

Papeete, le 25 AVR. 2019

Le président

à

Monsieur Teina MARAEURA
Maire de la commune de Rangiroa

n° 2019-151

Envoi dématérialisé avec accusé de réception

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

Pièce jointe : un rapport d'observations définitives.

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives de la Chambre sur la gestion de la commune de Rangiroa concernant les exercices 2014 et suivants pour lequel, à l'expiration du délai d'un mois prévu par l'article L. 272-66 du code des juridictions financières, la chambre n'a reçu aucune réponse écrite destinée à y être jointe.

Je vous rappelle que ce document revêt un caractère confidentiel qu'il vous appartient de protéger jusqu'à sa communication à votre assemblée délibérante. Il conviendra de l'inscrire à l'ordre du jour de sa plus proche réunion, au cours de laquelle il donnera lieu à débat. Dans cette perspective, le rapport sera joint à la convocation adressée à chacun de ses membres.

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

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

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

Jean LACHKAR
Conseiller maître
à la Cour des comptes



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

COMMUNE DE RANGIROA

Exercices 2014 à 2018

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 12 mars 2019.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	4
RECOMMANDATIONS.....	6
1 INTRODUCTION.....	7
2 PROCEDURE	7
3 L'INFORMATION BUDGETAIRE ET LA FIABILITE DES COMPTES	8
3.1 La qualité de l'information et de la prévision budgétaire	8
3.2 La fiabilité des comptes	9
3.2.1 Un manque de fiabilité du bilan.....	9
3.2.2 Les travaux en régie à suivre	10
3.2.3 Des amortissements à constituer.....	11
3.2.4 Des dotations aux provisions à systématiser.....	12
4 UNE SITUATION FINANCIERE FAVORABLEMENT ORIENTEE MALGRE UNE ABSENCE DE STRATEGIE PLURIANNUELLE FORMALISEE.....	13
4.1 Des indicateurs d'autofinancement favorablement orientés	13
4.1.1 Evolution des dépenses de fonctionnement	13
4.1.2 Des produits de gestion fortement dépendants des subventions de l'Etat et du Pays.....	16
4.1.3 Un excédent brut de fonctionnement et une capacité d'autofinancement favorablement orientés.....	16
4.2 Des dépenses d'équipement supérieures à la moyenne de la strate en début de période.....	18
4.3 Une dette soutenable	20
4.4 Le fonds de roulement, le besoin en fonds de roulement et la trésorerie.....	21
4.5 Une absence de planification pluriannuelle	22
5 UNE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES A PROFESSIONALISER.....	23
5.2 Un coût moyen en augmentation malgré une diminution des effectifs	23
5.2.1 Des effectifs en diminution.....	23
5.2.2 Un coût moyen des effectifs en augmentation.....	24
5.2.3 Un absentéisme non suivi par la commune	24
5.3 Mise en œuvre de la fonction publique communale	26
5.3.1 Une intégration très faible.....	26
5.3.2 Des règles d'hygiène et de sécurité insuffisamment prises en compte	27
5.4 Un pilotage des ressources humaines à formaliser et à professionnaliser	27
6 LE SERVICE DE L'EAU POTABLE	28
6.1 Le schéma directeur de l'eau potable.....	29
6.2 Un essai de mutualisation de la récupération de l'eau pluviale	29
6.3 La commune ne dispose pas de budget annexe de l'eau.....	30
7 UN SERVICE DES ORDURES MENAGERES A AMELIORER.....	31
7.1 L'équilibre du budget annexe	32
7.2 Une gestion du service à améliorer.....	32

8 UN SERVICE PUBLIC DE L'ASSAINISSEMENT AUTONOME A CREER.....	34
9 UNE SECURITE CIVILE MINIMALE	34
ANNEXES	37

SYNTHÈSE

Se situant à 350 kilomètres au Nord-Est de Tahiti, la commune de Rangiroa est composée de quatre communes associées (Makatea, Mataiva, Rangiroa et Tikehau) et dispose du plus grand atoll de la Polynésie française. Le centre administratif se situe sur l'atoll de Rangiroa. Depuis 2017, la commune présente une population supérieure à 3 500 habitants et elle devra donc respecter les dispositions budgétaires qui lui sont désormais applicables telles que la tenue d'un débat d'orientation budgétaire, le rattachement des charges et des produits à l'exercice budgétaire afférent et l'amortissement de ses immobilisations.

Situation financière favorable mais absence de stratégie pluriannuelle formalisée :

Sur l'ensemble de la période examinée et hormis l'année exceptionnelle de 2015, la commune de Rangiroa dégage une épargne suffisante pour financer ses investissements. Néanmoins, en l'absence de plan pluriannuel d'investissement, la programmation des investissements est tributaire des attributions de subventions, sans programmation de moyen terme. Il est donc impératif que la commune se dote rapidement d'un plan pluriannuel d'investissement, afin de disposer des outils de pilotage financier lui permettant de mener une politique d'investissement à hauteur de ses capacités financières et des besoins de sa population.

