes calédoniennes, et en particulier les communes de l'intérieur, Thio est très dépendante vis-à-vis des dotations versées essentiellement par la Nouvelle-Calédonie et l'Etat.

En moyenne, ces concours financiers ont représenté 86,3 % des recettes de gestion, bien loin devant la deuxième catégorie de produits, les impôts et taxes (7,9 %).

Or, entre 2012 et 2016 les dotations n'ont progressé en moyenne que de 0,6 %, en raison notamment de la stagnation des recettes du fonds intercommunal de péréquation (FIP). En moyenne, sur la période 2012-2017, le FIP procure à la commune 60 % de ses recettes de fonctionnement.

C'est en 2013 que la commune a perçu les dotations de ce fonds les plus fortes (426,8 MF CFP). Depuis 2016, elles stagnent en dessous de 350 MF CFP par an.

Au contraire, les dotations versées par l'Etat ont progressé en moyenne de 3,2 % par an. Ces concours financiers représentent 22,4 % des recettes de fonctionnement communales.

Cette évolution ne provient pas de la dotation globale de fonctionnement (DGF) qui est stable (environ 97 MF CFP par an), mais d'autres dispositifs de péréquation alloués à la commune par l'Etat.[5] En 2017, ces dispositifs ont représenté 51,2 MF CFP contre 31,4 MF CFP en 2012.

La progression des dotations de l'Etat conjuguée à celle des produits fiscaux a donc permis d'assurer une progression moyenne des recettes de gestion communales d'environ 1,36 % par an entre 2012 et 2017.

Tableau n° 8 : Montant des produits de gestion de Thio

En milliers de F CFP	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Evolution moyenne
Total des produits de gestion	**576 274**	**665 636**	**593 428**	**577 716**	**600 430**	**605 626**	**1,36%**
dont produits des services et du domaine	*20 808*	*17 514*	*21 640*	*20 515*	*19 770*	*22 130*	*2,17%*
dont impôts et taxes	*20 351*	*58 909*	*67 097*	*32 028*	*60 208*	*50 123*	*44,47%*
dont dotations et participations	*516 377*	*574 090*	*487 943*	*512 632*	*508 885*	*522 045*	*0,62%*
dont autres produits de gestion courante	*17 152*	*15 123*	*14 522*	*12 178*	*11 559*	*10 268*	*-9,64%*
dont atténuations de charges	*1 586*	*0*	*2 226*	*363*	*8*	*1 060*	*-56,30%*

Source : CTC.

2.1.2 Une hausse des charges de fonctionnement plus forte que celle des produits

Dans le même temps, les charges de fonctionnement de la commune de Thio ont progressé sur un rythme plus soutenu, en moyenne de 2,3 % par an.

Cette tendance globale résulte d'une évolution contrastée de ses différentes composantes.

Tableau n° 9 : Montant des charges de fonctionnement de Thio

En milliers de F CFP	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Charges de gestion	**384 635**	**394 030**	**404 385**	**378 722**	**364 065**	**380 049**
dont charges à caractère général	*168 811*	*169 435*	*167 228*	*145 098*	*126 299*	*125 122*
dont charges de personnel	*157 564*	*158 775*	*158 082*	*164 462*	*151 805*	*145 491*
dont autres charges de gestion courante	*58 260*	*65 820*	*79 075*	*69 162*	*85 961*	*109 436*
Charges financières	**13 737**	**12 248**	**12 032**	**11 789**	**10 066**	**8 315**
Charges exceptionnelles	**69 325**	**68 998**	**89 882**	**101 519**	**59 585**	**123 279**
Total des charges	**467 697**	**475 397**	**506 299**	**492 030**	**433 716**	**511 643**

Source : CTC.

Les données du tableau ci-dessus, qui sont reprises pour l'essentiel dans le graphique suivant, montrent qu'une baisse des charges de gestion s'amorce à compter de 2015.

[5] Dotation de solidarité rurale et dotation nationale de péréquation.

Cette tendance concerne aussi bien les dépenses d'administration générale (en particulier les prestations de service) que les charges de personnel.

Pour ces dernières, la diminution correspond à une modification de la structure des postes de direction de la collectivité (secrétaire général et directeur des services techniques), ainsi qu'à la prise en charge de la rémunération des sapeurs-pompiers communaux (2 agents) par le syndicat intercommunal à vocation multiple centre-Est créé en 2016[6].

L'allègement des dépenses communales résultant du transfert de la compétence concerne également le bâtiment et les véhicules du centre d'incendie et de secours de Thio.

Toutefois, le budget communal n'enregistre pas en 2016 et 2017 une diminution proportionnelle des charges de gestion liées au transfert des compétences à l'intercommunalité.

Le montant de la contribution de la commune de Thio en 2016 à celle-ci s'est élevé à 25 MF CFP. Elle a été de 44,2 MF CFP en 2017 et de 53 MF CFP pour 2018.

Cette dépense nouvelle explique en grande partie la progression des charges de gestion courante à compter de 2016. Les contingents et participations qui en font partie sont passés d'un montant annuel d'un peu plus de 6 MF CFP entre 2012 et 2015 à 50,3 MF CFP en 2017.

La forte augmentation des contributions et l'absence de neutralité budgétaire pour Thio devraient donc constituer un point de vigilance pour la collectivité.

L'autre facteur de progression des charges de fonctionnement communales réside dans le poids croissant des subventions versées par le budget principal aux quatre budgets annexes communaux (eau potable, déchets, transports scolaires et assainissement).

Comptablement, ces subventions constituent des charges exceptionnelles et figurent en tant que telles dans le graphique ci-dessous.

Elles sont octroyées du fait d'une tarification des services insuffisante pour assurer l'équilibre des budgets.

Leur montant a fortement progressé sur la période 2012-2017, passant de 65,8 MF CFP à 122,2 MF CFP.

Dans sa réponse aux observations provisoires, la commune souligne les difficultés à mettre en place une tarification lorsque les équipements ne sont pas aux normes. C'est notamment le cas pour l'eau potable, où des investissements importants sont nécessaires. Ainsi, une opération de renforcement de l'eau potable sur un secteur, évaluée à 140 MF CFP, va fortement solliciter le budget annexe.

Tableau n° 10 : Subventions versées aux budgets annexes communaux (en milliers de F CFP)

2012	2013	2014	2015	2016	2017
65 843	**66 757**	**89 257**	**97 973**	**59 305**	**122 218**

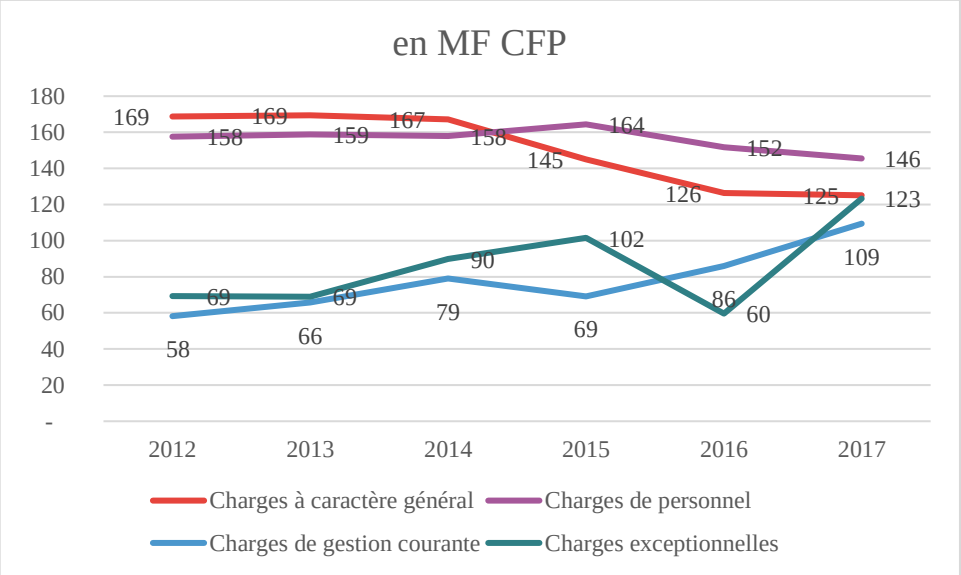
Source : CTC

[6] Le SIVM centre Est regroupe Thio, Canala et Kouaoua. Il exerce pour le compte de ces communes la compétence service d'incendie et de secours, la gestion d'un service de gardes champêtres, la fourniture et la gestion d'un parc de matériel technique et d'animation.

La progression de ces charges et le montant qu'elles atteignent désormais (autant que les charges d'administration générale) justifient que la commune se positionne clairement sur les conditions du financement de ces services publics.

La chambre l'y invite dans les parties du présent rapport traitant de la gestion des services publics industriels et commerciaux et des transports scolaires.

Graphique n° 1 : Evolution des principales dépenses de fonctionnement



Source : CTC

Au final, l'augmentation des charges exceptionnelles (subvention aux budgets annexes) et celle des autres charges de gestion (contributions aux syndicats de communes) sont venues annihiler les effets de la réduction des dépenses d'administration générale et de personnel.

2.1.3 Un tassement de l'autofinancement communal

Définitions :

L'excédent brut de fonctionnement (E.B.F.) est la différence entre les produits courants de gestion et les charges courantes de gestion.

La capacité d'autofinancement brute (C.A.F. brute) se déduit de l'E.B.F. en intégrant les opérations financières et exceptionnelles (hors produits de cession des immobilisations).

