

Le Président

Nouméa, le 18 novembre 2013

N°13/410

P.J. : 1 rapport d'observations

Monsieur le Maire,

Par lettre du 30 octobre 2013, j'ai porté à votre connaissance, sous la forme d'un rapport d'observations, les observations définitives de la chambre territoriale des comptes de Nouvelle-Calédonie concernant la gestion de votre commune depuis l'exercice 2008.

Conformément aux dispositions de l'article L. 262-50 du code des juridictions financières, vous disposiez d'un délai d'un mois pour adresser au greffe de la chambre territoriale des comptes de Nouvelle-Calédonie une réponse écrite à ce rapport d'observations, à compter de sa réception.

Votre réponse étant parvenue dans le délai précité, le rapport d'observations doit désormais être communiqué par vos soins à votre assemblée délibérante, dès sa plus proche réunion. Il doit faire l'objet d'une inscription à son ordre du jour, être joint à la convocation adressée à chacun de ses membres et donner lieu à un débat.

En application de l'article R. 262-72 du code des juridictions financières, ce rapport auquel sont jointes les réponses reçues deviendra communicable aux tiers dès qu'aura eu lieu la première réunion de l'assemblée suivant sa réception.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Maire, l'expression de ma considération la plus distinguée.

François MONTI

Monsieur Léon-Joseph PEYRONNET
Maire de la commune de Moindou
Village
98819 MOINDOU



ROD 2013/005/NC du 29 OCTOBRE 2013

**RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES
ETABLI A LA SUITE DE L'EXAMEN DE LA GESTION
DE LA COMMUNE DE MOINDOU**

--oOo--

EXERCICES 2008 et suivants

--oOo--

Résumé

La chambre territoriale des comptes (CTC) a examiné la gestion de la commune de Moindou pour les années 2008 et suivantes. Elle a axé ses travaux sur la fiabilité des comptes et la qualité de l'information financière, sur la gestion budgétaire et la situation financière de la commune, sur l'examen des dépenses et la gestion du personnel, ainsi que sur celles relatives au secteur scolaire et péri-scolaire (transports des élèves et cantine).

Ces divers points de contrôle appellent des observations.

La fiabilité des comptes et des documents budgétaires

En premier lieu, la présentation des états annexes aux budgets et comptes administratifs ne satisfait pas à l'ensemble des obligations réglementaires de transparence et d'information sur la situation financière et patrimoniale de la commune : soit que les annexes obligatoires ne sont pas établies, soit qu'elles contiennent (comme celle relative à la présentation agrégée des budgets) des informations erronées.

En second lieu, les provisions pour litiges et contentieux et pour créances douteuses ne sont pas constituées. Pour ces dernières, la chambre prend acte des régularisations opérées par délibérations adoptées le 8 juillet et le 4 octobre 2013, portant décisions modificatives n° 1 du budget principal et des budgets annexes 2013, par lesquelles le conseil municipal de Moindou a procédé à l'inscription en section de fonctionnement des provisions pour créances douteuses.

En troisième lieu, les écritures relatives à des cessions de terrains communaux à paiement différé ont été passées de manière incomplète et non conforme au schéma prévu par l'instruction M 14.

Enfin, les travaux effectués en régie ne sont pas valorisés. Afin d'être en mesure d'évaluer de façon sincère les différentes charges qui ont contribué à la réalisation de l'immobilisation, la commune doit tenir une comptabilité analytique précise, au niveau des frais de personnel, matériel et outillage. Elle doit mettre en place une procédure permettant d'identifier parmi les charges, celles qui se rattachent à des travaux en régie et à quelle opération ou immobilisation elles sont à rattacher.

La gestion budgétaire

Moindou s'est dotée depuis 2012 d'un budget principal et de quatre budgets annexes : les budgets annexes de l'eau et de l'assainissement, des ordures ménagères, de la cantine scolaire et du transport scolaire, ce qui constitue une pratique de bonne gestion.

Sur la période examinée, la sincérité budgétaire reste perfectible. La chambre relève en effet que les taux de réalisation des prévisions budgétaires sont globalement faibles, notamment en matière d'investissement.

Il convient de noter que le dernier exercice clos (2012) correspond à un budget *a minima* arrêté et rendu exécutoire par le haut-commissaire, après avis de la chambre territoriale des comptes, suite à la non adoption du budget primitif par le conseil municipal cette année là.

La situation financière

Après une période budgétaire critique, la commune a redressé sa situation financière, du fait d'une meilleure maîtrise de son cycle de fonctionnement. Ainsi, les produits de gestion enregistrent une progression moyenne de 14%, supérieure à celle des charges (8%), ce qui induit une augmentation de l'autofinancement.

La situation financière peut être qualifiée de globalement satisfaisante sur la période considérée au regard des ratios financiers d'analyse.

La faiblesse de l'endettement communal permet à la collectivité de dégager des capacités pour lancer ou faire aboutir les programmes d'investissement dont la commune a besoin après des années de modération.

La gestion du personnel

La masse salariale connaît, sur la période sous revue, une évolution atypique, puisqu'elle baisse de 73 millions FCFP à 61 millions FCFP entre 2008 et 2012.

Cette diminution provient de la réduction des effectifs engagée dès 2008. Ceci étant, la commune a eu à faire face à des dépenses supplémentaires liées à des revalorisations indemnitaires, à des mesures d'incitation de départ à la retraite et aux contentieux liés au personnel.

En ce qui concerne la gestion des ressources humaines, la chambre préconise l'élaboration d'un plan de formation annuel en fonction des besoins recensés.

Les services à caractère péri-scolaire : transport scolaire et cantine

La chambre rappelle l'obligation de mettre en place une caisse des écoles conformément à l'article L. 264-2 du code de l'éducation. Elle pourrait prendre en charge l'organisation de la cantine et toute autre activité périscolaire.

S'agissant du service de transport scolaire, l'accroissement de la charge supportée par le budget communal a conduit à réviser à la hausse, à compter de 2012, la participation des parents au coût du service.

S'agissant du service de restauration scolaire, il répond à une organisation spécifique où la fourniture des repas est assurée par l'internat provincial de la Foa et la livraison des repas à la cantine scolaire de Moindou est entièrement à la charge de la commune. La surveillance des élèves pendant la période de restauration scolaire est, quant à elle, assurée par le personnel communal, comme le prévoit la réglementation en vigueur.

Sommaire :

1	LA FIABILITE DES COMPTES ET DES DOCUMENTS BUDGETAIRES .	9
1.1	LA PRESENTATION DES DOCUMENTS BUDGETAIRES	9
1.1.1	<i>Certaines annexes aux documents budgétaires et comptables sont manquantes ou comportent des informations erronées.....</i>	9
1.1.2	<i>Les budgets annexes</i>	10
1.2	LA MISE EN ŒUVRE DES PRINCIPES COMPTABLES.....	10
1.2.1	<i>La mise en œuvre des principes de prudence et de sincérité des comptes</i>	10
1.2.2	<i>Une mise en œuvre défaillante des règles de provisions prévues par le code des communes de Nouvelle-Calédonie</i>	11
1.2.2.1	<i>L'absence de provisions pour litiges et contentieux</i>	11
1.2.2.2	<i>L'absence de provisionnement pour créances douteuses</i>	12
1.2.3	<i>Les écritures comptables de cessions d'immobilisations ne correspondent pas aux schémas prévus par la M 14.....</i>	13
1.2.4	<i>L'absence de valorisation des travaux en régie</i>	14
2	LA GESTION BUDGETAIRE	15
2.1	LES TAUX DE REALISATION.....	16
3	LA SITUATION FINANCIERE.....	18
3.1	LA FORMATION DE L' AUTOFINANCEMENT.....	18
3.1.1	<i>Evolution des produits et des charges de fonctionnement</i>	19
3.1.2	<i>Les produits réels de fonctionnement</i>	19
3.1.3	<i>Les charges réelles de fonctionnement</i>	20
3.1.4	<i>La capacité d'autofinancement (CAF) est en hausse</i>	20
3.2	L' INVESTISSEMENT ET SON FINANCEMENT.....	21
3.2.1	<i>Les dépenses d'investissement</i>	21
3.2.2	<i>Les ressources d'investissement</i>	22
3.3	LES RATIOS D' ANALYSE.....	22
3.4	CONCLUSION DE LA SITUATION FINANCIERE	22
4	L'ORGANISATION DES SERVICES ET LA GESTION DU PERSONNEL	23
4.1	L' EVOLUTION ET LA STRUCTURE DES EFFECTIFS.....	23
4.2	L' ORGANISATION ACTUELLE DES SERVICES	24
4.3	L' EVOLUTION DES DEPENSES DE PERSONNEL	24
4.4	LA REVALORISATION SALARIALE DES AGENTS COMMUNAUX RELEVANT DE LA CONVENTION COLLECTIVE DES SERVICES PUBLICS.....	25
4.5	LE DISPOSITIF D' INCITATION DE DEPART A LA RETRAITE	25
4.6	LE REGIME INDEMNITAIRE	26
4.7	LOGEMENT DE FONCTION	26
4.8	LA FORMATION PROFESSIONNELLE.....	27
5	SERVICES A CARACTERE PERISCOLAIRE : TRANSPORT SCOLAIRE ET CANTINE.....	28
5.1	LA COMMUNE DE MOINDOU N' A PAS MIS EN PLACE DE CAISSE DES ECOLES	28
5.2	L' ORGANISATION DU SERVICE DU TRANSPORT SCOLAIRE	29
5.3	LE SERVICE DE CANTINE SCOLAIRE	30

LISTE DES RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : 28

La chambre appelle l'attention sur les gains que la commune pourrait obtenir en renforçant les compétences de ses agents, dans le cadre d'un plan de formation établi tant pour les personnels en fonction que ceux nouvellement recrutés.