Une gestion des ressources humaines insuffisamment structurée :

Présentant des effectifs faiblement intégrés dans la fonction publique communale, la commune de Rangiroa présente une carence des outils qui lui permettrait d'optimiser la gestion de ses ressources humaines. Elle doit rapidement se doter d'un organigramme, d'une charte informatique, d'un plan de formation du personnel et d'un document unique de prévention des risques.

Par ailleurs, l'effectif du service de sécurité civile, nettement inférieur à l'effectif cible, doit être renforcé et organisé afin de faire face aux obligations réglementaires.

Enfin, les services techniques de la commune représentent, en proportion des effectifs communaux, un pourcentage significatif. En l'état actuel, l'encadrement n'est pas assuré par un agent disposant de la légitimité hiérarchique et technique suffisante pour organiser et planifier le travail des agents. L'attention de la commune est donc attirée sur la nécessité de mieux encadrer le fonctionnement de ce service.

Des services publics environnementaux incomplètement pris en charge :

Comme l'ensemble des communes de Polynésie française, la commune de Rangiroa doit assumer trois services publics environnementaux : distribution d'eau potable, enlèvement et stockage des déchets des ménages et contrôle des dispositifs d'assainissement individuels aujourd'hui non contrôlés.

En matière d'eau potable, la commune qui assure le service via des points de distribution doit créer un budget annexe afin de retracer l'ensemble des dépenses et des recettes afférentes, conformément aux obligations réglementaires en vigueur.

De même, le contrôle des dispositifs d'assainissement individuels, aujourd'hui non contrôlés par la commune doit être assuré dans les meilleurs délais.

Enfin, le stockage des déchets ménagers sur le territoire de la commune pose problème à Rangiroa car le site actuel, situé derrière la mairie sera bientôt saturé. La commune poursuit le projet d'implanter le lieu de stockage sur un autre motu. Ce projet nécessiterait de transporter les ordures au travers de la passe d'Avatoru et de circuler le long du récif, entraînant des frais très importants pour la collectivité. La Chambre des comptes met en garde la commune compte-tenu des surcoûts de transport des déchets et incite la commune à trouver un site moins coûteux. Dans l'attente, la commune devra mettre en place le tri sélectif et assurer l'élimination des batteries et carcasses de véhicules via les filières dédiées.

En réponse, le maire s'est engagé à suivre l'ensemble des recommandations de la chambre des comptes.

RECOMMANDATIONS

Recommandation N°1 : procéder à un inventaire physique et à une actualisation du bilan patrimonial de la commune, en lien avec le comptable public.

Recommandation N°2 : inscrire, à compter du budget 2019, les crédits nécessaires à l'amortissement des biens acquis.

Recommandation N°3 : Mettre en place les procédures de mise en concurrence afin de respecter la réglementation applicable et réaliser des économies.

Recommandation N°4 : formaliser un plan pluriannuel d'investissements.

Recommandation N°5 : se doter d'un organigramme, d'une charte informatique, d'un plan de formation du personnel et d'un document unique de prévention des risques.

Recommandation N°6 : créer le budget annexe de l'eau potable retraçant l'ensemble des dépenses et des recettes afférentes, conformément aux obligations réglementaires en vigueur.

Recommandation N°7 : formaliser un schéma des OM et mettre en place le tri sélectif.

Recommandation N°8 : tendre vers un effectif cible du service de sécurité civile et se doter d'une organisation permettant de fiabiliser le fonctionnement de ce service.

1 INTRODUCTION

La commune de Rangiroa, située dans l'archipel des Tuamotu, est composée de quatre communes associées : Makatea, Tikehau, Rangiroa et Mataiva. Le centre administratif de la commune de Rangiroa se situe sur l'atoll de Rangiroa qui est également le plus grand de la Polynésie française (88 kms de long) et le deuxième plus grand du monde, se situe à 350 kms au Nord-Est de Tahiti. Son lagon est immense (1 446 km²) et pourrait contenir l'île de Tahiti. La commune comptait en 2012, une population¹ de 3 281 habitants et de 3 657 habitants en 2017 (+11,46 %), répartie sur les communes associées suivantes :

- Makatea (94 habitants),
- Mataiva (294 habitants),
- Rangiroa (2 709 habitants),
- Tikehau (560 habitants).

Parmi les quatre atolls formant la commune de Rangiroa, seul Makatea ne dispose pas d'aéroport et n'est accessible que par voie maritime. Pour rappel, le sous-sol de Makatea, riche en phosphates, a été exploité entre 1917 et 1966 par la Compagnie française des phosphates de l'Océanie.

Rangiroa est une destination de prédilection des plongeurs. Ses sites sous-marins ont été classés parmi les plus beaux et les plus riches de la planète en raison notamment de la concentration exceptionnelle de requins. La préservation de toute pollution de son lagon est donc stratégique et nécessite que la commune prenne en charge au mieux les services publics environnementaux (eau potable, déchets ménagers et assainissement).

Le maire, M. Teina MARAEURA, exerce ses fonctions depuis 1989. Il est le deuxième vice-président de l'assemblée de la Polynésie française depuis le 17 mai 2018.

2 PROCEDURE

La Chambre territoriale des comptes de Polynésie française a inscrit au programme pour 2018 le contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Rangiroa, en application des dispositions des articles L. 272-3-1, L. 272-5, L. 272-13 et suivants du Code des juridictions financières, pour la période 2014 à la période la plus récente.