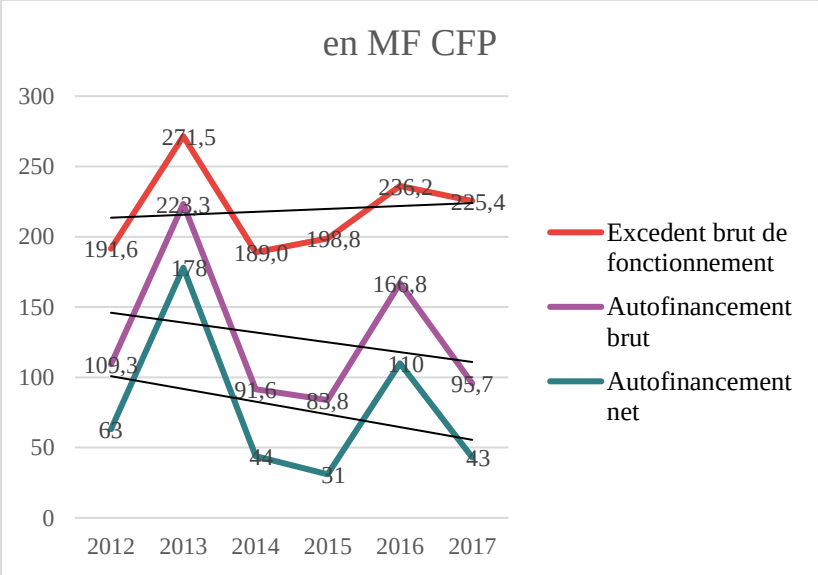
La capacité d'autofinancement nette (C.A.F. nette) est calculée à partir du solde précédent en déduisant l'amortissement du capital de la dette.

Le taux d'épargne brut rapproche la C.A.F. brute aux produits de fonctionnement. Il permet de déterminer la part de la CAF qu'une collectivité pourra consacrer au remboursement de sa dette et à son investissement.

Le graphique ci-dessous illustre l'impact des charges exceptionnelles sur l'épargne communale.

En effet, alors que le niveau de l'excédent brut de fonctionnement dessine une courbe de tendance ascendante sur la période, l'évolution de la capacité d'autofinancement brute suit une pente opposée.

Graphique n° 2 : Evolution de l'autofinancement de Thio 2012-2017



Source : CTC

Le taux d'épargne brut de la commune a fluctué de manière sensible au cours des exercices du fait de la volatilité des produits et des charges.

Sur la période 2012-2016, le rapprochement avec les 11 communes calédoniennes dont la population est comprise entre 2 501 et 5 000 habitants, montre que Thio se situe en dessous la moyenne de la strate.

Tableau n° 11 : Evolution du taux d'épargne brut

	2012	2013	2014	2015	2016	Moyenne 2012-2016
Taux d'épargne brut de la strate	27 %	28 %	20 %	23 %	24 %	24 %
Taux d'épargne brut de Thio	19 %	32 %	15 %	14 %	28 %	22 %

Source : CTC et AFD (observatoires des communes de Nouvelle-Calédonie 2017 et 2018).

Pour 2017, le taux d'épargne brute se situera à 16 %.

Le taux d'épargne brut moyen de Thio demeure certes au-dessus de la valeur minimale qu'une commune devrait atteindre (et qui se situe à 15 %).

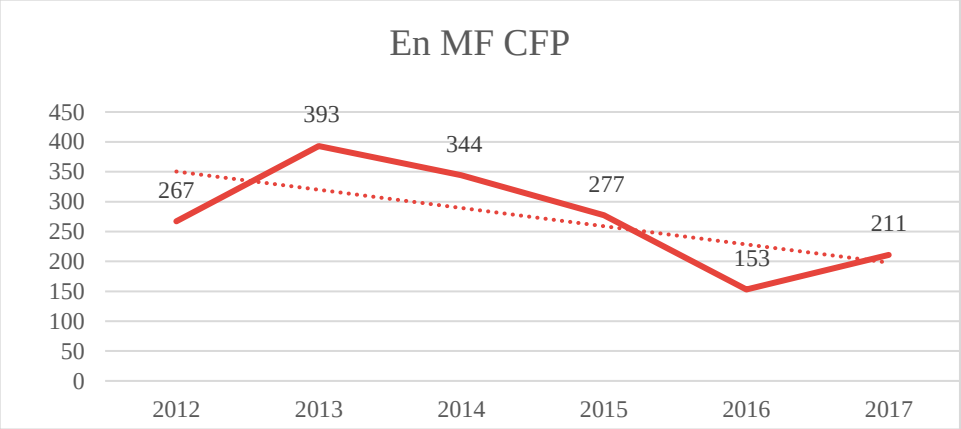
Toutefois, sur les quatre derniers exercices clos (2014-2017), la commune de Thio s'est située à trois reprises au minimum préconisé.

2.2 Une diminution de l'effort d'équipement et une évolution du financement des investissements

2.2.1 Une baisse des dépenses d'équipement communales…….

La période 2012-2017 voit une diminution des dépenses d'équipement réalisées par la commune de Thio, comme le montre le graphique ci-dessous.

Graphique n° 3 : Dépenses d'équipement de la commune de Thio



Source : CTC.

Cette tendance correspond à celle observée sur la moyenne de la strate des communes 2 501-5 000 habitants[7].

Pour Thio, cette baisse correspond, à partir de 2014, à la baisse des projets d'investissement inscrits aux budgets mais aussi à la détérioration des taux de réalisation de ces prévisions en particulier sur les deux derniers exercices (cf. partie 1.3.).

Comme le montre l'annexe n°1 qui détaille les opérations réalisées durant la période, la commune investit encore majoritairement sur les infrastructures primaires (voiries et électrification) qui doivent être remises à niveau.

[7] *Observatoires des communes de Nouvelle-Calédonie 2017 et 2018.*

2.2.2 …. qui s'accompagne d'une évolution de leur mode de financement.

Entre 2012 et 2016, la diminution de l'autofinancement communal a été en grande partie compensée par les subventions d'investissement provenant notamment de l'achèvement des opérations des contrats de développement.

De ce fait, le financement propre disponible a pu financer la majorité des dépenses d'équipement dont le niveau baissait.

Tableau n° 12 : Financement des dépenses d'équipement

En milliers de F CFP	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Dépenses d'équipement	267 489	392 948	344 372	277 542	152 948	211 298
Financement propre disponible	119 083	374 962	144 114	184 782	184 899	124 471
dont autofinancement	*63 283*	*177 793*	*44 334*	*31 505*	*110 363*	*43 138*
dont subventions d'investissement reçues	*55 800*	*189 188*	*97 890*	*153 277*	*63 929*	*81 078*
Part du financement propre disponible	**44,5%**	**95,4%**	**41,8%**	**66,6%**	**120,9%**	**58,9%**
Souscription d'emprunts et dettes assimilées	430	40 392	222 764	187	95	100 203
Part des emprunts	**0,2%**	**10,3%**	**64,7%**	**0,1%**	**0,1%**	**47,4%**
Variation fonds de roulement	-147 976	22 406	22 506	-92 573	32 046	13 376
Fonds de roulement	83 670	106 078	128 583	36 009	68 056	81 432

Source : CTC

La commune a eu recours à l'emprunt à trois reprises sur la période.

L'encours de la dette a fortement progressé en 2013 et 2014 après la souscription de 262 MF CFP d'emprunts.

Il s'est ensuite réduit, la commune puisant dans son fonds de roulement et titrant un niveau important de subventions en 2015.

La commune a de nouveau souscrit un emprunt de 100 MF CFP au cours du dernier trimestre 2017.

Tableau n° 13 : Evolution de l'encours de la dette de Thio (en MF CFP)

2012	2013	2014	2015	2016	2017
337,5	332,3	507,7	455,8	399,6	447,1

Source : CTC

La situation de l'endettement communal n'appelle pas d'observations au regard des ratios d'analyse habituels, qui sont inférieurs aux seuils critiques.

Tableau n° 14 : Ratios de l'endettement communal

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Seuil critique
Taux d'endettement : *encours dette au 31 décembre/produits de fonctionnement.* Le ratio exprime le nombre d'années nécessaires à la commune pour solder l'intégralité de sa dette en utilisant la totalité de ses produits de fonctionnement.	0,58	0,47	0,85	0,79	0,67	0,74	égal ou > 2
Capacité de désendettement : *stock dette/autofinancement brut.* Le ratio mesure la durée théorique en années qu'il faudrait donner à la commune pour rembourser intégralement sa dette par l'affectation de sa capacité d'autofinancement brute.	3,09	1,49	5,54	5,44	2,4	4,67	égal ou > 10

Source : CTC

Au cours du dernier trimestre 2017, la commune a été confrontée à des difficultés de trésorerie.

Celles-ci auraient pu être évitées si la commune avait assuré un meilleur suivi budgétaire et comptable des opérations contractualisées et si elle avait émis plus rapidement les titres de recettes aux financeurs (Etat et province Sud).

La commune a ainsi dû faire face à un portage financier qui a mis à mal sa trésorerie.

Synthèse sur la situation financière

La commune de Thio connaît sur la période 2012-2017 une dégradation de ses capacités d'épargne.

En raison d'un contexte économique moins favorable, les dotations de fonctionnement provenant de la Nouvelle-Calédonie (qui représentent 65 % des recettes) marquent le pas.

Grâce à l'augmentation des dotations de l'Etat et à celle des produits fiscaux, les recettes de gestion communales ont néanmoins progressé en moyenne de 1,36 % par an.

Toutefois, dans le même temps, les charges de fonctionnement de la commune de Thio ont progressé sur un rythme plus soutenu, en moyenne de 2,3 % par an.

Le poids des subventions aux budgets annexes et l'apparition de nouvelles charges liées à l'adhésion en 2016 à un syndicat intercommunal ont annihilé les effets de la réduction des dépenses d'administration générale et de personnel de la commune.

La chambre appelle donc la commune à être plus particulièrement vigilante sur ces deux catégories de dépenses.

Le différentiel d'évolution entre les produits et les charges de fonctionnement a réduit l'épargne communale, ce qui a modifié également la structure du financement de l'investissement.

Les restes à réaliser sont élevés et peu fiables et doivent être régularisés.

Le recours à l'emprunt a cependant été limité par la combinaison de différents facteurs comme la baisse de l'effort d'équipement, l'utilisation du fonds de roulement communal et l'obtention de subventions d'investissement.

Sur ce dernier volet, la chambre renvoie à sa recommandation n°1 afin que la commune assure un meilleur suivi des subventions et procède plus rapidement aux appels de fonds auprès des financeurs, ce qui réduira ainsi les tensions sur sa trésorerie.

La chambre appelle la commune à être vigilante sur l'ensemble de ces questions.