LISTE DES RAPPELS D'OBLIGATIONS JURIDIQUES

Rappel d'obligation juridique n° 1 : 9

La chambre rappelle que les annexes obligatoires aux documents budgétaires prévues par le code des communes de Nouvelle-Calédonie, notamment ses articles L. 212-3 et D. 212-2-1, et la réglementation M14, sont destinées à compléter l'information financière contenue dans les documents budgétaires en renseignant sur des éléments bilanciaux et hors bilan ainsi que sur divers autres éléments se rapportant à la situation financière et patrimoniale de la commune et qu'à ce titre elles doivent être impérativement tenues conformément à la réglementation en vigueur.

Rappel d'obligation juridique n° 2 :11

La chambre rappelle à la commune, conformément aux dispositions combinées des articles L. 221-2 (20°) et D. 221-4 du code des communes Nouvelle-Calédonie, son obligation de constituer des provisions en fonction du risque financier encouru estimé dès l'ouverture d'un contentieux en première instance dans lequel la commune est partie

Rappel d'obligation juridique n° 3 : 13

La chambre rappelle à la commune, conformément aux dispositions combinées des articles L. 221-2 (20°) et D. 221-4 du code des communes Nouvelle-Calédonie, son obligation de constituer des provisions lorsque le recouvrement des restes à recouvrer sur compte de tiers est compromis malgré les diligences faites par le comptable public.

Réponse de la commune :

La commune de Moindou indique, qu'à l'occasion de l'adoption des délibérations en date du 8 juillet et du 4 octobre 2013 portant décisions modificatives n° 1 du budget principal et des budgets annexes 2013, elle a inscrit en section de fonctionnement des provisions pour créances douteuses.

Rappel d'obligation juridique n° 4 : 13

La chambre constate que les écritures comptables enregistrant la cession d'immobilisations, notamment la cession de terrains communaux à paiement différé, passées entre 2008 et 2012 ne sont pas conformes au schéma comptable prévu par l'instruction budgétaire et comptable M 14, ce qui est de nature à affecter la sincérité des comptes; elle demande à la commune de veiller à l'avenir à la correcte passation des écritures comptables enregistrant les cessions d'immobilisations.

Rappel d'obligation juridique n° 5 : 14

La chambre rappelle que la description sincère des opérations d'équipement passe par la valorisation des travaux en régie, que leur prise en compte au bilan concourt à la fiabilité des comptes. La chambre invite la commune à mettre en œuvre une procédure fiable de recensement des travaux réalisés en régie, et l'engage à établir un état spécifique permettant le transfert, de la section de fonctionnement à la section d'investissement, du montant des dépenses de fonctionnement se rapportant à l'exécution des travaux d'investissement en régie.

Rappel d'obligation juridique n°6 :26

La chambre rappelle la nécessité pour le conseil municipal de fixer le régime des concessions de logements applicable à la commune, définissant la liste des emplois, les critères d'attribution et les conditions de la gratuité du logement.

Réponse de la commune :

La commune indique qu'elle a adopté une délibération n° 2013/42 en date du 4 octobre 2013 règlementant les conditions d'attribution et d'occupation des logements de fonction communaux.

Rappel d'obligation juridique n° 7 :26

La chambre rappelle que l'ordonnateur doit transmettre chaque année à l'administration fiscale une déclaration nominative des salaires et autres rémunérations y compris les honoraires (articles 153 à 156 du code des impôts de Nouvelle-Calédonie), mentionnant entre autres éléments, le montant des avantages en nature.

Rappel d'obligation juridique n°8 :28

La chambre rappelle à la commune l'obligation de créer une caisse des écoles comme le prévoit l'article L. 264-2 du code de l'éducation selon lequel « dans chaque commune de Nouvelle-Calédonie, une délibération du conseil municipal crée une caisse des écoles, établissement public destiné à faciliter la fréquentation scolaire et pouvant prendre en charge l'organisation des cantines et de toute activité parascolaire. », en précisant qu'il appartiendra à la commune de fixer l'étendue des compétences transférées à cet établissement public.

INTRODUCTION

La commune de Moindou est située sur la côte Ouest de la Grande Terre en province Sud, à environ 130 km de Nouméa. Elle est entourée par les communes de Farino, La Foa et Bourail.

Elle compte au dernier recensement une population de 823 habitants (population avec doubles comptes) contre 682 en 2004 (soit une augmentation de 21% en 5 ans). Le territoire de la commune s'étend sur 321,9 km² et la densité de population est de 2,6 habitants par Km².

La commune de Moindou est marquée par plusieurs années de dissensions internes ayant conduit à une paralysie de l'appareil communal.

D'une part, l'évolution des alliances au sein du conseil municipal a conduit à l'absence de vote du budget en 2012, comme ce fut le cas en 2006 et 2007, le budget faisant dès lors l'objet d'un règlement par le haut-commissaire après avis de la chambre territoriale des comptes (CTC).

On recense d'autre part, plusieurs recours contentieux devant les juridictions administratives et le tribunal du travail. Ces différends ont eu nécessairement des répercussions sur la gestion de la commune.

L'activité économique de Moindou est aujourd'hui essentiellement liée à l'agriculture et l'aquaculture, avec la plus grande ferme aquacole de Nouvelle-Calédonie.

La commune est membre du SIVM de La Foa pour l'exercice des compétences dans les domaines du transport scolaire, traitement des ordures ménagères, lutte contre la dengue, capture des chiens errants, matériels de manifestations, livraison d'eau, centre de secours, FER. Elle adhère également au SIVU de la Côte Ouest qui assure la gestion de la piscine intercommunale de la Foa, ainsi qu'au Syndicat Mixte des Grandes Fougères dont l'objet est la gestion et l'animation des opérations groupées d'aménagement foncier (OGAF) de la zone et la gestion du parc provincial des grandes fougères.

En 2013, le budget s'élève à 502,6 millions FCFP (288,7 MFCFP pour le fonctionnement, et 213,9 MFCFP pour l'investissement).

Les services communaux comprennent un effectif de 11 agents.

La CTC a examiné la gestion de la commune sur les exercices 2008 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 »*.

La juridiction a axé son analyse sur la fiabilité des comptes et la qualité de l'information financière, sur la gestion budgétaire et la situation financière de la commune, sur l'examen des dépenses et la gestion du personnel, ainsi que sur celles relatives au secteur scolaire et périscolaire (transports des élèves et cantine).

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. Ce travail permet de porter une appréciation sur la qualité des documents budgétaires et le respect des principes et normes comptables.

La chambre s'est donc attachée à examiner si Moindou, en tant que commune de moins de 3500 habitants, faisait une bonne application des normes et obligations allégées applicables aux communes de cette strate démographique.

1.1 La présentation des documents budgétaires

1.1.1 Certaines annexes aux documents budgétaires et comptables sont manquantes ou comportent des informations erronées

La chambre constate que plusieurs annexes obligatoires ne sont pas établies.

Jusqu'à l'entrée en vigueur du décret n°2009-1602 du 18 décembre 2009, le code des communes de Nouvelle-Calédonie ne prévoyait la liste des annexes obligatoires que pour les communes dont la population est supérieure à 3 500 habitants. Ces dernières ont été assujetties aux mêmes obligations à compter de l'exercice 2010.

Ainsi en se référant aux articles L. 212-3 et D. 212-2-1 du code des communes précité, et à l'instruction budgétaire et comptable M14, la chambre relève que la commune de Moindou a omis de produire :

- la présentation de l'état des provisions ;
- la présentation des méthodes utilisées pour les amortissements ;
- la présentation du mode de financement des opérations pour le compte de tiers ;
- la présentation des engagements donnés et reçus ;
- la présentation de l'emploi des recettes grevées d'une affectation spéciale ;
- la liste des organismes de regroupement dont la commune est membre, précisant pour chaque organisme les compétences transférées ainsi que les modalités de participation de la commune à son financement, et accompagnée pour chaque organisme d'une copie de la balance générale ainsi que des données synthétiques des comptes administratifs ;
- la liste des établissements ou services créés par la commune ;
- le tableau retraçant les décisions en matière de taux des centimes additionnels ;
- le tableau des acquisitions et cessions immobilières mentionné au c du II de l'article 5 de la loi n° 83-597 du 7 juillet 1983 relative aux sociétés d'économie mixte locales.

Dans l'hypothèse où la commune n'est pas concernée par le cas de figure visé par l'annexe, il convient néanmoins de la renseigner en y indiquant la mention « sans objet » ou « état néant » afin que le lecteur des documents budgétaires dispose de cette information.

La chambre constate que figure en 2012, l'état assurant la présentation du budget principal et des budgets annexes agrégés. Cet état est cependant erroné car il comporte diverses incohérences, telles que le montant des crédits ouverts inférieur aux mandatements ou le montant des restes à réaliser en recettes comme en dépenses qui n'est que la copie du montant des mandats ou des titres émis.