M. Teina MARAEURA, maire de la commune, seul ordonnateur sur la période, a été informé de l'ouverture du contrôle le 2 août 2018 (AR le 3 août 2018), par lettre du Président de la Chambre territoriale des comptes de Polynésie française.

¹ Population municipale (ISPF).

Les entretiens de début de contrôle ont eu lieu téléphoniquement le 14 août 2018 avec M. Teina MARAEURA et celui de fin de contrôle est intervenu le 18 octobre 2018.

Le précédent rapport de la chambre, rendu définitif le 19 novembre 2002 couvrait la période 1995 à 2002. Ce contrôle était centré sur la situation budgétaire et financière tendue de la commune, compte tenu d'une croissance plus importante des dépenses que des recettes d'investissement et générant une dégradation de son fonds de roulement.

Outre l'examen de la fiabilité des comptes et l'analyse financière, le présent rapport abordera la gestion des ressources humaines et les conditions de fonctionnement des services publics environnementaux ainsi que la sécurité civile.

La chambre territoriale des comptes a arrêté ses observations provisoires lors de sa séance du 15 novembre 2018.

Les observations provisoires ont été adressées le 26 novembre 2018 au maire. Ce dernier a demandé une prolongation du délai de réponse, laquelle a été accordée par le président de la CTC le 29 janvier 2019. La réponse du maire en exercice est parvenue à la juridiction le 27 février 2019, avant le terme du délai prolongé.

La chambre a arrêté ses observations définitives lors de la séance du 12 mars 2019.

Transmises au maire de la commune par lettre du 15 mars 2019, ces observations définitives n'ont pas donné lieu à réponse de sa part, au terme du délai d'un mois prévu par l'article L. 272-66 du Code des juridictions financières.

3 L'INFORMATION BUDGETAIRE ET LA FIABILITE DES COMPTES

La commune de Rangiroa dispose d'un budget principal et d'un budget annexe des déchets créé par délibération n° 39/2011 du 20 décembre 2011 qui regroupent les opérations de collecte et de traitement des ordures ménagères, lesquelles sont assurées en régie par le personnel communal. Le budget principal représente, en moyenne, depuis 2014, 98 % des dépenses et des recettes de gestion. La fiabilité des comptes a été examinée en amont de l'analyse financière afin de s'assurer que ceux-ci reflètent bien la réalité financière et patrimoniale de la collectivité.

3.1 La qualité de l'information et de la prévision budgétaire

Sur la période contrôlée, les documents budgétaires ont été établis selon l'instruction comptable applicable. Toutefois, il est à noter que la commune de Rangiroa ne dispose pas de budget annexe de l'eau alors que les dispositions du CGCT ne l'en dispensent pas. Ce point sera développé dans la suite du présent rapport.

Les taux d'exécution budgétaires sont corrects. Sur la période examinée, ils sont en moyenne à 96% en recettes et à 90% en dépenses de fonctionnement et, de 60 % et 62 % en recettes et en dépenses d'investissement. En 2017, le taux d'exécution des investissements est le plus faible de la période.

Tableau n° 1 : Exécution budgétaire 2014-2017

		2014	2015	2016	2017
Budget principal	Fonctionnement				
	Recettes	99,4%	88,6%	103,7%	92,6%
	Dépenses	93,6%	90,2%	92,8%	85,5%
	Investissement				
	Recettes	76,6%	51,0%	69,0%	44,1%
	Dépenses	83,9%	63,5%	61,7%	40,1%
BA OM	Fonctionnement				
	Recettes	63,1%	113,6%	61,7%	68,5%
	Dépenses	74,8%	71,9%	49,4%	40,9%
	Investissement				
	Recettes	0,0%	1,8%	37,9%	42,4%
	Dépenses	98,6%	2,4%	0,5%	75,6%

(source : CTC d'après comptes de gestion)

Le débat d'orientation budgétaire (DOB) n'est pas obligatoire pour les communes de moins de 3 500 habitants comme c'était le cas pour Rangiroa jusqu'à fin 2016. Néanmoins, depuis 2017, la population de la commune est légèrement supérieure à ce seuil (3 657 habitants). Dans le cadre du contrôle, l'ordonnateur a indiqué que la collectivité appliquera les dispositions réglementaires prévues par le CGCT pour les communes de plus de 3 500 habitants à compter du budget 2019. Il s'agit notamment de la tenue d'un débat d'orientation budgétaire, de la formalisation d'un règlement intérieur du conseil municipal, du rattachement des charges et des produits et de l'inscription des dotations aux amortissements. La chambre prend note de cet engagement de l'ordonnateur.

3.2 La fiabilité des comptes

3.2.1 Un manque de fiabilité du bilan

La bonne tenue de l'inventaire par l'ordonnateur participe à la sincérité et à la fiabilité budgétaire en donnant une image fidèle du patrimoine de la collectivité. A cet égard, et en application de la nomenclature M14, « l'ordonnateur est chargé plus spécifiquement du recensement des biens et de leur identification : il tient l'inventaire physique, registre justifiant la réalité physique des biens et l'inventaire comptable, volet financier des biens inventoriés ».

