



ROD 2013/001/NC du 18 avril 2013

**RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES ETABLI A LA SUITE
DE L'EXAMEN DE LA GESTION
DE LA VILLE DE NOUMEA**

--oOo--

EXERCICES 2007 et suivants

--oOo--

Résumé

La chambre territoriale des comptes (CTC) a examiné la gestion de la ville de Nouméa pour les années 2007 et suivantes. Elle a axé ses travaux sur les suites données par la collectivité à son dernier rapport d'observations définitives de septembre 2007, sur sa situation financière et sur sa politique en matière d'assainissement.

Sur le premier point et d'une manière générale, la chambre a constaté que la ville de Nouméa avait entrepris les réformes nécessaires en matière d'organisation de ses services, dont le processus de refonte a été relancé à partir de 2009.

La commune s'est dotée d'outils budgétaires et comptables, en particulier un nouveau progiciel de gestion financière, opérationnel depuis 2010, lui permettant d'améliorer sa gestion et de mieux respecter désormais ses obligations en la matière. La chambre relève également la mise en place à compter de 2013 des budgets annexes pour les services publics industriels et commerciaux.

Cette dynamique réelle de réforme devrait sans doute être poursuivie tant en ce qui concerne la refonte de l'organigramme des services, qui paraît inachevée, que s'agissant de la mise en place des outils de pilotage et de contrôle. A cet égard, le recrutement jusque-là infructueux d'un contrôleur de gestion, apparaît hautement souhaitable pour conduire le déploiement de nouveaux instruments de gestion.

Parmi ceux-ci, la chambre estime que la commune devrait renforcer ses capacités d'anticipation en développant des outils de programmation pluriannuelle des investissements et en intégrant davantage ses outils de prospective financière au processus budgétaire.

En second lieu, comme en 2007, la chambre estime que la situation financière de Nouméa est satisfaisante, mais qu'elle demeure fragile. En effet, les capacités d'épargne de la commune sont largement liées au contexte économique favorable qui a généré des dotations importantes et une croissance de son produit fiscal. Mais, la ville ne dispose plus de marge de manœuvre en matière de fiscalité, la collectivité ayant porté en 2010, le montant de ses centimes additionnels aux plafonds autorisés par le Congrès. Ce constat renvoie une nouvelle fois à la question plus large d'une nécessaire réforme de la fiscalité locale et plus généralement du financement des communes calédoniennes, dont l'autonomie financière est insuffisante.

Les travaux de prospective financière, réalisés par la ville pour la période de 2012-2015, ont adopté une démarche volontairement prudente s'agissant des recettes, et ils devront conduire la ville de Nouméa à accentuer ses efforts de maîtrise des charges de fonctionnement, notamment celles relatives à la propreté publique, à l'entretien des espaces verts ou aux subventions, qui ont été très dynamiques au cours de la période 2007-2011. C'est à ce prix que la commune pourra dégager l'épargne suffisante pour contribuer de manière significative au financement d'un programme d'investissement répondant à ses besoins, tout en préservant sa solvabilité reconnue par ses prêteurs.

La CTC a enfin examiné la politique de la ville de Nouméa en matière d'assainissement. Cette thématique avait été abordée lors de son précédent rapport. Deux éléments majeurs sont intervenus depuis en 2009 et 2010, à savoir la signature d'un nouveau contrat de délégation de la gestion du service d'une part et l'adoption du schéma directeur d'assainissement couvrant la période 2010-2030 d'autre part.

Comme le souligne la ville dans sa réponse, le contexte spécifique dans lequel s'inscrit la politique communale de l'assainissement n'en facilite pas sa mise en œuvre : la répartition des compétences dans ce domaine entre la commune, la province et la Nouvelle-Calédonie peut générer des difficultés. Il en va de même de la réglementation incomplète par rapport à celle en vigueur en métropole ou des conséquences de l'étroitesse du marché local. La chambre ne méconnaît pas ces éléments qui sont pris en compte dans le présent rapport et note d'ailleurs qu'ils avaient déjà été invoqués par la commune lors du précédent contrôle.

Le diagnostic réalisé par la commune dans le cadre de son schéma directeur confirme la situation difficile de l'assainissement déjà décrite en 2007 par la chambre, du fait de l'insuffisance du parc des stations d'épuration, et des faiblesses des réseaux.

Ainsi, près de 60 % des eaux usées domestiques de Nouméa sont rejetées dans le milieu naturel, après un simple prétraitement dans des fosses (septiques ou toutes eaux) qui ne fait l'objet d'aucun contrôle, faute de réglementation applicable en Nouvelle-Calédonie. Bien plus, lors de pluies significatives (soit environ 50 jours par an), « l'ensemble du réseau d'assainissement se déverse alors dans les baies » comme le mentionne explicitement le diagnostic du schéma directeur approuvé par la ville de Nouméa.

Devant l'ampleur de la tâche à accomplir, des priorités ont donc été définies par la commune et un programme de travaux portant sur près de 14 milliards de Francs CFP sur 20 ans a été arrêté. La chambre constate cependant, qu'il sera nécessaire de procéder à une révision périodique de cette programmation, certaines opérations prioritaires ayant déjà connu un décalage de leur lancement.

En 2030, l'objectif affiché par la ville est de permettre que 95 % des eaux usées soit traités par une station d'épuration. La chambre estime que cet objectif ne pourra être atteint que si la commune met en œuvre une véritable stratégie en matière de raccordement des usagers aux réseaux publics en se dotant des moyens et des outils nécessaires. A cet égard, la CTC relève que le schéma directeur, au demeurant très détaillé, n'aborde pas suffisamment les questions relatives aux 81 stations d'épuration privées existant sur Nouméa et notamment celle de leur devenir du fait de l'extension du parc des installations publiques. La chambre appelle également à une meilleure prise en compte, en lien avec la province, de la problématique du traitement des effluents industriels et de celle des boues des stations d'épuration.

Le nouveau contrat de délégation du service public de l'assainissement entré en vigueur le 1^{er} janvier 2009 a chargé la société exploitante de réaliser une part importante de l'extension du parc des stations d'épuration (avec la station du centre-ville et celle de la Baie de Sainte-Marie), le financement de ces équipements étant assuré, comme c'est la règle dans les concessions, au moyen de la redevance encaissée auprès de l'utilisateur.

Depuis, la chambre a constaté que deux avenants sont intervenus. Ils ont eu pour conséquence d'augmenter sensiblement le coût de financement pour le délégataire, du fait notamment, d'une défiscalisation moins importante que celle initialement escomptée dans le schéma directeur. Le montant net des investissements est ainsi passé de 2,1 à 3,5 MdF, ce qui se traduira par une augmentation du prix du service.

Au 1^{er} janvier 2013, la rémunération globale du délégataire qui devait être initialement de 100 F CFP/m³ a été portée à 120,3 F CFP/m³ (hors révision des prix), soit une progression de 20 %. Le prix de l'abonnement et la part facturée au titre des investissements communaux (reversée à la commune par la société) ont également augmenté, mais dans une moindre mesure.

Par ailleurs, les comptes d'exploitation des trois premiers exercices du contrat montrent des résultats plus dégradés que prévus initialement du fait non seulement de recettes inférieures (liées à une consommation et au nombre d'assujettis moins élevés), mais aussi en raison de charges plus importantes. Ils montrent également que les provisions constituées pour la réalisation du programme de travaux de renouvellement des installations ne sont pas consommées. Ces différents éléments, devront être pris en compte dans le cadre de la négociation de l'avenant quinquennal qui devrait normalement intervenir au cours de l'année 2013.

En dernier lieu, la chambre appelle l'attention de la commune sur la nécessité d'améliorer l'information dont les usagers peuvent disposer au travers de la lecture du compte rendu annuel du délégataire et du rapport annuel sur le service de l'assainissement établi par les services communaux. La CTC estime notamment qu'il y aurait lieu d'apporter une attention particulière sur l'accessibilité à ces documents qui devraient être plus analytiques et plus pédagogiques.

Les observations formulées par la chambre sont accompagnées de 13 recommandations récapitulées en page 8 du présent rapport.

Sommaire :

1	LA FIABILITE DES COMPTES ET DES DOCUMENTS BUDGETAIRES ..	12
1.1	LA PRESENTATION DES DOCUMENTS BUDGETAIRES	12
1.1.1	<i>L'obligation de mise en place d'un budget annexe pour les services publics industriels et commerciaux.....</i>	12
1.1.2	<i>La nécessité d'améliorer la lisibilité budgétaire des opérations d'investissement.....</i>	13
1.1.3	<i>La présentation des annexes budgétaires obligatoires.....</i>	14
1.2	LA COMPTABILITE DES ENGAGEMENTS.....	14
1.2.1	<i>Le rattachement des produits et des charges à l'exercice a été mis en place.....</i>	15
1.2.2	<i>Les documents relatifs aux restes à réaliser sont maintenant élaborés.....</i>	15
1.2.3	<i>La gestion des recettes d'investissement attendues demeure perfectible.....</i>	15
1.3	LES OPERATIONS COMPTABLES TOUCHANT AU PATRIMOINE	16
1.3.1	<i>Les lacunes en matière d'intégration des travaux terminés</i>	16
1.3.2	<i>L'absence de libération de retenues de garantie anciennes</i>	17
2	LA SITUATION FINANCIERE RETROSPECTIVE DE LA VILLE DE NOUMEA SUR LA PERIODE 2007-2011.....	17
2.1	LA FORMATION DE L' AUTOFINANCEMENT.....	18
2.1.1	<i>Les produits réels de fonctionnement</i>	18
2.1.1.1	<i>L'importance des dotations, bien inférieure à celle des autres communes calédoniennes, peut soulever la question des critères d'octroi de ces concours financiers</i>	19
2.1.1.2	<i>L'existence d'une richesse fiscale particulière de la capitale peut expliquer également la spécificité de la structure des ressources</i>	21
2.1.2	<i>Les charges réelles de fonctionnement.</i>	24
2.1.3	<i>L'évolution de l'autofinancement</i>	28
2.2	LE FINANCEMENT DE L' INVESTISSEMENT	29
2.2.1	<i>Les dépenses réelles d'investissement</i>	29
2.2.2	<i>Les ressources d'investissement</i>	30
3	L'ESTIMATION DE LA SITUATION FINANCIERE DE LA COMMUNE DE NOUMEA SUR LA PERIODE 2012-2015.....	33
3.1	LES OUTILS DE PROSPECTIVE BUDGETAIRES ONT ETE DEVELOPPES DEPUIS 2010, ILS DEMEURENT CEPENDANT ENCORE ASSEZ CONFIDENTIELS	33
3.2	UNE PERSPECTIVE PROBABLE DE REDUCTION DES MARGES DE MANOEUVRE FINANCIERE DE LA COMMUNE	34
3.2.1	<i>Quel que soit le scénario on constate un effet de ciseau en section de fonctionnement conduisant à une diminution des capacités d'épargne</i>	34
3.2.2	<i>Selon l'effort d'investissement consenti, une détérioration plus ou moins forte et rapide de la solvabilité de la commune apparaît</i>	35
4	L'EXECUTION BUDGETAIRE SUR LA PERIODE 2007-2011.....	36
4.1	LES RESULTATS BUDGETAIRES	36
4.2	LA GESTION BUDGETAIRE	37
4.2.1	<i>En fonctionnement.....</i>	37
4.2.2	<i>En investissement.....</i>	38
4.2.3	<i>La modernisation des outils et l'évolution des pratiques de gestion devrait être prolongée par la mise en place d'un instrument de programmation pluriannuel.....</i>	40
5	L'ORGANISATION DES SERVICES, LES INSTRUMENTS DE PILOTAGE ET DE CONTROLE MIS EN PLACE PAR NOUMEA	42
5.1	L'ORGANISATION DES SERVICES ET DES PROCEDURES INTERNES	42
5.1.1	<i>L'organisation des services.....</i>	42
5.1.1.1	<i>La situation, telle qu'elle apparaissait fin 2007</i>	42

5.1.1.2	Des réformes ont été engagées et elles méritent d'être poursuivies.....	42
5.1.1.2.1	Des évolutions dans l'organisation et le fonctionnement des services municipaux	43
5.1.1.2.1.1	La mise en œuvre progressive d'une réforme d'ampleur de l'organigramme	43
5.1.1.2.1.2	La recherche d'une amélioration des relations avec les administrés	44
5.1.1.2.2	Une dynamique de changement méritant d'être poursuivie	45
5.1.1.2.2.1	La refonte de l'organigramme n'est pas totalement achevée.....	45
5.1.1.2.2.2	La logique de métiers pourrait être renforcée dans l'organisation des services.....	46
5.1.1.2.2.3	L'accessibilité des services gagnerait à être encore développée.....	47
5.1.2	<i>La formalisation des procédures internes</i>	48
5.1.2.1	rappel des principales observations du rapport de 2007	48
5.1.2.2	Les évolutions constatées	48
5.1.2.2.1	La gestion du courrier et des procédures.....	48
5.1.2.2.2	Le système d'information des ressources humaines.....	49
5.2	LE CONTROLE DE GESTION.....	50
5.2.1	<i>En 2007, Nouméa accusait un certain retard en matière de contrôle de gestion</i>	50
5.2.2	<i>Les évolutions constatées</i>	50
5.3	LA FONCTION AUDIT	52
5.3.1	<i>Rappel des principales observations formulées en 2007</i>	52
5.3.2	<i>Les évolutions constatées</i>	52
5.4	LE SYSTEME D'INFORMATION GEOGRAPHIQUE (SIG).....	53
6	LA POLITIQUE DE L'ASSAINISSEMENT A NOUMEA	54
6.1	LE DIAGNOSTIC DE L'ASSAINISSEMENT ETABLI PAR LE NOUVEAU SCHEMA	54
6.1.1	<i>Les réseaux d'assainissement présentent des faiblesses</i>	54
6.1.2	<i>Les stations d'épurations, sont pour la plupart vétustes et offrent une capacité de traitement insuffisante</i>	56
6.1.3	<i>Le réseau occasionne des rejets problématiques dans les baies</i>	58
6.2	LES OBJECTIFS DU NOUVEAU SCHEMA DIRECTEUR D'ASSAINISSEMENT DE LA VILLE DE NOUMEA.....	59
6.2.1	<i>La commune a défini des objectifs d'usage et de qualité des baies dans le but de fixer les priorités en termes de traitement des eaux</i>	61
6.2.2	<i>La commune a identifié différents scénarii qui comprennent un volet dédié à la programmation des travaux</i>	62
6.2.2.1	Un effort d'investissement évalué à 14 MdF sur 20 ans devant permettre de raccorder 95 % de la population en 2030.....	62
6.2.2.2	Pour être atteint, cet objectif de 95 % nécessitera la mise en place d'une véritable politique de raccordement.....	63
6.2.3	<i>Le SDA comporte un volet dédié aux eaux pluviales</i>	64
6.2.4	<i>Le contenu du SDA, au demeurant très détaillé, n'aborde pas suffisamment certaines problématiques importantes qui devraient être davantage étudiées</i>	65
6.2.4.1	Les stations d'épuration privées	66
6.2.4.1.1	La connaissance de ces installations demeure encore largement parcellaire.....	66
6.2.4.1.2	L'étude de l'intégration de ces installations au futur réseau d'assainissement public est insuffisante	67
6.2.4.2	Le traitement des effluents industriels	67
6.2.4.3	Le traitement des boues issues des stations d'épuration	68
6.3	LA MISE EN ŒUVRE DES ORIENTATIONS DU SCHEMA DIRECTEUR D'ASSAINISSEMENT	69
6.3.1	<i>Les outils mis en place pour le suivi de la programmation des travaux inscrits dans le SDA</i>	70
6.3.2	<i>L'examen des opérations prioritaires prévues dans le SDA montre un glissement de leur calendrier de réalisation</i>	70
6.3.2.1	La réalisation de travaux de VRD rue de l'Alma-André Ballande	71
6.3.2.2	La réalisation de travaux de VRD de l'avenue du Général de Gaulle.....	72
6.4	LA GESTION DELEGUEE DU SERVICE PUBLIC D'ASSAINISSEMENT	73
6.4.1	<i>La présentation du contrat</i>	73
6.4.1.1	La procédure de passation du contrat : la mise en œuvre volontaire d'une procédure s'inspirant des règles de la délégation de service public	73

6.4.1.2	La concrétisation des orientations annoncées à la chambre lors du précédent contrôle.....	74
6.4.2	<i>Les obligations contractuelles</i>	75
6.4.2.1	L'exploitation du service.....	75
6.4.2.2	Le régime des travaux	76
6.4.2.2.1	Le programme d'investissement confié au délégataire	76
6.4.2.2.2	Les travaux d'entretien et de réparation	77
6.4.2.2.3	Les travaux de renouvellement	77
6.4.2.2.4	Le renforcement et les extensions de réseau	77
6.4.3	<i>L'équilibre financier du contrat de DSP</i>	78
6.4.3.1	Les résultats des trois premières années d'exploitation (2009-2011)	78
6.4.3.1.1	Des résultats se situant en dessous des prévisions initiales	78
6.4.3.1.2	Ces résultats traduisent certes des performances moindres mais également l'impact des méthodes d'imputation des charges	80
6.4.3.2	Deux avenants prenant en compte des surcoûts pour le délégataire amplifient l'augmentation programmée des tarifs	83
6.4.3.2.1	Ces avenants prennent acte de la non réalisation des hypothèses retenues en matière de financement par la défiscalisation, mais aussi du déplacement de l'une des stations d'épuration.....	83
6.4.3.2.2	Ces surcoûts successifs vont entraîner une augmentation du coût du service pour l'usager .	84
6.4.3.3	Ces avenants ne prennent pas en compte la réduction constatée de la consommation.....	86
6.4.3.4	Ces avenants n'ont pas donné lieu à la contractualisation d'un nouveau compte d'exploitation prévisionnel	86
6.4.4	<i>L'information sur la gestion du service de l'assainissement</i>	87
6.4.4.1	Le contenu du rapport annuel du délégataire mérite encore d'être amélioré	87
6.4.4.1.1	A minima, le compte rendu devrait comporter toutes les informations prévues au contrat...	87
6.4.4.1.2	Le renforcement du niveau d'information de la collectivité lui permettrait d'améliorer le suivi du contrat.....	88
6.4.4.2	Le rapport établi par la collectivité sur l'exécution du service public de l'assainissement devrait aussi évoluer.....	89

LISTE DES RECOMMANDATIONS FORMULEES PAR LA CHAMBRE
TERRITORIALE DES COMPTES

Recommandation n° 1 :.....16

La chambre appelle l'attention de la commune sur la nécessité de veiller à l'avenir au respect du principe de prudence lors de l'émission des titres de recettes d'investissement et l'inscription des restes à réaliser en recettes, en distinguant pour les contrats d'agglomération, celles prévues et celles effectivement exigibles..... 16

La ville de Nouméa a indiqué dans sa réponse qu'elle veillera à l'avenir au respect du principe de prudence. 16

Recommandation n°2 :.....33

La chambre recommande à la collectivité de mieux intégrer le résultat des travaux internes de prospective financière, mis en œuvre depuis 2010, dans le processus d'élaboration de ses budgets devant le conseil municipal, notamment au stade du débat d'orientations budgétaires.33

Dans sa réponse, la commune indique qu'elle a depuis mis en œuvre cette recommandation.33

Recommandation n°3 :.....41

La chambre invite la commune de Nouméa à mettre en place un programme pluriannuel d'investissement (PPI), conçu comme un outil de gouvernance dans la mise en œuvre des axes prioritaires dégagés par la collectivité en termes de politiques publiques.41

La commune adhère à cette démarche puisqu'elle indique dans sa réponse qu'un programme pluriannuel d'investissement est en cours d'élaboration. Elle souligne qu'il fallait préalablement laisser aux services le temps d'appréhender le nouveau logiciel et les modalités de gestion et de suivi des opérations (AP/CP – Chapitre opération individualisé, etc.. Le PPI constituera la prochaine étape dans la poursuite du développement d'instruments de pilotage de la commune. 41

Recommandation n°4 :.....46

La chambre recommande la poursuite de la logique de restructuration des services du secrétariat général, en redéployant certaines de ses cellules ou chargés de mission qui y sont encore rattachés dans les directions opérationnelles.....46

La commune souscrit à cette recommandation puisqu'elle considère qu'après « la mise en place des directions fonctionnelles et opérationnelles, la mise en œuvre du dispositif de découplage, d'amélioration et de modernisation de la gestion municipale, il s'agit désormais d'opérer une restructuration du secrétariat général. » 46

Recommandation n°5 :.....46

Afin de mieux s'inscrire dans la logique de métiers que la ville veut mettre en œuvre dans le cadre de sa future gestion des ressources humaines, la chambre recommande la recherche d'une meilleure mutualisation des compétences et des moyens qui sont encore disséminés au sein des différentes directions.46

Dans sa réponse, la commune développe des exemples montrant qu'elle a initié ou poursuivi depuis l'instruction plusieurs chantiers allant dans le sens de la recommandation formulée par la chambre. 46

Elle évoque notamment une étude transversale pilotée par la direction des ressources humaines et qui vise à mieux cerner les cœurs de métiers des services municipaux. Ce travail a eu pour effet immédiat la réduction de 72 à 25 métiers dits « ouvriers ». Cette étude doit permettre, selon la ville, l'adoption fin 2013 d'un plan d'action pluriannuel précisant le regroupement de certaines compétences, le déroulement de cursus de professionnalisation et l'accompagnement des profils axés sur les métiers en déclin vers les métiers porteurs de demain. Il s'agit bien en effet, d'amener les compétences existantes, désormais connues et répertoriées, vers le niveau d'exigence attendu pour les prochaines années.46

Parallèlement, Nouméa a démarré plusieurs opérations permettant une meilleure mutualisation des moyens et des compétences, comme l'y invitait la chambre. A ce titre, elle a mis en œuvre début 2013 le transfert de la section bâtiment du service municipal des sports vers la division bâtiment à la direction générale des services techniques évoqué précédemment.....47

De même, une réorganisation des divisions eau et assainissement et de celle de la voirie, validée par le conseil municipal en décembre 2012, est en cours. Elle précise qu'un transfert progressif du personnel communal en charge de l'encadrement des enfants hors du temps de classe (cantine, garderie) à la caisse des écoles est actuellement engagé. ..47

Recommandation n°6 :48

La chambre recommande à la ville de Nouméa de renforcer pour les usagers, les actions entreprises en matière d'accessibilité et de proximité des services municipaux, notamment par le développement des pôles de service public ou par un accès facilité aux démarches, au moyen du site internet de la commune.48

Comme pour la recommandation n°5, la ville a fourni une réponse détaillant les possibilités d'effectuer des démarches en ligne offertes par le nouveau site internet de la ville opérationnel depuis le 28 février 2013. La collectivité souligne également qu'elle est associée au plan stratégique pour l'économie numérique et le schéma directeur de l'e-administration (pilotés par la Nouvelle-Calédonie) qui devait conduire à moyen terme, à faciliter l'accès à des services en ligne, ce qui va effectivement dans le sens préconisé par la chambre.48

Recommandation n°7 :52

La chambre recommande à nouveau à la ville de Nouméa de se doter d'un système de contrôle de gestion. A ce titre, elle lui suggère d'élargir sa prospection pour le recrutement d'un contrôleur de gestion. Dans l'attente de trouver un titulaire pour le poste, elle l'invite à se faire assister par des prestataires de service pour la mise en place d'outils, afin de ne pas geler ce chantier qui n'a que peu avancé depuis 2007.52

La ville précise néanmoins qu'elle relancera la procédure de recrutement d'un contrôleur de gestion et fera appel à davantage de cabinets spécialisés pour mener des audits, comme elle le fait depuis quelques années.52

Recommandation n° 8 :67

La chambre rappelle que la commune dispose d'une compétence générale en matière d'assainissement, elle l'invite donc à se rapprocher de la province Sud qui suit les stations d'épuration privées, pour disposer des informations minimales permettant de mettre à jour régulièrement la cartographie de ces installations dans le cadre de son système d'information géographique (SIG).67

La chambre prend acte du fait que la cartographie de ces installations est actuellement en cours de réalisation.67

Recommandation n° 9 :.....69

La chambre recommande à la commune de compléter son schéma directeur d'assainissement (SDA) par des études thématiques portant sur les éléments encore insuffisamment pris en compte à savoir les stations privées, les effluents non domestiques et le traitement des boues.....69

Recommandation n°10 :.....76

La chambre souligne l'intérêt pour les parties au contrat, de réviser les articles 12 et 21-1 à l'occasion d'un futur avenant pour augmenter les niveaux minimum fixés en matière d'inspection ou d'entretien des réseaux ainsi que des visites de conformité qui ne paraissent pas suffisants pour assurer dans de bonnes conditions l'exécution du service.76

Recommandation n° 11 :.....87

La chambre recommande qu'un compte d'exploitation prévisionnel soit élaboré et intégré au contrat à chaque modification contractuelle, dès lors que celle-ci comporte des incidences financières.....87

Recommandation n°12 :.....88

La chambre invite la collectivité à veiller à l'avenir d'exiger du délégataire, la production dans son compte-rendu annuel, des informations prévues au contrat, dans les formes qui y sont stipulées, notamment en ce qui concerne son volet financier.....88

La commune a pris acte de la nécessité d'apporter des compléments d'information dans le compte-rendu annuel.88

Recommandation n° 13 :.....90

La chambre invite la commune à modifier le contenu du rapport de synthèse sur l'exécution du service public de l'assainissement qu'elle présente à la commission consultative des services publics locaux et au conseil municipal afin de le compléter sur le volet financier et le rendre, de manière générale plus analytique et plus pédagogique.90

INTRODUCTION

La chambre territoriale des comptes (CTC) a examiné la gestion de la ville de Nouméa sur les exercices 2007 et suivants conformément aux dispositions de l'article L. 262-3 alinéa 2 du code des juridictions financières.

Ce texte précise que l'examen de la gestion porte sur : « *la régularité des actes de gestion, sur l'économie des moyens mis en œuvre et sur l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés par l'organe délibérant. L'opportunité de ces objectifs ne peut faire l'objet d'observations* ».

Le présent rapport fait suite à celui consacré à la gestion de la commune à compter de l'exercice 2002¹ qui avait donné lieu à une réponse détaillée et argumentée constituant une véritable feuille de route de la ville pour la mise en œuvre des observations ou recommandations formulées par la chambre.

Cette méthode illustre le dialogue constructif pouvant naître entre l'institution de contrôle et la collectivité et qui constitue une bonne pratique que la chambre entend relever.

Sur le fond, une part importante du contrôle a donc été consacrée à l'examen des suites données au précédent ROD, traitant en particulier des questions d'organisation, des outils de pilotage de la collectivité, mais aussi de la fiabilité des comptes et des documents budgétaires, de l'évolution de la situation financière incluant une dimension prospective et de l'exécution des budgets votés par le conseil municipal.

Cette priorité donnée au suivi des suites s'inscrit dans le cadre des normes internationales mises en œuvre par les institutions supérieures de contrôle qui indiquent que « *lorsque les constatations et/ou recommandations résultant d'un audit de performance méritent un examen ultérieur, il peut s'avérer judicieux pour l'institution supérieure de contrôle (ISC) d'assurer un suivi du rapport (...). L'ISC peut ensuite, après un délai raisonnable, évaluer à nouveau dans quelle mesure l'entité auditée a tenu compte des constatations et mis en œuvre les recommandations, puis faire rapport à cet égard dans le cadre d'un audit de suivi* ». ²

Le présent rapport réserve en second lieu une place importante à la politique communale d'assainissement, déjà évoquée à l'occasion du rapport de 2007. Le thème méritait un examen plus approfondi du fait de l'enjeu financier, environnemental, voire sanitaire que représente ce secteur, dont la chambre soulignait à l'époque les retards en termes d'équipements.

Depuis, des échéances importantes sont intervenues en 2009-2010 avec la mise en place d'un nouveau schéma directeur d'assainissement couvrant la période 2010-2030 et la passation d'une nouvelle délégation de service public mettant à la charge du délégataire la réalisation de certains équipements (notamment les stations d'épuration).

¹ Rapport d'observations définitives n°07/07/NC en date du 11 septembre 2007

² Annexe à la norme ISSAI 3100

1 La fiabilité des comptes et des documents budgétaires

L'examen de la fiabilité des comptes votés par la commune et de la mise en œuvre des règles budgétaires et comptables constitue le préalable nécessaire à l'analyse de la situation financière d'une collectivité. A défaut, celle-ci pourrait s'appuyer sur des données ne donnant pas une image fidèle.