Ces discordances montrent les limites du logiciel de gestion financière. A ce sujet, il ressort en outre des éléments recueillis lors de l'instruction, un manque de lisibilité des informations issues de la comptabilité d'engagement, la fiche de situation faisant apparaître dans une rubrique « réalisé hors engagement », sans distinction, aussi bien les dépenses engagées à réception de la facture (brouillard) que celles mandatées (historique). Ceci oblige la commune à un retraitement et une gestion parallèle sur un tableur pour identifier l'état des dépenses engagées non mandatées et la part des mandatements. En cela, le logiciel comptable n'est pas satisfaisant.

Rappel d'obligation juridique n° 1 :

La chambre rappelle que les annexes obligatoires aux documents budgétaires prévues par le code des communes de Nouvelle-Calédonie, notamment ses articles L. 212-3 et D. 212-2-1, et la réglementation M14, sont destinées à compléter l'information financière contenue dans les documents budgétaires en donnant des éléments bilanciels et hors bilan, ainsi que divers autres éléments se rapportant à la situation financière et patrimoniale de la commune et qu'à ce titre elles doivent être impérativement tenues conformément à la réglementation en vigueur.

1.1.2 Les budgets annexes

La commune dispose, à compter de l'exercice 2012, de quatre budgets annexes : les budgets annexes de l'eau et de l'assainissement, des ordures ménagères, des transports scolaires et de la cantine scolaire.

Cette pratique de bonne gestion mérite d'être soulignée, d'autant plus que certaines collectivités tardent encore à mettre en place les budgets annexes, pourtant devenus obligatoires s'agissant des services de l'eau et de l'assainissement, ou des ordures ménagères, financés par des redevances.

La création des budgets annexes relatifs aux transports et à la cantine scolaire, permet d'apporter une meilleure transparence dans la gestion publique en permettant au conseil municipal et aux administrés d'identifier directement le coût de ces services et les conditions de son financement.

1.2 La mise en œuvre des principes comptables

1.2.1 La mise en œuvre des principes de prudence et de sincérité des comptes

L'instruction budgétaire et comptable M14 prévoit que les communes dont la population est inférieure à 3 500 habitants ne sont pas soumises à l'obligation d'amortissement prévu par l'article L. 221-2 du code des communes (excepté pour les

subventions d'équipement versées), ni à l'obligation de rattachement des charges et des produits à l'exercice concerné.

La commune de Moindou fait application de ces dérogations puisqu'elle ne rattache pas les charges et les produits, ni ne pratique les amortissements des immobilisations à l'exception des frais d'études.

La chambre s'est néanmoins attachée à vérifier l'absence de reports de charges d'une gestion sur l'autre, ce qui aurait pour conséquence de fausser l'image que l'on peut avoir de la situation financière réelle de la collectivité.

Certaines dépenses de fonctionnement relevant de l'exercice 2007 ont été reportées sur 2008 pour un montant de 16 millions FCFP.

Depuis, un suivi plus régulier et rigoureux des factures a été mis en place, et désormais les fournisseurs sont payés l'année en cours.

1.2.2 Une mise en œuvre défaillante des règles de provisions prévues par le code des communes de Nouvelle-Calédonie

L'article L. 221-2 du code des communes de Nouvelle-Calédonie définit les dépenses obligatoires pour les communes. En font notamment partie les provisions obligatoires, notamment pour risques et charges (comptes 15 et 68).

Il résulte de la combinaison des dispositions des articles L. 221-2 (20°) et D. 221-4 du code des communes de Nouvelle-Calédonie, que la commune doit provisionner en fonction du risque financier encouru estimé dans différents cas de figure, et concernant les litiges, dès l'ouverture d'un contentieux en première instance contre la commune. Il en va de même lorsque le recouvrement des restes à recouvrer sur compte de tiers est compromis, malgré les diligences faites par le comptable public.

La constitution de provisions est dans ces cas de figure, non une faculté mais une obligation, quelle que soit la taille de la commune.

Ces provisions ne sont pour le moment pas constituées par la commune de Moindou.

1.2.2.1 L'absence de provisions pour litiges et contentieux

Les articles précités du code des communes prévoient l'obligation de provisionner dès l'ouverture d'un contentieux en première instance contre la commune, à hauteur du montant estimé par la commune, de la charge qui pourrait en résulter en fonction du risque financier encouru, et être maintenue, en l'ajustant si nécessaire, jusqu'à ce que le jugement soit devenu définitif.

Sur la période sous revue, la commune est engagée dans le cadre de plusieurs procédures contentieuses dirigées contre elle, notamment concernant le personnel, devant les juridictions administratives et du travail.

La chambre constate que la commune de Moindou n'a pas constitué de provisions obligatoires au titre de ces risques contentieux.

Rappel d'obligation juridique n° 2 :

La chambre rappelle à la commune, conformément aux dispositions combinées des articles L. 221-2 (20°) et D. 221-4 du code des communes de Nouvelle-Calédonie, son obligation de constituer des provisions en fonction du risque financier encouru estimé dès l'ouverture d'un contentieux en première instance dans lequel la commune est partie.

1.2.2.2 L'absence de provisionnement pour créances douteuses

Les articles L. 221-2 (20°) et D. 221-4 du code des communes de Nouvelle-Calédonie disposent qu'une commune est tenue de constituer une provision lorsque le recouvrement des restes à recouvrer sur compte de tiers est compromis malgré les diligences faites par le comptable public.

L'instruction comptable M14 dispose que l'état des restes à recouvrer est établi tous les ans et qu'à cette occasion le comptable doit proposer l'admission en non-valeur des créances qu'il juge être devenues irrécouvrables. Cette procédure vise à rétablir la sincérité des comptes afin qu'ils ne retracent pas des créances qui ne seront finalement jamais encaissées.

L'examen de l'état des restes à recouvrer montre qu'il restait, fin 2011, un solde de créances à recouvrer d'un montant d'environ 12,3 millions FCFP, correspondant pour une grande part à des impayés concernant des redevances pour la fourniture d'eau, d'enlèvement des ordures ménagères, de transport et de cantine. La commune a comptabilisé des pertes sur créances irrécouvrables en 2009 et en 2010, en raison de l'insolvabilité des créanciers.

La chambre observe que la commune de Moindou n'a pas provisionné pour ses créances douteuses, malgré le risque d'irrécouvrabilité et alors même que des titres ont été admis en non-valeur. Le défaut de provision pour créances douteuses a également été appelé dans l'avis budgétaire rendu par la juridiction le 23 mai 2013.

Rappel d'obligation juridique n° 3 :

La chambre rappelle à la commune, conformément aux dispositions combinées des articles L. 221-2 (20°) et D. 221-4 du code des communes de Nouvelle-Calédonie, son obligation de constituer des provisions lorsque le recouvrement des restes à recouvrer sur compte de tiers est compromis malgré les diligences faites par le comptable public.

La commune a indiqué, qu'à l'occasion du vote des délibérations en date du 8 juillet et du 4 octobre 2013 portant décisions modificatives n° 1 du budget principal et des budgets annexes (de l'eau, des ordures ménagères, de la cantine et des transports scolaires) pour l'exercice 2013, le conseil municipal de Moindou a procédé aux régularisations requises par l'inscription en section de fonctionnement des provisions pour créances douteuses.

1.2.3 Les écritures comptables de cessions d'immobilisations ne correspondent pas aux schémas prévus par la M 14

La chambre constate que les écritures comptables relatives à des cessions de biens communaux (notamment des terrains), pour certaines à paiement différé ou à terme, ont été passées de manière incomplète et ne sont pas conformes au schéma prévu par l'instruction budgétaire et comptable M.14.

Il s'agit du cas où il a été convenu dans l'acte de vente entre les parties, que le paiement interviendra pour tout ou partie postérieurement à l'acte de vente. Le paiement aura lieu en une ou plusieurs fois selon les dispositions contractuelles. Le transfert de propriété a lieu à la signature de l'acte, indépendamment du paiement du prix.

Au cas particulier, à la lecture des actes de vente, la cession des lots nus a été consentie moyennant le prix de 400 000 FCFP les 10 ares environ, payé par mensualités (une clause résolutoire en cas de non paiement étant prévue au contrat), et sous condition particulière de mise en valeur (construction d'une habitation) dans un délai maximum de quatre ans, sous peine de résiliation de la vente exercée par la commune.

Au moment des paiements différés, il convient de se référer aux clauses contractuelles pour connaître les dates d'échéance et montants payés à chaque échéance.

Dans le cadre de paiement différé en une ou plusieurs fois, le ou les titres de recettes sont émis au moment de la date d'échéance fixée dans le contrat (à l'exigibilité) et non au moment de la signature de l'acte.

A la date d'exigibilité de paiement de la fraction du prix convenu dans l'acte, l'ordonnateur :

- émet un titre de recette du montant de l'échéance sur le compte 2764 ou 2763 ;
- procède à la mise à jour de l'inventaire comptable (suivi de la créance).

A la réception du titre, le comptable :

- constate l'opération suivante :

Débit	crédit
462	276X

Le compte 462 sera soldé au moment de l'encaissement du prix par le compte 515.