Au 31 décembre 2017, l'actif immobilisé de la commune de Rangiroa est de 3 686 805 520 F CFP au budget principal et de 50 981 739 F CFP au BA des déchets.

La commune dispose d'un inventaire annuel des acquisitions effectuée au cours de l'exercice mais qui n'a fait l'objet d'aucun rapprochement avec l'état de l'actif tenu par le comptable. Ainsi aucun document ne garantit la fiabilité des inscriptions aux comptes d'immobilisations. Aussi la chambre recommande à la commune de :

Recommandation n° 1 : procéder à un inventaire physique ainsi qu'à une actualisation du bilan patrimonial, en lien avec le comptable public.

En réponse, le maire en exercice a indiqué que « *l'inventaire physique des biens matériels est en cours de réalisation [et que] des projets de délibérations seront proposés courant de l'année [2019] au conseil municipal pour réformer les biens qui ne figurent plus dans le patrimoine communal et ainsi actualiser l'état de l'actif* ».

3.2.2 Les travaux en régie à suivre

Les travaux en régie correspondent à des investissements réalisés par le personnel communal rémunéré par la collectivité. Ce dernier met en œuvre des fournitures et moyens, acquis ou loués par la collectivité. D'un point de vue comptable, les travaux en régie font l'objet d'un transfert en section d'investissement de dépenses figurant en section de fonctionnement, dès lors que les travaux correspondent à de véritables immobilisations créées, et non de simples travaux d'entretien.

Compte tenu de sa situation géographique, la commune de Rangiroa a régulièrement recours aux travaux en régie, 74 203 039 F CFP sur la période soit une moyenne annuelle significative de 18,5 MF CFP.

Alors qu'elle doit le faire, la commune n'a pas complété l'annexe IV A11 au compte administratif. Elle doit y veiller à l'avenir.

Tableau n° 2 : Travaux en régie

	2014	2015	2016	2017
Réfection sanitaires école maternelle Avatoru - Matériaux	3 698 824			
Réfection sanitaires école maternelle Avatoru - Personnel	2 936 404	2 260 835		
Construction bibliothèque Avatoru	8 571 850			
Construction cantine Tikehau		9 896 118	30 349 194	
Construction sanitaires Makatea		3 006 201		
Fare artisanat Mataiva		1 493 312		
Rénovation toiture entrepôt Avatoru				3 042 192
Construction plateau sportif Mataiva				3 621 055
Fare artisanat Tikehau				5 327 054
Total	15 207 078	16 656 466	30 349 194	11 990 301

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

3.2.3 Des amortissements à constituer

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

Au 31 décembre 2017, le C/21531 « réseaux d'adduction d'eau » de la commune de Rangiroa, affiche un solde de 3 490 424 F CFP au budget principal. La commune aurait donc dû inscrire des dotations aux amortissements pour ces biens, ce qu'elle n'a pas fait.

En tout état de cause, la commune devra désormais appliquer les règles d'amortissement car sa population dépasse le seuil de 3 500 habitants depuis l'exercice 2017. A cet égard, si la délibération n° 43/2017 du 22 décembre 2017 a fixé les durées d'amortissement des immobilisations corporelles et incorporelles, la commune n'a pas déterminé le premier exercice qui supportera les amortissements à pratiquer. Ainsi, le budget 2018 ne comporte pas de crédits à cet effet. Aussi, la chambre ne peut que recommander à la commune de :

Recommandation n° 2 : inscrire, à compter de son budget 2019, les crédits nécessaires à l'amortissement.

En réponse, le maire en exercice a indiqué que « les crédits nécessaires à l'amortissement des biens acquis ont été inscrits au budget primitif 2019 ».

3.2.4 Des dotations aux provisions à systématiser

Afin de compenser le risque lié aux restes à recouvrer sur comptes de tiers et sur recommandation du comptable public, la commune de Rangiroa a inscrit des dotations aux provisions en 2016 autorisé par délibération n° 66/2015. Les provisions ont été prises à hauteur de 100% des états de restes à recouvrer jusqu'en 2008, de 75 % des restes de 2009, de 50 % des restes de 2010 et de 25 % des restes de 2011 et 2012. La commune a constaté la totalité des provisions à hauteur de 2 896 087 F CFP dont 49 663 F CFP pour le BA des déchets. Les provisions en question pourront être utilisées pour constater des annulations de titres ou pour constater des admissions en non-valeur pour des titres non encore prescrits.

Cependant aucune provision pour risques (C/151) n'a été constituée alors que la commune a été condamnée dans un dossier en contentieux à verser des indemnités de 165 000 F CFP en 2014. De même, deux autres dossiers contentieux sont toujours en cours. Il serait de bonne gestion que la commune de Rangiroa prévoit, à l'avenir, des provisions dans de telles situations.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Les comptes de la commune de Rangiroa sont globalement fiables.