La chambre s'est donc attachée à examiner si la commune faisait une bonne application des normes applicables, qui ont connu des évolutions importantes à partir de 2009.

1.1 La présentation des documents budgétaires

1.1.1 L'obligation de mise en place d'un budget annexe pour les services publics industriels et commerciaux

Le précédent rapport relevait que la commune n'avait pas mis en place des budgets annexes pour l'eau et l'assainissement, préférant un état joint au budget et au compte administratif, ce qui avait été jugé trop imprécis par la chambre puisqu'il ne mentionnait que le montant global des recettes et des dépenses du service.

La chambre a pu constater qu'un état par article, des dépenses et recettes des services de l'eau et de l'assainissement et du service des ordures ménagères est désormais élaboré depuis 2011.

Toutefois, la juridiction observe, qu'il ne correspond plus aux obligations pesant sur la commune à compter du 1^{er} janvier 2012. En effet, l'arrêté du 11 décembre 2009^[1] prévoit que les services publics industriels et commerciaux des communes doivent mettre en œuvre les dispositions de l'instruction budgétaire et comptable M4. Pour préparer dans de bonnes conditions la mise en place de cette réforme, il était prévu une entrée en vigueur au plus tard le 1^{er} janvier 2012 dans les communes qui n'appliquaient pas cette instruction, ce qui est le cas de Nouméa.

La création de ces budgets annexes vise à apporter une meilleure transparence dans la gestion publique en permettant au conseil municipal et aux administrés d'identifier dès le vote du budget le coût des services. Le vote du compte administratif rend compte de l'exécution budgétaire dans ce cadre et, lorsqu'il s'agit d'une délégation de service public, les rapports présentés à la commission consultative des services publics locaux parachèvent l'information de l'assemblée délibérante et celle des usagers.

La mise en place de ces budgets annexes s'accompagne de l'obligation d'équilibre en recettes et en dépenses (article L. 322-1 du code des communes de Nouvelle-Calédonie). Il ne peut être assuré que par le prix des prestations assurées aux usagers, puisque le budget communal ne peut théoriquement pas prendre en charge des dépenses au titre de ces services, sauf à entrer dans l'une des exceptions prévues à l'article

^[1] Relatif à l'instruction budgétaire et comptable M.14 applicable aux communes de Nouvelle-Calédonie et à leurs établissements publics administratifs et à l'instruction budgétaire et comptable M.4 applicable aux services publics industriels et commerciaux de Nouvelle-Calédonie.

L. 322-2 dudit code³. En aucun cas, cette prise en charge ne peut se traduire par la compensation pure et simple d'un déficit de fonctionnement.

La chambre constate que le délai de deux ans laissé aux communes pour se doter des budgets annexes n'a pas permis à Nouméa de les mettre en place puisque leur création n'a été décidée qu'à l'occasion du vote du budget primitif 2013, intervenu le 26 décembre 2012 pour les services de l'eau, de l'assainissement et des déchets.

Dans sa réponse aux observations provisoires la ville de Nouméa considère que ce retard provient d'abord de la difficulté à répondre à l'obligation d'équilibrer ces budgets en recettes et en dépenses, ce qui aurait eu pour effet une augmentation conséquente du prix payé par les usagers. La collectivité invoque d'autre part le retard pris par les services de l'Etat pour accompagner techniquement les communes et pour mettre en place un dispositif de formation, qui a par ailleurs eu lieu durant l'année 2012.

La Ville regrette par ailleurs la non prise en compte de propositions d'adaptations réglementaires au contexte calédonien faites notamment par les associations de maires.

1.1.2 La nécessité d'améliorer la lisibilité budgétaire des opérations d'investissement

Dans son précédent rapport, la CTC soulignait la nécessité de mieux détailler les opérations d'investissement qui faisaient alors l'objet d'une présentation regroupée dans le budget. Elle recommandait donc à la commune de présenter le détail par opération de ses dépenses dans son budget et dans son compte administratif.

La commune s'est progressivement dotée, à partir de 2009, d'une gestion en autorisations de programme et en crédits de paiement pour le suivi de ces opérations d'investissement, qui a donc conduit à une individualisation des recettes et des dépenses d'investissement.

A compter du budget primitif 2010, une annexe assure la présentation détaillée des dépenses d'investissement, ce qui répond ainsi directement à la recommandation de la CTC. Nouméa adopte également à partir de ce même exercice 2010, une nouvelle présentation budgétaire articulée par politique ou par objectif.

³ 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.

Enfin, les notes explicatives de synthèse des budgets et comptes administratifs sont également devenues plus complètes et mieux détaillées. La mise en perspective des opérations est assurée par une explication des objectifs attendus pour les opérations lancées.

1.1.3 La présentation des annexes budgétaires obligatoires

La chambre constate que les documents produits en annexe des budgets et comptes administratifs respectent les dispositions de l'article L. 212-3 et D.212-2-1 du code des communes de Nouvelle-Calédonie.

L'examen du contenu de ces documents a cependant permis d'identifier quelques erreurs :

- L'état des provisions pour dépréciation des comptes des redevables n'est pas en concordance avec les écritures retracées par les comptes de gestion (écart d'environ 140 MF CFP) ;
- L'annexe présentant la répartition des emprunts par type de taux fait figurer l'emprunt « structuré » conclu en 2007 auprès de DEXIA dans la partie relative aux « emprunts à taux fixe » alors qu'il devrait figurer dans la partie « emprunts avec plusieurs tranches de taux », eu égard aux conditions prévues dans le contrat ;
- L'annexe du personnel mentionne des niveaux d'effectifs pourvus supérieurs aux plafonds d'emplois votés par le conseil municipal (agents administratifs, gardien et technicien) et n'est pas exhaustive puisqu'elle ne mentionne pas, par exemple, la totalité des emplois contractuels.

La chambre prend acte de l'engagement de la collectivité de corriger à l'avenir les informations communiquées au conseil municipal.

1.2 La comptabilité des engagements

La chambre avait souligné dans son précédent rapport, la vétusté du logiciel comptable alors en service, ainsi qu'une pratique défailante de la comptabilité des engagements.

L'outil informatique, datant de 1999, ne permettait pas de connaître instantanément le montant des crédits disponibles, ni la saisie du service fait, ce qui nuisait à la détermination des restes à réaliser réels.

La juridiction note que ces deux défauts majeurs ont été corrigés depuis.

En effet, Nouméa a un nouveau logiciel devenu opérationnel au 1^{er} janvier 2010.

1.2.1 Le rattachement des produits et des charges à l'exercice a été mis en place

Dans son rapport de 2007, la chambre avait demandé à la commune de procéder au rattachement de ses charges et de ses produits à l'exercice qui les a vus naître, en application des principes de sincérité budgétaire et d'annualité rappelés dans l'instruction budgétaire et comptable M 14.

La chambre constate que Nouméa a désormais mis en place le rattachement effectif des produits et des charges à compter de l'exercice 2010. Celui-ci s'est notamment traduit par une diminution des crédits reportés (cf. partie sur la gestion budgétaire).

1.2.2 Les documents relatifs aux restes à réaliser sont maintenant élaborés

La chambre avait appelé la commune à respecter les règles s'appliquant à la comptabilisation des restes à réaliser, notamment par la confection d'un état détaillé annexé au compte administratif et la nécessité de s'assurer du caractère certain de la réalisation dans l'exercice à venir. Il s'agit d'un document signé par l'ordonnateur et par le comptable établi à partir d'un listing tiré en fin d'année sur la base des informations produites par le logiciel budgétaire et comptable.

Les états des recettes et des dépenses sont désormais réalisés et sont transmis à la juridiction dans les liasses des pièces générales.

1.2.3 La gestion des recettes d'investissement attendues demeure perfectible

La chambre relevait dans son précédent rapport l'insincérité de certaines recettes attendues, correspondant notamment à des subventions restant à percevoir sur le contrat de ville 1993-1999 et sur le contrat d'agglomération 2000-2005.

Les vérifications opérées lors de ce contrôle montrent que les modalités de gestion des recettes d'investissement escomptées demeurent encore perfectibles.

Ainsi, des titres de recettes d'un montant global de 49 MF⁴ ont été émis en 2007 dans le cadre du contrat d'agglomération 2006-2010, au vu du procès-verbal de la commission d'engagement, sans attendre un arrêté en bonne et due forme émanant des services de l'Etat. Or, ces recettes n'ont jamais été encaissées.

Même si comme le souligne la ville dans sa réponse, le montant évoqué ci-dessus peut paraître faible au regard des montants des titres de recettes émis (moins de 2 %), la sincérité des résultats 2007 s'en trouve néanmoins affectée puisque ces recettes ont été considérées comme acquises et intégrées aux produits de cet exercice. En outre, la notion « d'insincérité dérisoire » contenue dans la réponse de la ville n'existe pas en droit budgétaire, chaque recette ou dépense devant être justifiée dès le premier Franc.

La chambre prend acte cependant que lors de l'instruction, la commune a décidé de procéder à leur annulation au cours de la gestion 2012, conduisant à une dépense d'investissement.

⁴ Titre n°2007/2485 à 2007/2490

Recommandation n° 1 :

La chambre appelle l'attention de la commune sur la nécessité de veiller à l'avenir au respect du principe de prudence lors de l'émission des titres de recettes d'investissement et l'inscription des restes à réaliser en recettes, en distinguant pour les contrats d'agglomération, celles prévues et celles effectivement exigibles.

La ville de Nouméa a indiqué dans sa réponse qu'elle veillera à l'avenir au respect du principe de prudence.

1.3 Les opérations comptables touchant au patrimoine

La gestion du patrimoine sous son aspect comptable relève de la responsabilité partagée de l'ordonnateur et du comptable, nécessitant un échange régulier d'informations, à défaut d'être permanent. Si le comptable a, au final, la responsabilité de passer dans ses écritures certaines opérations, il ne peut le faire que sur la base des informations communiquées par les services de la collectivité.

Les deux points suivants illustrent quelques lacunes dans le dialogue entre les services de l'ordonnateur et le comptable public de la ville.

1.3.1 Les lacunes en matière d'intégration des travaux terminés

Le transfert des travaux terminés au cours de l'exercice dans les comptes définitifs d'immobilisation est une opération définie par l'instruction budgétaire et comptable M 14. C'est une opération d'ordre non budgétaire, réalisée par le comptable au vu des indications fournies par l'ordonnateur.

La rigueur comptable, tant chez l'ordonnateur que chez le comptable, voudrait donc que les immobilisations inscrites au compte 23 (travaux en cours) soient transférées à la rubrique concernée du compte 21, (immobilisations corporelles).

Or, le solde du compte 23 affiche un cumul anormalement croissant, qui a doublé en 5 ans et en passant de 6 milliards en 2006 à plus de 12 milliards en 2010.

La chambre constate notamment qu'aucune intégration n'a été réalisée sur les exercices 2007 et 2008.

Cette absence de transfert met à mal la fiabilité des comptes, en ce qu'elle donne une image erronée du bilan de la collectivité et qu'elle fait échapper une part importante du patrimoine aux obligations en matière d'amortissement, qui constitue parallèlement une dépense obligatoire. La sincérité des budgets ainsi votés et donc leur régularité s'en trouve affectée.

Il conviendrait donc d'être vigilant à l'avenir sur ce point.

Dans sa réponse, la ville indique qu'elle a procédé à une meilleure intégration comptable des travaux terminés à compter de l'exercice 2010 et qu'elle s'emploiera à régulariser progressivement la situation des exercices antérieurs à 2010 au fur et à mesure

de la reconstitution de l'historique actuellement en cours et qui lui pose quelques difficultés, compte tenu de l'ancienneté des informations recherchées.

1.3.2 L'absence de libération de retenues de garantie anciennes

La retenue de garantie pratiquée sur le montant des sommes dues à un prestataire dans le cadre d'un marché public a pour objet de couvrir les réserves à la réception des travaux, fournitures ou services. Son montant est plafonné à 5 % du montant du marché. Cette retenue doit être restituée à l'expiration du délai de garantie.

La chambre note que les retenues de garantie, comptabilisées au compte 404.7 croissent régulièrement, passant de 84 à 142 millions de FCFP entre 2006 et 2010, soit une augmentation de 60%.

La ville estime que cette progression s'explique, en partie, par l'accroissement du nombre de marchés conclus ces dernières années.

Dans la liste des retenues de garantie détaillée à la fin de l'exercice 2010, se trouvent des opérations anciennes, dont certaines ont été réalisées en 2001.

Les éléments recueillis lors de l'instruction par la chambre montrent que très peu de garanties ont été conservées à bon droit, dans le cadre de litiges en cours (deux exemples uniquement).

Pour l'essentiel, il s'agit d'une mainlevée tardive des cautions, pour laquelle aucune explication précise n'a été apportée. On relève également, que dans de nombreux cas, les titres ont bien été émis par les services, mais qu'ils n'ont toujours pas été soldés. Enfin, pour certains d'entre eux, aucune explication n'a pu être apportée.

La chambre rappelle la nécessité de veiller à l'avenir, en liaison étroite avec le comptable public, à un meilleur suivi de la gestion et de la comptabilité des retenues de garantie.

La juridiction prend acte des aménagements apportés mi-2012 au logiciel comptable de la commune afin d'opérer un meilleur suivi avec la collaboration des services gestionnaires et de ceux de la trésorerie.

2 La Situation financière rétrospective de la ville de Nouméa sur la période 2007-2011

L'analyse financière consiste à examiner les conditions dans lesquelles la commune parvient à dégager de sa section de fonctionnement une capacité d'épargne suffisante pour lui permettre de contribuer au financement de ses dépenses d'investissement (remboursement de ses emprunts et dépenses d'équipement). Cette analyse passe donc d'abord par l'examen de l'évolution et du niveau des recettes et des dépenses de fonctionnement déterminant l'autofinancement, avant de s'intéresser aux conditions dans lesquelles la couverture du besoin de financement de l'investissement est assurée.

Dans son précédent rapport, la chambre constatait que la situation financière de la ville entre 2002 et 2006 apparaissait certes satisfaisante au regard des indicateurs d'analyse habituellement utilisés pour l'évaluer, mais n'en demeurait pas moins fragile.

En effet, en dépit d'une bonne maîtrise de ses charges de personnel et de l'existence de marges de manœuvre en matière fiscale, la commune se devait de surveiller l'évolution de ses dépenses de fonctionnement et de faire face aux besoins importants en matière d'investissements, ces deux catégories de charges étant largement liées à la croissance de la population communale.

Les développements qui suivent montrent que ces principaux constats demeurent valables sur la période 2007-2011.

2.1 La formation de l'autofinancement

2.1.1 Les produits réels de fonctionnement

Les produits réels de fonctionnement de la commune de Nouméa sont constitués, pour l'essentiel de produits de gestion :

En MF CFP (arrondis)

Produits réels de fonctionnement	2007	2008	2009	2010	2011
Produits de gestion	14 139	16 642	15 346	16 730	18 308
Produits financiers	34	36	7	1	0,4
Produits exceptionnels *	318	147	95	136	54
Total (arrondi)	14 491	16 825	15 448	16 867	18 362

* hors cession d'immobilisation

Ces produits de fonctionnement ont augmenté de 29 % entre 2007 et 2011, soit une moyenne annuelle d'environ 7,1% l'an, c'est-à-dire un peu moins que les charges de fonctionnement (7,5 %).

Toutefois, des fluctuations sensibles sont constatées d'un exercice à l'autre :

	2008	2009	2010	2011
Evolution n/n-1	17,7%	-7,8%	9%	9,4%

La principale explication réside dans la volatilité du montant de la dotation du fonds intercommunal de péréquation au cours de la période :

En MF CFP (arrondis) (FIP)

2007	2008	2009	2010	2011
4 102	6 026	4 541	4 809	5 099

C'est la croissance des impôts et taxes qui explique principalement l'augmentation constatée des produits de gestion, leur montant étant passé de 4,7 à 7,6 milliards de Francs :

En MF CFP (arrondis)	2007	2008	2009	2010	2011
Produits de gestion	14 139	16 642	15 346	16 730	18 308
<i>dont produits des services et du domaine</i>	1 212	1 168	1 255	1 665	1 456
<i>dont impôts et taxes</i>	4 720	5 595	5 234	6 133	7 589
<i>dont dotations et subventions</i>	7 006	8 792	7 696	7 792	8 124
<i>dont autres produits de gestion courante</i>	1 185	1 079	1 147	1 122	1 116
<i>dont atténuations de charges</i>	15	8	13	17	23

Lors de son précédent contrôle, la CTC avait relevé le caractère atypique de la structure des produits de fonctionnement de la collectivité par rapport à ce qui est observé dans l'ensemble des communes calédoniennes, les dotations reçues par Nouméa y occupant une place sensiblement plus réduite.

Cette caractéristique demeure durant la période 2007-2011 même si elle a tendance à s'estomper. Ce constat conduit à s'interroger sur les causes de ce phénomène.

2.1.1.1 L'importance des dotations, bien inférieure à celle des autres communes calédoniennes, peut soulever la question des critères d'octroi de ces concours financiers

En 2011, les produits de fonctionnement réels étaient constitués à 44 % de dotations, (dotation globale de fonctionnement (DGF) et du fonds intercommunal de péréquation (FIP) notamment), à 41 % de recettes fiscales et à 15 % d'autres produits.

La CTC a déjà eu l'occasion de relever le caractère atypique de la structure des produits de fonctionnement de la collectivité par rapport à ce qui est observé dans l'ensemble des communes calédoniennes.

Le montant par habitant des dotations constituées de la dotation globale de fonctionnement et du fonds intercommunal de péréquation y est en effet plus faible que la moyenne constatée en province Sud et a fortiori, en Nouvelle-Calédonie :

Recettes de fonctionnement en F/habitant année 2011	Données de la ville de Nouméa	Moyenne communes Province Sud	Moyenne communes Nouvelle-Calédonie
Total produits fonctionnement	186 224	166 062	154 510
centimes additionnels	53 214	33 513	23 054
autres impôts et taxes	23 592	20 231	14 532
<i>sous-total fiscalité</i>	<i>76 806</i>	<i>53 744</i>	<i>37 586</i>
DGF	27 748	27 007	29 040
FIP fonctionnement	51 610	56 892	64 467

Source : direction des finances publiques de Nouvelle-Calédonie - fiches de situation financière 2011 des communes

Converties en pourcentage, ces données par habitant montrent que les dotations DGF et FIP « fonctionnement » de la ville de Nouméa se situent à 43 %, soit 8 points en dessous de la moyenne provinciale et 18 points sous la moyenne calédonienne :

Structure recettes de fonctionnement en F/habitant année 2011	Données de la ville de Nouméa	Moyenne communes province Sud	Moyenne communes Nouvelle-Calédonie
Total produits fonctionnement			
centimes additionnels	29%	20%	15%
autres impôts et taxes	13%	12%	9%
sous-total fiscalité	41%	32%	24%
DGF	15%	16%	19%
FIP fonctionnement	28%	34%	42%
sous-total DGF+FIP fonctionnement	43%	51%	61%

Source : CTC à partir des fiches précitées.

Partant de ce constat et de l'analyse des critères du FIP, Nouméa soulignait dans sa réponse aux observations définitives du précédent rapport, le caractère pénalisant du critère « population » du FIP, lequel est le plus important (43%), entièrement faussé selon elle par la comptabilisation des doubles comptes. La ville appelait donc de ses vœux une révision de ce critère pour lui permettre d'obtenir la dotation qu'elle estime être en droit d'attendre.

La CTC évoquait également pour sa part la nécessité de l'actualisation des données prises en compte dans le calcul (voirie, superficie).

Concernant l'actualisation du critère « voirie », mis en sommeil par la Nouvelle-Calédonie, la ville indiquait qu'il existe une conception divergente entre les services municipaux et ceux de la Nouvelle-Calédonie sur la définition, le mesurage des voies, leurs nomenclatures liées à leurs coûts d'entretien, leurs valeurs, ces éléments restant toujours à actualiser.

La ville avait pris note que la chambre l'encourageait à rechercher avec la Nouvelle-Calédonie, une solution commune de nature à réactiver le critère « voirie ».

Toutefois, les choses sont jusqu'à très récemment, restées en l'état alors même que des arguments sérieux militent pour une révision des modalités de calcul de la dotation du FIP.

Ainsi, les éléments pris en compte dans le critère voirie (qui correspond à 27 % du calcul du FIP) paraissent obsolètes : les coûts de référence établis en 1994 n'ont pas été revus depuis 2002 et la méthode de calcul du kilométrage date de 1988. Elle ne tient pas compte en outre, de l'existence de routes à quatre voies présentes sur l'agglomération nouméenne.

La voirie de chaque commune est répartie en trois catégories (chemins ruraux, routes municipales et voies urbaines), chacune étant affectée d'un coefficient de pondération (1, 2 ou 3) qui permet de déterminer le linéaire de voirie pondéré pris en compte dans l'allocation du FIP.

Les conditions de classification des voiries dans l'une de ces trois catégories soulèvent également des interrogations. Ainsi, à titre d'exemple, pour ne s'en tenir qu'à la comparaison entre les trois communes constituant la province des Iles et qui sont relativement comparables, on constate qu'au 30 septembre 2011, 36 % des routes

d'Ouvéa sont classées en voies urbaines, alors qu'il n'y en a aucune à Lifou, qui est pourtant la capitale provinciale.

Cet exemple et la remise en question, par certaines communes, dont Nouméa, de la prise en compte des doubles comptes dans le critère population (qui pèse pour 43 % dans le calcul du FIP) plaident pour une évolution du dispositif sans pour autant porter atteinte au principe du rééquilibrage énoncé dans l'accord de Nouméa, tel qu'interprété par le Conseil constitutionnel⁵.

Parallèlement à cette analyse faite dans le cadre du rapport d'observations de la ville de Nouméa, la chambre a décidé d'appeler l'attention du haut-commissaire de la République et du président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie sur cette problématique. Seul le représentant de l'Etat a fait parvenir une réponse qui souligne que la révision des critères relève de la responsabilité du comité de gestion du FIP, dont le secrétariat est assuré par les services du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie. Il rappelle également dans sa réponse que des travaux relatifs au classement des voiries ont été lancés mais qu'ils n'ont pu aboutir du fait des difficultés à définir des critères communs aux communes urbaines et rurales.

De son côté, la ville de Nouméa a adressé au gouvernement des propositions concernant l'évolution des critères entrant dans le calcul du FIP, suite à la création d'un groupe de travail décidée en 2011.

La chambre encourage effectivement la ville à relancer le gouvernement sur les critères du FIP.

2.1.1.2 L'existence d'une richesse fiscale particulière de la capitale peut expliquer également la spécificité de la structure des ressources

La comparaison avec la structure des recettes de l'exercice 2007 montre cependant que la particularité nouméenne a tendance à être gommée par l'augmentation des produits de la fiscalité touchant l'ensemble des communes (que ceux-ci proviennent des centimes additionnels ou de la mise en place de la taxe communale d'aménagement à compter de 2010).

La part des produits fiscaux dans les recettes de fonctionnement a progressé pour Nouméa, comme pour les autres communes de Nouvelle-Calédonie. Toutefois, comme le montre le tableau ci-après, cette augmentation a été moins forte dans la capitale que dans les autres communes. En effet, elle est passée de 31 à 41 %, alors que dans le même temps, elle a été portée de 13 à 32 % pour la moyenne des communes de la province Sud et de 8 à 24 % pour l'ensemble des communes de Nouvelle-Calédonie.

⁵ Voir à cet égard l'avis du Conseil d'Etat en date du 13 janvier 2011 (avis n° 384.776)

En % produits réels de fonctionnement	Nouméa		Moyenne province Sud		Moyenne NC	
	2007	2011	2007	2011	2007	2011
Produits fiscaux	31%	41%	13%	32%	8%	24%
DGF	16%	15%	22%	16%	24%	19%
FIP	27%	28%	44%	34%	51%	42%

Source : CTC à partir des fiches de situation financière établies par la direction des finances publiques de Nouvelle-Calédonie

Il faut donc également prendre en compte la spécificité fiscale nouméenne tenant à l'existence de bases permettant de lever des centimes additionnels, dont le produit a fortement cru au cours de la période, passant de 3 à 5,2 milliards de Francs entre 2007 et 2011. En outre, en 2013, la commune devrait recevoir des centimes additionnels importants sur les dividendes versés en 2012 par la SLN (estimés à 1,8 MdF pour Nouméa).

La commune bénéficie également de la taxe sur les jeux, d'un montant annuel supérieur à 500 millions de F CFP et à compter de 2011, la commune enregistre les produits générés par la taxe communale d'aménagement⁶ instaurée en 2010.

En MF CFP (arrondis)

Détail impôts et taxes	2007	2008	2009	2010	2011
Dont centimes additionnels	3 066	3 834	3 416	4 248	5 258
Dont taxe sur l'électricité	853	915	949	954	1010
Dont taxe sur les jeux	469	504	525	537	550
Dont produits amendes de police	200	197	247	219	208
Dont taxes de circulation	97	104	62	118	120
Dont taxe communale d'aménagement	0	0	0	23	409

Les taux des centimes additionnels, des impôts, droits et taxes qui n'avaient pas atteint les plafonds fixés par le Congrès de la Nouvelle-Calédonie, ont été relevés au 1^{er} janvier 2010 dans les conditions suivantes :

- contribution des patentes de 30 à 60 centimes,
- contribution foncière : de 30 à 60 centimes,
- droit d'enregistrement : de 20 à 30 centimes,
- droit de licence: de 30 à 60 centimes,

La délibération décidant du relèvement des taux souligne à juste titre les contraintes pesant sur le budget communal (un « effet de ciseau » entre des dépenses dynamiques et des recettes évoluant peu) et la nécessité de restaurer des marges de manœuvre pour faire face au besoin de financement des investissements.

La commune a ainsi utilisé toutes les marges de manœuvre en matière fiscale que la chambre avait relevées lors de son précédent contrôle (évaluées à l'époque à 1 milliard de Francs CFP). Elle rejoint à cet égard les principales communes de la province Sud qui ne disposent plus de la possibilité de majoration de leurs centimes additionnels.

⁶ droit perçu sur les permis de construire délivrés aux constructeurs individuels

Le relèvement des taux a généré des recettes supplémentaires en particulier sur les centimes additionnels perçus sur les patentes, avec un effet en 2011, compte tenu du mode de calcul de cet impôt. En revanche, la hausse du taux en matière de droits d'enregistrement n'a pas permis de compenser le tassement des transactions immobilières sur l'année 2011, après une année 2010, il est vrai assez exceptionnelle.

L'impact favorable de la conjoncture économique se fait sentir sur le montant des centimes perçus lors de la distribution des bénéfices dans les sociétés, avec également une bonne année 2011⁷. A cet égard, Nouméa qui accueille 56 % des entreprises de la Nouvelle-Calédonie⁸, dispose d'une ressource fiscale non négligeable, égalant, avec 1,2 milliard de Francs CFP en 2011, près du quart des produits des centimes additionnels.

En MF CFP (arrondis)

<i>Détail des centimes additionnels</i>	2007	2008	2009	2010	2011
Contribution des patentes	1 038	1 184	1 363	1 325	2 278
IRVM	963	1 361	990	984	1 256
Droits d'enregistrement	842	1 054	816	1 418	1 180
Contribution foncière	195	207	217	461	481
Licences	28	29	30	61	64
Total	3 066	3 834	3 416	4 248	5 258

Source : ville de Nouméa

S'agissant des autres taxes perçues par la commune, la chambre observe que Nouméa n'a pas mis en œuvre la recommandation de la chambre l'incitant à engager des démarches auprès de la Nouvelle-Calédonie en vue de l'instauration d'une taxe de séjour et d'une taxe sur la publicité. Lors de l'instruction, les services de la ville ont évoqué la priorité donnée à la mise en place de la taxe communale d'aménagement, qui a conduit à geler le dossier relatif à ces deux autres taxes.

La chambre estime que la mise en place de la taxe de séjour et de la taxe sur la publicité, qui relève de la compétence de la Nouvelle-Calédonie, devrait être intégrée à la nécessaire réforme du financement des communes, et donc de la rénovation de la fiscalité locale.

La juridiction a d'ailleurs décidé de saisir le président du Congrès de la Nouvelle-Calédonie de cette question dans le cadre d'une communication prévue par l'article LO. 262-43-2 du code des juridictions financières⁹.