Débit	crédit
462	276X
515	462

La seule écriture comptable passée sur la période sous contrôle, a été enregistrée au compte 775, pour 1 100 000 FCFP en 2008, 180 000 FCFP en 2009 et 2 110 000 FCFP en 2011. Aucune écriture de cession n'a été passée aux comptes 19, 21, 27, 675, ce qui affecte la sincérité des comptes.

Rappel d'obligation juridique n° 4 :

La chambre demande à la commune de veiller à l'avenir à la correcte passation des écritures comptables enregistrant les cessions d'immobilisations, conformément au schéma comptable prévu par l'instruction budgétaire et comptable M 14.

1.2.4 L'absence de valorisation des travaux en régie

La procédure des travaux en régie permet de comptabiliser les travaux d'investissement réalisés par la collectivité pour elle-même sans avoir recours à un prestataire externe. Ces travaux sont ceux effectués, après achat des fournitures et de l'outillage nécessaires, par le personnel de la commune. La procédure permet de transformer ces charges de fonctionnement en immobilisations, et de faire figurer leur valeur au bilan.

Il peut s'agir de travaux de grosses réparations ou d'amélioration, lorsque ces travaux accroissent la valeur du bien sur lequel ils sont exécutés ou augmentent sa durée de vie. Au contraire, les dépenses ayant pour but de maintenir ou de remettre en état normal d'utilisation un bien, constituent des charges de fonctionnement. Toutefois certains biens nécessaires à l'exercice d'une activité présentant le caractère de charge peuvent être immobilisés dans le cadre d'un premier équipement, alors que leur renouvellement sera enregistré en charge de fonctionnement.

La commune de Moindou a recours aux travaux en régie sans que ceux-ci soient valorisés.

Pour ce faire, elle doit mettre en place un recensement précis des immobilisations produites. L'instruction comptable M14 (tome 2, titre 4, chapitre I) rappelle que le coût des immobilisations créées par les moyens du service correspond au coût de production, c'est-à-dire le coût d'acquisition des matières premières augmenté des charges directes de production (matériel et outillage loué ou acquis) et des frais de personnel.

Le recensement des dépenses réalisées au titre des travaux en régie doit s'effectuer selon une procédure écrite formalisée permettant de faire figurer et de suivre avec précision : les heures de main d'œuvre sur la base des taux horaires retenus en fonction de la catégorie de personnel ; les coûts d'utilisation des véhicules municipaux et gros outillages, lesquels doivent correspondre à la charge réellement supportée ; les dépenses de fourniture.

Rappel d'obligation juridique n° 5 :

La chambre rappelle que la description sincère des opérations d'équipement passe par la valorisation des travaux en régie, que leur prise en compte au bilan concourt à la fiabilité des comptes. La chambre invite la commune à mettre en œuvre une procédure fiable de recensement des travaux réalisés en régie, et l'engage à établir un état spécifique permettant le transfert, de la section de fonctionnement à la section d'investissement, du montant des dépenses de fonctionnement se rapportant à l'exécution des travaux d'investissement en régie.

2 La gestion budgétaire

Le résultat de clôture ou « fonds de roulement final » représente l'excédent budgétaire cumulé des sections de fonctionnement et d'investissement que la commune a dégagé.

Si l'on prend l'ensemble de la période 2008-2012, la commune a disposé d'un fonds de roulement final qui a évolué positivement entre 50,5 millions et 93,4 millions FCFP.

Année	Intitulés	Résultat de clôture n-1 (en FCFP)	Résultat de fonctionnement affecté à l'investissement	Résultat de l'exercice n	Résultat de clôture n ou Fonds de roulement final
2008	Investissement	11 098 668	0	-14 359 232	-3 260 564
	Fonctionnement	12 534 812	0	41 230 055	53 764 867
	TOTAL	23 633 480	0	26 870 823	50 504 303
2009	Investissement	-3 260 564	0	-16 827 592	-20 088 156
	Fonctionnement	53 764 867	43 073 797	29 746 879	40 437 949
	TOTAL	50 504 303	43 073 797	12 919 287	20 349 793
2010	Investissement	-20 088 156	0	19 079 984	-1 008 172
	Fonctionnement	40 437 949	6 171 671	42 918 343	77 184 621
	TOTAL	20 349 793	6 171 671	61 998 327	76 176 449
2011	Investissement	-1 008 172	0	-67 671 702	-68 679 874
	Fonctionnement	77 184 621	9 594 068	38 192 490	105 783 043
	TOTAL	76 176 449	9 594 068	-29 479 212	37 103 169
2012*	Investissement	-68 679 874	0	1 637 212	-67 042 662
	Fonctionnement	105 783 043	0	54 624 573	160 407 616
	TOTAL	37 103 169	0	56 261 785	93 364 954

SOURCE : CTC NC établi à partir des comptes administratifs et comptes de gestion

(*) budget consolidé (l'exercice 2012 fait l'objet d'une présentation agrégée du budget principal et des quatre budgets annexes)

Après intégration des restes à réaliser, en recettes et en dépenses, le résultat global de la commune est resté positif sur toute la période avec, en 2012 un montant de 89 millions de francs.

Résultats globaux de clôture : budget consolidé (budget principal+budgets annexes) :

(en FCFP)

Année	Résultats de clôture	Restes à réaliser (RAR)			Résultats globaux de clôture après intégration des RAR
		Recettes	Dépenses	Solde	
2008	50 504 303	149 813 009	189 626 242	-39 813 233	10 691 070
2009	20 349 793	145 642 690	131 726 205	13 916 485	34 266 278
2010	76 176 449	70 072 544	78 658 440	-8 585 896	67 590 553
2011	37 103 169	55 133 253	47 164 540	7 968 713 ¹	45 071 882
2012*	93 364 954	14 194 689	18 310 257	-4 115 568	89 249 386

SOURCE : CTC NC établi à partir des comptes administratifs

(*) budget consolidé

2.1 Les taux de réalisation

A la section de fonctionnement, la comparaison des crédits consommés avec les crédits ouverts permet de constater un taux de réalisation satisfaisant en dépenses à partir de l'exercice 2010. L'exécution des prévisions de recettes est quant à elle meilleure.

Section Fonctionnement	2008	2009	2010	2011	2012
Dépenses	79%	74%	94%	95%	88%
Recettes	99%	90%	98%	97%	99%

Source : CTC NC établi à partir des comptes administratifs

En revanche, à la section d'investissement, les taux de réalisation des recettes sont relativement faibles, ceux-ci ayant été de seulement 10% en 2008, 44% en 2009, 59% en 2010 et 23% en 2011 (79% en 2012).

Les taux de réalisation des dépenses d'équipement s'établissent, quant à eux, comme suit :

FCFP	2008	2009	2010	2011	2012
crédits ouverts	238 402 555	387 112 586	219 839 997	270 730 918	61 721 540
mandats émis	33 294 308	191 893 861	79 875 625	105 001 120	42 189 669
% crédits mandatés	14%	50%	36%	39%	68%
RAR	189 626 242	131 726 205	78 658 440	43 712 839	18 310 257
% RAR/crédits ouverts	80%	34%	36%	16%	30%
crédits à annuler	15 482 005	63 492 520	61 305 932	122 016 959	1 221 614
% crédits annulés	6%	16%	28%	45%	2%

Source : CTC NC établi à partir des comptes administratifs

¹ Restes à réaliser corrigés conformément à l'avis budgétaire de la CTC n° 2012/01 du 26 avril 2012

Ces taux sont particulièrement faibles, de 14 % en 2008 et de 50% au mieux en 2009, et sans amélioration sur l'ensemble de la période. Pour cette analyse, il convient d'isoler l'exercice 2012, s'agissant d'un budget minimal arrêté par le haut-commissaire.

Le tableau ci-dessous retrace les principales opérations concernées par les annulations importantes enregistrées sur l'exercice 2011 :

N° opération	Objet	Crédits ouverts	Mandats émis	Restes à réaliser	crédits annulés
1001	Aménagements routes municipales	25 000 000	-	21 735 000	3 265 000
1002	Rénovation parc matériel et mobiliers	15 001 000	7 256 995	737 508	7 006 497
1003	Aménagement esplanade marché	3 000 000	-	-	3 000 000
1004	Travaux réfection école primaire	11 400 000	9 435 478	1 900 000	64 522
1101	AEP Aremo	70 000 000	603 750	-	69 396 250
1102		101 400	101 400	-	-
1103	Equipements pour réseaux AEP	3 500 000	-	3 000 000	500 000
1104	Couverture et cloturation P/décanteur	5 000 000	-	2 400 300	2 599 700
1105	Clotures et travaux réfection batiments divers	4 000 000	-	-	4 000 000
1106	Frais d'études et inst filtre à la tribu table unio	3 300 000	-	-	3 300 000
1107	Construction d'une salle d'archive	5 100 000	-	-	5 100 000
17	Construction salle polyvalente	3 736 781	3 550 907	185 874	
81	Amélioration AEP village	27 064 176	21 582 882	4 093 444	1 387 850
82	AEP extension réseau – 1 ^{ère} tranche	14 575 649	13 104 711	1 470 938	
84	Bâtiments	30 684 961	14 911 821	4 176 000	11 597 140
88	Sécurisation ateliers municipaux	130 074		130 074	
900	Schéma directeur d'assainissement	7 266 000	3 738 000	3 528 000	
901	Aménagement voirie communale – rte Aremo – rive droite	14 936 880	14 885 929	50 951	
902	Route Momea	14 110 447	14 042 909	67 538	
904	Extension réseaux éclairages publics	500 000			500 000
906	Contenérisation collecte des ordures ménagères	2 000 000	1 762 788	237 212	
907	Aménagement plage tanghy-1 ^{ère} tranche	5 000 000	-	-	5 000 000
908	Mise à l'eau Teremba, quai ballande	3 000 000	-	-	3 000 000
909	Travaux routiers	2 023 550	23 550	-	2 000 000
Total dépenses équipement		270 430 918	105 001 120	43 712 839	121 716 959

Source : compte administratif

On voit que pour ces opérations programmées, la part des crédits ouverts a été consommée dans la proportion de seulement 39% de mandats émis, les crédits étant pour partie reportés (restes à réaliser) et pour d'autres totalement annulés.