Depuis le recensement de 2017, la population de Rangiroa s'établit désormais à 3 657 habitants. Elle passe ainsi dans la strate des communes de plus de 3 500 habitants. En conséquence, et en application des dispositions qui lui sont applicables², la commune de Rangiroa devra prendre en compte à compter de 2019 les nouvelles dispositions budgétaires qui lui sont applicables telles que la tenue d'un débat d'orientation budgétaire, le rattachement des charges et des produits à l'exercice budgétaire afférent et l'amortissement de ses immobilisations.

² L'article L. 2311-4 du CGCT rendu applicable en Polynésie par l'article L. 2573-38 du CGCT dispose que « à l'occasion d'un recensement général ou complémentaire de population, les communes et leurs établissements publics administratifs disposent d'un exercice budgétaire, à compter de la date de publication des résultats, pour se conformer aux dispositions budgétaires et comptables liées à leur appartenance à une strate démographique différente. »

4 UNE SITUATION FINANCIERE FAVORABLEMENT ORIENTEE MALGRE UNE ABSENCE DE STRATEGIE PLURIANNUELLE FORMALISEE

La commune de Rangiroa est dotée d'un budget principal et d'un budget annexe des déchets. L'analyse financière a porté sur les années 2014 à 2017 et sur le seul budget principal dont les tendances peuvent être élargies au budget consolidé, compte tenu du poids du budget principal (92%).

Tableau n° 3 : Budget principal et BA des déchets 2017 en F CFP

	Budget principal	BA des déchets
total des recettes réelles de fonctionnement	510 609 858	12 191 250
total des dépenses réelles de fonctionnement	477 744 196	7 285 744
total des recettes réelles d'investissement	76 307 826	28 983 984
total des dépenses réelles d'investissement	60 999 452	51 593 266

(source : commune)

4.1 Des indicateurs d'autofinancement favorablement orientés

4.1.1 Evolution des dépenses de fonctionnement

Sur la période contrôlée, les dépenses de fonctionnement de la commune de Rangiroa représentent une moyenne annuelle de 490 MF CFP. Elles étaient, en 2017, de 124 949 F CFP par habitant, soit un niveau inférieur tant s'agissant des communes de la strate de la subdivision administrative (181 964 F CFP) que de celles de l'ensemble de la Polynésie française (167 293 F FCFP).

Les charges courantes de la commune de Rangiroa se répartissent en moyenne entre les charges de personnel (59,2%), les charges à caractère général (30,4 %) ; les autres charges de gestion (7,6 %), les subventions (2,5 %) et les charges d'intérêt (0,3%).

L'année 2015 a été atypique, avec une augmentation des charges courantes, portée par les charges à caractère général et les charges de personnel.

4.1.1.1 Les charges à caractère général

Le montant des dépenses imputées au chapitre 011 « charges à caractère général » ont augmenté de + 24,4 MF CFP (+18,1 %) entre 2014 et 2015. Cette augmentation résulte notamment à 90% de l'augmentation des dépenses imputées au compte 606 « achats non stockés de matériels et fournitures » dont les fournitures scolaires, le petit équipement, les autres fournitures non stockées, le carburant et l'électricité. Par contre en 2016, ce chapitre 011 a baissé de 15,3 MF CFP (- 9,6 %) par rapport à 2015. La commune a indiqué que ces

augmentations sont la conséquence des acquisitions de matériels et fournitures nécessaires aux travaux réalisés en régie, sur deux exercices.

4.1.1.2 Les charges de personnel

Sur la période, les charges nettes de personnel suivent une évolution moyenne annuelle de – 1,2 %. Elles représentent en moyenne 59% des charges de fonctionnement³.

Les charges totales de personnel y compris les mises à dispositions au budget annexe des déchets ont diminué de 3,6 % entre 2014 et 2017 mais ont connu une augmentation importante de + 11,8 MF CFP (+4,2 %) entre 2014 et 2015.

Cette hausse est due, d'une part, aux charges sociales qui ont augmenté de 17,6 MF CFP (+ 31 %) alors même que la rémunération du personnel en volume a baissé. En 2015, la commune a effectué le rattrapage et a mandaté 14 mois (septembre à octobre 2014 + janvier à octobre 2015) soit un total de 74 MF CFP.

La hausse des dépenses en 2015 est d'autre part due à la décision du conseil municipal⁴ de prendre en charge la somme de 702 523 F CFP consécutive à la prescription des cotisations dues à la CPS pour Madame TEIVA Tarona veuve TEAHUI de 1983 à 1989 (mandat du 19 mai 2015).

³ Fiches financières de la direction générale des finances publiques

⁴ Délibération n° 29/2015 du 11 mai 2015

Tableau n° 4 : Les charges de personnel

<i>en F CFP</i>	2014	2015	2016	2017	Variat° 2014-2017	% var
Rémunérations du personnel	219 064 727	212 557 691	208 881 828	203 594 628	- 15 470 099	-7,1%
+ Charges sociales	56 701 074	74 314 222	66 038 056	61 244 191	4 543 117	8,0%
+ Impôts et taxes sur rémunérations	5 291 574	5 133 522	5 176 049	5 365 450	73 876	1,4%
+ Autres charges de personnel	-	-	-	239 197	239 197	
= Charges de personnel interne	281 057 375	292 005 435	280 095 933	270 443 466	- 10 613 909	-3,8%
+ Charges de personnel externe	423 125	1 289 158	1 983 177	905 704	482 579	114,1 %
= Charges totales de personnel	281 480 500	293 294 593	282 079 110	271 349 170	- 10 131 330	-3,6%
- personnel mis à disposition BA	6 091 025	5 859 971	5 988 547	5 988 675	- 102 350	-1,7%
= charges totales de personnel nette des MAD	275 389 475	287 434 622	276 090 563	265 360 495	- 10 028 980	-3,6%