⁷ L'impôt sur le revenu des valeurs mobilières (IRVM) s'applique aux personnes morales distributrices de dividendes ayant leur siège social en Nouvelle-Calédonie. Avant distribution des dividendes, la société prélèvera l'IRVM sur chaque part et le reversera à la recette des services fiscaux. Le taux est de 10% auquel il faut ajouter la CES et les centimes additionnels communaux soit un total de 13,25%.

⁸ Source CEROM Les entreprises de la Nouvelle-Calédonie Avril 2011.

⁹ Lorsqu'à l'occasion de ses contrôles la chambre territoriale des comptes relève les faits de nature à justifier une amélioration des règles de droit dont l'édition rentre dans la compétence de la Nouvelle-Calédonie, elle peut demander à son président d'adresser une communication au président du congrès à ce sujet.

2.1.2 Les charges réelles de fonctionnement.

Comme pour les produits, les charges réelles de fonctionnement sont avant tout constituées des charges de gestion :

En MF CFP (arrondis)	2007	2008	2009	2010	2011
Charges de gestion	11 318	12 077	13 113	14 386	15 126
Charges financières	235	246	273	180	175
Charges exceptionnelles	80	43	69	73	40
Total charges réelles de fonctionnement	11 633	12 366	13 454	14 639	15 342

Les charges de gestion ont progressé davantage que les produits, puisque entre 2007 et 2011, elles ont augmenté de 34 % (contre 29 % pour les recettes). La moyenne annuelle de progression des charges (7,5 %) est également légèrement supérieure à celle des produits de (7,1 %), mais avec une courbe « en cloche », augmentant jusqu'à l'exercice 2010 (où le taux de croissance atteint près de 10 %) et diminuant de près de moitié sur 2011.

	2008	2009	2010	2011
Evolution n/n-1	6,71%	8,57%	9,71%	5,15%

Les charges de gestion sont composées pour l'essentiel de charges de personnel et de charges à caractère général. La structure des dépenses a évolué au cours de la période 2007-2011 avec une progression de la part des charges à caractère général et des autres charges de gestion courante et un recul de celles relatives aux personnels :

Structure charges de gestion	2007	2008	2009	2010	2011
dont charges à caractère général	35,68%	38,10%	37,76%	40,22%	39,45%
dont charges de personnel	48,76%	47,52%	46,66%	45,10%	44,50%
dont autres charges de gestion courante	15,56%	14,38%	15,58%	14,67%	16,01%

L'examen de l'évolution des masses financières représentées par ces différentes catégories de dépenses permet de quantifier cette tendance :

En MF CFP (arrondis)

Principales charges de gestion	2007	2008	2009	2010	2011
Total des charges de gestion	11 318	12 077	13 113	14 386	15 126
<i>dont charges à caractère général</i>	<i>4 038</i>	<i>4 602</i>	<i>4 952</i>	<i>5 786</i>	<i>5 967</i>
<i>dont charges de personnel</i>	<i>5 518</i>	<i>5 739</i>	<i>6 118</i>	<i>6 489</i>	<i>6 732</i>
<i>dont autres charges de gestion courante</i>	<i>1 761</i>	<i>1 737</i>	<i>2 043</i>	<i>2 111</i>	<i>2 421</i>

Le tableau ci-après confirme que la progression annuelle des charges à caractère général et des autres charges de gestion courante a été sensible :

Evolution charges de gestion	2008	2009	2010	2011
total des charges de gestion	6,71%	8,57%	9,71%	5,15%
<i>dont charges à caractère général</i>	14%	8%	17%	3%
<i>dont charges de personnel</i>	4%	7%	6%	4%
<i>dont autres charges de gestion courante</i>	-1%	18%	3%	15%

Les charges à caractère général sont de loin les plus dynamiques, leur montant étant passé de 4 à près de 6 milliards entre 2007 et 2011.

Elles sont notamment constituées des dépenses liées à l'environnement (collecte des ordures ménagères, propreté urbaine, entretiens des espaces verts), à l'entretien des voies, des matériels et bâtiments communaux, aux consommations d'eau, d'électricité et de carburant, à des contrats de prestations de service.

Les plus fortes croissances en coût concernent la propreté urbaine (+ 46 % avec un taux moyen d'évolution de l'ordre de 10 % par an), l'entretien des espaces verts (+ 76 % et 16 % de croissance annuelle moyenne) ou les contrats de prestation de service (+ 246 % et un rythme d'augmentation moyen de 56 %).

En 2011, ces trois postes représentaient à eux seuls, 53 % des charges à caractère général contre 48 % en 2007.

Lors de l'instruction par la chambre, les services de la ville ont précisé que ces augmentations provenaient notamment des résultats des nouveaux appels d'offres intervenus dans le secteur de la propreté urbaine et de l'entretien des espaces verts, pour lesquels la commune a constaté une hausse significative du prix des prestations. La collectivité a également indiqué qu'une prestation nouvelle d'assistance à la gestion du service avait été intégrée au contrat d'enlèvement des ordures ménagères (pour un coût de 162 MF CFP en 2010 et 184 MF CFP en 2011). Ces prestations portant notamment sur les relations avec les usagers, précédemment réalisées en régie, sont désormais assurées par l'entreprise. Les agents municipaux ont été redéployés sur d'autres missions, ce qui induit un surcoût pour la collectivité.

Dans le domaine de l'entretien des espaces verts, la ville a également indiqué que l'augmentation provenait notamment d'une intensification des travaux d'élagage dans certains secteurs de la ville dans le cadre des priorités définies en matière de sécurité publique.

La chambre recommande néanmoins à la ville de veiller tout particulièrement à l'évolution de ces catégories de dépenses qui constituent, eu égard à leur montant, des enjeux importants dans le cadre de la nécessaire maîtrise de ses charges (cf infra). A ce titre l'année 2011, marque d'ailleurs un net repli, avec une hausse limitée à 3 %.

Dans sa réponse aux observations provisoires, la ville indique que les services travaillent sur des pistes de réduction des dépenses, notamment sur la propreté urbaine, en tentant d'optimiser les services rendus en matière de collecte des déchets.

en milliers de FCFP (arrondis)	2007	2008	2009	2010	2011
eau et assainissement			72 057	106 012	84 718
électricité	298 812	310 754	316 916	314 088	332 113
carburant	37 776	44 170	38 682	39 642	50 141
alimentation	28 638	27 994	32 785	37 184	30 783
fournitures d'entretien	92 082	79 284	100 434	95 232	83 762
fournitures petits équipement	18 730	22 901	38 974	32 577	31 596
fournitures voirie	23 642	28 770	40 222	33 699	38 028
vêtements travail	23 233	30 152	29 326	21 349	50 153
fournitures administratives	25 531	25 535	31 485	31 530	30 926
fournitures scolaires	67 445	61 629	62 772	68 760	58 074
autres matières et fournitures	21 727	26 295	27 418	32 624	29 738
prestations propreté urbaine	1 513 262	1 649 126	1 711 249	2 118 284	2 203 758
locations mobilières et immo.	81 246	94 002	127 182	169 830	157 238
charges copropriété	25 609	44 009	22 662	37 932	43 792
entretien espaces verts	274 257	352 485	341 368	417 303	483 965
entretien bâtiments municipaux	225 511	270 681	330 376	292 350	306 415
entretien voies et réseaux	260 110	447 170	458 737	456 390	304 232
entretien matériel	119 938	113 274	119 923	137 941	201 838
assurances	52 164	54 233	58 091	61 939	70 183
frais études et recherche	26 336	32 217	39 488	60 113	121 747
frais formation	21 475	25 757	35 543	27 743	39 137
prestations service (intervenants)	138 236	208 490	199 552	380 146	478 256
honoraires	17 879	30 504	26 458	49 264	24 505
frais acte contentieux	22 574	10 060	13 009	20 495	24 163
annonces insertions	20 975	27 934	19 570	20 540	21 828
fêtes cérémonies	78 838	60 365	86 723	84 221	119 198
frais d'imprimés	18 595	28 454	20 643	18 860	20 241
frais de publication	15 491	16 448	16 226	26 972	20 978
frais de communication		23 796	26 611	50 538	69 293
transports administratifs	8 163	10 832	9 831	9 462	14 339
affranchissement	15 821	15 357	13 298	9 430	8 480
télécommunication	82 566	81 731	75 364	100 697	93 582
gardiennage	37 237	48 051	54 621	59 434	93 968
nettoyage locaux	20 355	22 760	27 124	32 995	68 594
mise à dispo de personnels (CDE)	29 505	34 471	20 241	34 984	29 975
recouvrement centimes additionnels	77 093	88 352	94 712	97 212	130 602
Total	3 820 852	4 448 043	4 739 673	5 587 772	5 970 339
Total charges à caractère général	4 037 990	4 601 500	4 951 515	5 786 499	5 967 409

Les charges de personnel constituent de manière tout à fait classique, le premier poste de dépenses de fonctionnement pour la commune, qui comptait fin 2011, 1 321 agents¹⁰. Leur montant a progressé de 1,2 milliard de Francs passant de 5,5 à 6,7 milliards au cours de la période 2007-2011. La chambre enregistre qu'elles ont augmenté à un rythme moins soutenu que les charges à caractère général avec une augmentation de 22 % et une croissance moyenne annuelle de l'ordre de 5 %. Ceci est également inférieur à la progression des recettes de gestion (+ 29 % sur la période et 7,1 % de moyenne annuelle).

¹⁰ Dont 1 239 titulaires et 82 non titulaires-source compte administratif 2011.

Compte tenu de l'évolution naturelle des dépenses résultant du glissement vieillesse technicité ¹¹ évalué généralement à 2 % par an, l'impact des autres facteurs qu'ils soient décidés par la collectivité (créations de postes, revalorisation des régimes indemnitaires) ou qu'ils s'imposent à elle (mesures catégorielles, évolutions de la valeur du point d'indice, cotisations patronales) apparaissent limités et témoignent, comme l'avait déjà relevé la chambre lors du précédent contrôle, d'une bonne maîtrise des charges de personnel.

Les autres charges de gestion courante, comme les charges à caractère général, connaissent une augmentation supérieure à celle des produits de gestion, avec une hausse de 37 % et un rythme annuel de 9 %.

Elles sont constituées pour l'essentiel des subventions versées à des établissements publics communaux (centre communal d'action sociale, caisse des écoles), des subventions allouées à des associations et des contributions au fonctionnement des organismes de regroupement auxquels adhère la commune (comme le syndicat intercommunal du grand Nouméa (SIGN) ou le syndicat mixte des transports urbains).

en millions de FCFP (arrondis)	2007	2008	2009	2010	2011
Rappel : total des dépenses	1 761	1 737	2 043	2 111	2 421
contribution organismes de regroupement	168	195	201	190	723
subvention CCAS	333	359	436	386	483
subvention caisse des écoles	264	303	282	445	436
subventions aux personnes privées	700	724	844	937	623

La forte augmentation des contributions aux organismes de regroupement s'explique par différentes modifications intervenues en 2010 dans l'intercommunalité de l'agglomération, ce qui va dans le sens d'une meilleure mutualisation des usagers des différentes communes de l'agglomération.

Les activités du syndicat intercommunal à vocation unique (SIVU) du traitement des déchets ont été reprises par le SIGN. Un syndicat mixte des transports urbains a été créé fin 2010. A compter de 2011, la subvention contractuelle que la ville versait à l'exploitant du réseau (groupement d'intérêt public (GIE) KARUIA) constitue désormais une contribution versée au syndicat mixte. Le montant des subventions au GIE était de 382 MF en 2010, soit 41 % du montant total des subventions.

¹¹ Le GVT peut être défini comme la part de l'évolution des salaires résultant du déroulement de carrière de chaque agent qui découle d'un avancement automatique sur la grille indiciaire (composante vieillesse), d'une promotion au choix (composante glissement) ou d'un changement de corps ou de grade par concours (technicité). Il s'agit d'une notion, à effectifs et structures d'effectifs constants, qui ne tient pas compte de certains facteurs d'évolution de la masse salariale (augmentation de la valeur du point, mesures catégorielles).

en millions de FCFP (arrondis)	2007	2008	2009	2010	2011
contribution organismes de regroupement	168	195	201	190	723
<i>dont SIGN</i>	16,5	48	26	88	146
<i>dont SMTU</i>					506
<i>dont SIVU déchets</i>	59	58	63	8	
<i>dont SIVU TRANSCO</i>	22,5	27	37	27	
<i>dont aquarium</i>	73	56	72	75	71
Subvention GIE Karuia	350	328	370	382	0

Cette modification se traduit par une diminution apparente du montant des subventions versées à des personnes privées. Mais, en raisonnant à périmètre constant (c'est-à-dire en neutralisant cette subvention à l'exploitant du réseau de transport), le montant des concours financiers aux personnes privées progresse constamment pour atteindre une hausse de 78 % sur la période 2007-2011, passant de 350 à 623 MF CFP.

Les sept principaux bénéficiaires représentent plus de la moitié des subventions, avec des évolutions notables pour certains d'entre eux comme l'association Nouméa centre-ville, l'association Active ou la direction diocésaine de l'enseignement catholique.

Il convient également de noter qu'une part importante des autres charges de gestion courantes est constituée des subventions versées au CCAS et à la caisse des écoles de Nouméa. Elle est passée de 34 à 38 % du total de ces dépenses, du fait d'une augmentation de 54 % de leur montant (passant de 597 à 919 MF CFP).

en millions de FCFP (arrondi)	2007	2008	2009	2010	2011
subventions aux associations	350	396	474	555	623
dont direction diocésaine enseignement	43	44	49,5	63	70
dont Nouméa centre-ville	27	48	54	53	67
dont loisirs et culture (RRB)	34	36	40	40	40
dont association Active (ex régies de quartier)	15	15	12	23	35
dont Théâtre de l'Ile	39	32	40,5	35	36
dont Fédération accompagnement et soutien enfance	28	36	36	36	37
dont mission insertion des jeunes	18	18	36	36	36

La chambre appelle donc l'attention de la ville de Nouméa sur l'augmentation sensible de ces subventions accordées aux associations.

2.1.3 L'évolution de l'autofinancement

La chambre rappelle le caractère atypique de l'exercice 2008 du fait du niveau très élevé des recettes provenant du FIP (+ 2 milliards de F CFP par rapport à 2007), qui peut dans une certaine mesure, venir fausser l'analyse que l'on peut faire de l'évolution de l'épargne de la collectivité au cours de la période. C'est le cas pour toutes les collectivités calédoniennes.

En MF CFP (arrondis)	2007	2008	2009	2010	2011
Excédent brut de fonctionnement	2 821	4 565	2 233	2 344	3 182
Capacité d'autofinancement brute	2 867	4 469	2 002	2 228	3 021
Ratio épargne brute/ RRF(1)	20 %	27 %	13 %	13 %	16 %
Capacité d'autofinancement nette	2 277	3 950	1 075	1 678	2 454

(1) RRF : recettes réelles de fonctionnement

La chambre constate que, même si la ville de Nouméa dispose tout au long de la période, d'une épargne lui permettant de rembourser ses dettes et de contribuer de manière significative au financement de l'investissement, un tassement de l'autofinancement communal est observé en 2009¹² et 2010.

Il faut attendre l'exercice 2011 pour voir la commune renouer avec des niveaux plus conséquents qui s'expliquent par l'effet conjugué d'une hausse des produits (en une augmentation du FIP, relèvement des taux de la fiscalité additionnelle) et d'une évolution maîtrisée des charges qui, pour la première fois sur la période¹³, est inférieure à celle des produits.

Le tableau ci-après illustre ces évolutions :

Evolution produits/charges gestion	2008	2009	2010	2011
Produits	17,7%	-7,8%	9,0%	9,4%
Charges	6,71%	8,57%	9,71%	5,15%

Définition des termes employés :

- *L'excédent brut de fonctionnement (EBF) est la différence entre les produits courants de gestion et les charges courantes de gestion ;*
- *La capacité d'autofinancement (CAF) brute se déduit de l'EBF en intégrant les opérations financières et exceptionnelles (hors produits de cession des immobilisations) ;*
- *La capacité d'autofinancement nette, calculée à partir du solde précédent en déduisant l'amortissement du capital de la dette, permet de mesurer la ressource disponible pour le financement des investissements une fois la dette remboursée.*

2.2 Le financement de l'investissement

2.2.1 Les dépenses réelles d'investissement

Les dépenses réelles d'investissement sont essentiellement constituées des dépenses d'équipement, et plus accessoirement du remboursement du capital de la dette.

En MF CFP (arrondis)	2007	2008	2009	2010	2011
Total dépenses d'investissement	3 248	4 030	4 501	5 362	5 652
dont dépenses d'équipement*	2 576	2 436	3 450	4 772	5 016
dont remboursement capital dette	590	519	928	550	567

* y compris les subventions d'investissement à compter de 2010

¹² Il faut néanmoins tenir compte du fait qu'en 2009 la capacité d'autofinancement nette est amputée du fait de remboursements anticipés d'emprunts pour un montant d'environ 334 MF CFP

¹³ hormis l'année 2008 qui doit être neutralisée compte tenu de son caractère atypique.

Le volume des dépenses d'équipement a sensiblement augmenté au cours de la période, celles-ci passant de 2,6 à 5 milliards entre 2007 et 2011.

Les opérations relatives aux aménagements de voirie et urbains, les infrastructures scolaires et sportives et celles concernant l'eau et l'assainissement représentent les deux principaux secteurs d'investissement de la commune.

La chambre estime qu'il est difficile d'établir des comparaisons pertinentes pour mesurer l'effort d'équipement avec les autres communes calédoniennes, car Nouméa assume indéniablement des charges de centralité. De même, la simple référence aux communes métropolitaines relevant de la même strate démographique ne permet pas de prendre suffisamment en compte les spécificités locales tenant à l'étendue des besoins ou aux conditions économiques de leur satisfaction (nombre restreint d'entreprises susceptibles de répondre aux appels d'offres, surcoûts liés à l'insularité, etc...).

S'agissant du montant du remboursement annuel du capital de la dette, évolue quant à lui relativement peu au cours de la période, à l'exception notable de l'exercice 2009 où la commune a procédé au remboursement anticipé de plusieurs emprunts pour un montant global d'environ 334 MF CFP (cf supra). De ce fait, la part de ces dépenses a tendance à diminuer de 23 à 11 %, sous l'effet mécanique de l'augmentation du volume global des charges d'investissement.

2.2.2 Les ressources d'investissement

Les ressources d'investissement sont constituées du financement disponible et de l'emprunt.

Le financement disponible correspond à la somme des ressources définitives dont la commune dispose pour investir, une fois le remboursement du capital de la dette effectué. Ces ressources sont soit d'origine interne (capacité d'autofinancement net et cession d'immobilisations), soit d'origine externe (essentiellement des subventions accordées par d'autres personnes publiques comme l'Etat, la Nouvelle-Calédonie ou la province Sud).

En MF CFP (arrondis)	2007	2008	2009	2010	2011
CAF nette	2 277	3 950	1 075	1 678	2 454
Subventions	801	568	975	1 347	1 186
Cessions d'immo.	3	55	9	9	14
autres	3	0	19	29	1
Financement disponible	3 084	4 573	2 078	3 063	3 655

Sur la période, il est constitué en moyenne à 69 % par l'autofinancement net, ce qui est un niveau important. Les subventions y contribuent pour leur part à hauteur d'environ 30 %. Les autres recettes occupent donc une place marginale.

Le financement de l'investissement peut également être assuré par le recours à l'endettement. Celui-ci est resté très modéré sur la période puisque des nouveaux emprunts n'ont été mobilisés que sur les exercices 2008 et 2011, à hauteur respectivement de 1 et 2 milliards de Francs.

L'encours de la dette bancaire (au 31 décembre de l'année considérée) a évolué de la manière suivante :

En MF CFP (arrondis)

2007	2008	2009	2010	2011
5 838	6 328	5 400	4 851	6 484

Le stock de la dette au 31 décembre 2011 est détenu à hauteur de 48 % par la caisse des dépôts et consignations et de 29 % par l'Agence Française de développement. Les établissements bancaires (DEXIA et BNC) ne représentent respectivement que 21% et 2 % de la dette.

La proportion des emprunts conclus à taux variable est importante puisqu'ils constituent au 31 décembre 2011, 63,5 % de l'encours de la dette. Toutefois, plus de la moitié des emprunts à taux variables sont indexés sur des indices « classiques », comme le taux du livret A ou celui du livret d'épargne populaire, ce qui ne constitue pas un risque important pour la commune.

Un seul emprunt, souscrit auprès de DEXIA en 2007, appartient à la catégorie des emprunts dits « structurés », faisant appel à un mécanisme complexe d'ajustement basé sur un différentiel entre les taux à court terme et ceux à long terme, si l'écart entre ces deux valeurs est inférieur ou égal à 20 %. Dans le cas contraire, le taux applicable est de 4,93 %, ce qui paraît élevé au regard des taux fixes auxquels sont habituellement souscrits les emprunts de la commune (autour de 5 %). C'est ce taux qui a été appliqué lors des trois premières échéances annuelles (2009 à 2011).

Ce type d'emprunts peut présenter un risque potentiel pour Nouméa selon l'évolution des conditions du marché du crédit, sur lesquelles la commune et le prêteur n'ont bien entendu aucune prise.

Toutefois, le capital restant dû sur cet emprunt (861 MF) représente environ 13 % de l'encours, ce qui induit une exposition mesurée aux risques d'évolution décrits précédemment.

Les deux ratios utilisés pour mesurer les capacités d'une collectivité à faire face à ses charges d'endettement affichent des données très satisfaisantes, compte tenu de l'évolution du montant des produits de fonctionnement et de l'autofinancement brut.

<p>1. Taux d'endettement</p> <p><i>Encours de la dette au 31-12/produits de fonctionnement</i></p> <table border="1"> <thead> <tr> <th><u>2007</u></th> <th><u>2008</u></th> <th><u>2009</u></th> <th><u>2010</u></th> <th><u>2011</u></th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>0,40</td> <td>0,38</td> <td>0,35</td> <td>0,29</td> <td>0,35</td> </tr> </tbody> </table>	<u>2007</u>	<u>2008</u>	<u>2009</u>	<u>2010</u>	<u>2011</u>	0,40	0,38	0,35	0,29	0,35	<p>Le taux d'endettement 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.</p> <p>Seuil critique = ou > 2</p>
<u>2007</u>	<u>2008</u>	<u>2009</u>	<u>2010</u>	<u>2011</u>							
0,40	0,38	0,35	0,29	0,35							
<p>2. Capacité nette de désendettement</p> <p><i>Stock dette/autofinancement brut</i></p> <table border="1"> <thead> <tr> <th><u>2007</u></th> <th><u>2008</u></th> <th><u>2009</u></th> <th><u>2010</u></th> <th><u>2011</u></th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>2,04</td> <td>1,42</td> <td>2,70</td> <td>2,18</td> <td>2,15</td> </tr> </tbody> </table>	<u>2007</u>	<u>2008</u>	<u>2009</u>	<u>2010</u>	<u>2011</u>	2,04	1,42	2,70	2,18	2,15	<p>Le ratio de capacité de désendettement mesure la durée théorique en années que la commune mettrait pour rembourser intégralement sa dette par l'affectation de sa capacité d'autofinancement brute.</p> <p>Seuil critique : = ou > 10</p>
<u>2007</u>	<u>2008</u>	<u>2009</u>	<u>2010</u>	<u>2011</u>							
2,04	1,42	2,70	2,18	2,15							

La commune dispose donc sur la période 2007-2011 d'une très bonne solvabilité qui lui assure encore, au besoin, de réelles capacités d'endettement.

La forte progression des dépenses d'équipement, à compter de l'exercice 2009, a généré un besoin de financement, dont la couverture a été principalement assurée par le prélèvement sur le fonds de roulement constitué surtout sur l'exercice 2008. Celui-ci a été ramené à 1,8 milliard de F CFP, fin 2011.

En F CFP	2007	2008	2009	2010	2011
CAF brute	2 867 434 145	4 468 736 422	2 002 337 869	2 227 689 235	3 020 857 484
Remboursement dette	590 224 169	518 783 536	927 666 120	549 722 717	567 204 884
CAF nette	2 277 209 976	3 949 952 886	1 074 671 749	1 677 966 518	2 453 652 600
Subventions	800 756 782	568 403 515	974 539 808	1 347 174 834	1 185 551 245
Cessions d'immo.	3 140 000	54 940 000	9 549 000	9 311 000	14 415 000
autres	3 432 000	270 034	19 461 098	28 737 111	532 313
Financement disponible	3 084 538 758	4 573 566 435	2 078 221 655	3 063 189 463	3 654 151 158
Dépenses d'équipement	2 576 213 859	3 436 329 559	3 449 915 680	4 772 134 307	5 016 385 433
Autres immobilisations	67 122 227	66 670 188	79 506 859	40 159 868	65 852 069
Autres dépenses	14 840 000	8 279 099	44 146 425	0	2 175 694
Total dépenses (hors emprunt)	2 658 176 086	3 511 278 846	3 573 568 964	4 812 294 175	5 084 413 196
capacité de financement	426 362 672	1 062 287 589	-1 495 347 309	-1 749 104 712	-1 430 262 038
Emprunts et dettes assimilées	373 139 184	1 009 029 150	1 299 910	712 790	2 203 503 043
variation du fonds de roulement	799 501 856	2 071 316 739	-1 494 047 399	-1 748 391 922	773 241 005
Fonds de roulement	2 228 148 949	4 299 465 688	2 753 626 611	1 057 026 367	1 830 267 372

En conclusion, la chambre constate que la commune de Nouméa a conservé durant la période 2007-2011 une situation financière satisfaisante en ce qui concerne l'autofinancement, la structure du financement de l'investissement et l'endettement.

Néanmoins, dans la lignée du constat dressé lors du précédent contrôle, la CTC estime que cette situation demeure fragile. Cette appréciation est partagée par la ville. La chambre observe que les capacités d'épargne de la commune sont directement liées au contexte économique favorable générant des dotations importantes et une croissance du produit fiscal. S'agissant de ce dernier point, Nouméa ne dispose plus de marges de manœuvre, la collectivité ayant porté en 2010 le montant de ses centimes additionnels aux plafonds prévus par la loi.

La chambre relève également une tendance à une progression des charges de gestion supérieure à celle des produits, qui paraît cependant s'infléchir en 2011.

3 L'estimation de la situation financière de la commune de Nouméa sur la période 2012-2015

Compte tenu des enjeux rappelés ci-avant, la chambre s'est intéressée aux outils mis en place par Nouméa, en matière de prospective financière avant d'examiner les perspectives d'évolution des finances communales au cours de la période 2012-2015.

3.1 Les outils de prospective budgétaires ont été développés depuis 2010, ils demeurent cependant encore assez confidentiels

A côté des analyses traditionnellement élaborées par le comptable de la collectivité et par l'Agence Française de Développement, la collectivité a mis en place depuis 2010 un outil propre de prospective financière, tenu sur tableur EXCEL. Le schéma directeur des systèmes d'information mentionne quant à lui un projet d'outil d'analyse rétrospective et prospective qui n'a cependant pas encore été lancé, mais des recherches ont été effectuées sur un produit adapté aux besoins de la collectivité.

La chambre a cependant constaté que si l'outil a été développé récemment, les résultats de ses travaux demeurent encore assez confidentiels puisqu'ils ne sont présentés qu'au maire, à quelques adjoints, ainsi qu'aux directeurs des services municipaux.

Elle note que la dimension prospective (à horizon de 3 ou 4 ans) est en effet encore absente des documents budgétaires présentés au conseil municipal, notamment lors des débats d'orientations budgétaires tenus en fin d'année qui n'évoquent que les orientations de l'exercice à venir.

La collectivité s'est pourtant déjà engagée dans une vision prospective puisqu'elle s'est dotée d'une gestion en autorisations de programmes et crédits de paiement nécessitant d'en mesurer l'impact pluriannuel. L'élaboration préconisée d'un plan pluriannuel d'investissement (cf infra) renforcerait donc la nécessité que soient présentées les perspectives d'évolution des finances communales afin de retenir le scénario et de procéder aux arbitrages entre les priorités.

Recommandation n°2 :

La chambre recommande à la collectivité de mieux intégrer le résultat des travaux internes de prospective financière, mis en œuvre depuis 2010, dans le processus d'élaboration de ses budgets devant le conseil municipal, notamment au stade du débat d'orientations budgétaires.

Dans sa réponse, la commune indique qu'elle a depuis mis en œuvre cette recommandation.

3.2 Une perspective probable de réduction des marges de manœuvre financière de la commune

Les travaux de prospective budgétaire menés par la commune au cours du premier semestre 2012 et couvrant la période 2013-2015 aboutissent à deux scénarios.