La faiblesse des taux de réalisation des projets votés par le conseil municipal enlève une partie de sa signification au vote du budget par les élus.

La chambre rappelle que les dépenses et les recettes inscrites au budget doivent en effet être estimées de la façon la plus exacte conformément au principe de sincérité budgétaire mentionné à l'article L. 263-11 du code des juridictions financières.

3 La situation financière

Cette analyse porte sur les comptes des exercices 2008 à 2012. S'agissant de l'exercice 2012, les données sur la situation financière concernent à la fois le compte principal et les budgets annexes (en vigueur à compter dudit exercice).

Les chiffres ayant servi de base à la présente analyse sont issus des comptes administratifs et des comptes de gestion de la commune. S'agissant des comparaisons et des données relatives aux ratios d'alerte, celles-ci proviennent des documents produits par la direction des finances publiques de Nouvelle-Calédonie (fiches AEFf).

Il convient de garder à l'esprit le caractère atypique de l'exercice 2008 du fait d'une excellente conjoncture économique (cours du nickel record) et du niveau exceptionnel des dotations provenant du fonds intercommunal de péréquation (FIP).

3.1 La formation de l'autofinancement

Le tableau ci-après illustre la hausse des soldes d'autofinancement sur la période.

(en FCFP)	2 008	2 009	2 010	2 011	2012 (BP + BA consolidés)	Evol moyenne	Evol 2008- 2012
Produits de gestion (1)	247 497 559	202 468 530	210 639 048	221 480 512	233 788 454	14%	-6%
<i>dont produits des services, du domaine et des ventes</i>	<i>4 237 326</i>	<i>3 916 652</i>	<i>8 785 884</i>	<i>10 081 349</i>	<i>17 855 360</i>	<i>341%</i>	<i>321%</i>
<i>dont impôts et taxes</i>	<i>5 756 853</i>	<i>6 396 587</i>	<i>8 587 916</i>	<i>8 571 558</i>	<i>4 667 574</i>	<i>1%</i>	<i>-19%</i>
<i>dont dotations et participations</i>	<i>236 383 380</i>	<i>189 395 291</i>	<i>191 825 248</i>	<i>201 387 605</i>	<i>208 832 254</i>	<i>8%</i>	<i>-12%</i>
<i>dont autres produits de gestion courante</i>	<i>1 120 000</i>	<i>2 760 000</i>	<i>1 440 000</i>	<i>1 440 000</i>	<i>2 433 266</i>	<i>137%</i>	<i>117%</i>
Charges de gestion (2)	201 904 058	167 522 926	168 398 634	178 959 744	177 732 956	8%	-12%
<i>dont charges à caractère général</i>	<i>101 694 437</i>	<i>79 462 962</i>	<i>68 005 267</i>	<i>79 660 391</i>	<i>86 643 580</i>	<i>5%</i>	<i>-15%</i>
<i>dont charges de personnel</i>	<i>73 208 125</i>	<i>60 420 683</i>	<i>74 529 110</i>	<i>68 988 515</i>	<i>61 210 382</i>	<i>4%</i>	<i>-16%</i>
<i>dont autres charges de gestion courante</i>	<i>27 001 496</i>	<i>27 639 281</i>	<i>25 864 257</i>	<i>30 310 838</i>	<i>29 878 994</i>	<i>31%</i>	<i>11%</i>
Excédent brut de fonctionnement (3) = (1) - (2)	45 593 501	34 945 604	42 240 414	42 520 768	56 055 498	43%	23%
Produits financiers (4)	0	0	0	0	0	0%	0%
Charges financières (5)	835 126	671 119	744 284	584 402	369 473	-36%	-56%
<i>Dont intérêts des emprunts</i>	<i>835 126</i>	<i>652 161</i>	<i>542 007</i>	<i>448 777</i>	<i>350 306</i>	<i>-38%</i>	<i>-58%</i>
Produits exceptionnels hors cession d'immo (6)	1 142 500	499 198	2 332 967	351 569	73 501 130*		
Charges exceptionnelles (7)	144 239	248 233	910 754	4 095 445	74 562 582*		
Capacité d'autofinancement brute (8) = (3) + (4) - (5) + (6) - (7)	45 756 636	34 525 450	42 918 343	38 192 490	54 624 573	39%	19%
Remboursement du capital de la dette (9)	3 440 919	2 495 983	1 786 208	1 879 439	1 689 235	-31%	-51%
Capacité d'autofinancement nette (10) = (8) - (9)	42 315 717	32 029 467	41 132 135	36 313 051	52 935 338	45%	25%

Source : CTC NC établi à partir des comptes administratifs et de gestion

(*) NB : montants correspondant aux subventions d'équilibre des budgets annexes.

3.1.1 Evolution des produits et des charges de fonctionnement

Même si les produits de gestion diminuent de 6% entre 2008 et 2012, passant de 247 MF CFP à 234 MF CFP, ils connaissent toutefois une croissance moyenne annuelle de l'ordre de 14% sur les cinq années, soit un accroissement qui demeure supérieur à celui des charges (de 8% en moyenne).

Les produits de fonctionnement par habitant de la commune sont très supérieurs à la moyenne de ceux des communes de la province. En 2012, ils s'élèvent à 256 375 FCFP (budget principal) contre 174 276 FCFP (soit un rapport de 1,47). A titre de comparaison avec des communes similaires, le montant par habitant des recettes de fonctionnement est de 179 447 FCFP pour la commune de Sarraméa (soit un rapport de 1,02) et de 235 028 FCFP pour la commune de Farino (soit un rapport de 1,34).

Ce constat s'explique entre autre par le niveau élevé du FIP versé à Moindou, du fait d'une superficie et d'un linéaire de voirie plus importants :

Répartition du FIP fonctionnement 2012

Communes	Pop 2009	Superficie (km ²)	Eloignement	Scolarisation 2011	Routes 2011	Charges 2010	FIP 2012	Alloc par commune FIP 2011	Différence 2011 - 2012
Coeff de répartition	43%	4%	3%	20%	27%	3%			
Moindou	823	321,90	138	60	178,820	29 962 185	132 675 745	124 581 876	8 093 869
Sarraméa	853	106,40	135	42	68,347	20 033 909	73 722 550	69 270 150	4 452 400
Farino	600	48	129	-	104,830	16 754 632	75 063 308	70 358 504	4 704 804

Source : Comité de gestion du FIP Fonctionnement

Comme pour les recettes, la commune possède des charges de fonctionnement bien supérieures à celles de la moyenne des communes de la province avec 232 838 FCFP par habitant (budget principal) contre 148 483 FCFP (soit un rapport de 1,56). A titre de comparaison, le montant des dépenses de fonctionnement par habitant s'élève à 174 306 FCFP pour la commune de Sarraméa (soit un rapport de 1,17) et à 185 104 FCFP pour Farino (soit un rapport de 1,24).

3.1.2 Les produits réels de fonctionnement

Les produits de gestion proviennent essentiellement des dotations (DGF, FIP, subventions) pour 89% en 2012, des produits des services (8%) (redevances eau, ordures ménagères, transports scolaires, cantines...) et dans une plus faible mesure des ressources fiscales (produits des centimes additionnels, des amendes de police, des taxes de circulation) qui représentent seulement 2% des ressources.

L'année 2008, atypique, affiche des recettes exceptionnelles (+ 33% par rapport à 2007) dues aux dotations et participations plus importantes pour cet exercice compte tenu de l'excellente production fiscale, particulièrement la dotation FIP (155 MF CFP), mais également l'accroissement des participations de la Nouvelle-Calédonie (5,7 MF CFP) et de la province Sud (16,9 MF CFP).

On observe lors de l'exercice suivant une diminution significative de ses recettes (de -18%), impactées fortement par la diminution des dotations d'origine externe (-20%), qui constituent comme déjà dit, la part essentielle des ressources de fonctionnement de la commune. Cet état de fait ne fait que confirmer le constat récurrent, valable pour

l'ensemble des communes de Nouvelle-Calédonie, d'une forte dépendance aux recettes issues des dotations externes.

Quant aux produits hors dotation, qu'il s'agisse des ressources de nature fiscale ou des ressources d'exploitation et du domaine, ceux-ci augmentent de manière significative en 2010, du fait d'une majoration des taux et des tarifs votés. La tendance à la hausse se confirme en 2011 et 2012.