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

4.1.1.3 La restauration scolaire

La commune fournit les repas aux élèves des écoles de Avatoru, Tiputa, Tikehau, Mataiva et Makatea. La participation des parents fixée par délibération à 245 F CFP en 2014, a été augmenté à hauteur de 275 F CPF à compter de la rentrée scolaire de 2018. Sur la période, 95 F CFP sont pris en charge par la CPS pour chaque enfant ressortissant de la caisse.

Au final, le bilan financier 2017 de la restauration scolaire établi à la demande de la Chambre affiche des dépenses pour un montant de 53,9 MF CFP et des recettes à hauteur de 25 MF CFP soit une prise en charge par la commune de la différence représentant un montant de 28,9 MF CFP. Par ailleurs, les achats d'alimentation (C/60623) réalisés au bénéfice des cinq sites de production des repas, 25,5 MF CFP en 2017, ne font l'objet d'aucun marché ou d'achats négociés. La commune a indiqué qu'elle envisageait de mettre en œuvre la procédure de passation de marché à compter de 2019.

La chambre ne peut que recommander à la commune de :

Recommandation n° 3 : Mettre en place les procédures de mise en concurrence permettant de respecter la réglementation applicable et réaliser des économies.

En réponse, le maire en exercice a indiqué prévoir la mise en place dès 2019 du « *guide des marchés [afin] d'identifier les procédures de mise en concurrence, de respecter la réglementation applicable et de faire des économies* ».

4.1.2 Des produits de gestion fortement dépendants des subventions de l'Etat et du Pays

Comme toutes les communes polynésiennes, la principale ressource de la commune de Rangiroa est issue des dotations de l'Etat et du FIP qui représentent, en moyenne annuelle, 74% des produits de gestion. Les autres produits de gestion se répartissent entre les ressources d'exploitation (15%), les ressources fiscales propres (7,5 %) et les travaux en régie (3,7 %).

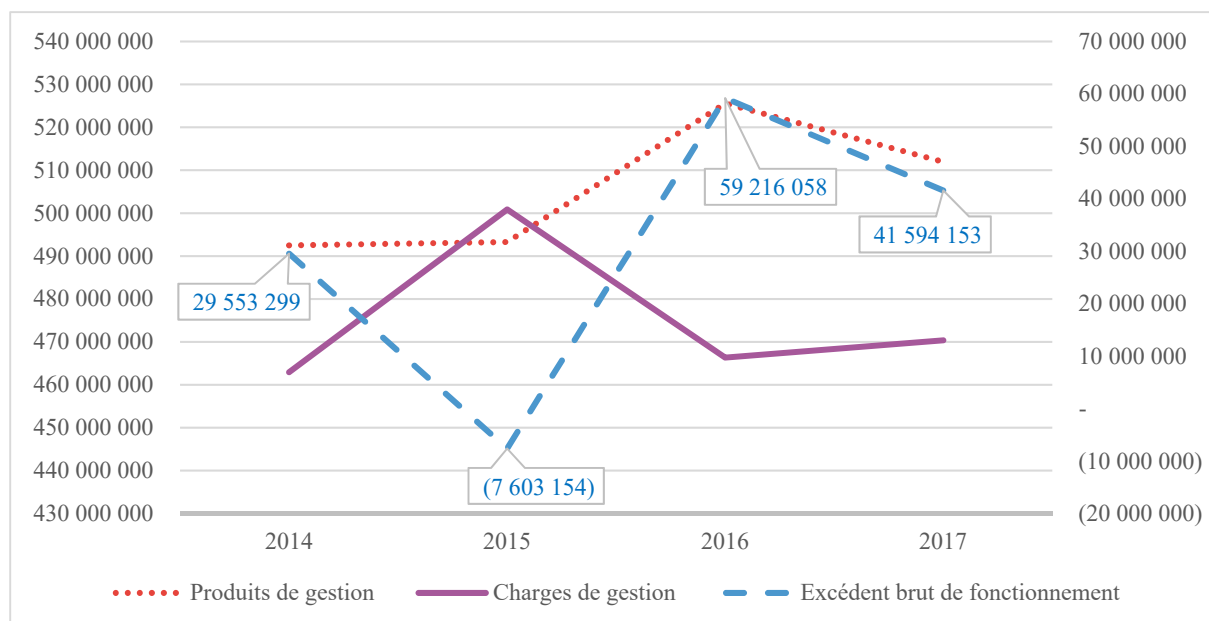
Les produits de gestion de la commune de Rangiroa sont en moyenne annuelle de 505,8 MF CFP entre 2014 et 2017 et progressent de 1,3 % en moyenne annuelle. Le poste « dotations et participations », est relativement stable sur la période, 373 MF CFP en moyenne annuelle. Les produits issus des impôts et taxes⁵, sont en hausse régulière soit + 6,7 % en variation annuelle moyenne.