Tous les deux tablent sur une évolution de la section de fonctionnement « au fil de l'eau », la différence se situant sur le niveau effectif de l'investissement réalisé.

3.2.1 Quel que soit le scénario on constate un effet de ciseau en section de fonctionnement conduisant à une diminution des capacités d'épargne

Les hypothèses retenues pour l'évolution des dépenses de fonctionnement (taux global de 6% d'augmentation par an) ne paraissent pas hors de portée de la ville, si on les compare avec le taux enregistré sur la période 2007-2011, qui a été de 7,5 %.

Mais, ceci impliquera néanmoins une attention toute particulière concernant l'évolution de certains postes de charges ayant connu des augmentations importantes (la propreté urbaine ou l'entretien des espaces verts, etc..). Ceci est d'autant plus indispensable que les charges de personnel, qui représentent le premier poste de dépenses et ont été un facteur de modération de la progression des dépenses, sont appelées naturellement à augmenter en raison de la refonte des conventions collectives qui auront des effets de 2013 à 2015. La commune table ainsi sur une progression annuelle de 6 % (soit 1% de plus par an que sur la période 2007-2011).

Les hypothèses envisagées pour la croissance des recettes tablent quant à elles sur une progression de 3 % par an, ce qui est nettement inférieur à ce qui a été constaté entre 2007 et 2011 (+ 7,1 %). Cette démarche volontairement prudente de la part de la commune est compréhensible eu égard aux difficultés de l'exercice et compte tenu des aléas pesant sur la conjoncture économique (volatilité du niveau des dotations, rendement aléatoire des recettes des centimes additionnels).

Ainsi, de bonnes surprises peuvent toujours intervenir, comme ce sera le cas vraisemblablement en 2013, puisque la commune devrait bénéficier de centimes additionnels importants (IRVM) sur les dividendes versés en 2012 par la SLN (estimés à 1,8 MdF).

La commune n'a cependant pas de véritable maîtrise sur ces évènements qui dépendent de décisions des acteurs économiques.

Le différentiel d'évolution entre les recettes et les dépenses devrait donc engendrer mécaniquement une érosion des capacités d'épargne de la commune estimée aux alentours de 568 MF en 2015 contre 2,45 MdF en 2011.

En MF CFP (arrondis)	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Capacité d'autofinancement nette	1 678	2 454	2 277	1 615	1 170	568

Cette démarche prudente paraît effectivement de mise.

3.2.2 Selon l'effort d'investissement consenti, une détérioration plus ou moins forte et rapide de la solvabilité de la commune apparaît

Le premier scénario retient un effort d'investissement plafonné à 5,1 MdF par an. Ce niveau, qui correspond à celui de l'exercice 2011 est considéré par les services de la commune comme étant la limite de sa capacité de mandatement, compte tenu du plan de charges des services municipaux, qu'ils soient opérationnels ou fonctionnels (direction des finances).

La ville estime également qu'elle ne pourrait augmenter le recours à la maîtrise d'ouvrage déléguée ou à la concession qu'elle a utilisée pour élever le volume de ses investissements. Selon elle, cette piste trouverait inévitablement ses limites dans le tissu économique, insuffisamment préparé pour répondre à la demande dans certains domaines techniques.

Ce scénario¹⁴ table sur une mise en œuvre normale du contrat d'agglomération, la commune estimant pourtant que des hypothèques planent encore sur le financement des engagements qui ont été contractualisés l'an passé avec l'Etat et la province Sud.

La diminution des capacités d'épargne nécessiterait un recours accru à l'emprunt, l'encours de la dette passant de 6,5 à 10, 5 MdF entre 2011 et 2014. Il s'en suivrait une détérioration rapide de la solvabilité de la commune, c'est-à-dire un allongement de la durée théorique de remboursement de sa dette si elle y affectait la totalité de son épargne. Celle-ci passerait à près de 9 ans en 2014 et à 17 années en 2015, ce qui ne serait pas très favorable puisque la durée est supérieure à celle des emprunts (15 ans).

Le second scénario, recense quant à lui l'ensemble des investissements dont la réalisation est envisagée si l'on fait masse, des opérations votées, de celles du contrat d'agglomération et des différentes « feuilles de route » identifiant les projets souhaités par les élus.

La pertinence d'un tel scénario paraît relativement limitée, voire improbable quand on examine la courbe des investissements prévus.

En effet, celle-ci passerait par des pics en 2013 et 2014 qui excèderaient très largement les capacités évoquées par la commune elle-même (5 MdF), avec notamment 8,7 MdF en 2013.

Il va sans dire que l'impact sur l'endettement communal et la solvabilité de la collectivité s'en trouveraient touchés, avec 16 MdF d'encours de dette en 2014 et un ratio de désendettement de 19 années, ce qui correspond à une situation dégradée (la durée théorique de remboursement étant supérieure à celle des emprunts qui est de 15 ans).

¹⁴ Tout comme le scénario 2

En conclusion, la chambre constate que le scénario envisageable pour les 3 années à venir est celui d'une réduction des marges d'épargne de la collectivité, confirmant ainsi le diagnostic posé en 2007 par la juridiction d'une situation relativement fragile.

L'utilisation des marges de manœuvre dont elle disposait en matière de fiscalité constitue un élément supplémentaire à prendre en considération. Les hypothèses d'évolution volontairement prudentes en matière de recettes de fonctionnement pourraient néanmoins laisser apparaître des perspectives plus favorables avec, des marges de manœuvres supplémentaires, celles-ci ne provenant cependant pas de décisions de la collectivité, mais des aléas de la conjoncture économique.

Ces constats devraient donc conduire la commune de Nouméa à accentuer ses efforts sur la maîtrise de ses charges de fonctionnement dans le but de dégager une épargne suffisante pour contribuer de manière significative au financement de l'investissement et préserver une solvabilité actuelle reconnue par les prêteurs.

Au total, la situation de Nouméa fournit un nouvel exemple de la nécessité de poursuivre les réflexions aujourd'hui engagées concernant l'évolution du financement des communes calédoniennes. Celles-ci passent notamment par la rénovation de la fiscalité locale qui devrait contribuer à faire émerger une plus large autonomie financière qui leur fait aujourd'hui encore défaut. La ville de Nouméa indique dans sa réponse qu'elle partage l'opinion de la chambre sur ce point.

4 L'exécution budgétaire sur la période 2007-2011

Les éléments concernant l'analyse financière de Nouméa méritent d'être complétés par une approche de la gestion des autorisations d'ouverture de crédits accordées par le conseil municipal et par l'exécution des prévisions budgétaires pour avoir une vision complète de la situation.

4.1 Les résultats budgétaires

Les excédents de fonctionnement dégagés tout au long de la période, ont permis de couvrir le besoin de financement de la section d'investissement. Comme indiqué, dans la partie consacrée à l'analyse financière, l'exercice 2008 enregistre un niveau de résultats particulièrement élevé, le résultat global (correspondant au fonds de roulement) étant alors proche de 4,3 milliards de Francs. Celui-ci a été mis à contribution par la suite pour le financement des opérations d'investissement.

En F CFP	2007	2008	2009	2010	2011
Résultat de l'exercice					
fonctionnement	2 790 374 526	4 012 146 596	1 711 313 696	1 839 532 803	2 529 673 215
investissement	433 401 358	1 191 608 851	- 1 233 827 056	- 74 687 920	181 246 279
Résultat global	3 223 775 884	5 203 755 447	477 486 640	1 764 844 883	2 710 919 494
Résultats antérieurs reportés					
fonctionnement	419 238 763	77 174 581	2 117 787 138	315 864 029	217 718 343
investissement	- 1 414 865 698	- 981 464 340	210 144 511	- 1 023 682 545	- 1 098 370 465
Résultat global	- 995 626 935	- 904 289 759	2 327 931 649	- 707 818 516	- 880 652 122
Résultat cumulé					
fonctionnement	3 209 613 289	4 089 321 177	3 829 100 834	2 155 396 832	2 747 391 558
investissement	- 981 464 340	210 144 511	- 1 023 682 545	- 1 098 370 465	- 917 124 186
Résultat global	2 228 148 949	4 299 465 688	2 805 418 289	1 057 026 367	1 830 267 372

La prise en compte des restes à réaliser (cf tableau ci-après) ne bouleverse pas ce constat, même si du fait du niveau des dépenses engagées non mandatées, en particulier en investissement, le résultat de clôture cumulé à la fin de certains exercices s'avère assez réduit. Il en est ainsi pour les années 2009 et surtout 2010, où le résultat cumulé corrigé des restes à réaliser atteint à peine 46 MF CFP.

Solde des restes à réaliser :

En Francs CFP	2007	2008	2009	2010	2011
fonctionnement	- 77 174 581	- 349 135 571	- 315 864 029	- 217 718 343	- 238 600 421
investissement	- 1 374 518 777	- 2 181 678 500	- 2 201 628 989	- 793 303 819	- 687 149 901
Solde global	- 1 451 693 358	- 2 530 814 071	- 2 517 493 018	- 1 011 022 162	- 925 750 322

Résultat cumulé avec
RAR :

En Francs CFP	2007	2008	2009	2010	2011
fonctionnement	3 132 438 708	3 740 185 606	3 513 236 805	1 937 678 489	2 508 791 137
investissement	- 2 355 983 117	- 1 971 533 989	- 3 225 311 534	- 1 891 674 284	- 1 604 274 087
Résultat net global	776 455 591	1 768 651 617	287 925 271	46 004 205	904 517 050

4.2 La gestion budgétaire

Les données relatives à l'exécution des prévisions budgétaires témoignent, en fonctionnement, comme en investissement d'un niveau d'engagement et de mandatement élevé, qui s'améliore en cours de période.

4.2.1 En fonctionnement

Le niveau des engagements juridiques et des mandatements est important sur l'ensemble des chapitres de dépenses et sur toute la période. La mise en place du rattachement des charges à l'exercice concerné à partir de 2010 a contribué à

l'amélioration des résultats en matière de mandatement sur les charges à caractère général et les autres charges de gestion :

% des engagements juridiques	2007	2008	2009	2010	2011
011 charges à caractère général	94,10%	94,22%	93,18%	92,33%	95,48%
012 charges de personnel	99,17%	97,34%	99,60%	98,17%	98,67%
65 autres charges de gestion courante	82,27%	87,53%	90,07%	96,71%	97,10%
66 charges financières	82,30%	94,08%	90,95%	85,59%	81,06%
67 charges exceptionnelles	41,68%	56,65%	84,41%	84,23%	79,26%
Total	92,84%	93,94%	94,91%	94,93%	96,47%

% des mandatements	2007	2008	2009	2010	2011
011 charges à caractère général	83,08%	84,42%	84,76%	89,55%	92,02%
012 charges de personnel	99,17%	97,34%	99,60%	98,17%	98,67%
65 autres charges de gestion courante	82,71%	85,44%	88,07%	95,01%	96,86%
66 charges financières	82,30%	94,08%	90,95%	85,59%	81,06%
67 charges exceptionnelles	40,02%	55,96%	83,53%	84,23%	65,83%
Total	88,80%	89,75%	91,25%	93,54%	94,99%

La part des crédits reportés et celle des crédits annulés a sensiblement diminué au cours de la période, preuve d'une gestion budgétaire active.

En milliers F CFP	2007	2008	2009	2010	2011
Montant crédits reportés	577 989	623 625	539 307	217 718	238 600
Crédits ouverts	13 100 791	13 777 934	14 743 662	15 650 051	16 150 631
% par rapport aux crédits ouverts	4,41%	4,53%	3,66%	1,39%	1,48%
% par rapport aux engagements	4,75%	4,82%	3,85%	1,47%	1,53%
% par rapport aux mandatements	4,97%	5,04%	4,01%	1,49%	1,56%
Montant crédits annulés	889 452	787 938	750 208	793 362	570 445
% par rapport aux crédits ouverts	6,79%	5,72%	5,09%	5,07%	3,53%

Les données concernant les recettes de fonctionnement montrent également que l'exercice prévisionnel a été conduit dans de bonnes conditions. La disparition des recettes reportées s'explique par la mise en place du rattachement des produits à compter de 2010 :

En milliers F CFP	2007	2008	2009	2010	2011
Taux réalisation des recettes	102,42%	105,04%	99,78%	99,80%	100,63%
Montant des recettes en reports	500 814	274 489	223 443	0	0
Crédits ouverts	14 161 401	16 079 614	15 500 249	16 909 625	18 262 695
% des reports par rapport aux crédits ouverts	3,54%	1,71%	1,44%	0,00%	0,00%

4.2.2 En investissement

Les niveaux atteints sur les dépenses d'investissement, tant en termes d'engagements que de mandatements se sont sensiblement améliorés au cours de la période.

L'évolution la plus significative concerne le mandatement, c'est-à-dire la consommation des crédits de paiement, dont le pourcentage par rapport aux crédits votés est passé de moins de 50 % à près de 83 % entre 2007 et 2011.

Dépenses d'investissement	2007	2008	2009	2010	2011
% des engagements juridiques	83,49%	73,48%	88,89%	97,00%	97,73%
% des mandatements	48,27%	47,67%	59,70%	77,38%	82,71%

Dans le même temps, la part des restes à réaliser, c'est-à-dire des dépenses engagées mais non mandatées, a été réduite passant de 35 % en 2007 à 15 % en 2011, ce qui confirme là encore l'amélioration de la gestion budgétaire, en particulier pour les opérations lancées en fin d'année.

En MF CFP	2007	2008	2009	2010	2011
Dépenses					
Crédits ouverts	6 744	8 454	7 540	6 930	6 833
RAR	2 382	2 182	2 202	1 360	1 027
% des RAR	35%	26%	29%	20%	15%

La chambre constate également la nette et constante amélioration des taux de réalisation des dépenses, qui n'étaient que de 43 % en moyenne sur la période 2002-2005, ainsi que la réduction de la part des restes à réaliser.

Les recettes d'investissements connaissent aussi de meilleurs taux de réalisation, ce qui provient, d'une part d'un bon versement des subventions attendues et d'autre part d'une évolution, notable à partir de 2011, de la gestion des prévisions d'emprunt. En effet, jusqu'en 2010 inclus, on constate que ces prévisions sont largement surévaluées, ce qui témoigne des difficultés à élaborer, en cours d'année, une sorte de compte administratif prévisionnel permettant de préfigurer avec une précision suffisante les besoins en emprunts induits par le financement de l'investissement.

Ainsi, en 2010, alors que la commune avait envisagé de souscrire des prêts à hauteur de plus 1 MdF CFP, elle n'a finalement pas mobilisé d'emprunts.

Recettes d'investissement	2007	2008	2009	2010	2011
13 subventions	53,27%	39,91%	54,76%	67,22%	75,17%
16 emprunts	13,55%	40,37%	0,19%	0,06%	96,91%
21 immobilisations corporelles	0,00%	0,00%	119,09%		
23 immobilisations en cours			97,82%	100,00%	
454 travaux d'office	0,00%	0,00%	80,52%	77,39%	0,00%
458 opérations sous mandat				94,96%	101,01%
Total	27,73%	40,20%	40,06%	43,28%	86,99%

Comme pour les dépenses, on constate sur la période une diminution de la part des restes à réaliser en recettes, avec deux années (2008 et 2009) où la commune n'a comptabilisé aucune recette attendue :

En MF CFP	2007	2008	2009	2010	2011
Recettes					
Crédits ouverts	4 258	3 924	2 484	3 181	3 896
RAR	1 007	-	-	567	340
% des RAR	24%	0%	0%	18%	9%

4.2.3 La modernisation des outils et l'évolution des pratiques de gestion devrait être prolongée par la mise en place d'un instrument de programmation pluriannuel

L'amélioration des taux d'exécution évoquée ci-dessus s'explique par la mise en place de différents outils ou de bonnes pratiques de gestion.

La commune s'est progressivement dotée à partir de 2009 d'une gestion en autorisations de programme et en crédits de paiement pour le suivi de ses opérations d'investissement.

La mise en place de cet outil s'est accompagnée d'une gestion budgétaire active permettant d'ajuster en cours d'année le volume de crédits de paiement au déroulement du calendrier opérationnel. Ceci permet de redéployer les moyens financiers sur d'autres opérations et d'éviter, le cas échéant, de mobiliser inutilement des ressources coûteuses (ligne de trésorerie, emprunts).

La décision modificative n° 2 du budget 2011 en fournit un bon exemple avec la production d'un état détaillé justifiant l'état d'avancement de chaque projet pour lequel un ajustement est demandé et qui conduit à une diminution globale des crédits de paiement de près de 872 MF.

L'amélioration des taux de consommation de crédits s'explique également par la mise en service du nouveau logiciel de gestion financière (ASTRE), dont les capacités en matière de production de l'information financière ont permis de procéder aux différents arbitrages.

Cette mise en place s'est accompagnée de l'organisation d'un réseau de référents administratifs et financiers au sein des directions opérationnelles, réuni périodiquement pour la préparation des différentes phases budgétaires (budget primitif, budget supplémentaire, décisions modificatives).

La commune a également indiqué durant l'instruction qu'elle a davantage eu recours à l'externalisation pour la réalisation des investissements, que ce soit dans le cadre de la maîtrise d'ouvrage déléguée ou dans celui des délégations de service public (eau et assainissement, notamment).

Si la commune a indéniablement renforcé ses outils de gestion budgétaire, elle n'a toutefois pas pour le moment consenti un effort analogue sur les outils de programmation.

Des schémas directeurs sectoriels, comme en matière d'assainissement, sont il est vrai élaborés, mais il n'existe pas actuellement de programme pluriannuel d'investissement (PPI) couvrant l'ensemble des investissements.

L'initiative consistant à utiliser des outils de programmation par secteur mérite néanmoins d'être soulignée car elle permet à la collectivité de définir ses orientations, de fixer les objectifs, d'identifier les moyens à mettre en œuvre sur la période couverte par le schéma.

Toutefois, cette démarche gagnerait à s'inscrire dans une perspective plus large embrassant l'ensemble de l'investissement communal grâce à un PPI. Celui-ci serait la traduction des axes prioritaires dégagés par la collectivité en termes de politiques publiques. A cet égard, il constituerait bien plus qu'un outil de gestion interne à destination des services, il serait un instrument de gouvernance dans la mise en œuvre des orientations stratégiques définies par la collectivité.

Cette dimension paraît désormais indispensable tant pour la définition des priorités et que leur hiérarchisation qui semble actuellement, de l'aveu même des services, insuffisante.

Ce PPI devrait comporter la liste des projets¹⁵ retenus par la commune, eu égard aux priorités identifiées, mais aussi à ses capacités d'investissements préalablement définies par les travaux de prospective financière.

Les arbitrages ainsi rendus se concrétiseraient dans l'inscription des autorisations de programme et des crédits de paiement, qui fonctionne déjà correctement au sein de la collectivité.

Recommandation n°3 :

La chambre invite la commune de Nouméa à mettre en place un programme pluriannuel d'investissement (PPI), conçu comme un outil de gouvernance dans la mise en œuvre des axes prioritaires dégagés par la collectivité en termes de politiques publiques.

La commune adhère à cette démarche puisqu'elle indique dans sa réponse qu'un programme pluriannuel d'investissement est en cours d'élaboration. Elle souligne qu'il fallait préalablement laisser aux services le temps d'appréhender le nouveau logiciel et les modalités de gestion et de suivi des opérations (AP/CP – Chapitre opération individualisé, etc.. Le PPI constituera la prochaine étape dans la poursuite du développement d'instruments de pilotage de la commune.

¹⁵ Avec l'indication de son échéancier de réalisation et de son montant prévisionnel

5 L'organisation des services, les instruments de pilotage et de contrôle mis en place par Nouméa

Ce point était sans nul doute l'une des critiques majeures formulées à l'encontre de la collectivité, celle-ci apparaissant figée dans une organisation et un mode de fonctionnement ne correspondant plus aux enjeux qu'une collectivité de près de 100 000 habitants doit relever.

La démarche de contrôle a donc consisté à constater les évolutions depuis le précédent rapport.

5.1 L'organisation des services et des procédures internes

5.1.1 L'organisation des services

5.1.1.1 La situation, telle qu'elle apparaissait fin 2007

La chambre soulignait dans son précédent rapport que « l'organisation interne présente des insuffisances peu habituelles pour une commune de 100 000 habitants ».

L'organigramme est à cette époque constitué de la direction générale, de la direction générale des services techniques (DGST) et d'un ensemble composite de 25 services, bureaux, cellules, direction rattachées au secrétariat général. Le poids de la DGST paraît excessif et a absorbé des services ayant des missions non techniques (comme le centre de secours).

L'exécutif et les services communiquent mal entre eux et ne mutualisent pas assez leurs moyens (le SIG dispose d'un excellent fichier d'adresse de voiries non utilisé par le service recouvrant la redevance d'enlèvement des ordures ménagères).

La réorganisation fonctionnelle d'ensemble prévue depuis 2002 n'a toujours pas été réalisée du fait de blocages internes. Des mesures palliatives (cellules transversales, formation de l'encadrement au management, redéploiement des locaux) ont été prises mais elles ne peuvent apporter les mêmes améliorations que la réorganisation d'ensemble.

5.1.1.2 Des réformes ont été engagées et elles méritent d'être poursuivies

La question de l'efficacité, voire de l'efficience des services publics est un point où des évolutions notables ont été constatées. Des chantiers importants ont été ouverts et la situation a évolué dans le sens préconisé en 2007 par la CTC, même si les réformes engagées méritent d'être encore poursuivies.

5.1.1.2.1 Des évolutions dans l'organisation et le fonctionnement des services municipaux

Les modifications touchent à la fois à l'organisation des services et aux modalités des relations avec les usagers.

5.1.1.2.1.1 La mise en œuvre progressive d'une réforme d'ampleur de l'organigramme

La CTC avait relevé dans son rapport que la réorganisation des services était en panne depuis plusieurs années. La commune s'est lancée début 2009 dans un processus de refonte, avec la création de 8 directions couvrant l'ensemble des secteurs d'activités de la ville.

Trois sont des directions fonctionnelles : direction des ressources humaines, direction des systèmes d'information, direction des finances.

Cinq sont des directions opérationnelles : direction de l'aménagement, de l'espace et du développement urbain, direction de l'administration et des services à la population, direction de la jeunesse, de la culture et des sports, direction du génie rural et des infrastructures et direction de l'environnement et du cadre de vie.

Cette réorganisation a réduit l'hypertrophie du secrétariat général et de la direction générale des services techniques (DGST) qui « coiffait » également des services non techniques (tel le centre de secours).

La réorganisation de la DGST a été la plus longue puisqu'elle elle s'est effectuée sur une période de près de trois ans, correspondant aussi au départ de l'ancien directeur général des services techniques. On note également que la ville a suivi la recommandation de créer une direction de l'aménagement autonome de la DGST.

Dans le cadre de la mise en place de sa nouvelle architecture déconcentrée de gestion (examinée ci-après), la ville a créé des pôles administratifs et budgétaires dans les directions.

Les directions fonctionnelles ont été chargées d'actions visant à la poursuite du décloisonnement entre les services : depuis le mois de juin 2010, des réunions trimestrielles se tiennent au cours desquelles elles présentent aux directions opérationnelles des thèmes tels que la présentation budgétaire, la mise en œuvre du schéma directeur informatique.

Participant également au rapprochement entre les différents secteurs de l'administration municipale, la collectivité a conduit des opérations visant à réduire la dispersion géographique des services appartenant parfois à une même direction. Le réaménagement progressif des locaux situés à l'hôtel de ville et la création d'une annexe quai Ferry témoignent de cette volonté de regroupement.

D'une manière générale la CTC constate, avec satisfaction, donc que le processus de refonte de l'organisation (qui paraissait bloqué en 2007) a été relancé à partir de 2009

et demeure suivi, puisque des délibérations viennent régulièrement ajuster l'organigramme des services.

Ce volet organique de l'évolution des services s'accompagne d'une démarche visant à modifier les relations avec le public au travers de différentes initiatives.

5.1.1.2.1.2 *La recherche d'une amélioration des relations avec les administrés*

La chambre estime que cette composante de la performance des services publics doit également être prise en compte pour évaluer les évolutions intervenues depuis le précédent contrôle.

La CTC constate que différentes initiatives ont été conduites afin de renforcer la proximité et permettre une meilleure réactivité des services pour satisfaire les demandes des citoyens.

Il convient d'abord d'évoquer la création en octobre 2011, du pôle des services publics de Rivière Salée qui permet d'accomplir certaines formalités sans avoir à se déplacer jusqu'à l'hôtel de ville¹⁶ :

Ce pôle constitue une ébauche de territorialisation des services municipaux qui n'a pas vocation à se substituer à ceux existants en centre-ville. En effet, si les services offerts permettent d'assurer une information de proximité et de limiter les déplacements liés à l'accomplissement de certaines formalités d'état-civil, la délivrance des documents (passeports, cartes d'identité) ou les déclarations de naissance s'effectuent toujours en mairie.

Le pôle héberge également des services de la province Sud dans le domaine médical, paramédical et social (PMI, assistantes sociales), la collectivité ayant également participé au financement du pôle. Au 31 décembre 2012, ce pôle a accueilli 21 000 personnes depuis son ouverture.

La seconde initiative à souligner est la création fin 2010 de la section de proximité intervention (« Allo ! mairie ») destinée à permettre le règlement rapide des désordres constatés sur le domaine public dans les secteurs suivants :

- L'eau et l'assainissement : canalisations ou regards bouchés, bouches d'égoût manquantes ou détériorées, fuites d'eau sur la chaussée

¹⁶ - **état-civil et formalités** : actes de naissances, de reconnaissances, d'adoption, de mariage, décès, livret de famille, demande de passeport et de carte nationale d'identité

- **cantine et garderie** : inscription et paiement de ces deux services

- **espace infos-famille** : lieu d'accueil, d'information et d'orientation des familles

- **insertion, personnes en situation de handicap et seniors** : accompagnement, aide et informations sur les dispositifs existants

- **urbanisme** : informations pour les démarches de construction ;

- **anomalies sur le domaine public** : informations sur le dispositif Allo ! Mairie – Services techniques

- **lieu ressources pour les associations de quartier** : prêt de salle et de bureau.

- La voirie : nids-de-poule, trous dans la chaussée ;
- L'éclairage public : lampadaires cassés ou éteints ;
- Les espaces verts : arbres ou branches présentant un danger pour le domaine public, jeux pour enfant abimés
- La signalisation : panneaux renversés ou manquants, feux tricolores en panne ;
- La salubrité et l'hygiène publique : terrains insalubres ;
- La propreté urbaine : tags sur édifices publics, dépôts sauvages ;

En revanche, les problèmes liés à la collecte des ordures ménagères (collecte non effectuée, détérioration ou disparition des bacs) sont traités par la société prestataire qui assure les relations avec les usagers.

Ce service, relevant de la direction générale des services techniques, comprend une dizaine de personnes dont trois créations de postes (chef de mission B+ et deux standardistes). Il est accessible par téléphone de 7h15 à 16h30 du lundi au vendredi.

Sa mise en œuvre opérationnelle officielle est intervenue fin septembre 2011 après 3 mois de test.

Un dispositif de suivi informatisé des demandes a été mis en place et un premier bilan a été présenté au bureau municipal après deux mois de fonctionnement. Il montre que près de 60 % des demandes concernaient les ordures ménagères. Elles ont donc été redirigées sur le prestataire, cette forte proportion correspondant à une période de mouvements sociaux au sein de la société. Les données concernant les 7 premiers mois de l'année 2012 montrent que ce taux est d'environ 20 %, ce qui reste encore élevé.

Le taux de traitement des appels avec un délai inférieur ou égal à 10 jours atteint 80 % et 95 % des dossiers qui sont considérés comme traités.

5.1.1.2.2 Une dynamique de changement méritant d'être poursuivie

Les éléments qui viennent d'être présentés montrent que la commune s'est lancée dans une dynamique de changement qui mérite d'être poursuivie.

5.1.1.2.2.1 *La refonte de l'organigramme n'est pas totalement achevée*

Le processus de restructuration du secrétariat général, qui constitue l'un des axes principaux de la réforme, n'apparaît pas cependant totalement achevé. En effet, certaines cellules ou chargés de mission, encore directement rattachés au secrétariat général, pourraient être redéployés dans les directions opérationnelles, comme la cellule gérant le contrat d'agglomération, le responsable vie économique et le responsable commerce (qui pourraient rejoindre tous les deux la direction de l'aménagement de l'espace et du développement urbain-DAEDU).