Dans le cadre de la procédure contradictoire, l'ordonnateur s'est engagé à :

« - être vigilant sur les cotisations aux Syndicats Intercommunaux ;

- être vigilant sur le poids des subventions au budget annexe ;

- augmenter l'épargne communale ;

- diminuer les RAR et les rendre fiables ;

- augmenter l'effort d'équipement ;

- être vigilant à la bonne gestion du fonds de roulement ;

- assurer un meilleur suivi de nos subventions d'investissement à savoir faire les appels de fonds dans les délais les plus rapides ».

3 LA GESTION DES SERVICES PUBLICS INDUSTRIELS ET COMMERCIAUX

3.1 Une mise en œuvre progressive des budgets annexes

Les budgets annexes du service de l'eau et du service des ordures ménagères ont été créés en 2012 par la commune de Thio, comme l'imposait l'arrêté du 11 décembre 2009 relatif à l'instruction budgétaire et comptable M. 4 applicable aux services publics industriels et commerciaux de Nouvelle-Calédonie.

L'objectif poursuivi par cette création est de permettre l'individualisation du coût de chacun des services, ceux-ci devant être équilibrés en recettes et en dépenses, comme le prévoit l'article L. 322-1 du code des communes de la Nouvelle-Calédonie.

La chambre souligne que cet objectif n'a pu être atteint par la commune de Thio sur la période examinée, compte tenu des délais mis par la commune pour mettre en place des budgets retraçant l'ensemble des opérations.

En premier lieu, la commune de Thio ne s'est dotée d'un budget annexe pour son service de l'assainissement qu'en 2016 et n'a véritablement commencé à fonctionner qu'en 2017.

En deuxième lieu, ce n'est également qu'en 2016 que les biens (réseaux, installations techniques, équipements) relatifs au service de l'eau, à celui de l'assainissement et à celui des ordures ménagères ont été intégrés aux budgets annexes.

3.2 La commune n'a toujours pas mis en place le cadre juridique nécessaire au fonctionnement de ses services publics industriels et commerciaux

La commune assure la gestion des trois services publics industriels et commerciaux (eau, assainissement, ordures ménagères) en régie directe.

La collecte des ordures ménagères est assurée trois fois par semaine par des agents municipaux polyvalents qui sont affectés le reste du temps à des travaux d'entretien de la voirie.

Le traitement des ordures ménagères est assuré par le SIVOM de La Foa auquel adhère la commune. Un centre de tri a été ouvert par le syndicat sur la commune en 2013.

La commune n'a pas délégué la gestion de son service de l'eau potable et de l'assainissement à une société. La collectivité a conservé cette gestion en régie et dispose de fontainiers pour son service d'eau potable. Le relevé des compteurs et la facturation sont effectués par les services municipaux Les travaux d'entretien des réseaux sont assurés par des prestataires. Il en est de même pour la réalisation des analyses.

La commune ayant opté pour une gestion en régie de ces trois services publics, elle est tenue de les organiser (3.2.1.) et de mettre en place des instances de direction prévues par le code des communes de la Nouvelle-Calédonie (3.2.2.).

Un constat de carence peut être dressé sur ces deux points.

3.2.1 La commune n'a pas défini l'organisation de ses services

L'article L. 323-2 du code des communes de la Nouvelle-Calédonie prévoit que si une commune choisit d'exploiter directement des services d'intérêt public à caractère industriel ou commercial, le conseil municipal arrête alors les dispositions qui doivent figurer dans le règlement intérieur de ces services.

L'article R. 323-55 du code des communes de la Nouvelle-Calédonie[8] précise que la délibération décidant de la création de la régie arrête les dispositions du règlement intérieur et détermine les moyens qui sont mis à sa disposition.

La commune de Thio n'a pas mis en place de règlement intérieur pour ses services d'eau potable, d'assainissement et de déchets ménagers qui permet de définir les conditions dans lesquelles le service est assuré et les obligations des usagers.

Rappel d'obligation juridique n° 3 : la chambre rappelle qu'en application des dispositions des articles L. 323-2 et R. 323-55 du code des communes de la Nouvelle-Calédonie, la commune doit arrêter dans une délibération le règlement intérieur des régies exploitant les services publics à caractère industriel et commercial et déterminer les moyens qui sont mis à leur disposition.

Le maire s'est engagé à faire adopter en 2018 une délibération fixant le règlement intérieur des régies.

[8] Applicable aux régies dotées de la seule autonomie financière.

3.2.2 La commune n'a pas mis en place les instances d'administration des régies municipales

La régie instaurée par le conseil municipal doit être administrée, sous l'autorité du maire et du conseil municipal, par un conseil d'exploitation et un directeur. Un même conseil d'exploitation et un même directeur peuvent être chargés de l'administration ou de la direction de plusieurs régies.

Un agent municipal peut être désigné pour assurer les fonctions de directeur en sus de ces missions au sein de la commune.

Les règles de fonctionnement des régies dotées de la seule autonomie financière sont fixées aux articles R. 323-54 à R. 323-91 du code des communes de la Nouvelle-Calédonie.

Ces obligations ont été rappelées à l'ensemble des maires par un courrier du haut-commissaire de la République en date du 3 août 2015. Il comportait toutes les informations nécessaires à la mise en place de ces instances avec notamment des modèles de délibération et de statuts pour ces régies.

Faisant suite à la mise en place du budget annexe de l'assainissement au 1er janvier 2016, le conseil municipal a certes voté le 27 décembre 2016, la création de la régie de l'assainissement dotée de la seule autonomie financière.

Toutefois, cette délibération n'a jamais été appliquée puisque ses statuts n'ont jamais été approuvés et les instances n'ont pas été désignées.

Aucune délibération équivalente n'a été adoptée pour le service de l'eau ou celui des déchets.

La chambre observe donc que malgré les rappels formulés par les services de l'Etat, la commune de Thio ne respecte toujours pas les obligations qui lui incombent en matière de gestion des services publics industriels et commerciaux.

Cette carence fait peser un risque juridique sur les actes pris par la commune dans ce domaine.

Rappel d'obligation juridique n° 4 : la chambre rappelle que la commune doit mettre en place les instances de gestion des régies (conseil d'exploitation et directeur), dans les conditions prévues par le code des communes de la Nouvelle-Calédonie.

L'ordonnateur a précisé qu'il mettrait en place ces instances de gestion des régies.

3.3 Un financement des services reposant encore trop peu sur l'usager

L'entrée en vigueur, à compter du 1er janvier 2012, de l'instruction budgétaire et comptable M. 4 relative aux services publics industriels et commerciaux, a fait prendre conscience à la commune de Thio de la nécessité de revaloriser la tarification des services rendus à la population dans le domaine de l'eau et des déchets ménagers.

Toutefois, sur la période examinée, la commune n'a pas modifié le mode de financement des services publics qui repose encore sur des subventions d'équilibre qui sont irrégulières.

3.3.1 Une tarification de l'eau obsolète, peu incitative et encore insuffisante

Le conseil municipal de Thio a fixé le 13 mars 2003 le tarif de l'eau qui est resté applicable jusqu'au premier trimestre 2018.

Jusqu'à une consommation trimestrielle relevée de 100 m^3, l'usager règle un forfait de 800 F CFP par m^3 avec une gratuité pour les 40 premiers m^3.

A cela s'ajoute un forfait d'entretien de 300 F CFP par installation.

La chambre relève que cette tarification ancienne, reposant sur un forfait avec un dispositif de gratuité, ne tenait pas suffisamment compte de la nécessité de maîtriser la consommation d'eau.

Cet objectif environnemental est hautement souhaitable dans une commune connaissant sur certaines zones des difficultés d'approvisionnement en période d'étiage.

La commune parait avoir pris conscience de la nécessité de faire évoluer ce point puisqu'elle a décidé le 11 octobre 2017 de modifier sa tarification à compter du premier semestre 2018.

Ainsi, la commune a renoncé aux principes du forfait et de la gratuité en instaurant une tarification progressive de l'eau dès le premier m^3 consommé.

Celle-ci s'élève pour chaque m^3 consommé à 40 F CFP jusqu'à 40 m^3puis 60 F CFP jusqu'à 100 m^3 et enfin 80 F CFP au-delà de 100 m^3.

La chambre prend acte de cette évolution de la tarification vers une prise en compte de la consommation réelle.

La commune estime que cette augmentation tarifaire génèrera environ 17 MF CFP de recettes supplémentaires en 2018, ce qui devrait lui permettre de couvrir le déficit d'exploitation du service. En revanche, la question du financement des investissements par les recettes du service demeure.

La chambre relève également que ce tarif ne comporte toujours pas de redevance pour assurer le financement du service de l'assainissement qui fait l'objet d'un budget annexe depuis 2016.

3.3.2 L'augmentation de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères décidée par la commune en 2012 n'a pas permis de faire face à l'augmentation du coût du service

Le 8 août 2012, le conseil municipal de Thio se réunit pour examiner une délibération visant à augmenter les tarifs de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères.

La collectivité souligne l'amélioration sensible du service rendu à la population du fait des investissements réalisés (acquisition d'un camion poubelle et de conteneurs), de l'extension du périmètre de la collecte désormais assurée dans tous les lieux où la population est importante (y compris dans certaines tribus éloignées) et du traitement des déchets assuré par le syndicat intercommunal de la Foa. Sont également évoqués le retard important pris en matière de tarification par rapport à d'autres communes et la nécessité « de le combler graduellement ».

Le conseil municipal se voit présenter une simulation des dépenses sur la période 2012-2017, qui fait clairement apparaître le creusement du déficit du service, compte tenu des prévisions d'évolution des charges, si rien n'est fait.

Sur cette base, la commune décide donc d'augmenter sur quatre ans le montant de la redevance à compter du 1er juillet de chaque année.

Ainsi, la redevance trimestrielle pour un usager disposant d'un bac de 120 litres passe de 2 000 F CFP au 1er juillet 2012 à 4 000 F CFP au 1er juillet 2016.

Pour autant, la chambre constate que cette simulation établit clairement dès le départ l'insuffisance de l'augmentation décidée par la commune.

La revalorisation ne permet pas d'assurer l'équilibre du budget par l'usager ni même de faire baisser le niveau du déficit prévisionnel.

Au contraire, comme le montre le tableau ci-dessous, ce déficit prévisionnel passerait de 8,1 MF CFP en 2012 à 14,81 MF CFP en 2017.