Le ratio d'équilibre financier (charges de fonctionnement + remboursement de la dette en capital/produits de fonctionnement) est de 0,84 en 2011 (dernière année connue source fiche AEFf) pour un seuil d'alerte de 1.

3.1.3 Les charges réelles de fonctionnement

Les charges de gestion qui s'élevaient à 202 MF CFP en 2008, représentent 178 MF CFP en 2012, soit une diminution de l'ordre de 12%. Cela étant, l'analyse globale de ces dépenses montre une évolution croissante annuelle de 8%. Il y a bien eu une baisse significative en 2009 (de -17%), mais les charges sont reparties à la hausse à compter de 2010.

Elles se composent principalement des charges à caractère général (achats, entretien des bâtiments, voies, réseaux et terrains, prestations de services externalisées, assurances) pour 49% en 2012, des frais de personnel pour 34%, et des contingents et participations versés pour 17%.

L'effort de maîtrise voire de réduction des dépenses de personnel en particulier, est à souligner. L'exercice 2010 est à cet égard atypique puisque ces dépenses de personnel ont subi les contrecoups des recours formés par des agents communaux, donnant lieu à condamnation de la collectivité, conjugués à la réforme de la convention collective des services publics qui a entraîné des dépenses supplémentaires dans le cadre notamment du dispositif de départ à la retraite par anticipation.

Les cotisations obligatoires aux organismes de regroupement (trois syndicats intercommunaux) et cotisations obligatoires, représentent quant à elles, un montant relativement élevé de 12 millions FCFP.

Par ailleurs, les charges financières sont en baisse constante, du fait du vieillissement de la dette et de la diminution de l'encours.

Le ratio de rigidité structurelle (frais de personnel + annuité de la dette/produits de fonctionnement) est de 0,44 en 2011 (dernière année connue, source fiche AEFf) pour un seuil d'alerte de 0,65.

3.1.4 La capacité d'autofinancement (CAF) est en hausse

On constate une augmentation de la capacité d'autofinancement, plus sensible en fin de période contrôlée.

L'excédent brut de fonctionnement (EBF) qui est la différence entre les produits courants de gestion et les charges courantes de gestion, a connu une évolution positive sur

la période hormis l'exercice 2009. La capacité d'autofinancement (CAF) brute, qui se déduit de l'EBF en intégrant les opérations financières et exceptionnelles (hors produits de cession des immobilisations) suit la même tendance à la hausse (+ 19% entre 2008 et 2012). Ce niveau de CAF permet à la commune d'assumer pleinement le remboursement de sa dette en capital. Une fois la dette remboursée, la CAF nette, calculée à partir du solde précédent en déduisant l'amortissement du capital de la dette, connaît une évolution contrastée sur la période étudiée, mais demeure positive (+ 25% entre 2008 et 2012). Cette évolution positive constitue un atout. En ajoutant ses ressources d'investissement, la commune est dès lors en capacité d'autofinancer ses dépenses d'équipement.

3.2 L'investissement et son financement

En matière d'investissement, les principaux axes de priorité de la commune ont porté sur la réalisation des équipements publics primaires : l'amélioration ou l'extension des réseaux d'adduction d'eau potable et d'assainissement, d'électrification, l'aménagement des circuits routiers ; la construction, la rénovation ou l'aménagement de bâtiments publics et l'acquisition de véhicules et engins.

Le niveau des dépenses d'équipement réalisé par la commune à compter de 2009 est plus important que les années précédentes, où l'effort d'équipement était jugé trop limité, la commune ayant majoritairement mobilisé son fonds de roulement pour leur financement.

3.2.1 Les dépenses d'investissement

Les emplois d'investissement (hors remboursement du capital de la dette) sont constitués essentiellement des dépenses d'équipement.

Le tableau ci-après permet de déterminer la part des dépenses d'équipement dans le total des dépenses d'investissement. Il permet en outre de mesurer que les dépenses d'équipement évoluent en dents de scie avec des fluctuations importantes d'un exercice à l'autre sur la période considérée.

En FCFP	2008	2009	2010	2011	2012	Var 2008- 2012	TCMA
Dépenses d'équipement	33 294 308	191 893 861	79 875 625	105 001 120	42 189 669	27%	47%
V n/n-1		+476%	- 58%	+31%	-60%		
total dépenses réelles d'investissement	36 735 227	194 331 365	81 661 833	106 880 559	43 738 069	19%	39%
part des dépenses d'équipement	91%	99%	98%	98%	96%		

Source : CTC NC établi à partir des comptes administratifs

Rapporté à la population, le niveau des dépenses d'équipement est de 127 583 FCFP par habitant en 2011, bien au-dessus de la moyenne provinciale de 59 664 FCFP/habitant. En 2012, ce niveau tombe à 51 263 FCFP par habitant et se situe en dessous de la moyenne provinciale qui est de 54 123 FCFP/habitant, dans un contexte de budget minimum arrêté par le haut-commissaire.

3.2.2 Les ressources d'investissement

La commune a financé ses investissements, essentiellement sur fonds propres (épargne) provenant de la section de fonctionnement, et grâce aux subventions.

Recettes d'investissement en FCFP	2 008	2 009	2 010	2 011	2 012
Dotations, fonds divers et réserves	13 097 424	43 073 797	6 171 671	9 594 068	128 000
Subventions d'investissement	17 597 424	129 636 405	94 570 146	29 614 789	45 247 281
Total des recettes réelles d'investissement	22 375 995	177 503 773	100 741 817	39 208 857	45 375 281

Source : CTC NC établi à partir des comptes administratifs

3.3 Les ratios d'analyse

Ratios financiers

type	CAC ²	Rigidité ³	Endettement ⁴	Risque financier ⁵
Seuil d'alerte =	1	0,65	2	10
2008	0,83	0,37	0,06	0,33
2009	0,84	0,35	0,06	0,36
2010	0,81	0,35	0,05	0,26
2011	0,84	0,44	0,04	0,23

Source : trésor public

3.4 Conclusion de la situation financière

La santé financière de la commune de Moindou à l'issue de l'exercice 2007 résultant de plusieurs années de gestion chaotique, présentait de nombreuses faiblesses. Les résultats comptables ne reflétaient pas la situation réelle de la commune, faussée par des engagements non maîtrisés au niveau des dépenses de fonctionnement, lesquelles au demeurant étaient trop importantes. Le niveau d'épargne était jugé insuffisant en raison de l'absence de maîtrise des dépenses de fonctionnement et du défaut d'optimisation des recettes de fonctionnement.

A compter de 2008, la situation financière de Moindou s'est améliorée du fait du rétablissement d'une gestion maîtrisée, et peut être qualifiée de satisfaisante sur la période sous contrôle au vu des ratios d'alerte.

Différents facteurs contribuent à conforter la situation financière de la commune, même si s'agissant des ressources fiscales, les marges de manœuvre sont limitées, puisque la commune a déjà mis en place fin 2011 la taxe communale d'aménagement et que le taux des centimes additionnels est au maximum :

² CAC (coefficient d'autofinancement courant) = (charges courantes + remboursement dette) / recettes courantes

³ Rigidité structurelle = (charges de personnel + transferts + intérêts dette) / recettes courantes

⁴ Endettement = encours dette / recettes courantes

⁵ Risque financier = nombre d'années de CAF pour rembourser la dette

- en premier lieu, la progression moyenne des charges (8%) est inférieure à celle des produits de fonctionnement (14%), ce qui induit une augmentation de l'autofinancement disponible, notamment en raison d'une diminution des charges de personnel sur la période.
- en deuxième lieu, l'endettement diminue d'année en année et la capacité d'autofinancement brute de la commune permet de couvrir très largement le remboursement en capital de la dette.
- en troisième lieu, la commune n'a pas d'engagements externes, d'engagements hors bilan, de cautions, de prêts et avances, ni de garanties d'emprunt en cours susceptibles de constituer des facteurs de risques particuliers.

La commune aborde donc l'exercice 2013 dans des conditions optimales puisqu'elle bénéficie fin 2012 de plusieurs paramètres favorables :

- un fonds de roulement satisfaisant
- une bonne capacité d'autofinancement
- un faible endettement

Après une période budgétaire critique, la commune a redressé sa situation financière (du fait d'une meilleure maîtrise de son cycle de fonctionnement notamment). La période actuelle semble donc propice pour lancer ou faire aboutir les différents programmes d'investissement dont la commune a besoin après des années de modération.

4 L'organisation des services et la gestion du personnel

4.1 L'évolution et la structure des effectifs

La commune compte aujourd'hui un effectif de 11 agents qui occupent des emplois permanents, dont 4 fonctionnaires (au grade d'agent administratif de catégorie D) de la filière administrative des communes de Nouvelle-Calédonie, 1 contractuel, et 6 agents relevant de la convention collective des services publics. Elle bénéficie également de la mise à disposition de 2 agents relevant du programme provincial d'insertion citoyenne (PPIC), dont la rémunération est essentiellement supportée par la province Sud.

L'évolution des effectifs a été impactée par des événements majeurs intervenus sur la période : le licenciement du responsable du service technique, le non renouvellement de deux contractuels (aide maternelle et surveillante de l'internat), la démission d'un fonctionnaire à la suite d'une disponibilité, le recrutement d'un secrétaire général.