Recommandation n°4 :

La chambre recommande la poursuite de la logique de restructuration des services du secrétariat général, en redéployant certaines de ses cellules ou chargés de mission qui y sont encore rattachés dans les directions opérationnelles.

La commune souscrit à cette recommandation puisqu'elle considère qu'après « la mise en place des directions fonctionnelles et opérationnelles, la mise en œuvre du dispositif de décloisonnement, d'amélioration et de modernisation de la gestion municipale, il s'agit désormais d'opérer une restructuration du secrétariat général. »

5.1.1.2.2.2 *La logique de métiers pourrait être renforcée dans l'organisation des services*

La feuille de route de la direction des ressources humaines pour la période 2010-2013 retient parmi ses axes, le passage à une logique de compétences, avec l'objectif de mettre en place une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC).

Certains outils sont d'ores et déjà en place (fiches d'emplois), d'autres sont en cours (actualisation des fiches de postes), mais l'essentiel reste à faire comme la définition des objectifs de la commune en la matière.

La chambre estime donc que la collectivité pourrait inclure dans le périmètre de ses réflexions sur sa future GPEC, la recherche d'une plus grande mutualisation des compétences, celles-ci paraissaient encore très disséminées dans les services.

Ainsi, le service municipal des sports comporte-t-il une section technique aux effectifs conséquents en charge de l'entretien des installations. L'approche par métier plaiderait pour un rapprochement avec les services de la DGST, le service des sports se recentrant sur la dimension de définition et d'animation de la politique communale arrêtée dans ce secteur.

Recommandation n°5 :

Afin de mieux s'inscrire dans la logique de métiers que la ville veut mettre en œuvre dans le cadre de sa future gestion des ressources humaines, la chambre recommande la recherche d'une meilleure mutualisation des compétences et des moyens qui sont encore disséminés au sein des différentes directions.

Dans sa réponse, la commune développe des exemples montrant qu'elle a initié ou poursuivi depuis l'instruction plusieurs chantiers allant dans le sens de la recommandation formulée par la chambre.

Elle évoque notamment une étude transversale pilotée par la direction des ressources humaines et qui vise à mieux cerner les cœurs de métiers des services municipaux. Ce travail a eu pour effet immédiat la réduction de 72 à 25 métiers dits « ouvriers ». Cette étude doit permettre, selon la ville, l'adoption fin 2013 d'un plan d'action pluriannuel précisant le regroupement de certaines compétences, le déroulement de cursus de professionnalisation et l'accompagnement des profils axés sur les métiers en déclin vers les métiers porteurs de demain. Il s'agit bien en effet, d'amener les

compétences existantes, désormais connues et répertoriées, vers le niveau d'exigence attendu pour les prochaines années.

Parallèlement, Nouméa a démarré plusieurs opérations permettant une meilleure mutualisation des moyens et des compétences, comme l'y invitait la chambre. A ce titre, elle a mis en œuvre début 2013 le transfert de la section bâtiment du service municipal des sports vers la division bâtiment à la direction générale des services techniques évoqué précédemment.

De même, une réorganisation des divisions eau et assainissement et de celle de la voirie, validée par le conseil municipal en décembre 2012, est en cours. Elle précise qu'un transfert progressif du personnel communal en charge de l'encadrement des enfants hors du temps de classe (cantine, garderie) à la caisse des écoles est actuellement engagé.

5.1.1.2.2.3 L'accessibilité des services gagnerait à être encore développée

Le développement de l'accessibilité des services municipaux qui vise à l'amélioration de satisfaction des besoins des usagers doit générer un gain de temps pour ceux-ci, mais aussi pour l'administration et contribuer à la limitation des déplacements devenus problématiques à l'échelle de l'agglomération.

Généralement, la notion de proximité d'une administration doit prendre en compte la diversité des publics, le développement des technologies de communication, ne la résumant ainsi pas seulement à une notion géographique.

Dans ce cadre, la collectivité gagnerait à orienter sa réflexion dans deux directions :

- développer le principe des pôles de service public, après évaluation de leur efficacité ;

- renforcer la possibilité d'accomplir des formalités et de suivre le dossier à partir du portail interne de la ville. Le projet actuellement en cours d'étude concernant la gestion des permis de construire fournit un bon exemple d'initiatives dans ce domaine ;

La commune pourrait dans ce cadre mettre en service sur son site Internet le formulaire de demande d'intervention du service « Allo ! mairie » qui existait à l'origine, mais qui a été supprimé du fait de l'afflux des demandes. Cette possibilité existe d'ailleurs dans les communes de métropole ayant instauré un service analogue (par exemple à Cannes ou Avignon), d'autres collectivités ayant également mis en place des formulaires de demande de rappels de l'utilisateur par les services (comme Marseille). Ceci permettrait également aux nouméens de signaler les dysfonctionnements urgents en dehors des plages d'ouverture du service.

Recommandation n°6 :

La chambre recommande à la ville de Nouméa de renforcer pour les usagers, les actions entreprises en matière d'accessibilité et de proximité des services municipaux, notamment par le développement des pôles de service public ou par un accès facilité aux démarches, au moyen du site internet de la commune.

Comme pour la recommandation n°5, la ville a fourni une réponse détaillant les possibilités d'effectuer des démarches en ligne offertes par le nouveau site internet de la ville opérationnel depuis le 28 février 2013. La collectivité souligne également qu'elle est associée au plan stratégique pour l'économie numérique et le schéma directeur de l'e-administration (pilotes par la Nouvelle-Calédonie) qui devait conduire à moyen terme, à faciliter l'accès à des services en ligne, ce qui va effectivement dans le sens préconisé par la chambre.

5.1.2 La formalisation des procédures internes

5.1.2.1 *Rappel des principales observations du rapport de 2007*

La CTC constatait une formalisation insuffisante des procédures. Dans de nombreux secteurs, le contrôle interne n'est pas apparent et il est peu organisé lorsqu'il existe. Les procédures internes mises en place concernent seulement deux domaines : les finances et les ressources humaines. La CTC soulignait la nécessité d'améliorer le contrôle interne en centralisant et en mettant en ligne l'ensemble des procédures sur l'intranet communal.

La collectivité répondait à cela qu'elle allait se doter de différents outils informatiques permettant d'améliorer ce point : nouveau logiciel de gestion du courrier, nouveau progiciel de gestion financière et nouveau logiciel SIRH (Système d'Information des Ressources Humaines), disponible début 2009.

5.1.2.2 *Les évolutions constatées*

5.1.2.2.1 La gestion du courrier et des procédures

Il convient de relever que la commune s'est effectivement dotée des nouveaux outils informatiques dont elle annonçait la mise en place. Fin 2007, elle a mis en place un logiciel de gestion de courrier avec l'objectif de réduire les délais de réponse, d'améliorer les conditions de travail des services (avec notamment la production de courriers types) et de diminuer la diffusion des documents papiers.

Des tableaux de bord ont été également mis en place afin de suivre les délais de traitement des réclamations (avec une présentation semestrielle des résultats).

La mise en ligne de l'ensemble des procédures sur l'Intranet communal, évoquée par la CTC, a, en revanche, pris un certain retard : le portail Intranet refondu en 2011 comprend selon la commune « *une compilation des procédures administratives en vigueur en rapport avec l'administration générale, les finances, les ressources humaines*

et les véhicules ». Chaque direction peut mettre en ligne ses différentes procédures avec leur mise à jour en temps réel. Celle-ci n'est cependant pas systématique et la mise en ligne des notes d'organisation de la DRH accuse un certain retard, cependant la direction est en train d'actualiser un recueil de la réglementation en vue de son intégration dans un nouvel outil dénommé «portail ».

L'Intranet actuel ne dispose pas non plus d'un outil de recherche performant permettant une réelle gestion électronique des documents. La direction des systèmes d'information de la commune a donc lancé en janvier 2011 un projet de portail collaboratif destiné à améliorer la circulation de l'information interne et le travail en équipe.

Cette composante « publique » concernant les informations partagées entre les directions (ressources humaines, finances, DGST) devrait être achevée en 2013. Chaque direction disposera également d'un espace privé réservé à ses personnels.

Il y a donc eu de réelles évolutions.

5.1.2.2.2 Le système d'information des ressources humaines

Eu égard à certaines spécificités de l'emploi au sein des services municipaux (effectifs importants d'agents régis par la convention collective) le logiciel a été développé en interne, selon un calendrier qui a été plus long que celui envisagé initialement, en lien avec la nécessaire réorganisation du service (érigé en direction en 2009) et l'arrivée d'un nouvel encadrement chargé d'achever de nombreux projets restés en souffrance.

En effet, annoncée pour début 2009 dans sa réponse aux observations définitives, l'entrée en service du logiciel a été progressive : le chantier a été relancé à compter de 2010 et 4 modules sont entrés en exploitation au 1^{er} janvier 2012. Sept autres devraient l'être avant la fin de cette même année. Huit modules resteront donc à développer d'ici la mi-2014. Ils concernent des secteurs importants tels que la formation, le suivi des présences, la gestion des recrutements ou la masse salariale.

Sur ces deux aspects relatifs à la formalisation des procédures internes, la chambre constate donc que la commune a mis en chantier les outils informatiques annoncés, mais que ceux-ci sont encore en cours de déploiement et qu'ils devraient donc être opérationnels dans un délai maximum de deux ans.

Dans le cadre de sa réponse aux observations provisoires, la ville de Nouméa a présenté les outils développés depuis la fin du contrôle de la chambre. Elle évoque notamment un guide de l'agent publié et distribué fin 2012 à chaque agent de la Ville, permettant à chacun de disposer d'une information claire sur l'organisation des directions municipales, leurs activités principales et d'une partie regroupant les grands points de réglementation essentiels à l'information de l'agent sur le déroulé de sa carrière ou les événements courants (congés, maladies, hygiène et sécurité, relations sociales, droits et obligations...). Ce guide sera complété en 2013 par la mise en ligne de chapitres autonomes sur la réglementation plus étoffés et accessibles à tous sur la page « DRH » du

portail intranet. La commune a précisé que le travail se poursuit donc sur 2013, ce que la chambre note avec satisfaction.

5.2 Le contrôle de gestion

5.2.1 En 2007, Nouméa accusait un certain retard en matière de contrôle de gestion

La chambre, lors de son précédent contrôle, avait souligné que la ville de Nouméa ne disposait pas de contrôle de gestion ni de comptabilité analytique.

Les services municipaux fonctionnent selon une logique de moyens sans véritables objectifs de gestion. Ceci ne permet pas de bien rendre compte aux citoyens de l'emploi des deniers publics puisqu'il n'y a ni objectif, ni système de suivi de l'activité, ni mesure de coûts.

La CTC recommandait donc de modifier son mode de fonctionnement et de mettre en place un contrôle de gestion.

La commune avait indiqué qu'elle s'appuierait sur son nouveau logiciel de gestion comptable et financière (projet DOFIN pour Développement des Outils Financiers Informatisés de Nouméa, avec une mise en service prévue pour début 2009), pour faire évoluer son mode de gestion et, dans un premier temps, tendre vers une meilleure application des règles financières et comptables.

L'objectif à court terme visait à développer une vision analytique des données financières. L'objectif à moyen terme devrait aboutir à la mise en œuvre d'un contrôle de gestion.

La commune avait reconnu que la centralisation de l'ensemble des outils de gestion et de modernisation de la Ville restait effectivement à travailler, à travers la création d'un service de contrôle de gestion à l'horizon 2009.

5.2.2 Les évolutions constatées

Le projet DOFIN a été mené à bien puisque la commune s'est dotée, avec certes une année de retard sur le calendrier prévisionnel, d'un progiciel acheté « sur étagère » (ASTRE développé par la société GFI) et qui équipe de nombreuses collectivités métropolitaines¹⁷.

L'entrée en service du nouveau progiciel, doté de nombreuses fonctionnalités, a ainsi permis de répondre à des critiques formulées par la CTC et a permis d'améliorer certaines pratiques de gestion, en matière de comptabilité des engagements, de certification du service fait, ou de gestion en AP/CP.

¹⁷ Conseil général de la Mayenne, conseil général des Alpes-Maritimes, ville de Mulhouse, etc...

De plus, le nouvel outil met à disposition une information financière de qualité (avec quelques 200 requêtes possibles pour les dépenses et une dizaine pour les recettes) qui va bien au-delà du suivi de la consommation des crédits.

La commune se trouve désormais également dotée de la possibilité de suivre ses dépenses selon un mode analytique, ce qui lui était impossible avec l'ancien logiciel.

L'outil permet en outre un meilleur suivi de la dépense publique en abordant des problématiques plus larges tenant à l'organisation de la commande publique.

Ainsi, sur les 25 000 factures traitées par la commune chaque année, 60 % sont d'un montant inférieur à 50 000 Francs. La multiplication des bons de commande de faible importance induit une charge de travail et un coût de traitement supplémentaire. La réduction de ce volume par la rationalisation de la commande publique constitue donc un enjeu de gestion que la commune se dit prête à saisir en prenant des mesures en la matière. La chambre partage ce point de vue et encourage la collectivité à rationaliser ses procédures d'achat.

La CTC constate que la collectivité a ainsi atteint l'objectif n°1 qui était de mieux appliquer les règles financières et comptables et disposer d'une information financière fiable.

La chambre estime que les conditions sont désormais réunies pour développer un système de contrôle de gestion, en s'appuyant sur l'information financière disponible sur le logiciel ASTRE et sur les initiatives de contrôle de gestion lancées par certains services en marge du progiciel de gestion, sur des tableurs EXCEL (travaux sur la consommation des fluides réalisés par la DGST).

Ces démarches demeurent néanmoins ponctuelles et ne s'inscrivent pas dans le cadre d'un plan de déploiement du contrôle de gestion. Celui-ci pourrait être élaboré selon la méthode projet, désormais utilisée par certaines directions de la commune, comme c'est le cas pour le schéma directeur informatique 2011-2014 ou la feuille de route de la DRH 2010-2013, avec une identification des priorités et un suivi de l'avancement des projets.

Toutefois, la chambre constate que la commune n'a toujours pas réussi à pourvoir le poste de contrôleur de gestion créé fin 2010. La collectivité fait état des difficultés de recrutement et fait état de deux procédures de recrutement infructueuses, malgré l'intervention d'un cabinet de recrutement métropolitain. Dans l'attente, la CTC invite la ville à se faire assister par des prestataires de service pour la mise en place d'outils, ce qui permettrait de ne pas geler ce chantier qui n'a que peu avancé depuis 2007.

La ville ne partage pas l'opinion de la chambre en matière de contrôle de gestion. Selon elle les choses ont évolué et le retard constaté s'explique en partie par la nécessité de faire adhérer le personnel aux nouvelles méthodes de travail de manière participative et progressive.

Recommandation n°7 :

La chambre recommande à nouveau à la ville de Nouméa de se doter d'un système de contrôle de gestion. A ce titre, elle lui suggère d'élargir sa prospection pour le recrutement d'un contrôleur de gestion. Dans l'attente de trouver un titulaire pour le poste, elle l'invite à se faire assister par des prestataires de service pour la mise en place d'outils, afin de ne pas geler ce chantier qui n'a que peu avancé depuis 2007.

La ville précise néanmoins qu'elle relancera la procédure de recrutement d'un contrôleur de gestion et fera appel à davantage de cabinets spécialisés pour mener des audits, comme elle le fait depuis quelques années.

5.3 La fonction audit

5.3.1 Rappel des principales observations formulées en 2007

Les audits commandés par la commune concernent essentiellement les relations avec les délégataires (électricité, eau et assainissement). La commune et la trésorerie générale ont signé en 2006 une convention prévoyant la réalisation de 12 audits. Deux rapports ont été remis, l'un sur la fonction ressources humaines et l'autre sur le processus de la paie. La CTC encourage le recours à ces audits qui sont gratuits.

La CTC relevait qu'il n'existait pas d'audit dans le secteur des subventions. La CTC encourage également la commune à réfléchir à la rentabilité des audits externes payants et à envisager de se doter de moyens internes pour conduire ces missions (notamment dans le domaine des subventions).

La commune indiquait dans sa réponse que compte-tenu des fortes compétences et du bon niveau de technicité de l'encadrement municipal, la fonction d'audit interne pourrait encore être optimisée. Le service de contrôle de gestion serait alors indispensable pour accompagner les démarches d'audits internes.

5.3.2 Les évolutions constatées

La liste des audits conduits par la collectivité au cours de la période examinée montre qu'elle a intensifié son recours à l'audit externe, en s'adressant désormais exclusivement à des cabinets spécialisés. Il va de soi que l'absence d'un contrôleur de gestion en interne a accentué ce mouvement.

Ces audits qui portent encore pour une bonne part sur le contrôle des délégations de service public traitent désormais également de travaux ponctuels menés sur des associations ou dans le cadre de la préparation de certains schémas directeurs sectoriels définissant les orientations de la politique de la ville (assainissement, éclairage, trottoirs).

Cette évolution va dans le sens préconisé par la CTC en 2007, ce dont elle prend acte.

5.4 Le système d'information géographique (SIG)

La CTC relevait que le SIG était un outil performant, mais insuffisamment utilisé par les services. Elle recommandait d'inclure, dans le projet de réorganisation des services municipaux, une réflexion sur l'utilisation du SIG comme outil de gestion. La ville soulignait dans sa réponse que de nombreux services utilisaient les données du SIG et qu'elle menait d'ailleurs actuellement un projet transversal d'enrichissement de la base adresse de voirie qui permettra, à moyen terme à l'ensemble de la collectivité, de mutualiser les informations et d'améliorer sensiblement le service de proximité.

Sur ce point, la CTC a également été entendue, même si les choses ont mis du temps à se mettre en place et que certains aspects demeurent encore à l'état de projet.

Du point de vue organique, le SIG a été intégré à la direction des systèmes d'information, ce qui lui a permis de gagner en transversalité. IL travaille à la transformation des principaux utilisateurs du système en véritable groupe de référents « information géographique » afin de mutualiser les informations et les ressources. L'objectif de cette démarche est de faire du SIG, un outil collaboratif efficace.

L'accès au SIG, via le nouveau portail collaboratif en voie de réalisation, devrait permettre d'éviter les problèmes liés au contingentement des licences. Ainsi, lors de la visite sur place à la DSI, il n'était pas possible d'accéder aux services du SIG, toutes les licences étaient utilisées par les services communaux. La commune a fait savoir qu'un nouvel outil totalement compatible avec la cartographie interactive du site Internet et ne nécessitant pas une gestion de licences est en cours de mise en œuvre en intranet et sa mise à disposition aux agents municipaux est prévue pour le second semestre 2013.

Par ailleurs, le nouveau site Internet de la Ville de Nouméa (opérationnel depuis fin février 2013) met à disposition du public une interface cartographique tirée du SIG.

La commune envisage aussi d'étendre les fonctionnalités de l'outil à l'intégration des demandes de permis de construire, à la mise en place du plan communal de sauvegarde ou la gestion du patrimoine. Elle prévoit aussi la géolocalisation de nouvelles informations notamment le courrier des administrés, la main courante de la Police Municipale ou le prélèvement des eaux.

La CTC estime que certains préalables paraissent nécessaires pour renforcer les chances de succès de tels projets. Ainsi, le secteur de la gestion patrimoniale qui présente une importance stratégique pour la ville, impliquera un travail important concernant l'inventaire communal que la chambre avait déjà appelé de ses vœux lors d'un précédent contrôle.

Sur ce point, la commune a fait savoir sans sa réponse qu'une étude préalable à la mise en œuvre informatisée d'un dispositif de gestion efficace du patrimoine a été lancée dans le courant de l'année 2012.

L'absence de mise à jour régulière des données du SIG est également un écueil à éviter, ainsi que le montre le cas des informations concernant la gestion des eaux pluviales. En effet, c'est depuis le 1^{er} janvier 2009 que la commune assure leur gestion, précédemment intégrée dans le contrat de délégation de service public. Les données récupérées auprès de l'ancien délégataire n'ont pas donné lieu à une intégration

immédiate dans le SIG, ce qui nécessite, depuis, un rattrapage important dans la mise à jour des données. La commune se prive donc depuis quatre ans du concours d'un système performant, faute d'avoir consacré les moyens nécessaires à l'actualisation des données.

La chambre prend acte du fait que ces informations récupérées auprès du délégataire font partie depuis 2011 d'un processus de mise à jour de la banque de données urbaines et que l'intégration des nouveaux réseaux fait désormais l'objet de commandes régulières au délégataire.

Au total, même si des avancées sont constatées dans l'utilisation du SIG, la chambre observe que la mise en œuvre de cet outil par les services municipaux pourrait encore être certainement améliorée, comme le montrent les dernières initiatives lancées par la commune courant 2012 (comme l'interface cartographique accessible au public via le nouveau site internet).

6 La politique de l'assainissement à Nouméa

Comme indiqué en préambule de ce rapport, des échéances importantes sont intervenues en 2009-2010 dans le domaine de l'assainissement avec la mise en place d'un nouveau schéma directeur d'assainissement et la passation d'une nouvelle délégation de service public.

L'analyse de ces deux documents et de leur mise en œuvre doit être précédée par une présentation du contexte dans lequel s'inscrit la politique communale

6.1 Le diagnostic de l'assainissement établi par le nouveau schéma

A la lecture de la phase de diagnostic contenu dans le schéma directeur, la chambre observe que l'état des lieux qui y est réalisé démontre le caractère peu performant des réseaux d'assainissement et du parc des stations d'épuration de Nouméa, tout à la fois vétuste et sous-dimensionné. Ceci conduit à des rejets importants dans les baies.

6.1.1 Les réseaux d'assainissement présentent des faiblesses

Les réseaux d'assainissement peuvent être séparatifs ou unitaires. Ils sont unitaires lorsqu'ils évacuent dans les mêmes canalisations, les eaux usées et les eaux pluviales. Ils cumulent les avantages de l'économie (un seul réseau à construire et à gérer) et de la simplicité (toute erreur de branchement est exclue, par définition). Mais ils nécessitent de tenir compte des brutales variations de débit des eaux pluviales dans la conception et le dimensionnement des collecteurs et des ouvrages de traitement.

Le réseau d'assainissement de la ville de Nouméa est constitué pour environ les 2/3 de sa longueur de ce type d'installations, cette proportion étant relativement stable au cours de la période :

en Km	2008	2009	2010	2011
Longueur du réseau (contrat)	445,3	313,01	313,6	317,8
réseau unitaire	nc	202,07	202	201,3
soit % total du réseau		65%	64%	63%
réseau séparatif	nc	108,9	109,56	114,4
soit % total du réseau		35%	35%	36%
réseau eau épurée	nc	2,04	2,04	2,04
soit % total du réseau		1%	1%	1%

Source : rapport annuel du délégataire du service de l'assainissement

Les réseaux séparatifs collectent quant à eux les eaux usées dans un réseau et les eaux pluviales dans un autre. Ce système présente l'avantage d'éviter le risque de débordement d'eaux usées dans le milieu naturel lorsqu'il pleut. Il permet de mieux adapter la capacité des stations d'épuration.

Les réseaux séparatifs existant sur Nouméa présentent des faiblesses. Dans certains quartiers ils sont anciens et très souvent largement dégradés (comme à Rivière Salée). Par ailleurs, certains travaux de mise en réseau séparatif ont un impact limité dans la mesure où le nouveau réseau collecte, via un branchement unique par habitation, à la fois les eaux de toiture et les eaux usées. Le SDA qualifie ces installations de « pseudo-séparatif ».

Le rapport annuel du délégataire du service public de l'assainissement confirme que « *le réseau de la ville de Nouméa présente de nombreuses portions avec une insuffisance structurelle et une défectuosité de l'étanchéité* ».

La commune souligne qu'elle ne saurait être tenue pour seule responsable de la vétusté des réseaux. Elle évoque tout à la fois le manque de savoir-faire et de moyens techniques des entreprises locales, l'existence de réseaux réalisés par des promoteurs en dehors de toute réglementation. Elle insiste sur le fait que la résolution de certaines problématiques rencontrées nécessite l'action de toutes les collectivités qui détiennent une compétence dans le domaine de l'assainissement (Nouvelle-Calédonie et province Sud), ce que la chambre ne conteste pas.

La société délégataire du service estime également que les choix techniques opérés par la collectivité à l'occasion de la construction de réseaux neufs, en particulier l'utilisation des regards en béton, « *ne permet pas de garantir dans le temps l'absence d'introduction d'eau parasite* ». Elle remet également en question l'utilisation des scories de nickel comme remblai qui, selon elle, peut générer un encrassement des réseaux et l'ensablement fréquent des ouvrages.

La ville indique dans sa réponse que le délégataire utilisait les mêmes procédés jusqu'à l'introduction récente des regards en matériaux composites sur le territoire.

6.1.2 Les stations d'épurations, sont pour la plupart vétustes et offrent une capacité de traitement insuffisante.

La chambre observe que le parc des stations d'épuration de la ville a peu évolué depuis 2007. En effet, Nouméa dispose de 6 stations communales dont la capacité totale de traitement a été portée de 29 185 à 47 185 équivalents habitants en 2010, avec l'extension de la station d'épuration de l'Anse Vata.

Date de mise en service	Capacité (équivalent habitants)	Jusqu'en 2009	A compter de mars 2010
1994	Anse Vata	7 000	25 000
1971	Magenta	4 000	4 000
1972	Rivière Salée	8 500	8 500
1972	Yahoué	5 000	5 000
1972	Tindu-Kaméré	4 685	4 685
Total		29 185	47 185

Source : Ville de Nouméa- rapport annuel à la commission consultative des services publics locaux

La capacité totale de traitement des différents équipements est inférieure aux besoins qui sont estimés à environ 127 000 équivalents habitants, soit un taux de couverture d'environ à peine 37 %.

Le diagnostic établi par le SDA rappelle que ces ouvrages (stations et postes de refoulement¹⁸) sont dimensionnés pour les rejets de temps sec et qu'ils surversent par temps de pluie, y compris sur les plages.

Certaines stations permettent tout juste de faire face aux volumes à traiter, comme la station de Magenta. D'autres sont surchargées comme l'installation de Rivière Salée, donnée pour 8 500 équivalent-habitants, alors que la population raccordée est estimée à 15 300 habitants. L'équipement de Kaméré, prévu pour 1 685 équivalent-habitants, accueille quant à lui les eaux de 5 800 habitants.

Les stations sont anciennes puisque construites pour la plupart au début des années 1970. Même si des travaux ont bien entendu été réalisés sur ces équipements depuis, le diagnostic technique conduit lors de la réalisation du SDA fait état de l'altération de certaines parties des ouvrages, affectant le génie civil (fissuration des clarificateur de Magenta et de rivière Salée, éclatements du béton) et des phénomènes de corrosion (postes de relèvement).

Ces détériorations ne concernent pas que les équipements les plus anciens comme le montre la découverte récente de zéolite (appelé parfois « cancer du béton ») sur le génie civil de la filière de la station de l'Anse Vata, mise en service en 2010. Celle-ci a

¹⁸ Un poste de refoulement a pour objet de faire transiter au moyen de pompes les effluents sous pression pour franchir un obstacle particulier (rivière, relief, etc. ...) ou pour atteindre une station d'épuration éloignée.

nécessité l'arrêt pendant trois mois de la filière concernée pour procéder aux interventions nécessaires. La commune a décidé, par précaution, de fermer temporairement la baignade pour des raisons sanitaires, la station ne fonctionnant plus que sur l'ancienne filière qui ne traite que 7 000 habitants alors qu'environ 15 000 habitants y sont raccordés.

La ville de Nouméa précise qu'aucun rejet n'a été effectué dans le milieu naturel au cours de cette opération.

Les difficultés récentes intervenues sur la station de l'Anse-Vata constituent donc une difficulté supplémentaire dans le processus de remise à niveau tracé par le schéma afin de rattraper le retard.

La chambre relève aussi que la station de l'Anse-Vata ne dispose toujours pas d'un arrêté installation classé pour la protection de l'environnement, délivré par la province, alors qu'il s'agit de l'installation la plus moderne mise en service par la ville. Cette dernière a fait savoir qu'elle avait convenu avec la province Sud de procéder par étape et par régularisation afin de ne pas retarder la réalisation des travaux successifs.

Au final, la photographie prise lors de la réalisation du SDA montre un parc de stations d'épuration vieillissant et sous-dimensionné pour faire face aux besoins immédiats du traitement des eaux usées.

L'état des lieux réalisé par la CTC en 2007 demeure d'actualité en ce qui concerne les capacités des stations puisque depuis, seule la filière de la station de l'Anse Vata est venue les augmenter.