Tableau n° 15 : Prévision d'évolution du budget des déchets ménagers réalisée en 2012

En MF CFP	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Recettes	3,4	4,37	5,35	6,32	7,29	7,29
Dépenses	11,5	13,6	15,7	17,8	20	22,10
Résultat	-8,1	-9,23	-10,35	11,48	-12,71	-14,81

Source : commune de Thio- rapport de présentation n°2012/50 du 8 août 2012.

En réalité, le déficit du service sur la période (hors subvention du budget principal) a été bien plus important, comme le montre le tableau ci-dessous.

La commune a notamment sous-estimé l'augmentation du coût de traitement des déchets qui avait été estimé à 14,8 MF CFP pour 2016 alors qu'il a été en réalité de près de 23 MF CFP.

Tableau n° 16 : Evolution du déficit constaté sur le service des déchets sur la période 2012-2017

en MF CFP	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Recettes de gestion	3,16	4,83	6,16	6,65	8,21	9,06
Dépenses de gestion	8,04	8,35	8,9	8,84	7,46	8,42
Coût traitement SIVM	13,25	18,4	23,2	23,9	23,6	23,6
Déficit du service	-18,13	-21,9	-25,9	-26,1	-22,8	-22,96

Source : CTC à partir des comptes administratifs.

Le 27 décembre 2016, la commune de Thio a modifié la délibération tarifaire de 2012 en instaurant une redevance de 2 000 F CFP par trimestre pour les usagers du centre de tri et de transfert des déchets qui ne sont pas desservis par le service de collecte des ordures ménagères.

En revanche, la collectivité n'a pas souhaité revaloriser la redevance trimestrielle d'enlèvement des ordures ménagères qui reste par exemple fixée à 4 000 F CFP pour les personnes disposant d'un bac de 120 litres.

Le niveau de la redevance fixé par la commune apparaît faible si on le compare par exemple à celui du SIVOM VKP (5 500 F CFP en 2016) ou de la commune de La Foa (7 000 F CFP en 2015). La commune de Poya appliquait pour sa part une redevance de 3 000 F CFP par trimestre instaurée en 1996.

La chambre relève donc l'insuffisance de la revalorisation tarifaire de 2012. Dans la pratique, le déficit s'est encore accru du fait notamment de la forte progression du coût de traitement des ordures ménagères.

3.3.3 Un financement majoritairement assuré, dans des conditions irrégulières, par le budget principal

L'article L. 322-1 du code des communes de la Nouvelle-Calédonie dispose que les budgets des services publics à caractère industriel ou commercial exploités en régie, affermés ou concédés, doivent être équilibrés en recettes et en dépenses.

Ce principe est assorti de l'interdiction, posée par l'article L. 322-2, de la prise en charge par le budget propre communal des dépenses relatives aux services publics à caractère industriel ou commercial.

Certaines dérogations permettent toutefois au conseil municipal de décider d'une telle prise en charge :

1° Lorsque les exigences du service public conduisent la collectivité à imposer des contraintes particulières de fonctionnement ;

2° Lorsque le fonctionnement du service public exige la réalisation d'investissements qui, en raison de leur importance et eu égard au nombre d'usagers, ne peuvent être financés sans augmentation excessive des tarifs ;

3° Lorsque, après la période de réglementation des prix, la suppression de toute prise en charge par le budget de la commune aurait pour conséquence une hausse excessive des tarifs.

La décision du conseil municipal fait l'objet, à peine de nullité, d'une délibération motivée. Cette délibération fixe les règles de calcul et les modalités de versement des dépenses du service prises en charge par la commune ainsi que le ou les exercices auxquels elles se rapportent. En aucun cas, cette prise en charge ne peut se traduire par la compensation pure et simple d'un déficit de fonctionnement.

La chambre observe que les budgets des services publics industriels et commerciaux de la commune de Thio ont été principalement financés par des participations provenant du budget principal.

Qu'il s'agisse du service des déchets ou de celui de l'eau, les recettes issues des redevances versées par les usagers représentent moins de 20 % des recettes réelles d'exploitation sur la période 2012-2017.

Exprimé autrement, 80 % des recettes sont donc constituées des subventions d'équilibre.

En effet, les délibérations motivées adoptées chaque année par le conseil municipal de Thio font bien référence à des subventions d'équilibre, qui sont précisément interdites par l'article L. 322-2 du code des communes de la Nouvelle-Calédonie.

Celui-ci dispose en effet que « en aucun cas, cette prise en charge ne peut se traduire par la compensation pure et simple d'un déficit de fonctionnement. »

Comme le montrent les deux tableaux ci-dessous, la subvention est avant tout destinée à la couverture du déficit d'exploitation du service.

C'est évidemment le cas pour le budget annexe des déchets qui ne comporte pratiquement aucune opération d'investissement. Le coût d'exploitation est constitué de la somme des dépenses de gestion du service d'enlèvement des ordures ménagères assuré par la commune et la contribution versée au SIVM La Foa pour la partie traitement des déchets.

La subvention est donc exclusivement affectée à la couverture du déficit d'exploitation du service. Entre 2013 et 2015, ce déficit a été mal évalué puisque la participation versée par le budget principal est supérieure au besoin réel.

Tableau n° 17 : Financement du service des déchets

en milliers de F CFP	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Total recettes de gestion	3 162	4 835	6 166	6 651	8 208	9 061
Total dépenses de gestion	8 040	8 348	8 898	8 839	7 460	8 425
Total coût traitement SIVM	13 256	18 381 569	23 218	23 921	23 563	23 631
Déficit d'exploitation du service	- 18 134	- 21 895	- 25 950	- 26 109	- 22 815	- 22 995
Subvention budget principal	18 134	24 015	27 816	27 879	22 453	26 923

Source : CTC.

La situation du service de l'eau potable pourrait apparaître différente dans la mesure où le budget comporte des investissements.

L'octroi d'une participation du budget principal pourrait se justifier si la commune démontrait que le fonctionnement du service public exige la réalisation d'investissements qui, en raison de leur importance et eu égard au nombre d'usagers, ne peuvent être financés sans augmentation excessive des tarifs.

Mais dans les faits, comme le montre la dernière ligne du tableau ci-dessous, selon les exercices, entre 31 % et 92 % de la subvention du budget principal permettent avant tout de couvrir le besoin de financement de la section de fonctionnement, qui résulte d'une insuffisance des recettes perçues auprès des usagers.

Tableau n° 18 : Financement du service de l'eau potable

en milliers de F CFP	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Total recettes de gestion	6 358	4 916	6 984	5 847	9 940	11 339
Total dépenses de gestion	18 642	25 653	23 671	25 080	23 752	30 830
Déficit d'exploitation du service	- 12 284	- 20 737	- 16 687	- 19 233	- 13 812	- 19 491
Subvention budget principal	25 378	19 078	35 278	52 278	18 151	63 498
Part de la subvention couvrant le déficit d'exploitation	48 %	92 %	47 %	37 %	76 %	31 %

Source : CTC.

La chambre relève donc le caractère irrégulier de ces délibérations qui décident du versement d'une subvention pour des motifs autres que ceux prévus par l'article L. 322-2 du code des communes de la Nouvelle-Calédonie.

Rappel d'obligation juridique n°5 : la chambre rappelle que la prise en charge des dépenses des services publics industriels ou commerciaux par le budget communal ne peut intervenir que dans les cas prévus à l'article L. 322-2 du code des communes de la Nouvelle-Calédonie.

Dans sa réponse aux observations provisoires, le maire a indiqué qu'il prenait bonne note de ces dispositions et s'est engagé à les respecter à l'avenir.

3.3.4 La nécessité de réformer l'approche du financement des services publics industriels et commerciaux

3.3.4.1 Faire davantage appel à l'usager pour financer les services

Les règles de financement qui viennent d'être rappelées suffiraient à elles seules à justifier l'augmentation des redevances.

Leur niveau est insuffisant pour couvrir les besoins de financement communaux et les comparaisons tarifaires que l'on peut établir avec d'autres communes montrent le retard pris par Thio.

Mais la nécessité de mettre davantage l'usager à contribution s'inscrit aussi dans un contexte de stagnation des ressources issues des dotations qui viennent peser sur la situation financière communale.

La collectivité se doit donc d'utiliser toutes les possibilités dont elle dispose (et elle en possède peu) pour dégager des marges de manœuvre sur son budget principal.

L'augmentation des redevances des budgets annexes industriels et commerciaux permettrait corrélativement de réduire les dépenses de subvention du budget principal.

La progression de ces dépenses pèse en effet sur l'autofinancement communal (voir partie consacrée à la situation financière). Les subventions aux SPIC (eau, déchets et assainissement) ont représenté en 2017 plus de 103 MF CFP (contre 43,5 MF CFP en 2012) soit 1/5ème des charges de fonctionnement et l'équivalent de l'autofinancement brut de 2017.

Tableau n° 19 : Participations versées aux budgets annexes des SPIC

en milliers de F CFP	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Participation versée au BA eau	25 378	19 078	35 278	52 278	18 151	63 498
Participation versée au BA déchets	18 134	24 016	27 816	27 879	22 453	26 923
Participation versée au BA assainissement						13 066
Total	**43 512**	**43 094**	**63 094**	**80 157**	**40 604**	**103 487**

Source : CTC.

Il y a donc une convergence d'intérêts pour que la commune envisage d'augmenter le niveau des redevances qui ne permet pas actuellement d'assurer l'autonomie financière des budgets annexes.

Pour financer son budget annexe assainissement, Thio devrait également instaurer une redevance communale.

Recommandation n° 2 : la chambre invite la commune à revoir à la hausse la tarification de ses services publics de l'eau et des déchets et à instaurer une redevance d'assainissement.

Dans sa réponse aux observations provisoires, le maire prend acte des différents constats formulés sur la tarification des services publics industriels et commerciaux ainsi que de la nécessité qui en découle de travailler sur les tarifications et de diminuer les subventions versées par le budget principal.

Il souligne néanmoins les difficultés concernant les tribus dont la population ne travaille pas et ne dispose pas de ressources suffisantes. Le maire indique néanmoins que « la commune y va doucement mais progressivement ». Dans le même temps, les équipements relatifs à l'eau potable de certaines tribus sont vieillissants et nécessitent des investissements importants afin que la qualité du service soit en rapport avec la tarification.