Les ressources d'exploitation tirées des ventes et prestations de services sont également sur une pente très favorable avec une hausse constatée de 7,5 % en variation annuelle moyenne. L'année 2016 a été exceptionnelle avec des ressources d'exploitation qui ont augmenté de 12 MF CFP par rapport à 2015 (+ 16,8%). La commune a indiqué que cette augmentation provient de la location des engins communaux à la direction de l'équipement du Pays lors des travaux de réfection des routes. Les travaux en régie ont également fortement augmenté entre 2015 et 2016 (+ 13 692 728 F CFP soit +82,2%). Il s'agit notamment de la construction d'une cantine à Tikehau pour un montant de 40 MF CFP (démarrage en 2015 et fin des travaux en 2016).

4.1.3 Un excédent brut de fonctionnement et une capacité d'autofinancement favorablement orientés

Sur la période, les produits de gestion ont augmenté passant de 492 MF CFP à 512 MF CFP en 2017, soit une progression de 4% en quatre ans (+1,3 % de variation moyenne annuelle). Parallèlement, les charges de gestion ont augmenté moins rapidement passant de 463 MF CFP en 2014 à 470 MF CFP en 2017 soit une progression de 1,6 % (+0,5 % de variation moyenne annuelle). Au global, l'excédent brut de fonctionnement a donc progressé, même s'il a suivi une évolution irrégulière sur la période. Ainsi, entre 2014 et 2015, les produits sont restés stables alors que les dépenses ont augmenté de 8,2 % ce qui a induit un EBF négatif de 7,6 MF CFP en 2015. Cette dégradation résulte de la hausse des cotisations salariales développée supra.

⁵ Taxes sur l'électricité, taxes de séjour, centimes additionnels.

Graphique n° 1 : Evolution de l'excédent brut de fonctionnement (en F CFP)

(source : CTC d'après les données ANAFI)

La CAF brute et la CAF nette du remboursement des emprunts suivent la même évolution que l'EBF.

Tableau n° 5 : CAF brute et CAF nette

en F CFP	2014	2015	2016	2017
Excédent brut de fonctionnement (EBF)	29 553 299	- 7 603 154	59 216 058	41 594 153
+/- Résultat financier	- 722 534	- 1 457 544	- 1 853 866	- 1 682 740
+/- Autres produits et charges excep. réels	759 677	99 999	2 081 456	413 959
= CAF brute	29 590 443	- 8 960 700	59 443 649	40 325 372
<i>En % des produits de gestion</i>	6 %	- 1,8 %	11,3 %	7,9%
- Annuité en capital de la dette	2 308 446	3 651 147	6 965 890	8 053 075
= CAF nette	27 281 997	- 12 611 847	52 477 759	32 272 297

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

4.2 Des dépenses d'équipement supérieures à la moyenne de la strate en début de période

Tableau n° 6 : Dépenses d'équipement y compris travaux en régie

	2014	2015	2016	2017	Total 2014 à 2017	Moyenne annuelle
Budget principal	124 101 918	116 285 758	79 620 267	64 936 561	384 944 504	96 236 126
BA Déchets	985 674	1 318 702	302 846	48 373 771	50 981 032	12 745 258
Total dépenses équipement nettes des cessions et du remboursement des emprunts	125 087 607	117 604 479	79 923 118	113 310 332	435 925 536	108 981 384
<i>Pour mémoire cession immob</i>	<i>11 407 590</i>	<i>5 380 000</i>	<i>6 848 506</i>	<i>9 329 864</i>	<i>32 965 960</i>	<i>8 241 490</i>

(source : CTC d'après fiches financières DFiP et ANAFI)

La commune de Rangiroa a réalisé un effort d'investissement soutenu en début de période. Ramenées au nombre d'habitants, en 2014, les dépenses d'équipement de la commune de Rangiroa sont supérieures à celles des communes de la subdivision administrative des Tuamotu Gambier de même strate (35 795 F CFP contre 29 409 F CFP). Par contre, en 2017, elles ne sont plus que de 16 845 F CFP pour la commune de Rangiroa alors que celles des communes des Tuamotu Gambier sont de 40 514 F CFP.