La chambre constate cependant que des perspectives d'amélioration à court terme sont attendues avec la construction de trois nouvelles stations, celle de Montravel, celle du centre-ville et celle sur la Baie de Sainte-Marie.¹⁹, dont la capacité de traitement sera de 20 000 équivalents-habitants chacune (avant leur passage à 30 000 à horizon au-delà de 2020²⁰).

Elle relève que l'augmentation des capacités repose principalement sur le délégataire du service public de l'assainissement. La commune estime que le choix de recourir à cette délégation est justifié et ne l'a pas empêchée d'assumer pleinement son rôle de maître d'ouvrage avec le renforcement de ses propres équipes et de faire appel à des missions d'assistance à maîtrise d'ouvrage.

La chambre note les actions qui devraient produire des effets notables à l'avenir.

Ainsi, d'ici 5 ans, la ville de Nouméa pourrait donc disposer d'une capacité de traitement de 87 000 équivalents habitants pour un besoin estimé à 150 000 équivalents habitants²¹, soit 58 % (contre moins de 40 % fin 2012). L'objectif de traitement des

¹⁹ Avec une mise en service fixée contractuellement à fin 2012 et fin 2013

²⁰ Le programme d'investissement du SDA prévoit l'extension de la capacité de traitement de la future station de la Baie de Sainte-Marie à 60 000 habitants à horizon 2027

²¹ Annexe 4 de la phase 1 du SDA

effluents de 90 % de la population annoncé en réponse au rapport de la chambre de 2007 a été repoussé de 2019 à 2030 dans le cadre du SDA, ce qui paraît en effet plus réaliste.

6.1.3 Le réseau occasionne des rejets problématiques dans les baies

La côte de la commune de Nouméa, très découpée, comporte 24 anses ou baies.

Les campagnes de mesure effectuées dans le cadre du SDA ont montré que par temps sec, de nombreuses baies reçoivent des rejets importants, les endroits les plus touchés étant logiquement ceux qui concernent les effluents non raccordés à une station d'épuration, comme la Baie de Sainte-Marie, la mangrove de Magenta, Port-Moselle, Anse de Tir, Anse Uaré et la mangrove de Rivière Salée ou le Port Despointes.

Pour ne s'en tenir qu'aux rejets dans le milieu naturel supérieurs à 5 000 équivalents habitants, on relève des zones situées principalement au nord d'une ligne passant de la baie de l'Orphelinat à N'GEA :

Lieu des rejets en mer	Nombre équivalent habitants
Baie de Sainte-Marie	11 800
Mangrove de Magenta	10 800
Anse de Tir	9 100
Port Moselle	7 100
Anse Uaré	6 700
Port Despointes	6 600
Mangrove Rivière salée	5 200

Source : SDA phase 1 carte n°6

Près de 60 % des effluents d'eaux usées domestiques sont rejetés en milieu naturel, après toutefois un prétraitement par fosses septiques ou fosses toutes eaux.

Cependant, la ville souligne, à juste titre dans sa réponse, qu'il n'existe pas actuellement en Nouvelle-Calédonie de réglementation concernant le contrôle des installations individuelles ou pour les stations STEP de moins de 250 équivalent-habitants.

De ce fait, on ne peut garantir la qualité des effluents traités par ces installations autonomes.

Parmi les quartiers fortement peuplés qui ne sont pas raccordés aux stations de la ville, on note le centre-ville, le quartier latin, la vallée des colons, le Faubourg Blanchot, Magenta.

Par temps de pluie significative, c'est-à-dire environ 50 jours par an, « l'ensemble du réseau d'assainissement unitaire déverse dans les baies »²².

La situation dégradée de la qualité des eaux conduit la commune à interdire de manière permanente la baignade et/ou la pêche dans certaines de ces zones (baie de

²² Page 5 du diagnostic du schéma directeur approuvé par délibération du 14 décembre 2010.

Sainte-Marie, baie de Magenta, Anse Uaré, Baie de Tindu). Des interdictions temporaires interviennent également au gré des relevés effectués par les services de la ville en charge de la surveillance de la qualité des eaux de baignade, comme sur l'Anse Vata.

Le SDA souligne qu'au regard de ces résultats, des pollutions moyennes à sévères sont susceptibles de subvenir sur 6 secteurs de Nouméa, dont certains se situent dans des baies fréquentées pour leurs activités de baignade, parfois en dépôt des interdictions municipales :

- Tindu ;
- Kaméré ;
- Anse Lallemand (face au foyer Reznik) ;
- Baie des citrons (face à la Fiesta) ;
- Anse Vata (à proximité de l'arroyo de l'hippodrome) ;
- Baie de Magenta (sur toute la baie)

Dans sa réponse, la ville indique que « la situation dégradée de la qualité des eaux devrait nettement s'améliorer d'ici fin 2013-début 2014 » dans les baies de Tindu, de Sainte Marie et de Magenta, et les interdictions temporaires de baignade seraient fortement réduites à les baies des Citrons et de l'Anse Vata.

De même, Nouméa estime que les conditions seront également réunies pour obtenir une sérieuse amélioration Baie de la Moselle et de l'Orphelinat puisque ces secteurs seront raccordés à la station d'épuration James COOK .

Enfin, la mise en service prochaine de la station de Montravel devrait aussi avoir, selon elle, un effet positif sur les eaux de l'Anse Uaré.

*

* *

Le diagnostic préalable réalisé dans le cadre de l'élaboration du SDA confirme bien celui établi par la CTC en 2007, à savoir la situation difficile de l'assainissement à Nouméa avec des rejets importants dans les baies par temps sec qui se généralisent par temps de pluie, les installations de traitement n'étant pas dimensionnées pour accueillir les eaux drainées par les réseaux.

La commune compte beaucoup sur la mise en service des futures stations d'épuration, notamment à compter de 2013, pour améliorer cette situation.

6.2 Les objectifs du nouveau schéma directeur d'assainissement de la ville de Nouméa

A l'occasion de son précédent contrôle la chambre avait souligné la nécessité de réaliser un nouveau diagnostic, dans le domaine de l'assainissement et l'adoption d'un nouveau schéma directeur (SDA), celui en cours à l'époque datant de plus de 20 ans.

La commune avait annoncé le lancement d'un contrat pour la réalisation de cet outil de programmation, qui ne découle pas d'une obligation réglementaire pour elle²³, mais qui constitue un outil indispensable pour Nouméa, compte tenu la taille de l'agglomération, de son développement et des activités qui s'y déroulent. Le SDA lui est en tout état de cause demandé dans le cadre de partenariats avec la province Sud et l'office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA).

Le nouveau SDA couvre une période de vingt ans (2010-2030). Il nécessitera de procéder à son actualisation régulière, du fait de l'existence d'un volet de programmation des investissements.

La réalisation du schéma a été confiée après appel d'offres à une société disposant d'une expérience en la matière puisqu'elle avait déjà réalisé le précédent schéma directeur d'assainissement. Le marché a fait l'objet d'un avenant qui a majoré le montant initial de 4 %, pour atteindre au final un peu plus de 27 MF CFP.

La chambre observe que l'élaboration du schéma a pris du retard par rapport au calendrier prévisionnel. En effet, lors du précédent contrôle la commune avait indiqué qu'un appel d'offres était en cours et que le schéma serait achevé en avril 2009, après des travaux d'une durée de 18 mois.

Au final, l'approbation du schéma par le conseil municipal, qui marque la fin de la mission²⁴, est intervenue le 14 décembre 2010, soit en retard de 20 mois sur le calendrier prévisionnel.

Dans sa réponse aux observations provisoires, la ville considère que la durée de trois ans pour mener à bien la révision du schéma n'est pas en soi anormale. La chambre partage effectivement cette analyse, ce qui confirme que la durée de 18 mois prévue initialement par la commune n'était pas réaliste.

Par ailleurs, la décision de relancer une procédure d'élaboration d'un schéma directeur apparaît assez tardive puisqu'elle a conduit la commune à fixer ses orientations, alors même que certaines d'entre elles avaient déjà été actées dans le contrat de délégation de service public signé deux ans auparavant, avant même que la phase des scénarii ne soit lancée.

La ville estime que le nouveau schéma n'a pas remis en question les choix opérés dans le cadre de la concession. Et pour cause, puisque le SDA se borne parfois à prendre acte des décisions déjà prises dans ce domaine, s'agissant notamment de la construction des stations d'épurations par le délégataire. La collectivité s'est donc privée, lors de la négociation avec l'unique entreprise candidate, qu'elle décrit dans sa réponse comme longue et complexe, de l'expertise technique contenue dans le rapport.

²³ Le décret n°94-469 du 3 juin 1994 qui prévoit cette obligation en métropole n'est pas applicable en Nouvelle-Calédonie

²⁴ Comme en atteste le règlement du solde du marché qui n'intervient qu'en février 2011.

6.2.1 La commune a défini des objectifs d'usage et de qualité des baies dans le but de fixer les priorités en termes de traitement des eaux

La méthode suivie par le SDA a consisté à affecter pour chacune des baies, un ou plusieurs usages souhaités parmi les cinq suivants : baignade, loisirs nautiques (voile, planche à voile), pêche (notamment alimentaire), port de plaisance, usage portuaire ou industriel.

La commune a défini ainsi les secteurs prioritaires pour le traitement des eaux, compte tenu des rejets mesurés. L'extrait ci-dessous du rapport de synthèse du schéma résume les priorités dégagées pour les baies de la ville, celles-ci concernant avant tout l'Anse Vata et la Baies des Citrons :

« L'analyse de l'état actuel des baies, de leur usage ainsi que des rejets de temps sec et de temps de pluie permet de faire ressortir des secteurs prioritaires en termes de traitement des eaux.

L'amélioration de la qualité des eaux de la baie de L'Anse Vata (notamment aux abords de l'arroyo de l'hippodrome) présente de par son usage (baignade et/ou sport nautique), la principale priorité pour le traitement des eaux usées. L'extension de la station d'Anse Vata en cours devrait permettre d'améliorer cette situation. De nombreux rejets en temps de pluie sont cependant à noter et il importerait de les limiter afin de diminuer sensiblement les charges polluantes rejetées.

Hormis la zone située en face du restaurant « La Fiesta », la Baie des Ocronis présente une eau de bonne qualité. En effet aucun rejet de temps sec n'est à déplorer mais en temps de pluie, les surverses du réseau d'assainissement unitaire vers cette baie sont fréquentes.

Des actions prioritaires devront donc être prises sur ce secteur compte tenu des enjeux sanitaires (baignade importante), d'autant que ce point de contrôle a été déclassé en D deux années consécutives.

La baie de Tindu reçoit des charges polluantes en provenance des mauvais raccordements de réseaux et de potentiels dysfonctionnements de la STEP de Tindu-Kaméré. Afin d'assurer un objectif qualité « eau de baignade » à cette baie, des actions sur ces sources de pollution devront être entreprises.

Viennent ensuite les baies de Sainte Marie, de la Moselle et de l'Orphelinat en zone résidentielle, dont l'état fortement dégradé nécessite une action rapide pour la restauration du milieu, en priorité pour la baie de Sainte Marie qui reçoit la plus grande partie de la pollution de temps sec de la ville.

Cet état s'explique par l'importance des rejets de temps sec et de temps de pluie dans chacune d'entre elles. De plus, la courantologie peu favorable accentue fortement l'eutrophisation de ces baies. Les impacts olfactifs en priorité et l'amélioration du cadre de vie des plaisanciers et des riverains font partie des objectifs prioritaires du schéma directeur d'assainissement comme en témoignent les projets à court terme de construction des futures stations d'épuration du Centre Ville et de Faubourg Blanchot-Vallée des Colons.

La Baie de Magenta compte tenu de ces usages de baignade et de sa configuration doit être considérée comme sensible. La suite de l'étude définira les actions prioritaires à mettre en place pour l'amélioration de la qualité des eaux de baignade du site, notamment pour limiter les apports de pollution de temps de pluie et les impacts de temps secs en provenance de la presqu'île de Ouémo.

Enfin, sur les quartiers nord, l'Anse Uaré et la zone de Mangrove de Rivière Salée collectent des quantités importantes de charges polluantes en temps sec et en temps de pluie. Même si les usages de ces milieux restent moins sensibles, il sera important de planifier des aménagements qui permettront de réduire ces rejets et donc la pollution de ces secteurs.

La Baie de la Grande Rade et la Baie de Koutio, à la fois impactées par les activités industrielles et le développement de l'urbanisation devront faire l'objet d'une surveillance particulière et d'un objectif de restauration des milieux à une échéance à plus long terme ».

6.2.2 La commune a identifié différents scénarii qui comprennent un volet dédié à la programmation des travaux

6.2.2.1 *Un effort d'investissement évalué à 14 MdF sur 20 ans devant permettre de raccorder 95 % de la population en 2030*

La commune de Nouméa a été découpée en huit secteurs, avec au sein de chaque secteur, quatre niveaux de priorité ont été définis. Chaque opération programmée étant classée dans une catégorie correspondant à un échéancier (2011-2015 ; 2016-2020 ; 2021-2025 et 2026-2030).

En millions de Francs CFP	Priorité 1 : 2011-2015	Priorité 2 : 2016-2020	Priorité 3 : 2021-2025	Priorité 4 : 2026-2030	Total
Secteur 1 Quartiers Sud	90	478	637	68	1 273
Secteur 2 Vallée des Colons/ Faubourg Blanchot	92	110	138	414	754
Secteur 3 Centre Ville	922	209	526	-	1 657
Secteur 4 Magenta	318	-	1 000	1 818	3 136
Secteur 5 Montravel, Montage coupée, PK 4	52	-	69	73	194
Secteur 6 Quartier Nord	-	152	749	616	1 517
Secteur 7 Ducos	1 200	2 446	583	642	4 871
Secteur 8 Nouville	415	-	-	-	415
Total	3 089	3 395	3 702	3 631	13 817

Comme le souligne la ville, les investissements lourds réalisés dans le cadre de la délégation de service public (évalués initialement à 4,3 MdF CFP avec notamment les stations d'épuration du centre-ville et de Sainte-Marie) ne sont pas intégrés dans cette programmation.

Le montant global des travaux est estimé en première approche à près de 13,8 milliards de F CFP (valeur 2009), soit en moyenne 700 MF/an sur la durée du SDA, la charge d'investissement étant globalement répartie de manière homogène sur les quatre périodes définies.

Les travaux envisagés sont donc considérables et concernent par exemple 93 Km de réseau (à rapprocher des 318 actuels).

Plusieurs opérations importantes concernent les stations d'épuration avec sur le secteur de DUCOS, l'extension de la station de Tindu (1,6 MdF CFP) entre 2013 et 2016 et la création d'une station d'épuration à DUCOS entre 2016 et 2020 (1,8 MdF CFP).

L'augmentation de la capacité de la future station de la Baie de Sainte-Marie (1,8 MdF CFP également) est prévue à un horizon plus lointain entre 2023 à 2027.

Le SDA prévoit que la réalisation de ce programme permettra de porter le taux de raccordement à une station d'épuration (actuellement de 43 %) à 75 % à horizon 2020 et à 95 % en 2030.

6.2.2.2 Pour être atteint, cet objectif de 95 % nécessitera la mise en place d'une véritable politique de raccordement

Le schéma rappelle bien que l'efficacité du programme d'investissement réside dans la nécessité pour la collectivité de mettre en place une véritable politique rigoureuse de suivi et de contrôle des raccordements des usagers au réseau créé²⁵.

L'exemple de la station du centre-ville prévue pour 20 000 équivalents-habitants, mais à laquelle ne se raccorderont dans l'immédiat qu'environ 6 000 habitants, fournit une bonne illustration de la nécessité d'accompagner le programme de construction des installations de traitement par une démarche pédagogique envers la population. A défaut, les équipements, pourtant encore insuffisants, pourraient s'avérer paradoxalement sous-utilisés. La ville estime quant à elle, que les travaux prévus au schéma directeur d'aménagement garantiront une mise en charge suffisante de la station.

L'impact technique et environnemental d'un fonctionnement en sous-capacité est difficile à évaluer, les avis étant partagés sur les conséquences pour les installations et la qualité des rejets. En revanche, sur le plan contractuel, l'annexe 15 du contrat de délégation de service public pourrait ouvrir au délégataire un droit à demander une révision tarifaire dès lors que la collectivité n'est pas en mesure d'atteindre les objectifs de montée en charge des stations. Ceci est le cas pour la station du centre ville prévue pour traiter 15 000 équivalents habitants et qui n'en traitera qu'environ 6 000 à son entrée en service.

La ville n'a pas la même lecture de cette clause que la chambre et elle estime à l'inverse que le coût d'exploitation sera inférieur au coût prévisionnel. La chambre prend acte de cette affirmation qui ne paraît néanmoins pas correspondre à l'esprit de l'annexe 15 du contrat de délégation qui prévoit pour le délégataire un nombre minimum garanti d'équivalent-habitants raccordés en dessous duquel, un droit à renégociation est ouvert. En tout état de cause, il appartiendra donc à la ville de faire valoir son point de vue si d'aventure le délégataire venait à invoquer cette clause de révision.

L'enjeu du raccordement, parfaitement souligné dans le SDA et repris comme un engagement particulier du contrat de prêt consenti par l'agence française de développement, justifiait un examen des moyens mis en œuvre par la ville.

A l'heure actuelle, deux techniciens de la division eau et assainissement de la ville interviennent dans le cadre de l'instruction des permis de construire sur le volet assainissement. L'un d'entre eux assure également des contrôles ponctuels suite à des

²⁵ Les usagers disposent d'un délai de 2 ans pour se raccorder au réseau public. (Article L.1331-1 du code de la santé publique auquel fait référence l'article L.372-1 du code des communes de Nouvelle-Calédonie)

signalements et sollicite la mise en conformité. Parfois, pour des projets importants, un bureau d'étude est mandaté. La calédonienne des eaux, délégataire du service public opère également un certain nombre de contrôles de conformité, dans le cadre de ses obligations contractuelles qui ne paraissent pas suffisamment exigeantes (voir infra l'analyse du contrat de DSP).

La chambre constate que les moyens de contrôle existant actuellement n'apparaissent pas encore suffisamment dimensionnés à l'enjeu et sont mis en œuvre en dehors de toute stratégie bien définie par la ville.

Fort heureusement, celle-ci annonce la création en 2013, d'un bureau du raccordement, doté de trois personnes en charge de mettre en place un plan d'actions sur lequel elle travaille actuellement et qui devrait comporter un volet communication, un volet accompagnement technique (conseil technique, financement) et un volet plus coercitif (passant par une phase de mise en demeure). Cette initiative s'inscrit dans le cadre de la mise en service de la nouvelle station en centre-ville.

La chambre estime cependant que la commune n'a pas été assez réactive face à une problématique qui était connue depuis longtemps. En effet, la décision de réaliser une station en centre-ville, a été prise bien avant la conclusion de la nouvelle convention de délégation de service public fin 2008. Ceci aurait dû normalement conduire la collectivité à se doter des moyens nécessaires à la mise en place d'un plan d'actions, dont le premier volet, fondé sur la sensibilisation du public, nécessite du temps.

Sans nier ces faits, la ville souligne en réponse que les contraintes financières, les délais administratifs conséquents nécessaires à une restructuration d'une direction, l'absence de réglementation en la matière peuvent atténuer le constat effectué par la chambre, et illustrent l'existence de contraintes pesantes, voire pénalisantes en la matière.

Si la ville admet qu'il peut lui être essentiellement reproché de n'avoir pas accompagné la construction de réseaux séparatifs d'une politique d'incitation et de contrôle du raccordement des habitations et activités desservies dans les deux années suivant cette construction, elle note néanmoins que cette situation est identique en Métropole avec, de surcroît, la difficulté complémentaire liée à l'absence d'aides financières aux particuliers pour ce type de travaux en Nouvelle-Calédonie.

Sans méconnaître l'ensemble de ces éléments réels de contexte, dont certains ne relèvent pas de la seule responsabilité de la commune, la chambre recommande néanmoins de ne pas attendre aussi longtemps lors de la mise en service des futures installations.

6.2.3 Le SDA comporte un volet dédié aux eaux pluviales

A Nouméa, les thématiques eaux usées et eaux pluviales sont très liées, compte tenu de la forte proportion des réseaux unitaires (63 % en 2011). La chambre note qu'un volet du SDA est logiquement dédié à cet aspect, ce qui n'était pas le cas du précédent schéma.

Les études montrent que les dysfonctionnements (débordements) sur les évènements fréquents (avec une occurrence annuelle) sont localisés sur certains secteurs

(Vallée du Tir, Montravel, Sud de la ZI de Ducos) et dans le Sud de la ville (Anse Vata et Val Plaisance). Les causes sont le sous-dimensionnement de certains tronçons du réseau et l'influence de la marée sur les secteurs d'altimétrie faible.

Le SDA prévoit également un zonage pluvial destiné à prendre en compte l'augmentation de l'imperméabilisation des sols résultant de l'urbanisation croissante et qui génère une hausse sensible des volumes ruisselés. La collectivité décide d'imposer aux futurs projets d'urbanisation une limitation de l'imperméabilisation ou une gestion des eaux à l'échelle de chaque projet. Un zonage est proposé sur 7 bassins versants où l'exutoire en mer est éloigné et où des enjeux sont affectés par des problématiques d'inondation²⁶.

Ces études conduisent à envisager des solutions reposant notamment sur le redimensionnement des collecteurs ou des solutions de rétention, dont le coût global, en première approche, est estimé à environ 10 milliards de Francs CFP (valeur hors taxes 2009).

Toutefois, la chambre observe que la programmation des travaux a été arrêtée par la ville pour une période de 20 ans, avec une enveloppe globale de l'ordre de 3,8 milliards de Francs qui ne comprend pas la réfection des réseaux pluviaux vétustes, dont le coût n'est pas connu. En réponse, la ville précise que la limitation du volume d'investissement à un niveau qu'elle considère déjà comme important, résulte des contraintes budgétaires et techniques que connaît la collectivité.

Comme pour les eaux usées, la période de programmation s'étend sur 20 ans et 4 niveaux de priorité (2011-2015 ; 2016-2020 ; 2021-2025 et 2026-2030).

En millions de Francs CFP	Priorité 1 : 2011-2015	Priorité 2 : 2016-2020	Priorité 3 : 2021-2025	Priorité 4 : 2026-2030	Total
Secteur Quartiers Sud	75	774	0	0	849
Secteur Centre Ville	331	32	222	35	621
Secteur Vallée des Colons/ Faubourg Blanchot	432	278	164	118	992
Secteur Centre	10	40	239	394	684
Secteur Quartiers Nord	0	0	75	260	335
Secteur Ducos	0	0	238	0	238
Total	848	1 124	937	808	3 718

6.2.4 Le contenu du SDA, au demeurant très détaillé, n'aborde pas suffisamment certaines problématiques importantes qui devraient être davantage étudiées

Lors de son précédent contrôle, la CTC avait déjà souligné la connaissance limitée que la commune avait du réseau de stations d'épurations privées existant à Nouméa et des conditions de traitement des effluents non domestiques en provenance des établissements industriels (situés principalement à Ducos et Numbo).

²⁶ Bassins versant du thalweg du 7^{ème} kilomètre, du canal Auer (ZI Ducos), de magenta (thalweg Sakamoto et parc forestier), de la vallée des colons drainé par le collecteur principal, du Faubourg Blanchot-Trianon drainé par l'arroyo de Faubourg Blanchot, de Val Plaisance, du Receiving-Motor pool

Force est de constater que ces problématiques paraissent toujours insuffisamment intégrées au SDA, voté fin 2010. A cela s'ajoute la question du traitement des boues des stations d'épuration, dont la filière n'est pas organisée.

6.2.4.1 Les stations d'épuration privées

6.2.4.1.1 La connaissance de ces installations demeure encore largement parcellaire

La commune de Nouméa recense 81 stations privées traitant des effluents domestiques. Ces stations, lorsqu'elles disposent d'une capacité de traitement de plus de 50 équivalents habitants sont suivies par les services provinciaux en charge de l'environnement.

Il convient de relever que la réglementation métropolitaine en matière d'assainissement non collectif ne s'applique pas en Nouvelle-Calédonie. C'est pour l'essentiel le code de l'environnement provincial qui régit le domaine et il ne prévoit pas le même « arsenal juridique » que celui dont dispose les communes en métropole. La ville ne peut prescrire des travaux de mise en conformité qu'en cas d'insalubrité constatée (ce qui renvoie à la problématique des contrôles évoqués supra).

La chambre a constaté que la ville de Nouméa a une connaissance encore insuffisante de ces installations. L'annexe du SDA qui les répertorie ne comporte pas d'indication sur leur capacité de traitement pour 28 d'entre elles (soit plus d'un tiers). Parmi celles-ci figurent 5 stations soumises à autorisation préalable de la province Sud, ce qui signifie qu'elles ont une capacité minimale de 250 équivalent-habitants.

Ce constat, déjà dressé lors du précédent contrôle demeure donc toujours partiellement valable.

Pourtant, le SDA souligne les risques occasionnés par ces installations, « avec très souvent des rejets dans les réseaux communaux et une quasi absence de contrôle du fonctionnement de celles-ci ».

Ces installations sont donc peu connues et peu surveillées et le diagnostic sur les stations d'épuration de la ville fait état de dépotage des résidus des stations dans le réseau public et les risques que leur présence fait peser.

La chambre rappelle que le fait que la commune n'assure pas la réglementation et le contrôle de ces installations n'enlève pas à la collectivité sa compétence générale en matière d'assainissement. La commune en convient, mais elle fait valoir que ce sont bien les services provinciaux qui disposent de la compétence et des moyens de police concernant les stations d'épurations privées (même si ces moyens sont « insuffisants »).

La juridiction en convient, mais ceci ne fait cependant pas obstacle à ce que Nouméa renforce les relations avec les services de la province, que la commune considère comme déjà fructueuses, dans le but d'assurer un meilleur suivi de ces installations qui ont un impact sur le réseau d'assainissement communal.

Le projet de plan directeur d'urbanisme²⁷, actuellement en cours de révision, insiste d'ailleurs bien sur la nécessité de mettre en place un contrôle des stations d'épuration autonomes (et des assainissements individuels) afin de s'assurer de la qualité des eaux traitées et des conditions dans lesquelles les résidus des installations sont éliminés.

Recommandation n° 8 :

La chambre rappelle que la commune dispose d'une compétence générale en matière d'assainissement, elle l'invite donc à se rapprocher de la province Sud qui suit les stations d'épuration privées, pour disposer des informations minimales permettant de mettre à jour régulièrement la cartographie de ces installations dans le cadre de son système d'information géographique (SIG).

La chambre prend acte du fait que la cartographie de ces installations est actuellement en cours de réalisation.

6.2.4.1.2 L'étude de l'intégration de ces installations au futur réseau d'assainissement public est insuffisante

Au-delà des réserves tenant à la connaissance des stations privées, qui doivent être préalablement levées, la question essentielle est celle de l'intégration de ces installations dans le futur réseau d'assainissement dessiné par le SDA.

Sur ce point, la CTC constate que le document arrêté par la commune à la fin de l'année 2010 ne comporte que très peu d'indications sur la manière dont elles sont appelées à disparaître dans le cadre du nouveau schéma.

Hormis le secteur centre-ville-Nouvelle, où ce document prévoit que la mise en service de la station, rue James Cook, devrait conduire à la suppression de certaines stations privées²⁸, le SDA n'évoque pas l'impact sur ces installations autonomes de l'augmentation des capacités de traitement des installations publiques liées au programme de construction. La CTC estime que ceci constitue une lacune qu'il conviendrait de combler à terme.

6.2.4.2 *Le traitement des effluents industriels*

Comme pour les stations privées, la problématique du traitement des effluents non domestiques, c'est-à-dire pour l'essentiel des effluents provenant des activités industrielles localisées prioritairement sur Ducos et Numbo, est simplement évoquée dans le diagnostic du SDA. Une carte indique la localisation des principaux établissements concernés et le schéma recense 4 stations d'épurations privées traitant des effluents de type industriel.

²⁷ Page 18 du plan d'aménagement et de développement durable

²⁸ La station du port autonome pourrait être maintenue pour traiter les effluents induits par le développement du secteur portuaire actuellement étudié dans le schéma directeur du port autonome.