Sans méconnaître la situation parfois précaire des habitants des tribus, la chambre fait observer que cette population ne représentait au dernier recensement qu'environ 18 % des habitants de la commune. Ce constat vient donc nuancer l'argument avancé par l'ordonnateur.

Le maire indique également que la commune a engagé en 2018 une hausse de la tarification de l'eau et qu'elle envisage d'instaurer une tarification spéciale dédiée aux industriels.

D'autres réflexions sont selon lui engagées, comme l'augmentation de la redevance des déchets en 2018, ou l'instauration en 2019 d'une redevance d'assainissement sur certains secteurs de la commune.

3.3.4.2 Doter la commune d'une perspective pluriannuelle d'évolution du financement des services

Les règles de financement des services publics industriels et commerciaux qui viennent d'être rappelées et les besoins d'équipement existant à Thio dans ces secteurs devraient inciter la commune à disposer d'une vision budgétaire à moyen terme des services.

Celle-ci permettrait à la commune d'anticiper les indispensables évolutions tarifaires et de lisser les coûts.

Cette vision est particulièrement souhaitable pour le budget annexe de l'eau nécessitant des investissements lourds et qui connaît une situation financière tendue.

L'autofinancement dégagé est faible malgré les participations du budget principal et la capacité de financement des investissements est limitée en dépit des subventions encaissées.

Le fonds de roulement du budget annexe se situe depuis sa création en 2012 à un niveau très bas (hormis en 2013 où un emprunt de 80 MF CFP est venu en grande partie l'alimenter).

Son érosion depuis 2014 doit être soulignée et la commune ne dispose plus de réserve dans laquelle elle peut puiser pour financer une partie des travaux à venir.

Tableau n° 20 : Situation financière du budget annexe eau potable

en milliers de F CFP	2012	2013	2014	2015	2016	2017
CAF nette	13 093	- 4 650	10 695	24 772	- 4 068	35 947
Subventions	-	66 839	54 259	98 577	20 084	54 476
Financement disponible (1)	**13 093**	**62 189**	**64 954**	**123 349**	**16 016**	**90 423**
Dépenses d'équipement (2)	23 227	85 437	183 817	67 462	56 326	53 630
Capacité de financement = (1-2)	**- 10 134**	**- 23 248**	**- 118 863**	**55 887**	**- 40 310**	**36 793**
Emprunts et dettes assimilées	-	80 000	18 700	-	-	-
Fonds de roulement	**- 10 134**	**46 619**	**- 53 544**	**2 343**	**- 37 967**	**- 1 173**

Source : CTC.

La chambre préconise que la commune se dote d'une projection à trois ans du coût des différents services publics industriels et commerciaux.

La commune disposerait ainsi d'une vision à moyen terme des conditions dans lesquelles les dépenses des services peuvent être financées.

Recommandation n° 3 : la chambre recommande à la commune de présenter lors du vote de son budget primitif, une projection à trois ans du coût des services industriels et commerciaux et de leur mode de financement.

La chambre prend acte de l'engagement du maire de mettre en place une projection à trois ans du coût des services et de leur financement dès le budget primitif 2019.

4 LA RESTAURATION ET LE TRANSPORT SCOLAIRE

L'orientation n°2 de la feuille de route 2015-2016 du projet de mandature examiné dans la partie suivante du rapport comporte un volet consacré à la politique scolaire.

Il évoque des chantiers prioritaires à mener d'ici la fin 2015, en vue d'améliorer les services périscolaires (cantine et restauration scolaire) en ajustant leur offre, leur tarification et en créant une caisse des écoles.

La chambre a examiné si ces objectifs ont été atteints.

4.1 Une organisation des services à revoir

La cantine et le transport scolaire constituent des services facultatifs que la commune peut organiser en vue de faciliter la fréquentation des écoles.

La commune de Thio compte une école maternelle et une primaire publique et une école primaire privée.

Les services pris en charge par la commune ne se limitent pas aux écoles du premier degré. Ainsi, les marchés de transport prévoient des circuits desservant des établissements d'enseignement du secondaire situés dans d'autres communes (Bourail, La Foa, grand Nouméa) et même l'université de Nouvelle-Calédonie.

De même, les contrats conclus pour la fourniture des repas de la cantine municipale prennent également en compte les élèves du collège public de Thio. La province assure ensuite le remboursement des repas qui leur sont destinés.

4.1.1 La commune doit clôturer le budget annexe qu'elle a ouvert pour les transports scolaires

Les dépenses relatives au transport scolaire constituent le principal poste de charges pour la commune de Thio, après le personnel, et ce malgré leur diminution sur la période (les dépenses sont passées de 31,2 MF CFP en 2012 à 25,5 MF CFP en 2017).

La commune a décidé de créer à partir de 2012 un budget annexe transport scolaire en estimant être en présence d'un service public industriel et commercial.

Les délibérations budgétaires indiquent que ce budget annexe est obligatoire du seul fait que le service des transports pourrait être géré par une entreprise privée.

Cette analyse méconnaît la jurisprudence administrative constante qui considère qu'un service ne peut être qualifié d'industriel et commercial que s'il présente trois critères cumulatifs [9]:

[9] CE, ass, 16 novembre 1956, union syndicale des industries aéronautiques.

- l'objet du service, qui doit être analogue à celui d'une entreprise privée ;
- le mode de financement du service, qui doit être principalement assuré par la redevance perçue auprès des usagers ;
- les modalités d'organisation et de fonctionnement du service, qui doivent être comparables à celles d'une entreprise privée.

Le service de transport scolaire de la commune de Thio ne remplit pas les deux dernières conditions, et doit donc être regardé comme un service public administratif.

A cet égard, il n'est pas soumis, en ce qui concerne son équilibre et son financement aux obligations prévues par les articles L. 322-1 et L. 322-2 du code des communes de la Nouvelle-Calédonie.

La chambre considère que la création de ce budget annexe méconnait le principe de l'unité budgétaire rappelé par l'instruction budgétaire et comptable M. 14.

Afin de mettre fin au plus vite à cette irrégularité, les opérations du budget annexe devraient être réintégrées dans le budget principal dès la fin de l'exercice 2018, avant clôture du budget annexe.

Rappel d'obligation juridique n° 6 : la chambre demande à la commune de Thio de procéder à la fin de l'exercice 2018 à la clôture du budget annexe transport scolaire. Celui-ci, considéré à tort comme un service public industriel et commercial, méconnait le principe de l'unité budgétaire.

Dans sa réponse aux observations provisoires, la commune s'est engagée à clôturer ce budget annexe avant la fin de l'exercice 2018.

4.1.2 La commune pourrait se doter d'un règlement du service pour la cantine et le transport scolaire

La commune qui a décidé de prendre en charge les services publics de la cantine scolaire et du transport scolaire n'a pas formalisé leur organisation en élaborant un règlement de ces services.

Ces documents ne sont obligatoires que pour les services industriels et commerciaux (article L. 323-2 du code des communes de la Nouvelle-Calédonie).

Pour autant, ces règlements sont utiles à la bonne organisation des services puisqu'ils ont vocation à expliciter les conditions pratiques d'exécution : horaires, lieux du ramassage, cadre des responsabilités respectives, règles de sécurité à respecter pour la protection des enfants transportés ou nourris, aspects financiers, etc.

Certains de ces éléments figurent déjà de manière éparse dans les contrats liant la commue à ses prestataires (notamment en matière de transport).

Mais l'objectif de ces règlements est plus large puisqu'ils seraient destinés aux parents, aux élèves mais aussi aux prestataires et aux enseignants.

Leur diffusion devrait donc être la plus large possible.

Ces documents s'inscriraient parfaitement dans l'objectif d'amélioration qualitative de la politique école figurant dans le programme de la mandature « Thio 2020 ».

Recommandation n° 4 : la chambre recommande à la commune d'élaborer un règlement pour le service de la cantine scolaire et pour celui du transport scolaire qui définiront les conditions d'organisation et d'exécution de ceux-ci.

Le maire s'est engagé à suivre cette recommandation.

4.1.3 La commune doit constituer une caisse des écoles

L'article L. 264-2 du code de l'éducation applicable en Nouvelle-Calédonie dispose que, dans chaque commune, une délibération du conseil municipal crée une caisse des écoles destinée à faciliter la fréquentation scolaire et pouvant prendre en charge l'organisation des cantines et de toute activité périscolaire.

La constitution d'une caisse des écoles est donc une obligation même si le périmètre de ses compétences reste à définir par les statuts et l'autorité délibérante.

La commune de Thio n'a pas constitué cet établissement public communal alors même que ce projet est évoqué dans la feuille de route du programme de la mandature (avec un horizon fin 2015).

Rappel d'obligation juridique n°7 : la chambre rappelle à la commune l'obligation de créer une caisse des écoles comme le prévoit l'article L. 264-2 du code de l'éducation. Il appartiendra de fixer dans ses statuts l'étendue des activités transférées à cet établissement public communal.

La chambre prend acte de l'engagement de procéder en 2018 à la création de la caisse des écoles.

4.2 La commande publique

4.2.1 Les transports scolaires

Les transports scolaires sont assurés par des prestataires qui sont choisis par la collectivité après une mise en concurrence.

Il s'agit de marchés conclus pour une durée de trois ans. Sur la période, on relève un marché couvrant les années 2011 à 2013 et un marché pour les années 2015 à 2017.

L'exercice 2014 a été une année atypique puisque les prestations de transport scolaire ont fait l'objet de conventions annuelles. Le changement des équipes municipales semble expliquer cette situation.

L'appel d'offres de 2015 prévoit un découpage en 11 circuits desservant quotidiennement pour cinq d'entre eux les écoles communales et pour les 6 autres, une desserte

ponctuelle (30 voyages annuels) de certains établissements d'enseignement situés dans l'agglomération du grand Nouméa, à la Foa ou Bourail.

Le cahier des clauses techniques comporte pour chaque circuit l'estimation des élèves à transporter. Il fixe également les obligations des prestataires (horaires et lieux de ramassage, moyens techniques à mettre en œuvre).

Les prestations sont réglées mensuellement sur la base d'un prix unitaire par trajet.

Les 11 circuits sont répartis entre 4 prestataires, tous originaires de Thio. Ces prestataires effectuaient déjà les prestations du marché 2011-2013.