La commune envisage à terme 2 effectifs supplémentaires pour renforcer le service technique.

4.2 L'organisation actuelle des services

L'organigramme des services regroupe 4 secteurs placés sous l'autorité directe du secrétaire général :

- le service administratif qui compte 4 agents : secrétariat, accueil/standard/régie des recettes, état civil/cafat, comptabilité;
- le service culture qui compte une bibliothécaire;
- le secteur « école publique » qui regroupe une cantinière/surveillante et une femme de service/cantinière ;
- le service technique comprenant : un agent au « service routes et espaces verts », un agent au « service eaux », deux agents PPIC.

4.3 L'évolution des dépenses de personnel

Les charges de personnel, qui représentent le deuxième poste le plus conséquent dans le budget (34% des dépenses réelles de fonctionnement), sont en diminution de 16% entre 2008 et 2012, passant de 73 millions FCFP à 61 millions FCFP, avec cependant une recrudescence perceptible sur l'exercice 2010 où les charges en la matière se sont élevées à 75 millions FCFP. En 2012, la moyenne des dépenses de personnel est de 74 374 FCFP / habitant.

Les premières mesures mises en œuvre par la nouvelle mandature à compter de 2008 ont consisté à réviser les postes, en vue d'une meilleure utilisation et réduction des charges de personnel, jugées supérieures à ce qu'elles devraient être compte tenu de la taille de la collectivité.

Aux termes d'une délibération en date du 09 juin 2008 relative au budget de l'exercice 2008, le conseil municipal a décidé la suppression du poste de responsable des services techniques.

L'article 2-3 de cette délibération dispose à ce titre que : *« Compte tenu d'une part des difficultés financières de la commune, d'autre part des recommandations récurrentes des différentes analyses financières de la commune à l'effet de diminuer significativement les charges de personnel trop importantes, enfin de l'inutilité du maintien du poste de responsable des services techniques, au regard de l'externalisation de toutes les missions de maîtrise d'œuvre relatives aux opérations d'équipement prévues au budget, le poste de responsable des services techniques sera supprimé dans le respect des délais légaux et préavis et des conditions réglementaires d'indemnisation ».*

Compte tenu des difficultés invoquées par la commune, le licenciement a été prononcé pour motifs économiques, par un arrêté du maire en date du 06 août 2008.

En première instance, la commune a été condamnée au versement des sommes de 4 millions de francs CFP à titre de dommages et intérêts pour le licenciement sans cause réelle et sérieuse, de 20 000 FCFP de dommages et intérêts pour défaut de mise en œuvre de la priorité de réembauchage, de 120 000 FCFP au titre des frais irrépétibles. La Cour d'appel de Nouméa, dans un arrêt du 5 mars 2012, a confirmé la condamnation à la somme de 20 000 FCFP au titre des dommages et intérêts pour défaut de mise en œuvre de la priorité de réembauchage, et à la somme de 120 000 FCFP au titre des frais irrépétibles de

première instance, mais a réformé la décision pour le surplus et statuant à nouveau, a finalement condamné la commune au paiement d'une somme de 400 000 FCFP au titre de la procédure de licenciement jugée irrégulière, tandis que sur le fond, le requérant a été débouté.

La commune de Moindou a connu deux autres affaires relatives au personnel contractuel devant le tribunal du travail, qui ont eu un impact financier non négligeable pour la collectivité puisqu'il s'élève au minimum à 7,2 MFCFP.

Par ailleurs, la commune a procédé au recrutement par voie contractuelle d'un secrétaire général, embauché le 5 janvier 2009, dont le poste n'était pas pourvu depuis 2005.

4.4 La revalorisation salariale des agents communaux relevant de la convention collective des services publics

L'association française des maires a invité les maires des communes adhérentes à signer le 17 novembre 2008 un protocole d'accord en faveur des agents de la convention collective des services publics, ce qui a bien été mis en œuvre à Moindou.

La prime de qualification qui s'élevait en 2008 à 4 500 Frs pour les ouvriers et à 4 800 Frs pour les agents de maîtrise, est passée respectivement à 9 250 frs et à 9 550 frs, à compter du 1^{er} janvier 2009. Une seconde revalorisation est intervenue à compter du 1^{er} janvier 2010, pour s'établir à 14 000 Frs et à 14 300 Frs.

La prime de qualification représente un coût annuel légèrement supérieur à 1 million francs CFP.

La prime d'ancienneté de 1% par année de service jusqu'alors plafonnée à 25 années prend désormais en compte les années effectuées au-delà de la 25^{ème} année à compter du 1^{er} janvier 2009.

Le déplafonnement de cette prime représente un coût annuel dégressif passant de 1,2 million FCFP en 2008, à 0,7 million FCFP en 2012.

4.5 Le dispositif d'incitation de départ à la retraite

Ce dispositif a été adopté à Moindou par délibération n° 2008-22 du 22 décembre 2008, s'appliquant aux agents non fonctionnaires employés par la commune, relevant de la convention collective des services publics ou contractuels occupant un emploi à titre permanent, âgés de 55 ans et plus, désireux de quitter volontairement les services de la commune. Les agents intéressés bénéficient d'une indemnité spéciale de départ à la retraite, dont le calcul tient compte de l'âge, allant de 1 à 9 fois le montant de la moyenne des salaires bruts des 12 derniers mois ou des 3 derniers mois si la formule est plus avantageuse.

La délibération prévoit en outre la perception d'une indemnité compensatrice de congés payés correspondant aux droits acquis au moment de la cessation d'activité.

Les agents prétendant aux présentes dispositions bénéficient de plus, 3 mois avant la date effective de leur départ à la retraite, d'un reclassement dans la catégorie, ou l'échelon de rémunération, immédiatement supérieur à celui détenu.

Ces mesures d'aide au départ anticipé à la retraite ont bénéficié à 3 agents, représentant un coût global pour la commune de 9,8 millions FCFP.

4.6 Le régime indemnitaire

Avant 2011, chaque commune établissait son régime indemnitaire alors que la compétence pour en fixer les limites relevait pourtant du congrès de la Nouvelle-Calédonie. Ainsi, par délibération n° 54/CP du 20/04/2011, le congrès a institué un régime indemnitaire au profit des agents exerçant leurs fonctions au sein des communes de Nouvelle-Calédonie et de leurs établissements publics, équivalent à celui appliqué depuis 2009, à l'égard des agents de la Nouvelle-Calédonie et des provinces.

Les modalités d'application ainsi que le montant de ces indemnités étant déterminés par les assemblées délibérantes de chaque commune et dans les limites fixées par le congrès, dès lors la commune de Moindou a créé au profit de ses agents (hors convention collective), par délibération n° 2011/23 en date du 14 décembre 2011, une indemnité catégorielle, égale à :

- . $\frac{1}{12}$ ^{ème} de la valeur de 19 points d'indice nouveau majoré mensuel pour les agents de catégorie C et D ;
- . $\frac{1}{12}$ ^{ème} de la valeur de 27 points d'INM mensuel pour les agents de catégorie A et B.

Cinq agents de la commune (dont 4 fonctionnaires de catégorie D et 1 contractuel) perçoivent cette indemnité, soit un coût global annuel de 977 616 FCFP en 2012.

4.7 Logement de fonction

Par arrêté du maire n° 2009/06 du 15/07/2009, il a été concédé un logement, à titre gratuit, pour nécessité absolue de service, à la secrétaire générale de mairie nommée aux fonctions par arrêté n° 2009/04 du 07/01/2009. Il s'agit d'un logement appartenant à la commune.

L'attribution de cet avantage par la collectivité à son personnel n'a pas été précédée par une délibération du conseil municipal fixant le régime des concessions de logements applicable à la commune, définissant la liste des emplois, les critères d'attribution et les conditions de la gratuité du logement.

Plusieurs éléments militent pour que l'assemblée délibérante détermine le régime des logements de fonction, et cela nonobstant le silence des textes régissant le statut des agents communaux (à la différence de ceux relevant du statut de la Nouvelle-Calédonie, des provinces et de leurs établissements publics) :

- cette matière ne relève ni d'une compétence propre du maire ni d'une compétence déléguée (au titre de l'article L. 122-20 du code des communes) ;

- la mise à disposition d'un logement pour nécessité absolue de service entraîne l'exonération de toute redevance et donc une perte de recette pour la commune qui doit être décidée par l'assemblée délibérante ;
- l'article L. 311-1 du code des communes dispose que le conseil municipal délibère sur la gestion des biens et opérations immobilières effectuées par la commune. Or, en l'espèce le logement concédé appartient à la commune.

Même si au cas d'espèce, l'octroi du logement de fonction n'est pas remis en cause, compte tenu des contraintes inhérentes à la fonction et des modalités d'organisation (logement sur place), la chambre rappelle la nécessité pour le conseil municipal de fixer le cadre applicable à cet avantage en nature.

Rappel d'obligation juridique n° 6 :

La chambre rappelle la nécessité pour le conseil municipal de fixer le régime des concessions de logements applicable à la commune, définissant la liste des emplois, les critères d'attribution et les conditions de la gratuité du logement.

La commune indique qu'elle a adopté une délibération n° 2013/42 en date du 4 octobre 2013 règlementant les conditions d'attribution et d'occupation des logements de fonction communaux.