Pourtant là encore les enjeux sont importants et connus par la collectivité puisque le plan directeur d'urbanisme de la ville en cours de révision précise s'agissant de DUCOS, qu'il est « *urgent pour ce quartier, dont la pollution revêt un caractère particulièrement lourd et préoccupant, de poursuivre et d'intensifier la mise en place des assainissements requis. Une station de traitement doit être positionnée sur un terrain pouvant accueillir à court terme un tel équipement qui devrait également traiter les eaux usées des quartiers périphériques* ».

Ce point avait déjà été soulevé par la chambre lors du précédent contrôle, la commune n'y répondant pas directement en considérant qu'il s'agissait d'installations classées relevant de la compétence provinciale. Or, la CTC avait déjà relevé à l'époque que toutes les entreprises présentes sur ces zones n'étaient pas soumises à la réglementation des installations classées et qu'en tout état de cause, cela n'interdisait pas à la commune de traiter le problème en partenariat avec la province.

La chambre constate, que la liste des établissements classés qui doit être transmise au délégataire pour permettre l'établissement de conventions de déversement spéciales de ses effluents, pourtant prévue dans la convention ayant débuté le 1^{er} janvier 2009, n'est toujours pas établie, quatre ans après.

La juridiction note cependant avec satisfaction que la ville a indiqué dans sa réponse, que le travail venait d'être lancé au 3^{ème} trimestre 2012.

6.2.4.3 *Le traitement des boues issues des stations d'épuration*

La question de l'élimination des boues issues des STEP constitue une question importante tant sur le plan environnemental que financier. La mise en place d'une filière pérenne constitue un engagement de la commune souscrit dans le cadre de la convention de prêt de l'AFD dans le cadre du financement des installations d'assainissement.

Au regard de ces enjeux, le SDA paraît insuffisamment précis, le document se bornant à affirmer que la question du traitement des boues des stations d'épuration constitue une problématique importante et jugeant prioritaire la pérennisation d'une filière de valorisation des boues pour améliorer l'assainissement de la ville.

Les lacunes techniques de certaines stations d'épuration ne permettent pas de produire des boues atteignant le seuil minimal (30%) autorisant leur évacuation dans l'installation de stockage des déchets. La province Sud a cessé d'accorder des dérogations sur ce point au mois d'avril 2010. Comme le relève d'ailleurs la ville, l'évacuation des boues dans les installations de stockage ne constitue qu'un pis-aller temporaire. C'est la mise en place de filières de valorisation des résidus de traitement qui devrait être l'orientation à suivre.

Les comptes-rendus annuels établis par le délégataire du service public de l'assainissement évoquent régulièrement les difficultés rencontrées dans ce secteur qui fait partie des indicateurs de performance du service public. Le taux de boues évacuées selon les filières conformes à la réglementation applicable en métropole atteint à peine 2,5 % en 2011. En réponse, la ville fait une nouvelle fois remarquer à la chambre les lacunes de la réglementation locale qui ne dispose pas de normes en la matière.

Le coût de l'évacuation des boues qui a représenté 65 MF CFP en 2010 a été ramené à environ 34 MF en 2011 avec l'expérimentation d'une filière d'évacuation par épandage agricole. Le délégataire insiste néanmoins sur la nécessité de trouver une solution définitive, l'épandage ne pouvant être réalisé en toute période.

Dans sa réponse aux observations provisoires, la ville de Nouméa souligne le fait qu'elle a dû régler seule avec son délégataire cette question en l'absence de réglementation stable susceptible de favoriser l'émergence de filières pérennes. Elle a saisi le Syndicat intercommunal du Grand Nouméa en vue de d'élargir ses compétences sur ce point.

La collectivité considère qu'au regard de ce contexte, le mécanisme temporaire du « fond boues » mis en place dans le contrat de délégation paraît bien approprié. Elle estime que l'évolution de la réglementation et l'émergence de filière permettront de conclure un avenant au contrat de délégation de service public le moment venu.

**
*

En conclusion sur ces trois points, la chambre rappelle que le SDA est présenté par la commune comme « un outil permettant aux élus d'adopter une stratégie globale et cohérente de gestion de la problématique assainissement sur l'ensemble de la commune »²⁹. Le fait que certains aspects relèvent de la compétence de la province, ce qui est vrai, ne devrait cependant pas faire obstacle à leur prise en compte, au risque de limiter l'ambition initiale et la portée de ce document définissant la politique communale en matière d'assainissement.

Recommandation n° 9 :

La chambre recommande à la commune de compléter son schéma directeur d'assainissement (SDA) par des études thématiques portant sur les éléments encore insuffisamment pris en compte à savoir les stations privées, les effluents non domestiques et le traitement des boues.

6.3 La mise en œuvre des orientations du schéma directeur d'assainissement

La chambre s'inscrit dans la perspective des audits, dits de performance, mesurant les résultats obtenus par rapport aux objectifs fixés dans le schéma directeur. En l'occurrence, il s'est agi d'analyser les travaux classés en priorités n°1 devant être conduits au cours de la période 2011-2015.

La démarche a d'abord conduit à s'intéresser aux outils mis en place pour assurer la mise en œuvre des opérations prévues au SDA, avant d'examiner le déroulement des opérations (sous l'angle des délais et des coûts).

²⁹ Note explicative de synthèse n°2010/258 relative à l'approbation du SDA de la ville du 10 novembre 2010 présentée lors du vote du schéma au conseil municipal le 14 décembre 2010.

6.3.1 Les outils mis en place pour le suivi de la programmation des travaux inscrits dans le SDA

Le schéma directeur d'assainissement comporte une programmation des travaux sur la période 2011-2030. Chaque opération identifiée donne lieu à un classement par ordre de priorité avec une inscription dans l'une des 4 phases quinquennales qui ont été déterminées.

A l'instar d'autres opérations d'investissements, celles relatives à l'assainissement font l'objet d'une gestion en autorisations de programme et en crédits de paiement.

Ainsi, l'annexe du compte administratif 2011, dernier exercice clos au moment du contrôle, fait apparaître que 7 autorisations de programme ont été ouvertes pour un montant total de 3,9 MdF (concernant également pour partie des opérations concernant l'eau potable). Rappelons que le montant total des travaux chiffrés en base 2009 sur la période du SDA, c'est-à-dire sur la période 2010-2030 est de l'ordre de 13,8 MdF.

Ces autorisations de programme peuvent être qualifiées soit «d'autorisations de programme de projet», qui se rattachent à une opération, soit «d'autorisations de programme annuelles» correspondant à un programme annuel de travaux.

Un tableau tenu sous EXEL est utilisé actuellement par les services pour suivre la mise en œuvre du schéma en prenant pour base le programme d'investissement prévu au SDA. Pour le moment, une seule synthèse de l'état d'avancement a été présentée à l'exécutif.

La chambre estime que le vote du budget annexe assainissement (qui a été mis créé au 1^{er} janvier 2013) et dans lequel seront individualisées les opérations d'investissement de ce service, devrait être l'occasion de procéder à une présentation de l'état d'avancement de mise en œuvre du SDA.

La commune envisage en tout état de cause d'effectuer tous les 5 ans une révision du schéma pour acter des modifications du calendrier de certaines opérations. La CTC souscrit à cette démarche qui devra nécessairement comprendre une nouvelle estimation financière du coût des travaux.

6.3.2 L'examen des opérations prioritaires prévues dans le SDA montre un glissement de leur calendrier de réalisation

L'étude du déroulement des opérations, privilégiant l'approche du respect des délais et des coûts a cependant permis de mettre en lumière une pratique à revoir en matière de commande publique.

Les délibérations habilitant le maire à signer les marchés sur appel d'offres qui interviennent avant l'engagement de la procédure de passation de ce marché ne répondent

pas aux exigences de l'article L.122-19-1 du code des communes³⁰, dans la mesure où le montant prévisionnel du marché n'est pas précisé.

La démarche de la chambre a consisté d'une part à faire un état des lieux de l'avancement des principales opérations classées comme priorité n°1 par le SDA et d'autre part, de vérifier si les opérations votées par le conseil municipal s'inscrivaient bien dans le cadre du SDA.

Dans sa réponse, la ville estime que le taux d'exécution de cette première phase apparaît « très convenable » avec 15 opérations sur les 18 prévues sur le volet « eaux usées » qui ont débuté dans les temps, dont 2 en avance.

Lors de l'instruction, la chambre n'a pas disposé d'éléments suffisamment précis de nature à justifier cette appréciation. Ils ne correspondent pas en tout état de cause à ceux transmis par la ville durant le contrôle qui s'est déroulé dans le dernier trimestre 2012 (cf annexe du présent rapport). Ils démontrent que la plupart des dates de démarrage des travaux ayant été décalées.

Sur cette base, la CTC aboutit à la conclusion qu'il est nécessaire de procéder à la révision du calendrier de programmation des travaux tel qu'il apparaît au SDA.

A titre d'exemple, la chambre a retenu deux opérations importantes illustrant le décalage du calendrier évoqué supra.

6.3.2.1 La réalisation de travaux de VRD rue de l'Alma-André Ballande

Cette opération a donné lieu à l'ouverture d'une autorisation de programme de 620 MF CFP en 2010, couverte par des crédits de paiement sur les exercices 2010 à 2013.

A l'occasion du budget primitif 2011 et du budget primitif 2012, deux nouveaux échéanciers ont été présentés au conseil municipal.

Ils actent le retard pris dans le lancement de l'opération en invoquant en 2011 « la finalisation des éléments techniques » puis, en 2012, le « plan de charge des services techniques », ainsi que la finalisation d'études.

Cette dernière révision s'accompagne d'une augmentation substantielle du montant de l'opération qui passe de 620 MF à 1 milliard de Francs (soit 61 %), pour tenir compte, selon la ville elle-même de la sous-évaluation de la première estimation. Dans sa réponse aux observations provisoires, la ville avance une autre justification qui est celle de l'évolution du projet qui intègre désormais une opération de requalification urbaine.

³⁰ La délibération du conseil municipal 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. (...)

La modification du calendrier des travaux correspond, selon la commune, à la nécessité de l'articuler avec le projet d'aménagement du « Carré Alma » porté par des promoteurs privés. L'annonce récente de l'arrêt du projet devrait toutefois conduire la commune à se positionner à nouveau sur cette opération importante initiée en 2010.

en K FCFP	Montant de l'AP	CP 2010	CP 2011	CP 2012	CP 2013	CP 2014
Situation 2010	620 000	5 000	200 000	200 000	195 000	
Révision BP 2011	620 000	100	10 000	200 000	199 900	210 000
Révision BP 2012	1 000 000	-	9 363	50 000	449 900	490 737
Variation	+ 380 000	- 5 000	- 190 637	- 150 000	254 900	490 737

Par délibération n°2011/1032 du 15 septembre 2011, la commune a ainsi décidé de confier l'opération à la société d'économie mixte SODEMO, dans le cadre d'un contrat de représentation et s'assistance à caractère administratif et technique, prévoyant une rémunération estimée à 31 MF CFP.

6.3.2.2 *La réalisation de travaux de VRD de l'avenue du Général de Gaulle*

Une situation analogue est constatée sur l'opération devant être menée avenue du général de Gaulle et portant notamment sur le refoulement des eaux usées à partir du poste de l'orphelinat vers la future station d'épuration (STEP) du centre-ville.

Le schéma d'assainissement adopté en 2010 a repris en priorité 1 l'achèvement d'une opération lancée dans le cadre du précédent schéma consistant à acheminer les eaux usées du quartier de l'Orphelinat vers la nouvelle station.

La première phase des travaux a été achevée en 2010 avec notamment la pose de réseaux d'eaux usées, de refoulement et d'eau potable sur l'avenue du général de Gaulle, entre les rues François Ecorchon et Gustave Flaubert et la réalisation des terrassements et génie civil d'un poste de refoulement des eaux usées, situé au carrefour de l'avenue du Général De Gaulle et de la rue François Ecorchon.

La seconde phase consiste en :

- la pose d'un réseau d'eaux usées gravitaire et surpressé, d'eaux pluviales et d'eau potable sur l'avenue du Général De Gaulle entre la rue Gustave Flaubert et l'avenue des Frères Carcopino. Le réseau d'eaux usées sera raccordé sur un réseau d'eaux usées existant à l'angle de la rue de Sébastopol et de l'avenue des Frères Carcopino qui dirigera les effluents vers la station d'épuration du centre-ville ;
- l'équipement du poste de refoulement de l'avenue du Général De Gaulle;
- la réfection de voiries.

Le projet donne lieu à l'inscription d'une autorisation de programme de 250 MF au BP 2011.

en K FCFP	Montant de l'AP	CP 2010	CP 2011	CP 2012	CP 2013
Situation BP 2011	250 000	50 000	200 000		
Révision BP 2012	360 000	-	-	174 220	185 780
Variation	110 000	- 50 000	- 200 000	174 220	185 780

Comme pour l'autre opération, la révision du montant au budget primitif de l'année suivante de 44 % (motivée cette fois par l'intégration des travaux de voirie non prévus initialement), s'accompagne d'un glissement significatif du calendrier prévisionnel de réalisation. En effet, l'opération, qui devait être conduite au cours des exercices 2010 et 2011, n'a débuté qu'au cours de l'année 2012 pour s'achever au mieux mi-2013. Les travaux ont débuté avec retard suite à des difficultés d'approvisionnement de certains équipements.

La gestion du volet maîtrise d'œuvre du chantier s'est avérée fluctuante. La conduite de la mission qui avait été confiée initialement à un cabinet spécialisé a été récupérée par les services de la commune. Le marché conclu le 21 septembre avec le prestataire a en effet été résilié deux mois plus tard, avec une indemnisation de 225 960 Francs CFP.

A l'appui de cette décision, la délibération n° 201/140 du 6 mars 2012 invoque la modification du plan de charge des services techniques municipaux qui permet désormais le suivi du chantier et la complexité de la mission, dont certains aspects n'étaient pas couverts par la mission confiée au prestataire.

La chambre estime donc que la préparation de l'opération, qualifiée de prioritaire, n'a pas été conduite dans les meilleures conditions puisqu'elle a généré des procédures inutiles, des retards et un coût (certes mesuré), mais en pure perte pour la collectivité.

6.4 La gestion déléguée du service public d'assainissement

Comme indiqué dans le préambule présentant les enjeux de la politique d'assainissement, le renouvellement du contrat de gestion de l'assainissement de la ville au 1^{er} janvier 2009 apparaît comme le second élément important intervenu au cours de la période sous revue. Il est intervenu antérieurement au SDA.

Il paraissait dès lors souhaitable de procéder à une analyse des conditions dans lesquelles ce nouveau contrat a été conclu et de voir son exécution au cours des 3 premières années de sa vie (2009-2011).

6.4.1 La présentation du contrat

6.4.1.1 La procédure de passation du contrat : la mise en œuvre volontaire d'une procédure s'inspirant des règles de la délégation de service public

La chambre rappelle en préambule l'absence de transposition aux délégations de service public (DSP) des communes de Nouvelle-Calédonie des règles prévues aux articles L. 1411-1 et suivants du code général des collectivités territoriales.

Cette absence peut avoir des effets sur les procédures choisies, avec notamment une absence d'obligation de mise en concurrence et par voie de conséquence une négociation de gré à gré lors du renouvellement du contrat. Ceci peut avoir également des incidences sur la durée des contrats, pouvant être beaucoup plus longue que leurs homologues

métropolitains pour lesquels une DSP d'une durée supérieure à 20 ans est soumise à l'avis du directeur des finances publiques.

La chambre relève cependant que la commune a décidé d'elle-même de mettre en œuvre une procédure de publicité, de mise en concurrence et de choix s'inspirant des règles applicables aux DSP métropolitaines, alors qu'elle n'en avait pas l'obligation. Dès lors, les étapes obligatoires ont été suivies et la procédure n'appelle pas d'observations.

Néanmoins, cette mise en œuvre volontaire n'a pas eu les effets escomptés sur la concurrence puisque, seule l'offre de l'opérateur historique en place depuis plus d'un siècle a été déposée, ce qui illustre bien, selon la ville, l'étroitesse du marché calédonien et la faiblesse des conditions concurrentielles dans certains secteurs.

6.4.1.2 La concrétisation des orientations annoncées à la chambre lors du précédent contrôle.

L'entrée en vigueur du nouveau contrat au 1^{er} janvier 2009 s'accompagne d'une évolution notable des relations entre la commune et son délégataire.

Le contrat unique eau et assainissement existant précédemment a été scindé en deux, ce qui peut être de nature à faciliter le suivi de chacun des services délégués³¹. Le périmètre de la délégation exclu désormais les eaux pluviales, la commune en ayant récupéré la gestion directe.

La principale modification porte sans doute sur le choix du mode de délégation, qui passe d'un affermage³² à une formule hybride dénommée « affermage avec îlots concessifs ». Elle confie au fermier le soin de réaliser certains investissements lourds pour des montants initialement chiffrés à 4,3 MdF, avec notamment la réalisation de deux stations d'épuration.

Le choix de cette formule a été acté par le conseil municipal en septembre 2007, après étude comparative de différents systèmes.

L'objectif recherché par la collectivité est la réalisation rapide des investissements programmés en début de contrat (au cours des sept premières années) avec un financement assuré par l'augmentation de la redevance perçue auprès des usagers, ce qui permettrait le maintien des capacités d'investissements de la ville dans d'autres secteurs.

Ce programme d'investissement explique que le contrat puisse se dérouler sur 20 ans pour en assurer l'équilibre financier, ce qui a contrario, démontre que la durée du précédent contrat d'affermage (20 ans également) était trop longue.

La collectivité s'est fait assister pour la négociation du contrat par le cabinet qui avait conduit un audit technique et financier du précédent contrat, ce qui explique que ses préconisations ont été mises en œuvre, notamment en ce qui concerne la nécessité de

³¹ Parallèlement, la CDE a été choisie pour assurer la gestion du service de l'eau potable sur la commune de Nouméa.

³² Où les investissements lourds sont essentiellement réalisés directement par la collectivité, le délégataire assurant l'entretien courant et des travaux de renouvellement des installations.

préciser certaines obligations à la charge du délégataire (devenir et prise en charge des boues d'épuration, indication chiffrée des obligations minimales en termes d'entretien et d'inspection des réseaux, formule de révision des prix comportant un terme fixe insuffisant).

La chambre constate que les orientations qui lui avaient été annoncées à l'occasion de son précédent contrôle, ont été effectivement mises en œuvre.

6.4.2 Les obligations contractuelles

6.4.2.1 *L'exploitation du service*

Les règles régissant l'exploitation du service constituent le chapitre II du contrat (article 12 à 28). Elles prévoient de manière générale que le délégataire assure la surveillance, le bon fonctionnement, l'entretien et les réparations de l'ensemble des ouvrages, installations et canalisations constituant le service délégué.

Certaines stipulations appellent des observations portant sur la définition des obligations et/ou la mise en œuvre d'obligations en matière d'inspections et d'enquêtes de conformité (article 12) ou de travaux de curage (article 21-1).

Le contrat ne prévoit qu'une moyenne annuelle de 500 mètres d'inspections télévisées, de 20 mètres d'inspection vidéos périscopiques. Ces valeurs paraissent faibles au regard du linéaire du réseau et du descriptif de son état fait par le diagnostic du SDA.

A supposer que le délégataire remplisse ses obligations annuellement, au terme du contrat à peine 10 Km sur les 318 Km du réseau existant en 2011 aura fait l'objet d'une inspection télévisée.

Le contrat prévoit également des enquêtes de conformité portant sur 30 branchements. Ce nombre doit être rapproché des 11 835 branchements existant actuellement.

Ces valeurs ne correspondent pas aux nécessités de l'exploitation puisque les comptes rendus annuels produits par le délégataire font état de valeurs largement supérieures aux obligations contractuelles³³.

	2009		2010		2011	
	Contractuel	Réalisé	Contractuel	Réalisé	Contractuel	Réalisé
Inspections télévisées (m)	500	2587	500	900	500	2241
Inspection périscopiques (m)	20	130	20	70	20	13
Enquêtes conformité (nombre)	30	21	30	5	30	190

Un constat analogue peut être effectué en ce qui concerne les opérations de curage des réseaux. En vertu de l'article 21-1 du contrat, elles doivent porter en moyenne sur 10 % de la longueur du réseau. Si la moyenne n'est pas réalisée en globalité sur une seule

³³ le contrat prévoit un mécanisme de report sur l'année suivante de la moyenne des visites et diagnostics non réalisée sur une seule année (sans pouvoir excéder un report de deux ans)

année, elle viendra s'ajouter à la moyenne de l'année suivante, sans pouvoir excéder un report de deux ans.

En pratique, le bon accomplissement des obligations du titulaire implique de sa part des opérations de curage du réseau sur un linéaire supérieur à celui qui est fixé au contrat.

	2009		2010		2011	
	Contractuel	Réalisé	Contractuel	Réalisé	Contractuel	Réalisé
linéaire curé (m)	31 301	48 717	31 360	38 058	31 780	41 348
% linéaire	10%	15,60%	10%	12,10%	10%	13%

Dans ces conditions, l'intérêt commun des parties passe par la révision de ces stipulations pour être plus conforme à la réalité.

Recommandation n°10 :

La chambre souligne l'intérêt pour les parties au contrat, de réviser les articles 12 et 21-1 à l'occasion d'un futur avenant pour augmenter les niveaux minimum fixés en matière d'inspection ou d'entretien des réseaux ainsi que des visites de conformité qui ne paraissent pas suffisants pour assurer dans de bonnes conditions l'exécution du service.

6.4.2.2 Le régime des travaux

6.4.2.2.1 Le programme d'investissement confié au délégataire

Le délégataire se voit charger contractuellement de la réalisation d'un important programme d'investissement portant sur un montant supérieur à 4,3 MdF CFP (coût brut hors atténuation liée à la défiscalisation), avec :

- la réalisation de la station d'épuration du centre-ville prévue pour 2012 (1 972,5 MF) ;
- la construction de la station d'épuration de la Vallée des Colons prévue pour 2013 (même montant) ;
- la réalisation du collecteur de Sainte Marie (336 MF) ;
- la constitution d'un stock de sécurité pour les stations d'épuration (environ 9 MF).

A l'occasion de la passation de l'avenant n°1 fin 2011, des travaux supplémentaires ont été inscrits au programme. Ils portent sur un montant de 21,4 MF et concernent des équipements destinés au traitement des boues produites par les stations d'épuration.

Le financement de ces investissements devait être assuré pour partie par la défiscalisation et pour partie par le délégataire. Le coût du financement effectivement apporté par le délégataire fait partie des charges de gestion du service. Il inclut dans ces charges l'amortissement industriel du bien non actualisé (qui ne peut être supérieur à la durée du contrat) et le coût moyen du financement (endettement et/ou fonds propres).

A cet égard, les éléments communiqués par la ville font état d'un taux d'emprunt retenu de 6 %, qui correspondait aux conditions économiques de l'époque.

La tendance observée depuis sur les taux d'intérêt justifierait, cependant selon la CTC, une révision à la baisse des paramètres retenus à l'origine, ce qui pourrait profiter aux usagers.

La ville confirme qu'elle souhaite intégrer ce point aux négociations de la révision quinquennale du contrat prévu en 2013. Elle estime néanmoins que d'autres paramètres seront à prendre en considération lors de la discussion et notamment la baisse de prévision des consommations d'eau, ce qui au final, pourrait ne pas conduire à une baisse tarifaire.

6.4.2.2.2 Les travaux d'entretien et de réparation

Les stipulations contractuelles dressent la liste des responsabilités respectives de la commune et de l'entreprise chargée de la gestion du service en ce qui concerne le génie civil, les équipements des stations d'épuration et des postes de relèvement, les canalisations et branchements.

Nouméa continue à assurer les travaux de grosses réparations définies, soit par la nature de l'intervention (ex : pistes d'accès aux installations), soit par l'existence d'une surface ou d'une longueur minimale.

6.4.2.2.3 Les travaux de renouvellement

Les travaux de renouvellement consistent dans le remplacement ou à la réhabilitation des installations du service en cas d'usure ou de défaillance ou à la prévention de ces défaillances.

Là encore, le contrat fixe la liste des travaux réalisés par la collectivité pour les différents types d'équipement. Ainsi, en matière de génie civil, elle continue à assumer la charge de tous les travaux de bâtiments et construction, y compris les regards.

La délégataire établit un programme prévisionnel des opérations de renouvellement à sa charge pour la durée du contrat.

6.4.2.2.4 Le renforcement et les extensions de réseau

La collectivité conserve la maîtrise d'ouvrage pour ce type de travaux. Le raccordement des canalisations et ouvrages nouveaux aux ouvrages en service et néanmoins assuré par le délégataire aux frais du demandeur. La mise en service des canalisations est assurée par le délégataire à ses frais.

Quand les travaux constituent un renforcement des ouvrages et/ou un renouvellement à la charge du délégataire et que ce renouvellement doit normalement intervenir avant la fin du contrat, la part du coût correspondant à un renouvellement de l'ouvrage à l'identique est à la charge du délégataire, déduction faite éventuellement de la part non amortie de l'ouvrage.

6.4.3 L'équilibre financier du contrat de DSP

La modification des obligations du délégataire qui doit désormais prendre en charge la réalisation d'investissements pour un montant prévu de 4,3 MdF CFP conduit à une forte augmentation du tarif à compter de 2010.

La hausse tarifaire doit permettre le financement de la construction des nouveaux ouvrages (notamment des stations du centre-ville et le la Baie de Sainte-Marie), mais également de faire face à leurs coûts d'exploitation.

Le tableau ci-dessous simulant une consommation trimestrielle de 60 M3 montre que la progression de la facture atteint 37,6 % en 2010 et 10,3 % en 2011.

En F CFP pour 60 m3	2007	2008	2009	2010	2011
Part délégataire	2920,2	3055,8	3255	5024,2	5691,8
part fixe				306,5	316
part consommation ³⁴	2920,2	3055,8	3255	4717,7	5375,8
Part commune	1440	1440	1440	1440	1440
Total	4360,2	4495,8	4695	6464,2	7131,8

La hausse provient du relèvement du tarif liée à la consommation, mais également de l'introduction d'une part fixe.

Dans ces conditions, il paraît souhaitable d'examiner l'équilibre du contrat en se penchant sur les résultats des 3 premières années du contrat et les perspectives d'évolution, notamment après la conclusion de deux avenants.

6.4.3.1 *Les résultats des trois premières années d'exploitation (2009-2011)*

6.4.3.1.1 Des résultats se situant en dessous des prévisions initiales

Tirant sans doute les leçons du contrat de l'aqueduc, le contrat ne prévoit pas une augmentation de la consommation, mais au contraire sa réduction progressive (3 % par an au cours des 10 premières années) avec un passage de 307 à 205 m3 par an entre 2009 et 2028. En 2011, la facturation moyenne est de 284 m3.

La diminution tendancielle prévue par le contrat est cependant sensiblement plus faible que celle constatée au cours des années 2010 et 2011, avec respectivement – 5,1 et – 3,7 %.

en m3	2007	2008	2009	2010	2011
	326	320	311	295	284
Evolution annuelle		-1,8%	-2,8%	-5,1%	-3,7%
Prévisionnel DSP				-3,0%	-3,0%

³⁴ Etablis sur la moyenne des tarifs appliqués durant l'année

Le différentiel global du volume facturé est loin d'être négligeable puisqu'il est de 1,2 million de m³ en 2010 (soit 13,3 %) et d'environ un demi-million de m³ en 2011 (-5,3 %).

Volumes facturés	2009	2010	2011
Réalisé (K m ³)	9 142	8 051	8 824
Prévisionnel DSP	9 253	9 289	9 320
Ecart (K m ³)	- 111	- 1 238	- 496
% écart constaté	-1,2%	-13,3%	-5,3%

Source : rapports annuels du délégataire et contrat de délégation

La chambre estime que les prévisions de volumes facturés ne tiennent pas suffisamment compte des tendances lourdes observées en matière de réduction de consommation d'eau ces dernières années.

Elle prend acte que ces conditions initiales seront revues dans le cadre de la révision quinquennale du contrat de délégation de service public devant intervenir en 2013.

Dans la logique contractuelle, la croissance des volumes facturés est donc liée à l'augmentation du nombre d'abonnés, qui devrait passer de 29 726 à 50 863 entre 2009 et 2028, soit 71 %.

Les données constatées sur les 3 premières années de vie de la convention sont inférieures aux prévisions du contrat, l'écart ayant d'ailleurs tendance à se creuser pour atteindre 2,6 % sur 2011.