4.2.2 La restauration scolaire

La commune de Thio ne dispose pas d'installations et du personnel nécessaires à la fabrication des repas pour les scolaires.

Aussi, la collectivité a-t-elle eu recours à des prestataires extérieurs pour la fabrication des repas.

Jusqu'à la fin de l'année scolaire 2014 la commune fait appel au service du restaurant scolaire Saint-Marcellin de Païta, dépendant de la direction diocésaine de l'enseignement catholique (qui assure également la cantine de l'école privée).

Le tarif pratiqué est de 420 F CFP par repas, livraison comprise.

La commune a lancé fin 2014 un appel d'offres auquel la DDEC n'a pas répondu.

L'appel d'offres a été déclaré infructueux car le prix proposé par l'entreprise privée qui y a répondu a été jugé trop élevé (690 F CFP le repas).

Dans ces conditions, la commune de Thio s'est rapprochée de la province Sud et a recours aux services de l'internat provincial de la Foa à compter de la rentrée 2015.

La province assure la confection des repas et leur conditionnement dans des caisses isothermes fournies par la commune.

La commune s'assure du transport des repas entre La Foa et Thio. Elle fait appel à un prestataire dans le cadre d'une convention annuelle.

Le prix facturé par la province est de 231 F CFP par repas départ La Foa, auquel s'ajoute les coûts de transport. Ils se sont élevés à 3,25 MF CFP en 2015, soit environ 96 F CFP par repas.

En procédant au rattachement des charges (ce que n'a pas fait la commune)[10], on peut reconstituer le coût de l'année scolaire 2015 en la comparant à celui de 2014 pour mesurer l'impact du changement de prestataire.

[10] Pour établir le coût 2014, il a été nécessaire de rattacher un mandat de 2 272 200 F CFP réglé en 2015 mais concernant le mois de septembre 2014. Pour établir le coût 2015, il a été nécessaire d'intégrer un mandat de 2 922 150 F CFP réglé en 2016 mais concernant les mois de septembre à décembre 2015.

Tableau n° 21 : Comparaison du coût des repas entre 2014 et 2015

en F CFP	2014	2015
Coût d'achat des repas	15 776 040	7 817 040
Coût du transport des repas		3 250 000
Coût repas	15 776 040	11 067 040
Nombre de repas	**37 562**	**33 840**
Coût unitaire du repas	420	327

Source : CTC

En recourant à l'internat provincial, le coût du repas pour la commune a donc baissé passant de 420 F CFP en 2014 à 327 F CFP en 2015.

4.3 Un financement du service assuré en grande partie par les collectivités publiques

Ce n'est qu'à compter de 2009 que la commune de Thio a mis fin à la gratuité des services de cantine et de transport scolaire, qui étaient jusqu'à lors intégralement financés par le budget communal avec les aides de la province.

Les modalités d'organisation et de financement de la cantine scolaire et de transport scolaire à Thio font de ces deux services des services publics administratifs (voir supra).

A ce titre, leur financement peut donc être assuré en partie par le budget communal.

Sur la période 2012-2017 la part du financement public s'est révélée être prépondérante.

Pour les transports scolaires, les redevances ne représentent sur la période 2012-2017 qu'environ 10 % des recettes et c'est le budget communal qui assure l'essentiel du financement du service (en moyenne à hauteur de 65 % des recettes). Les subventions provenant de l'Etat et de la province Sud représentant les 25 % restants.

Tableau n° 22 : Financement du transport scolaire

en F CFP	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Redevances transport	3 395 680	2 969 320	3 058 060	3 104 735	2 937 180	3 094 560
Subventions (Etat et province Sud)	6 600 423	12 842 688	9 729 574	8 979 776	8 898 216	2 543 960
Commune (subvention)	22 331 621	23 663 795	26 163 795	17 815 342	18 701 578	18 731 427
Total recettes réelles	**32 327 724**	**39 475 803**	**38 951 429**	**29 899 853**	**30 536 974**	**24 369 947**
Part des redevances transport	10,5%	7,5%	7,9%	10,4%	9,6%	12,7%
Total dépenses de gestion	**32 327 724**	**36 618 181**	**33 460 597**	**32 568 991**	**29 647 430**	**28 861 176**
Part des dépenses couvertes par les redevances	11%	8%	9%	10%	10%	11 %

Source : CTC.

La prise en charge de l'essentiel du coût du service des transports par le budget communal s'explique par le faible niveau des redevances, qui n'ont pas été revalorisées sur la période 2012-2017.

Les tarifs du transport scolaire ont été fixés par une délibération n°2010/14 du 29 mars 2010.

La redevance trimestrielle est de 1 500 F CFP pour les élèves boursiers et 3 000 F CFP pour les non boursiers.

La redevance est de 10 000 F CFP pour les élèves inscrits dans un établissement extérieur à la commune dont la classe fréquentée est proposée dans la commune de Thio.

Cette redevance a été maintenue à ce niveau durant toute la période examinée.

Le 11 octobre 2017, la commune a décidé de réviser cette tarification en procédant à son augmentation progressive sur trois années à compter du 1er janvier 2018.

Tableau n° 23 : Tarification du transport scolaire (au trimestre)

En F CFP	2012-2017	1er janvier 2018	1er janvier 2019	1er janvier 2020
Boursier	1 500	2 000	2 500	3 000
Non boursier	3 000	3 500	4 000	4 500

Source : Commune de Thio.

Pour les élèves inscrits dans un établissement d'enseignement extérieur à la commune de Thio, le tarif de 10 000 F CFP par trimestre a été maintenu.

Toutes choses égales par ailleurs[11], le doublement du tarif à horizon 2020 devrait générer pour la commune une redevance supplémentaire d'environ 3 MF CFP à cette échéance.

Dans ce cas, la commune continuerait à supporter un coût net annuel d'environ 15 MF CFP.

Ce montant, qui peut apparaître de prime abord modeste si on le compare aux dépenses communales, représente plus de 15 % de l'autofinancement brut communal de 2017.

Bien qu'on ne soit pas dans la même logique de financement que les SPIC évoqués précédemment, la chambre invite la commune à poursuivre sa revalorisation tarifaire.

Pour la cantine scolaire, la situation est un peu différente dans la mesure où le niveau de la redevance fixé à 520 F CFP par repas en 2010[12] permet actuellement de supporter le coût direct des repas.

La chambre relève que la délibération fixant la tarification de la cantine évoque toujours la notion de « ticket de repas » qui n'a plus lieu d'être puisqu'ils ont en pratique disparu pour laisser place à une redevance.

[11] Niveau et structure des effectifs, coût du transport et participations de la province Sud constants.
[12] Délibération n° 2010/32 du 16 novembre 2010.

Les deux derniers comptables publics ont formulé une demande de modification de l'arrêté de la régie qui évoque également ces tickets.

La commune a indiqué qu'elle n'utiliserait plus le terme inapproprié de « tickets » et qu'elle modifierait en conséquence l'arrêté de la régie.

Recommandation n° 5 : compte tenu de l'évolution des coûts du transport scolaire, la chambre recommande à la commune de poursuivre la revalorisation de la tarification de ce service.

Dans sa réponse aux observations provisoires, la mairie s'engage à augmenter les tarifs des transports scolaires.

5 LA GOUVERNANCE

5.1 Des retards importants dans la mise en œuvre du projet de mandature

5.1.1 La formalisation d'un projet de mandature

En octobre 2014, la commune de Thio a confié au cabinet KW consultant la mission de d'élaborer un document destiné à présenter « la vision du développement de Thio et les chantiers/projets sur la mandature ».

Ce document de politique générale intitulé « Thio 2020 » a été validé en décembre 2014 par le bureau municipal.

Il identifie cinq orientations :

- n°1 : traiter les inégalités historiques (politique eau et assainissement, voirie, électrification, etc) ;
- n°2 : agir pour la cohésion sociale (écoles, jeunesse, social, animation) ;
- n°3 : écouter les aspirations de chacun (démocratie participative) ;
- n°4 : préparer l'avenir (environnement, aménagement, développement économique)
- n°5 : assurer une gestion saine de la mairie (gouvernance, budget et finances, organisation et ressources humaines, etc)

5.1.2 Des retards dans la réalisation de la feuille de route opérationnelle

Ce document d'orientation politique de la mandature a fait l'objet d'une « feuille de route », qui constitue la déclinaison opérationnelle du programme « Thio 2020 ».

Le document transmis lors de l'instruction est daté du 18 mai 2015 et présente les chantiers à mener en 2015-2016.

Certains n'ont pas vocation à être réglés sur cette période, comme par exemple en ce qui concerne la politique d'aménagement ou de développement économique.

En revanche, d'autres objectifs définis dans la feuille de route concernent des mesures plus ponctuelles pour lesquelles une échéance a été fixée pour les années 2015-2016.

La chambre relève les retards pris dans l'établissement de documents de programmation relevant des secteurs prioritaires identifiés dans l'orientation n°1 de la feuille de route « traiter les inégalités historiques ».

Le conseil municipal n'a pas validé le nouveau schéma directeur d'adduction d'eau potable couvrant l'ensemble de la commune qui devait identifier le réseau cible et les opérations réalisables durant la mandature. Il aurait dû être validé avant le vote du budget primitif 2016 (mars 2016).

Il en est de même du schéma directeur de la voirie qui devait être validé en novembre 2015.

La chambre fait le même constat de carence s'agissant de l'orientation n°2 « agir pour la cohésion sociale », notamment en ce qui concerne la composante politique scolaire.

La commune a repris l'essentiel de l'organisation existante des services de transport et de cantine scolaire sans procéder aux ajustements qualitatifs prévus.

Sur le plan de l'organisation de ces services, le point 4.1. du présent rapport démontre que celle-ci devrait être sensiblement remaniée. Le projet de création d'une caisse des écoles, qui devait intervenir fin 2015, n'a toujours pas été concrétisé.

Enfin, les préoccupations affichées par la feuille de route sur le financement des services publics de transports et de déchets ne se sont traduites que par des mesures d'augmentation tarifaire insuffisantes et tardives (à compter de 2018).

En conclusion sur cette partie, la chambre constate le décalage entre les ambitions initiales et les résultats mitigés. L'essentiel du document 2015-2016 reste encore à l'état de projet non abouti.