Par ailleurs, au vu des déclarations nominatives des salaires, il apparaît que l'avantage en nature n'est pas évalué.

L'ordonnateur doit transmettre chaque année à l'administration fiscale une déclaration nominative des salaires et autres rémunérations y compris les honoraires (articles 153 à 156 du code des impôts de Nouvelle-Calédonie), mentionnant entre autres éléments, le montant des avantages en nature à comprendre dans l'assiette de l'impôt sur le revenu.

Pour la détermination de la base imposable, l'avantage en nature est représenté par la mise à disposition gratuite d'un logement appartenant à l'employeur. L'estimation de l'avantage en nature doit être effectuée d'après sa valeur réelle. La valeur réelle correspond à la valeur locative du bien (s'agissant du logement, en référence aux loyers pratiqués dans la commune pour un logement de surface comparable). A défaut de pouvoir évaluer la valeur réelle, l'avantage doit être au moins égal à 12% de la rémunération imposable.

Rappel d'obligation juridique n° 7 :

La chambre rappelle que l'ordonnateur doit transmettre chaque année à l'administration fiscale une déclaration nominative des salaires et autres rémunérations y compris les honoraires, conformément aux articles 153 et suivants du code des impôts de Nouvelle-Calédonie, mentionnant entre autres éléments, le montant des avantages en nature.

4.8 La formation professionnelle

La formation est un droit reconnu par la délibération n° 486 du 10 août 1994 portant création du statut général des fonctionnaires des communes de Nouvelle-Calédonie en son article 17⁶.

Elle est nécessaire au développement des compétences et à l'acquisition des qualifications professionnelles des agents.

Les éléments recueillis lors de l'instruction montrent que la commune consacre peu de crédits à la formation professionnelle (maximum de 187 000 FCFP en 2010 et aucune en 2012).

Les actions de formation sont ponctuelles et ne s'inscrivent pas dans un plan annuel de formation qui soit adapté à la taille de la commune et à ses besoins.

Recommandation n° 1:

La chambre appelle l'attention sur les gains que la commune pourrait obtenir en renforçant les compétences de ses agents, dans le cadre d'un plan de formation établi tant pour les personnels en fonction que ceux nouvellement recrutés.

5 Services à caractère périscolaire : transport scolaire et cantine

Pour ces deux services, des budgets annexes ont été constitués à compter de l'exercice 2012.

5.1 La commune de Moindou n'a pas mis en place de caisse des écoles

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

Ainsi, si le périmètre des compétences de cet établissement communal doit être défini par les statuts, l'existence d'une caisse des écoles relève d'une obligation légale qui n'a pas été mise en œuvre à Moindou.

⁶ Délibération n° 486 du 10 août 1994, article 17 :

« 1. Le droit à la formation permanente est reconnu aux fonctionnaires. »

2. Ceux-ci peuvent être tenus de suivre des actions de formation professionnelle dans les conditions fixées par leur statut particulier. »

Rappel d'obligation juridique n° 8 :

La chambre rappelle à la commune l'obligation de créer une caisse des écoles comme le prévoit l'article L. 264-2 du code de l'éducation, en précisant qu'il lui appartiendra de fixer l'étendue des compétences transférées à cet établissement public.

5.2 L'organisation du service du transport scolaire

Le nombre d'enfants transportés à Moindou est compris entre 115 et 130 sur la période 2008-2013.

A ce jour, le réseau de transport scolaire est structuré autour de 11 circuits pour 117 élèves transportés. Moindou offre un service de transport scolaire qui couvre tout le territoire de la commune et même jusqu'à Bourail et La Foa.

Le service du ramassage scolaire est assuré par des transporteurs privés avec lesquels la commune a passé des marchés de gré à gré (répartis en 4 lots), en application des articles 34 et 35 de la délibération n° 136 du 1^{er} mars 1967 modifiée.

Pour l'année 2012, leur durée correspond à l'année scolaire (prenant effet à compter du premier jour de classe et cessant le dernier jour de classe) ; il est prévu la possibilité de les reconduire pour les années 2013 et 2014 en application des dispositions de l'article 33 de la délibération susvisée.

La commune de Moindou a instauré dès 2005 une participation des parents au coût du service. Avant cette date, le transport des enfants de la commune était en effet gratuit et entièrement pris en charge par la collectivité.

L'accroissement de la charge supportée par le budget communal, a conduit à une revalorisation des tarifs à compter du 1^{er} juin 2012 (9 000 à 27 000 FCFP/an selon le circuit).

Le montant des recettes encaissées passe de 760 000 FCFP à 1 700 000 FCFP entre 2011 et 2012. Toutefois, la chambre constate que la charge nette pour le budget principal de la commune s'est fortement accrue passant de 12 millions FCFP en 2008 à 22 millions FCFP en 2012. Ceci résulte d'une part, de l'augmentation du coût des marchés de transport, et d'autre part, de l'arrêt du versement de la subvention de la province Sud à titre de participation au coût du transport scolaire à compter de 2009.

(en FCFP)LIBELLES	BUDGET PRINCIPAL				BA TS
	Année 2008	Année 2009	année 2010	année 2011	année 2012
NB D'ENFANTS TRANSPORTES	130	124	118	115	118
MARCHES TRANSPORTEURS (6247)	12 555 910	17 748 464	16 469 762	20 224 160	22 118 327
TOTAUX	12 555 910	17 748 464	16 469 762	20 224 160	22 118 327
PARTICIPATIONS DES PARENTS (70388 ou 7061)	854 375	814 375	771 000	760 125	1 748 750
SUBVENTION ETAT (74718 ou 74748 ou 7471)	5 727 529	4 101 316	3 925 253	3 817 950	3 925 254
SUBVENTION PS (7473)	6 584 850	100 950	86 800	0	0
TOTAUX	13 166 754	5 016 641	4 783 053	4 578 075	5 674 004

Source : commune de Moindou

5.3 Le service de cantine scolaire

Pour l'enseignement primaire, les cantines relèvent de la compétence de la commune en terme de création et de fonctionnement. Pour autant, la restauration scolaire n'est pas un service public obligatoire, puisque le Conseil d'Etat estime que « *la création d'une cantine scolaire présente pour la commune un caractère facultatif* » (CE 5 octobre 1984, Commissaire de la République de l'Ariège et commune de Lavelanet).

Le service peut être géré directement par la collectivité ou bien délégué en partie. Ainsi la fourniture, la préparation et la distribution des repas peuvent être déléguées, contrairement au service de surveillance qui doit être assuré obligatoirement par du personnel communal.

Le nombre de ½ pensionnaires des écoles publiques de Moindou (maternelle et primaire) est compris entre 60 et 40 enfants sur la période 2008-2013.

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Nb boursiers	34	38	24	34	31	33
Nb non boursiers	20	22	21	22	14	7
TOTAL élèves ½ pensionnaires	54	60	45	56	45	40

Source : commune de Moindou

A Moindou, les repas en faveur des enfants des écoles maternelle et primaire de la commune, sont fournis par l'internat provincial de la Foa, dans le cadre d'une convention conclue en date du 08 juillet 2011 entre la province Sud et la commune. Le nombre de repas nécessaires est communiqué chaque jour au service de l'intendance de l'internat.

Un état trimestriel de remboursement est établi par le gestionnaire de l'internat sur la base de 231 francs le repas servi, révisable annuellement par voie d'avenant de la présente convention ; le versement se faisant auprès du régisseur de la caisse de menues recettes de l'internat de la Foa.

Le transport des repas à la cantine scolaire municipale de Moindou, entièrement à la charge de la commune, est confié à un prestataire privé, dans le cadre d'une convention renouvelée chaque année, depuis 2010, (celle en vigueur pour l'année scolaire 2013 – c'est-à-dire du 14 février au 18 décembre – a été conclue le 12/02/2013).

La prestation de service est facturée 7 000 FCFP par jour, réglée mensuellement sur présentation d'une facture détaillée.

Les tarifs de la redevance de restauration scolaire municipale, sont pour l'année 2012 de 394 FCFP par repas, soit 18 000 FCFP par trimestre (ils étaient en 2010 et 2011 de 328 FCFP/repas, soit 15 000 FCFP/trimestre). Le paiement s'effectue auprès de la régie des recettes de la mairie.

S'agissant de la surveillance des élèves durant le repas, le temps de la restauration est considéré comme du temps périscolaire. C'est donc au personnel communal (dans le primaire) qu'incombe en principe la surveillance des enfants. Une telle surveillance ne saurait ainsi être déléguée à une société privée (avis du Conseil d'Etat n° 340-609 du 7 octobre 1986). Le Conseil d'Etat précise que « *les communes ne peuvent confier à des personnes privées que la fourniture ou la préparation des repas, à l'exclusion des missions qui relèvent du service de l'enseignement public et notamment, de la surveillance des élèves.* »

La surveillance des élèves pendant la période de restauration scolaire, est assurée par deux employés de la commune, comme le prévoit la réglementation en vigueur.



REPONSE EN DATE DU 06 NOVEMBRE 2013 DE M. Joseph PEYRONNET,
MAIRE DE
LA COMMUNE DE MOINDOU
AU RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES DE LA CHAMBRE
TERRITORIALE DES COMPTES DE NOUVELLE-CALEDONIE