Assujettis	2009	2010	2011
Réalisé	29 593	30 313	31 018
Prévisionnel DSP	29 726	30 767	31 844
Ecart (nombre)	- 133	- 454	- 826
% écart constaté	- 0,4%	- 1,5%	- 2,6%

Or, l'annexe 15 du contrat présentant les hypothèses de montée en puissance des nouvelles stations d'épuration prévoit que celle du centre-ville 15 000 équivalents habitants à compter de 2013, 18 000 habitants à partir de 2016 et 20 000³⁵ en 2017.

Pour autant, seuls 2 000 foyers du centre-ville (soit 6 000 équivalents-habitants) seront raccordés à l'équipement à son ouverture. Il restera à la collectivité à entreprendre les démarches auprès des propriétaires d'immeubles qui disposent d'un délai de deux ans pour se raccorder à cet équipement.

De ce fait, le risque de sous-exploitation de l'équipement au moins dans son début de vie est réel.

³⁵ ce qui constitue la capacité nominale de traitement de la station dont le génie civil pourrait accueillir une capacité de traitement de 30 000 équivalents-habitants

En vertu des stipulations de l'annexe 15 du contrat « tout écart pourra permettre au délégataire de demander une révision tarifaire », ce qui pourrait conduire à une augmentation des tarifs.

La chambre estime que la commune devra suivre avec attention l'évolution du nombre des assujettis et de leur consommation, notamment avec la perspective d'entrée en service de nouveaux équipements au centre-ville et dans la Baie de Sainte-Marie.

D'ailleurs, les résultats économiques de la délégation traduisent logiquement ce niveau d'activité inférieur aux prévisions (nombre d'abonnés, volumes facturés), qui génère des recettes inférieures aux prévisions.

Mais on constate également que des dépenses sont supérieures aux estimations, ce qui conduit in fine à un résultat net plus dégradé que ce qui avait été envisagé.

en MF CFP arrondi	Produits	Charges	Résultat
Prévu	740,4	779,7	-39,3
Réalisé	702,8	811,2	-108,4
Ecart	-37,6	31,5	-69,1

Source : rapport présenté au conseil municipal à la fin du mois d'octobre 2011 et portant sur l'exercice 2010

6.4.3.1.2 Ces résultats traduisent certes des performances moindres mais également l'impact des méthodes d'imputation des charges

Le compte annuel des résultats d'exploitation, qui est présenté selon le modèle prévu au contrat, ne permet pas directement de lire les résultats liés à l'exploitation (au sens comptable du terme).

Le tableau présenté ci-dessous ne procède pas à des retraitements touchant au résultat, mais offre simplement une autre présentation qui permet de mieux identifier l'origine des pertes constatées.

en milliers de F CFP	2009	2010	2011
ventes assainissement	506 484	692 144	766 668
travaux attribués à titre exclusif	14 568	10 635	6 738
produits accessoires		-	-
Total produits d'exploitation (1)	521 052	702 779	773 406
Personnel	154 593	215 531	241 240
Energie électrique	58 593	57 480	57 477
Produits de traitement	2 668	4 388	2 750
Achats et consommations de stock	19 944	25 061	31 252
Analyses	5 674	8 012	9 744
Sous-traitance, matières et fournitures	82 689	69 222	109 275
Evacuation des boues	88 324	32 919	33 878
Impôts et taxes	10 997	8 388	5 179
Autres dépenses d'exploitation	44 062	58 200	47 320
Frais de contrôle	1 465	2 047	2 496
Pertes sur créances irrécouvrables	3 157	10 018	- 621
Total charges d'exploitation (2)	472 166	491 266	539 990
Marge sur l'exploitation (1)-(2)	48 886	211 513	233 416
Taux de marge sur chiffre d'affaire	9%	30%	30%
Charges d'investissement			
fonds contractuel d'investissement	86 609	86 609	86 609
programme contractuel d'investiss.	76 873	133 853	118 360
fonds contractuel renouvellement	75 893	75 893	75 893
Amortissement domaine privé	5 754	12 468	5 121
Total autres charges directes	245 129	308 823	285 983
Résultat avant charges de structure	- 196 243	- 97 310	- 52 567
Charges de structure			
Frais de siège et de recherche	7 888	9 819	9 865
Rémunération du besoin fonds de roulement	6 361	1 246	3 007
Total charges de structure	14 249	11 065	12 872
Résultat	- 210 492	- 108 375	- 65 439

La structure des charges est composée à hauteur des 2/3 environ par des dépenses directement liées à l'exploitation. Suivant cette présentation plus explicite, on constate que le résultat d'exploitation est positif et dégage une marge d'environ 30 % sur le chiffre d'affaires.

C'est avec l'intégration des charges calculées liées aux investissements (travaux neufs et renouvellement) qui représentent environ un tiers des charges totales, que les résultats deviennent négatifs. Les charges de structure et le financement du besoin en fonds de roulement représentent pour leur part environ 2 %.

Ces charges d'investissement qui doivent être assumées par le délégataire correspondent aux dotations des fonds et aux programmes prévus par le contrat. Il s'agit de charges calculées qui en réalité sont bien supérieures aux montants effectifs des travaux réalisés.

Ainsi, les deux tableaux suivants montrent l'écart entre les dotations et les frais engagés par le délégataire.

En matière de renouvellement des installations, l'écart est d'environ 49 MF CFP en 2010 et 2011. En fin de contrat, si le solde du compte est positif, son montant est partagé entre la ville et le délégataire.

Réalisation programme renouvellement	2009	2010	2011
Travaux réalisés	10 147	26 859	26 771
équipements et génie civil	8 625	25 087	24 305
branchements	1 522	1 772	2 466
Dotation annuelle du fonds contractuel	75 893	75 893	75 893
Ecart Fonds/travaux réalisés	- 65 746	- 49 034	- 49 122

La possibilité de tels écarts est prévue au contrat, mais l'article 47 stipule que si le solde est structurellement créditeur ou débiteur, les parties conviennent de la révision tarifaire dans le cadre de la révision quinquennale prévue au contrat.

Or, le solde du compte de renouvellement est passé de 24 à 52 MF en 3 ans, ce qui représente en moyenne deux années de dépenses.

Aussi, la CTC appelle-t-elle l'attention de la collectivité sur la nécessité de suivre avec attention l'utilisation du compte de renouvellement au cours des exercices 2012 et 2013. S'il continuait à être créditeur, la commune pourrait demander une révision tarifaire.

Pour les travaux neufs, l'écart est encore plus sensible, de l'ordre de 61 MF CFP en 2011, mais le différentiel a atteint près de 210 MF CFP en 2010.

Réalisation programme d'invest.	2009	2010	2011
Travaux réalisés	4 350	10 563	143 661
équipements et génie civil		3 318	114 187
réseaux		3 185	29 474
Stock sécurité	4 350	4 060	
Dotation annuelle fonds d'invest.	163 482	220 462	204 969
Ecart Fonds/travaux réalisés	- 159 132	- 209 899	- 61 308

Les stipulations contractuelles régissant le compte sont différentes puisque l'article 46-2 prévoit que le solde du compte est examiné tous les cinq ans et qu'il ne peut être négatif. En fin de contrat, le solde positif est remis à la collectivité.

6.4.3.2 Deux avenants prenant en compte des surcoûts pour le délégataire amplifiant l'augmentation programmée des tarifs

6.4.3.2.1 Ces avenants prennent acte de la non réalisation des hypothèses retenues en matière de financement par la défiscalisation, mais aussi du déplacement de l'une des stations d'épuration.

L'avenant n° 1 du contrat signé fin 2011 prend en compte le surcoût de la station d'épuration du centre-ville dû à une obtention de défiscalisation d'un montant inférieur à celui envisagé au contrat (absence de défiscalisation locale).

Le coût prévisionnel net du projet devant être financé s'élève désormais à 1 366 MF CFP, en augmentation d'un peu moins de 400 MF CFP par rapport au contrat initial.

L'avenant n° 2 a été autorisé par délibération du conseil municipal en date du 26 décembre 2012.

Il vise d'abord à prendre en compte l'évolution des projets, c'est-à-dire une augmentation de 150 MF du coût de la station et de 285 MF de celui du collecteur en raison du déplacement de la station initialement prévue au Faubourg Blanchot, pour la positionner Baie de Sainte-Marie. Le total rattachable à l'évolution des projets est donc de 435 MF.

Cet avenant procède également à une révision substantielle à la baisse des prévisions en matière d'obtention d'agrément pour la défiscalisation pour un montant global de 557 MF, dont près de 411 MF au titre de la défiscalisation locale.

Le tableau ci-dessous permet de retracer l'évolution successive du coût des investissements mis à la charge du délégataire, les chiffres en gras correspondant aux modifications intervenues :

en MF CFP valeur 2008	contrat initial		avenant n°1		avenant n°2	
	Coût brut	Coût net	Coût brut	Coût net	Coût brut	Coût net
STEP centre ville	1 972,5	966,5	1 972,5	1 366,1	1 972,5	1 366,1
STEP baie Ste Marie	1 972,5	966,5	1 972,5	966,5	2 121,2	1 501,0
Collecteur Sainte-Marie	336,0	164,7	336,0	164,7	621,5	621,5
Total des 3 investissements	4 281,0	2 097,7	4 281,0	2 497,3	4 715,2	3 488,6

Leur montant global net est passé d'environ 2,1 MdF CFP à près de 3,5 MdF, soit une augmentation de 67 %, représentant 1,4 MdF.

La chambre relève que la hausse importante provient pour l'essentiel de la nécessaire révision des perspectives en matière de défiscalisation, dont l'impact atteint 1 MdF CFP.

Même s'il faut sans doute tenir compte, dans l'appréciation de ce constat, d'une certaine évolution des priorités définies en matière de défiscalisation locale ou métropolitaine, l'importance des réajustements conduit à s'interroger sur la fiabilité des prévisions qui ont été faites en la matière lors de la négociation de la convention.

De son côté, la ville estime que ces prévisions étaient fiables, au moment où elles ont été faites, et que l'évolution de la situation budgétaire de l'Etat explique la perte de la défiscalisation sur ces équipements.

La chambre fait néanmoins observer que l'essentiel du surcoût réglé par les avenants n°1 et n°2 provient de la perte de la défiscalisation décidée localement et non pas la défiscalisation métropolitaine (dans des proportions rappelées ci-dessus).

La chambre constate d'ailleurs que le principe de prudence est désormais davantage appliqué, l'avenant n° 2 retenant l'hypothèse de la non-obtention de la défiscalisation et prévoyant la possibilité d'un nouvel avenant pouvant par la suite intervenir, si une évolution favorable était enregistrée.

La CTC note que ces montants d'investissement révisés à la hausse résultent d'une négociation avec le délégataire, dans le but de limiter l'impact sur le niveau de la redevance.

En effet, la commune a obtenu du titulaire une diminution de sa marge de 47 MF (valeur 2008) qui viendra abonder le fonds contractuel de travaux d'investissement. De ce fait, le montant de l'investissement complémentaire de l'avenant n°2 a été ramené de 991 à 944 MF CFP. Par ailleurs, « afin de limiter l'impact de ces surcoûts sur le tarif de la redevance d'assainissement payée par l'usager, la ville assumera des travaux spécifiques liés à l'assainissement de la Baie Sainte-Marie, à hauteur de 600 MF CFP ; investissements qui ne seront donc pas portés par le contrat de délégation de service public d'assainissement ». ³⁶

Ces deux points montrent que le montant de l'augmentation des investissements nécessaires qui aurait pu être intégré au contrat de délégation de service public dépasse en réalité les 2 MdF CFP, la commune ayant décidé d'en prendre en charge directement 600 MF pour limiter l'impact sur le montant de la redevance.

6.4.3.2.2 Ces surcoûts successifs vont entraîner une augmentation du coût du service pour l'usager

Le tableau ci-dessous montre l'évolution du prix de l'assainissement par m3 d'eau consommé (hors abonnement) tel qu'il résulte du contrat initial et des deux avenants :

	2009	2010	2011	2012	2013	2014		2015	2016
Rémunération globale						janv.	juillet		
contrat initial	52,98	72	80	90	100	113	113	126	136
avenant n°1	52,98	72	80	92,97	106,3	119,3	119,3	132,3	142,3
avenant n°2	52,98	72	80	92,97	120,3	128,3	139,3	152,3	163,3

³⁶ Note explicative de synthèse n°2012/220 du 5 décembre 2012

Le contrat conclu fin 2008 prévoit une augmentation du tarif de l'assainissement pour financer les investissements, mais également le fonctionnement des nouveaux équipements.

Entre 2009 et 2016, la progression de la facture assainissement envisagée aurait dû atteindre 172 %, ce qui correspond pour un ménage consommant 240 m³ par an à près de 22 000 francs de dépenses supplémentaires³⁷.

En Francs CFP	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016 et au-delà
Part fixe	0	1200	1200	1200	1600	2000	2000	2000
Consommation	12715	17280	19200	21600	24000	27120	30240	32640
Total	12715	18480	20400	22800	25600	29120	32240	34640

Les deux avenants, conclus à un an d'intervalle, font passer le prix du m³ en 2016 de 136 à 163 Francs, soit une augmentation supplémentaire d'environ 20 % en Francs constants, c'est-à-dire sans prise en compte de l'évolution des conditions économiques qui donneront lieu à majoration selon la formule de révision définie au contrat. A titre d'illustration, la révision pour 2010 a été de 1,66 % au 1^{er} avril et de 2,6 % en octobre.

Au total, une famille consommant annuellement 240 m³ d'eau qui payait moins de 19 000 francs par an pour son assainissement en 2009 devra acquitter une facture annuelle proche de 49 000 Francs en 2016, soit une hausse de 2,5 fois le tarif de 2009.

En Francs CFP	2013	2014		2015	2016
		janv	juillet		
Part fixe	2200	1300	2000	4000	4000
Consommation	28872	15396	16716	36552	39192
Surprix (part communale)	5760	2880	2880	5760	5760
Total avenant n°2	36832	41172		46312	48952

La ville, citant une étude de préfiguration réalisée par la Nouvelle-Calédonie considère que le prix facturé à l'utilisateur est actuellement très bas par rapport à celui facturé en métropole ou dans d'autres outre-mers.

La CTC ne la conteste pas, mais elle rappelle cependant que le prix doit aussi être mis en perspective avec le service rendu aux usagers, dans la mesure où à l'heure actuelle, les 2/3 des effluents sont encore traités dans le cadre d'un assainissement non collectif ou par des stations privées autonomes. Certes, cette proportion devrait évoluer à partir de 2013 avec la réalisation de plusieurs stations dont le financement doit être assuré par l'augmentation du prix du service.

La ville estime également que la chambre n'a pas suffisamment tenu compte dans ces estimations d'évolution des coûts pour l'utilisateur de l'impact de la réduction de la consommation moyenne, qui était en 2011 de 284 m³ par ménage.

³⁷ Le montant de la facture est majorée d'une part communale, actuellement fixée à 24 F/m³, soit 5 760 F CFP par an.

La juridiction reconnaît qu'il existe en effet une différence d'approche méthodologique sur le calcul de l'évolution du prix sur la période 2013-2016 puisqu'elle s'est placée dans le cadre d'une consommation constante type de 240 m³.

Néanmoins, si l'on applique les estimations de diminution de la consommation prévue par la DSP (3% par an au cours des 10 premières années), on aboutit en 2016 à 244 m³, soit un volume encore supérieur à celui retenu par la CTC.

Ce n'est donc qu'à partir de 2017 que la remarque formulée par la ville pourra devenir éventuellement réelle, sous réserve des modifications qui pourraient être encore actées d'ici là dans d'autres avenants, à commencer par celui relatif à la révision quinquennale en 2013.

La simulation d'évolution de la facture d'assainissement opérée par la CTC qui aboutit à constater une hausse de la facture pour l'utilisateur apparaît donc comme une estimation basse.

6.4.3.3 Ces avenants ne prennent pas en compte la réduction constatée de la consommation

L'annexe 1 de l'avenant n°1 précise que les volumes prévisionnels de vente sont sans changement par rapport aux volumes prévisionnels inscrits au contrat initial. Il s'agit là d'une occasion manquée pour réexaminer les hypothèses de réduction de consommation et d'augmentation du nombre des abonnés, dont on a pu voir qu'elles avaient été surestimées au cours des 3 premières années du contrat.

L'avenant n° 2 contient des stipulations plus explicites (article 5) qui prévoient que les parties conviennent de ne pas traiter ce point au sein de l'avenant, mais de le réserver à des négociations futures.

Il s'agit à n'en pas douter d'une question que la commune devra examiner avec attention et qui rejoint les développements relatifs aux problématiques touchant à la fois aux prévisions optimistes de consommation et aux retards de la politique de raccordement.

6.4.3.4 Ces avenants n'ont pas donné lieu à la contractualisation d'un nouveau compte d'exploitation prévisionnel

Par ailleurs, en dépit des modifications substantielles apportées au contrat initial, il est à relever qu'il n'y a pas eu contractualisation d'un nouveau compte d'exploitation prévisionnel permettant d'apprécier les conditions d'équilibre du contrat sur sa durée de vie.

Un document a certes été produit lors de l'instruction pour l'avenant n°1, mais il n'est pas intégré au contrat et n'est à l'évidence même pas évoqué dans l'avenant. Le projet d'avenant n° 2 n'en comporte pas non plus.

Ceci constitue à l'évidence un oubli fâcheux, puisque de ce fait, ces comptes d'exploitation se trouvent privés de toute valeur contractuelle.

Recommandation n° 11 :

La chambre recommande qu'un compte d'exploitation prévisionnel soit élaboré et intégré au contrat à chaque modification contractuelle, dès lors que celle-ci comporte des incidences financières.

6.4.4 L'information sur la gestion du service de l'assainissement

L'information sur la gestion du service de l'assainissement qui est portée à la connaissance du conseil municipal et des usagers prend pour l'essentiel la forme de deux rapports, l'un étant élaboré par l'entreprise délégataire, l'autre par les services de la collectivité.

La chambre constate que des efforts de présentation peuvent encore être réalisés sur ces documents importants.

6.4.4.1 Le contenu du rapport annuel du délégataire mérite encore d'être amélioré

6.4.4.1.1 A minima, le compte rendu devrait comporter toutes les informations prévues au contrat

Les stipulations relatives au rapport annuel du délégataire figurent aux articles 52 à 55 du contrat. Le modèle type n'est pas fixé, mais il est y est prévu les informations minimales qui doivent apparaître dans le compte rendu technique et le compte rendu financier.

Le rapport du délégataire qui est effectivement produit à la collectivité chaque année reprend pour l'essentiel les éléments minimum prévus au contrat. Toutefois certaines informations du compte rendu technique font défaut ou sont insuffisamment précises. Ainsi, on peut relever :

- que l'indication des volumes et des flux mensuels de pollution traités, de la production des boues et sous-produits est globalisée sur l'année, alors que le contrat prévoit une présentation détaillée par mois ;
- qu'il n'y a pas d'estimation du taux de raccordement et du taux de collecte ;
- que le nombre des interventions auprès des usagers et l'objet des réclamations des clients ne sont pas indiqués.

En outre, l'article 55 du contrat rappelle l'obligation de la permanence des méthodes. Une double présentation des comptes doit être assurée en cas de modification avec la production d'un compte pro forma permettant d'apprécier l'incidence du changement et de restaurer la continuité de l'information financière. Or, sur le CARE 2011³⁸, le délégataire fait par exemple état d'une baisse de 62 % du poste « impôts et

³⁸ Page 77 du CARE 2011

taxes » imputable à un changement de méthode de comptabilisation sans que soit assuré cette double présentation.

Recommandation n°12 :

La chambre invite la collectivité à veiller à l'avenir d'exiger du délégataire, la production dans son compte-rendu annuel, des informations prévues au contrat, dans les formes qui y sont stipulées, notamment en ce qui concerne son volet financier.

La commune a pris acte de la nécessité d'apporter des compléments d'information dans le compte-rendu annuel.

6.4.4.1.2 Le renforcement du niveau d'information de la collectivité lui permettrait d'améliorer le suivi du contrat

Le contenu du compte-rendu du délégataire répond aux exigences posées par la réglementation métropolitaine (article R. 1411-7 du CGCT notamment), y compris sur la présentation des indicateurs dits de performance du service inscrits dans le rapport annuel sur la performance et la qualité et du service (article D. 2224-2 annexe VI).

Toutefois, ces indicateurs ne sont pas systématiquement accompagnés d'une indication sur leur mode de calcul ou sur le niveau minimal exigé par la réglementation.

La chambre relève le niveau particulièrement faible du niveau des réclamations (2 en 2011 et 4 en 2010). Cette statistique ne prend pas en compte à l'évidence tous les cas de figures prévus par la réglementation³⁹, en particulier les réclamations liées à la facturation. En témoigne, l'importance des sommes ayant fait l'objet d'un dégrèvement (6,2 MF CFP en 2011). De même, il ne tient pas compte des réclamations adressées directement à la commune. Celles-ci devraient être transmises par la collectivité au délégataire afin de les intégrer au calcul de cet indicateur.

Par ailleurs, et de manière plus substantielle, la chambre souligne l'intérêt pour la commune à renforcer les stipulations concernant la production du compte-rendu en demandant au délégataire de procéder à une comparaison entre le compte d'exploitation prévisionnel et le compte-rendu annuel d'exploitation pour justifier des écarts constatés entre prévisions et réalisations.

De même, la référence à la présentation du compte d'exploitation prévisionnel qui est déjà prévue pour les charges pourrait l'être également pour les produits. Ceci permettrait de disposer d'une meilleure vision des opérations de la délégation.

³⁹ Indicateur P 258-1 prévu à l'annexe VI de l'article D.2224-2 du CGCT

6.4.4.2 *Le rapport établi par la collectivité sur l'exécution du service public de l'assainissement devrait aussi évoluer*

Ce document élaboré par un prestataire choisi par la commune chaque année après mise en concurrence, est soumis à la commission consultative des services publics locaux vers la fin du mois d'octobre avant d'être présenté au conseil municipal.

Après une présentation générale, le rapport aborde les différents aspects du service en traitant successivement de l'inventaire des biens, de la situation patrimoniale, des données technico-économiques (avec notamment les indicateurs de performance du service), des données financières, des investissements à prévoir et de la liste des travaux programmés.

La chambre considère que plusieurs axes d'amélioration du contenu du rapport sont possibles.

Il convient d'abord de relever que ce document, volontairement synthétique, est pour l'essentiel descriptif et par certains côtés trop factuel.

Ainsi, le rapport relève des incohérences⁴⁰ sans pour autant faire part des réponses que le délégataire devrait apporter. A cet égard, le rapport se présente parfois davantage comme un document de travail à destination des services que d'un document abouti soumis aux élus et accessible aux usagers.

Ce rapport a par ailleurs une forte connotation technique, certains termes, voire certains constats gagneraient à être mieux explicités ou replacés dans leur contexte afin de les rendre plus démonstratifs⁴¹.

Les indicateurs de performance, brièvement commentés, ne sont pas définis en annexe du rapport, ce qui ne facilite pas la compréhension de certains d'entre eux, comme les notions de taux de conformité des analyses ou de « points noirs ».

D'une manière générale, les aspects financiers sont peu présents dans le rapport, avec seulement trois pages sur 25. Ce document est certes intéressant car il compare le compte annuel de résultat d'exploitation avec le compte d'exploitation prévisionnel annexé au contrat. Toutefois, il demeure toujours très descriptif en étant par exemple peu explicite sur les causes du dépassement du niveau prévu des charges.

De même, aucune analyse ou commentaire n'est fait sur les mouvements financiers et les soldes du fonds contractuel de travaux d'investissement ou du compte de renouvellement qui retracent les investissements réalisés par le délégataire, dont on a pu voir précédemment qu'ils ont fortement progressé (passant de 24 à 52 MF en 3 ans, ce qui représente deux années de dépenses moyennes).

⁴⁰ Page 16 du rapport 2010.

⁴¹ Extrait du rapport 2010 page 17 : « on constate une augmentation de 7,3% du ratio kg polymères par tonne de MS de boues entre 2009 et 2010 en tenant compte de la correction des TMS de boues produites en 2009 »⁴¹.

Recommandation n° 13 :

La chambre invite la commune à modifier le contenu du rapport de synthèse sur l'exécution du service public de l'assainissement qu'elle présente à la commission consultative des services publics locaux et au conseil municipal afin de le compléter sur le volet financier et le rendre, de manière générale plus analytique et plus pédagogique.

En conclusion, si la chambre constate que des chantiers importants ont été entrepris par la ville depuis 2007 (adoption du SDA et nouveau contrat de délégation de service public), les résultats constatés fin 2012 ne témoignent pas encore d'une évolution suffisante de la situation.

Elle note toutefois la perspective de l'ouverture prochaine de 3 nouvelles stations d'épuration devraient à moyen terme apporter des améliorations avec des capacités de traitement des eaux usées passant de 37 à près de 60 % d'ici 5 ans.

Comme le souligne la ville dans sa réponse, le contexte spécifique dans lequel s'inscrit la politique de l'assainissement communale ne facilite effectivement pas sa mise en œuvre : la répartition des compétences dans ce domaine entre la commune, la province et la Nouvelle-Calédonie peut générer des difficultés. Il en va de même de la réglementation incomplète par rapport à celle en vigueur en métropole ou des conséquences de l'étroitesse du marché local.

La chambre ne méconnaît pas ces difficultés, mais elle rappelle que la ville s'est donnée pour objectif d'arriver à traiter dans ses stations 95 % des effluents à la fin du SDA, ce qui va impliquer un effort d'investissement important, qui sera en grande partie financé par l'usager au travers de l'augmentation de sa facture d'assainissement.

La mise en œuvre des orientations du SDA devra s'accompagner d'une stratégie globale prenant en compte tout à la fois la question du raccordement des installations privées et des stations d'épuration autonomes, mais aussi du traitement des effluents industriels et de la valorisation des boues issues des différentes stations.

Certaines de ces problématiques nécessitent, comme le souligne la ville, le concours des autorités détenant le pouvoir de réglementation et/ou de contrôle, qu'il s'agisse de la Nouvelle-Calédonie ou de la province Sud. Il appartiendra donc à la ville de les solliciter à nouveau afin de disposer de l'appui nécessaire et des outils juridiques facilitant l'accomplissement de la compétence générale en matière d'assainissement incombant à la commune.

La chambre insiste également sur la pertinence de conduire les réflexions en matière d'assainissement, au moins à l'échelle de l'agglomération. En effet, même si des spécificités existent, les communes sont confrontées à une problématique similaire de constructions de nouveaux équipements (réseaux et stations d'épuration), en raison du développement démographique comme de la remise à niveau du parc existant. Comme le relève d'ailleurs la ville la question de la mise en place d'une filière viable d'élimination des boues des stations ne pourra être appréhendée qu'à l'échelon supra communal, et sans doute dans le cadre d'une intercommunalité.

ANNEXE

Etat d'avancement des travaux prévus au schéma directeur d'assainissement. (situation au 30/11/2012)

Intitulé de l'opération	Référence délibération	Engagement	Mandatement	Appel d'offres	Début des travaux	Début des travaux prévu au SDA	Date fin travaux prévue
Mise en séparatif Baie des Citrons (Legras et Page)	2012-297	3,54%	3,54%	07/08/2012	mars-13	2011	mars-14
Collecteur, part Ville Nouméa		-	-	Fin 2013		2012	2015
Orphelinat – De Gaulle	2011-174	29,76%	25,52%	11/08/2011		2012	Juin-13
Orphelinat - Baie	2012-1111	0,00%	0,00%	Nov-12		2012	Déc-13
Quartier Latin - rue Brun	2011-1338	31,38%	21,75%	16/05/2012	juin-12	2011	déc-13
Refolement Victoire - Clémenceau	2012-1112	0,00%	0,00%	déc-12		2012	déc-13
Raccordement Alma	2011-1032	3,59%	3,59%			2012	2015
Raccordement République		0,00%	0,00%	2014		2012	2015
Raccordement STEP Centre Ville	2011-1031	95,08%	65,62%	06/03/2012		2011	2014
Raccordement PR Green Valley		-	-			2011	Après 2015
Séparatif Gagarine	2010-775	98,82%	98,40%	2011		2011	Oct-12
Etudes STEP Tindu et réseaux	2012-765	2,74%	2,03%	STEP aout 2012 Réseaux fév 2013		2011	Mise à niveau STEP aout 2013, réseaux 2014
Nouvelle	2010-1072	39,63%	38,36%	T1 : 01/2011, T2a : 16/08/2012, T2b : 28/08/2012	aout et sept 2012	2011	2A: nov 12; 2B: sept 13; 3: 14

Source : ville de Nouméa