La chambre relève également que cette feuille de route n'a pas été actualisée depuis sa réalisation, ce qui traduit un essoufflement de la démarche.

Recommandation n° 6 : la chambre recommande à la commune de Thio d'actualiser sa feuille de route opérationnelle 2015-2016, dont nombre de projets n'ont pas été encore concrétisés et de poursuivre la mise en œuvre de la démarche « Thio 2020 ».

Dans sa réponse aux observations provisoires, le maire s'est engagé à procéder à cette actualisation avant la fin de l'année 2018.

5.2 Le maire ne rend pas compte des délégations qu'il a reçues du conseil municipal

En application de l'article L. 122-20 du code des communes de la Nouvelle-Calédonie, le maire peut être chargé, par délégation du conseil municipal, de prendre des actes dans les 19 domaines différents énumérés par cet article.

Les maires successifs ont reçu cette délégation par délibération du 3 avril 2008 pour M. Song et du 7 avril 2014 pour M. Toura.

L'article L. 122-21 du même code dispose que le maire rend compte de sa délégation à chaque réunion du conseil municipal.

C'est notamment le cas en matière de commande publique pour la signature des conventions et marchés publics conclus de gré à gré.

Sur la période 2012-2017, la chambre constate qu'à l'exception d'une délibération du 5 février 2013 prenant acte des aides alloués aux sinistrés de la dépression tropicale « FREDA », cette disposition n'a pas été mise en œuvre.

Rappel d'obligation juridique n°8 : la chambre rappelle que le maire est tenu de rendre compte à chaque réunion du conseil municipal des décisions prises par délégation du conseil municipal, conformément à l'article L. 122-21 du code des communes de la Nouvelle-Calédonie.

En réponse aux observations provisoires, le maire s'est engagé à présenter un compte-rendu de l'utilisation de la délégation à chaque séance du conseil municipal.

5.3 L'absence d'autorisation du conseil municipal pour la passation des marchés d'entretien des espaces verts

La commune de Thio a lancé en 2015 une procédure d'appel d'offres relative à divers travaux d'entretien d'espaces verts (fauchage et débroussaillage des voies urbaines, routes municipales et zones d'agglomération de la commune).

Cette procédure a conduit à la conclusion d'une dizaine de marchés pour la période 2015-2018.

La chambre observe que les contrats n'ont pas été autorisés par le conseil municipal.

En effet, le conseil municipal n'a pas eu recours à l'article L. 122-19-1 du code des communes de la Nouvelle-Calédonie qui dispose que « la délibération chargeant le maire de souscrire un marché déterminé peut être prise avant l'engagement de la procédure de passation de ce marché. Elle comporte alors obligatoirement la définition de l'étendue du besoin à satisfaire et le montant prévisionnel du marché (…) ».

Par ailleurs, le maire ne pouvait utiliser la délégation qu'il a reçue du conseil municipal[13] pour la passation des contrats car celle-ci est réservée aux seuls marchés de gré à gré en raison de leur montant et non aux appels d'offres.

Le maire ne pouvait donc se dispenser de la décision préalable du conseil municipal. Il en est de même pour la conclusion des avenants qui sont intervenus par la suite.

5.4 Un risque de conflit d'intérêts et d'irrégularité dans les avis du conseil municipal sur les demandes de travaux de recherche miniers

Le conseil municipal de Thio est périodiquement appelé à formuler des avis prévus par le code minier de la Nouvelle-Calédonie sur les demandes de travaux de recherche présentées par des sociétés.

Ces avis sont formulés sur proposition du maire, lequel participe au vote et signe lesdits avis.

La chambre estime que cette participation active du maire en fonctions depuis 2014 est de nature à faire naître un conflit d'intérêts et fait peser sur les actes un risque juridique, dans la mesure où il est un salarié de la SLN employé sur les mines de Thio.

La définition du conflit d'intérêts peut être empruntée à la recommandation du Conseil de l'Europe n°2003/125/CE du 22 décembre 2003 :

« Un conflit d'intérêts naît d'une situation dans laquelle une personne employée par un organisme public ou privé possède, à titre personnel, des intérêts qui pourraient influer ou paraître influer sur la manière dont elle s'acquitte de ses fonctions et des responsabilités qui lui ont été confiées ».

Le lien de subordination qui définit les relations entre un employeur et un de ses salariés est de nature à influencer ou paraître influencer la manière dont le maire s'acquitte de ses fonctions lorsqu'il présente les avis qui concernent la société où il travaille ou même une entreprise concurrente de son employeur.

Peu importe que le contenu de l'avis qui n'est pas systématiquement favorable ou exempt de réserves.

La question du conflit d'intérêts se double de celle de la régularité des avis émis par la commune.

En effet, aux termes de l'article L. 121-41 du code des communes de la Nouvelle-Calédonie[14], sont illégales les délibérations auxquelles ont pris part des membres du conseil intéressés à l'affaire qui en a fait l'objet, soit en leur nom personnel, soit comme mandataire.

La jurisprudence administrative a étendu ces dispositions à toutes les délibérations constituant une manifestation de volonté du conseil municipal, y compris les délibérations qui formulent un simple avis sur un vœu (C.E. 12 décembre 1973, Bocholier).

[13] Délibération n°2014/21 du 7 avril 2014, prise en application de l'article L. 122-20 du code des communes de la Nouvelle-Calédonie.

[14] Rédaction identique à celle de l'article L. 2131-11 du code général des collectivités territoriales.

La chambre considère qu'en participant au processus de formulation des avis sur les demandes de travaux de recherche miniers, le maire de Thio, par ailleurs salarié de la SLN, fait courir un risque juridique à ces avis.

Rappel d'obligation juridique n°9 : afin de prévenir tout conflit d'intérêts et éviter un risque juridique pour la commune, la chambre rappelle que le maire, par ailleurs salarié d'une entreprise minière, ou tout autre membre du conseil municipal qui se trouverait dans la même situation, ne peut participer au processus de formulation des avis sur les demandes de travaux de recherche miniers.

La chambre prend acte de l'engagement du maire de ne plus participer au processus de formulation des avis sur les demandes de travaux de recherche miniers.

*

**

ANNEXES

Annexe n° 1. Principales opérations d'investissement réalisées par la commune de Thio entre 2012 et 2016 (dépenses)..... 52
Annexe n° 2. Principales opérations d'investissement réalisées par la commune de Thio entre 2012 et 2016 (recettes)..... 53

Annexe n° 1. Principales opérations d'investissement réalisées par la commune de Thio entre 2012 et 2016 (dépenses)

Opération	2012			2013			2014			2015			2016		
	Prévu	Réalisé	RAR	Prévu	Réalisé	RAR	Prévu	Réalisé	RAR	Prévu	Réalisé	RAR	Prévu	Réalisé	RAR
101- route St Jean Baptiste/petit Borendy	50 613 408	33 894 756	16 159 362	11 222 400	7 319 244	3 903 156	32 952 137	32 297 137							
105-travaux confortatifs pont Kouaré	29 453 700	28 477 330	866 250	866 250		866 250	897 036	897 036							
108-électrification filaire 2010	13 000 000	10 238 562	2 733 153	2 733 153	2 659 853										
111-équipement TNT	6 283 000	3 049 000	3 234 000	4 045 000	4 045 000										
343-lotissement hauts des Pet.	2 000 000	1 826 685													
640-aménagement bibliothèque	17 000 000	17 000 000													
701-rénovation et équipements Plat.sportif	525 507	36 750													
711-habitat social-réhabilitation	4 338 000	170 000													
802- électrification filaire	7 727 985	1 033 029													
814-aménagement terrain stade municipal	1 219 364	1 169 695													
902-zone d'activité Thio mission	52 277 380	493 500	51 783 880	76 783 880	2 131 500	73 996 112	76 596 112	55 918 839	20 414 224	20 414 224	13 842 495	138 205	138 205	-	
903-réhabilitation musée mine	81 996 086	51 444 482	21 035 542	35 035 542	18 095 102	14 225 851	12 225 851	10 889 202							
904-rénovation batiments communaux	158 256	142 606													
906-solaire FER 2009	3 394 817	2 797 989	596 828	596 828	-	596 828	596 828	596 828							
907-FER filaire 2009	12 388 347	8 161 031	2 358 487	2 358 487	-	2 148 056	2 148 056	1 644 056							
908-route St Jean Baptiste/petit Borendy	14 091 241	-	14 091 241	30 291 241	23 262 250	7 028 991	10 192 781	10 109 437							
1101-rénovation plateau sportif	96 000 000	5 615 724	89 568 927	100 086 477	94 106 734	4 962 515	662 515	587 106							
1102-renforcement AEP commune	14 693 363	10 200 346	4 326 000	4 326 000		3 706 500									
1104-route St Jean Baptiste/petit Borendy (T5)	60 442 872		59 661 000	60 661 000	28 550 765	32 000 000									
1105-aménagement portuaire	2 005 870	1 905 871													
1106-aménagement VU 26	2 205 000	2 205 000													
1107-matériels travaux publics	4 430 000	4 430 000													
1108-médiathèque-bibliothèque (T2)	10 918 142	10 573 186	300 000	300 000	-										
1109-batiments municipaux	15 656 485	15 655 738													
1110-aménagement touristique littoral	1 256 400	1 143 000	113 400	113 400	105 000										
1112-divers AEP	4 297 031	345 000	3 952 031	3 952 031	3 952 031										
1200-aménagement route Kouaré	23 378 308	1 379 438	20 249 588	21 249 588	18 547 954	1 701 634									
1201-éclairage public	4 400 000	513 572	3 786 070	3 786 070	3 786 069										
1202-voirie municipale	84 100 000	20 241 526	63 847 649	66 847 649	66 216 157										
1203-batiments communaux	9 200 000	6 898 693	1 056 531	1 056 531	527 643										
1204-matériels roulants	17 300 000	17 253 750													
1205- FER filaire 2012	11 170 000		11 170 000	11 170 000	-		11 170 000	-	11 170 000	11 170 000	10 152 302				
1206-FER filaire 2010 (T2)	12 000 000	-	12 000 000	12 000 000	-	10 234 319	13 000 000	11 410 506	1 589 494	1 589 494	-	1 564 867	1 370 870	1 817 289	
1207-FER solaire 2010	600 000	-	600 000	600 000	-										
1208-FER filaire 2011	23 508 000	840 000	22 668 000	22 668 000	7 597 254	12 206 742	15 070 746	-	12 206 742	12 206 742		12 206 742	12 206 742	13 562 213	
1300-réhabilitation route municipale				59 769 955	9 525 770	50 244 185	50 244 185	50 244 185					458 071	458 071	
1301-batiments communaux				24 200 000	11 975 469	11 011 432	10 925 334	10 495 333	430 000	430 000					
1302-matériel roulant				9 000 000	8 966 250										
1303-électrification site fête de la mer				12 000 000	-	9 265 550	9 265 550	9 265 550							
1304-maison handicapés				22 000 000	20 711 471	809 149	1 124 149	1 008 649							
1305-aménagement touristique littoral				7 000 000	1 434 234	4 019 191	4 482 191	4 481 191							
1306-aménagement cimetière				19 000 000	11 809 854	7 003 306	8 830 306	8 732 715	96 600	96 600	-				
1307-réhabilitation voiries FREDA				54 000 000	15 779 165	3 475 500	55 475 500	30 858 900	23 414 131	23 414 131	23 004 979				
1308-reprise affaissement route Kouaré				10 700 000	10 603 349										
1309-sécurisation routière				7 850 000	-	7 848 750	7 848 750	7 848 750							
1310- aménagement VU 26 section bord de mer				9 000 000	8 830 500										
1311-FER 2013							13 320 000		13 320 000	13 492 779	13 492 779				
1400-réhabilitation routes municipales							79 278 401	29 202 255	49 008 050	76 966 264	76 966 264				
1401-réhabilitaion-aménagement musée mine							27 880 000	8 796 030	4 793 000	11 193 000	11 193 000				
1402-éclairage public							11 800 000	2 761 799	5 486 012	6 530 675	6 530 675				
1403-batiments communaux							31 446 839	19 253 013	12 193 826	7 245 661	7 245 661				
1404-réhabilitation voiries							5 000 000	2 751 000							
1405-travaux confortement pont Ouindo							4 300 000	2 640 662	1 627 500	31 861 452	13 591 397	18 270 055	20 135 536	20 135 536	
1406-réhabilitation RM 2 Port Bouquet							57 000 000	1 435 875	54 983 046	55 163 726	55 163 726				
1407-réhabilitation RM 4 section grotte							30 000 000	472 500	1 753 500	31 281 000	15 801 533	15 174 424	16 673 228	16 673 228	
1408-aménagement terrain sport							5 515 000	5 179 702	326 991	326 991	-				
1409-aménagement touristique littoral							7 000 000	915 844	556 815	556 815	556 815		5 527 341	-	1 620 360
1410-zone activité Thio mission (T2)							3 100 000		3 031 876	38 031 876	236 250	3 031 876	1 303 707	1 303 707	
1411-réhabilitation antenne TUPETI							3 010 000		3 008 565	3 008 565	3 008 565				
1412-FER filaire 2014										32 130 000	-	5 375 261	-	16 694 147	
1413-FER solaire 2014															
1500-aménagement voie pietonne VU 20										8 721 198	1 155 000	4 095 000	9 083 397	2 237 397	6 846 000
1501-maison sport-culture										10 000 000	-	8 098 650	95 577 200	6 577 200	89 000 000
1502-réhabilitation voirie										16 242 190	16 242 190				
1503-éclairage public										5 000 000	1 691 230				
1504-électrification FER 2015													77 028 178	-	60 334 031
1505-batiments communaux										4 431 997	2 235 996	1 261 665	1 261 665	1 219 000	
1506-réhabilitation RM 7 (route Kouaré)										48 739 959	1 417 500	47 322 459	53 597 765	53 597 765	
1509-abris bus										5 000 000	63 000	1 163 542	2 163 542	611 406	719 877
1604-réhabilitation et aménagement													61 966 650	2 915 850	50 752 055
1605-éclairage public 2016													2 500 000	-	1 994 550
1606-équipements sportifs en tribu													7 824 894		7 824 894
1607-batiments communaux 2016													11 202 207	4 966 512	6 546 438
1608-reconstruction salle polyvalente													17 287 095	913 500	16 337 476

Annexe n° 2. Principales opérations d'investissement réalisées par la commune de Thio entre 2012 et 2016 (recettes)

Opération	2012			2013			2014			2015			2016		
	Prévu	Réalisé	RAR	Prévu	Réalisé	RAR	Prévu	Réalisé	RAR	Prévu	Réalisé	RAR	Prévu	Réalisé	RAR
101- route St Jean Baptiste/petit Borendy	44 158 149	6 505 638	37 652 511	37 652 511	12 394 510	25 258 001	25 258 001	-	25 258 001	25 258 001	14 691 223				
105-travaux confortatifs pont Kouaré	22 000 000	20 563 821	1 036 179	1 436 179	-	-	-	1 436 179							
108-électrification filaire 2010	10 500 000	-	10 500 000	10 500 000	-	10 500 000	10 500 000	9 450 000	1 050 000	9 450 000	-	9 450 000	9 450 000	-	7 000 000
111-équipement TNT	3 707 621	3 707 621													
502-électricité photovoltaïque										7 200 000	-	7 200 000	7 200 000	-	7 200 000
703- Electrification filaire	9 576 000	-	9 576 000	9 576 000	3 330 000	2 916 000	2 916 000	-	2 916 000	2 916 000	-	2 916 000	2 916 000	-	2 916 000
704- Electrification solaire	12 000 000	-	12 000 000	12 000 000	6 000 000										
711-habitat social-réhabilitation				4 623 594	4 395 797										
801- réseau AEP Grand Borendy	7 552 911	-	7 552 911	7 552 911	1 573 326	5 979 585	5 979 585	-	979 585	979 585	-				
802- électrification filaire	10 870 000	-	10 870 000	10 870 000	120 887	1 800 000	1 800 000	-	1 800 000	1 800 000	-	1 800 000	1 800 000	-	1 800 000
803-électrification solaire	3 800 000	-	3 800 000	3 800 000	-	3 800 000	3 800 000	-	3 800 000	11 800 000	-	8 000 000	8 000 000		8 000 000
902-zone d'activité Thio mission	55 000 000	-	55 000 000	79 000 000	-	79 000 000	81 600 000	-	81 600 000	81 600 000	77 420 000				
903-réhabilitation musée mine	57 372 092	9 086 844	48 285 248	48 285 248	45 006 955	3 278 293	3 278 293	1 378 293	1 900 000	1 900 000	-				
905-amélioration routes communales	2 450 000	-	2 450 000	2 450 000	-	2 450 000	2 450 000	-						2 450 000	
906-solaire FER 2009	3 394 817	-	3 394 817	3 394 717	-	3 394 717	3 394 717	-		4 000 000	-	4 000 000	4 000 000	-	4 000 000
907-FER filaire 2009	4 995 000	-	4 995 000	4 995 000	1 412 717	3 582 283	3 582 283	-		9 990 000	-	9 990 000	9 990 000	-	9 990 000
908-route St Jean Baptiste/petit Borendy (T5)	11 215 391	-	11 215 391	11 215 391	11 304 975										
1101-rénovation plateau sportif	75 000 000	-	75 000 000	75 000 000	46 875 000	28 125 000	28 125 000	28 125 000							
1107-matériels travaux publics	3 378 000	3 378 000													
1200-aménagement route Kouaré	15 000 000	3 750 000	11 250 000	11 250 000	-	11 250 000	11 250 000	8 206 436	3 043 564	3 043 564	-	3 043 564	3 043 564	3 043 564	
1202-voirie municipale	20 000 000	-	20 000 000	20 000 000	20 000 000										
1204-matériels roulants	9 684 000	8 378 250	1 305 750	1 305 750	-										
1205- FER filaire 2012							11 170 000	-	11 170 000	11 170 000	-	10 053 000	10 053 000	-	10 053 000
1206-FER filaire 2010 (T2)							12 000 000	10 659 000	1 341 000	11 400 000	-	10 800 000	10 800 000	-	10 800 000
1208-FER filaire 2011	23 508 000	-	23 508 000	23 508 000	-	21 362 167	21 362 167	23 389 021							
1307-réhabilitation voiries FREDA				34 000 000	33 230 000		31 278 401	29 413 365	1 865 036	1 865 036	-		680 000	680 000	
1308-reprise affaissement route Kouaré				2 221 976	-	2 221 976	2 221 976	2 221 976							
1309-sécurisation routière				7 850 000	7 850 000										
1311-FER 2013							13 320 000	-	13 320 000	9 315 000	-	9 315 000	9 315 000	-	9 315 000
1401-réhabilitation-aménagement musée mine							5 000 000	7 000 000							
1405-travaux confortement pont Ouindo										12 280 000	3 070 000	9 210 000	9 210 000	9 210 000	
1406-réhabilitation RM 2 Port Bouquet							44 430 000		44 430 000	44 413 681	44 413 681				
1407-réhabilitation RM 4 section grotte							24 700 000	-	24 700 000	24 088 758	6 022 190	12 816 568	18 066 568	18 066 568	
1408-aménagement terrain sport															
1409-aménagement touristique littoral							7 000 000		7 000 000	7 000 000	3 065 159	3 934 841	3 934 841	-	3 934 841
1412-FER filaire 2014							31 230 000		31 230 000	27 857 000	-	27 857 000	27 857 000		27 857 000
1413-FER solaire 2014							650 000		650 000						
1500-aménagement voie pietonne VU 20													8 000 000	-	8 000 000
1501-maison sport-culture													50 000 000	-	50 000 000
1504-électrification FER 2015													62 151 178	-	62 151 178
1506-réhabilitation RM 7 (route Kouaré)										22 379 600	5 594 900	16 784 700	35 784 700	30 479 335	5 305 365
1604-réhabilitation et aménagement													29 877 000	-	29 877 000
1607-batiments communaux 2016													5 000 000		5 000 000

Chambre territoriale des comptes de la Nouvelle-Calédonie
13, boulevard Vauban
BP 2392
98846 Nouméa cedex
Nouvelle-Calédonie

ctcnc@nc.ccomptes.fr

www.ccomptes.fr