Tableau n° 7 : Les principales dépenses d'équipements de 2014 à 2017

		2014	2015	2016	2017
	BUDGET PRINCIPAL				
	total opérations non individualisées	33 530 273	51 603 436	32 219 188	44 152 873
	<i>dont</i>				
21534	Réseaux électrification		2 739 318		4 317 845
21571	Matériel roulant	5 870 000		-	
2158	Autres installat°; mat et outillage	11 082 391	30 588 887	20 102 759	23 589 725
2182	Matériel de transport	11 393 074	14 479 872	7 560 185	12 615 618
2183	Matériel de bureau et info	1 549 333	2 265 886	1 604 663	581 650
2184	Mobilier	1 973 149	1 529 473	2 951 581	3 048 035
	total opérations équipements	75 364 567	48 025 853	17 051 885	8 793 387
1410	Acquisition 5 potabilisateurs d'eau	-	10 253 138		
1515	Acquisition chargeur excavateur Tiputa		14 587 300		
1516	2 citernes 110m3			4 418 300	
1517	Installat° solaire mairie Avatoru				2 843 142
1518	construction cantine Tikehau		67 800	7 695 969	254 250
1519	Acquisition chargeur excavateur Avatoru		11 620 000		
2013713	Navette maritime	58 204 085	11 497 615		
2013714	Acquisit° terrain bâti	16 866 682			
1620	3 citernes 49 m3 TKH MTV MKT			2 689 400	1 344 700
1621	2 sirènes d'alerte			2 248 216	2 437 765
1729	Acquisit° pompe incendie Avatoru				1 913 530
	TOTAL	108 894 840	99 629 289	49 271 073	52 946 260
	BA DECHETS				
21	Immobilisations corporelles	985 689	1 318 721	302 851	594 178
1520	Acquisit° camion BOM Avatoru				23 767 500
1521	Acquisit° camions BOM Avatoru et Tiputa				24 012 800

(source : CTC d'après comptes administratifs)

La commune de Rangiroa a principalement financé ses dépenses d'équipement par des emprunts et des subventions.

Tableau n° 8 : Dépenses d'équipements et financement BP

en F CFP	2014	2015	2016	2017
Financement propre disponible	102 264 536	62 897 607	117 059 872	92 986 139
- dépenses d'équipements y compris tvx en régie	127 899 538	127 560 361	103 119 451	67 595 875
+/- dons, subv et prises de part° en nature, reçus ou donnés	- 3 799 433	- 11 276 302	- 23 500 345	- 2 660 262
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	- 21 835 570	- 53 386 452	37 440 766	28 050 526
Nouveaux emprunts de l'année	30 438 696	13 999 796	-	12 999 810
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du FRNG	8 603 126	- 39 386 656	37 440 766	41 050 336

(source : CTC d'après ANAFI)

Compte tenu de l'effort d'investissement engagé par la commune, les dépenses d'équipement, 106,5 MF CFP en moyenne annuelle, connaissent une évolution plus rapide que la marge d'autofinancement dégagée annuellement. Le besoin de financement est couvert par la mobilisation du fonds de roulement et le recours aux emprunts.

4.3 Une dette soutenable

L'état de la dette de la commune affiche six emprunts contractés auprès des établissements bancaires locaux pour un montant total de 88 139 141 F CFP. L'endettement a permis l'acquisition de deux navettes maritimes, d'un chargeur excavateur, de trois camions pour le service des déchets, la construction de la maison Ohotu et d'une installation photovoltaïque sur une partie des bâtiments communaux.

Au 31 décembre 2017, l'encours de la dette s'élève à 50,5 MF CFP au budget principal et 17,5 MF CFP au budget annexe des déchets. Compte tenu des indicateurs d'autofinancement favorablement orientés, la capacité de désendettement, inférieure à 2 années, traduit un niveau de dette soutenable.

Tableau n° 9 : Evolution de la dette

en F CFP	2014	2015	2016	2017
Encours de dettes du BP au 1er janvier	14 039 635	42 169 886	52 518 534	45 552 644
- Annuité en capital de la dette (hors remboursement temporaires d'emprunt)	2 308 480	3 561 200	6 965 991	8 053 075
+ Nouveaux emprunts	30 439 141	14 000 000	-	13 000 000
= Encours de dette du BP au 31 décembre	42 170 296	52 608 686	45 552 644	50 499 380
- Trésorerie nette hors comptes de rattachement avec les BA, le CCAS et la caisse des écoles	38 586 431	730 956	32 562 711	62 935 702
= Encours de dette du BP net de la trésorerie hors compte de rattachement BA	3 583 865	51 877 730	12 989 933	- 12 436 322
Capacité de désendettement BP en années	1,4	- 5,9	0,8	1,3

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

4.4 Le fonds de roulement, le besoin en fonds de roulement et la trésorerie

Tableau n° 10 : Evolution de la trésorerie

au 31 décembre en F CFP	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne
Fonds de roulement net global	42 058 771	2 672 123	40 112 886	81 163 222	24,5%
- Besoin en fonds de roulement global	3 046 575	2 000 131	- 13 866 182	14 949 110	69,9 %
=Trésorerie nette	39 012 197	671 993	53 979 068	66 214 112	19,3 %
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	<i>30,7</i>	<i>0,5</i>	<i>42,1</i>	<i>51,2</i>	

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

Insuffisant en 2015, la trésorerie exprimée en nombre de jours de charges courantes traduit un niveau suffisant et en progression.

4.5 Une absence de planification pluriannuelle

En dépit d'indicateurs d'autofinancement favorablement orientés, la commune ne s'est pas dotée d'un document programmatique des investissements qu'elle souhaite envisager à moyen terme. De ce fait, la commune est tributaire des subventions, par définition contraintes et dans une logique de financement au cas par cas.

Compte tenu de la carence d'outil de pilotage financier stratégique qui lui permettrait de mener une politique d'investissement à hauteur de ses capacités financières et des besoins de sa population, la chambre recommande à la commune de :

Recommandation n° 4 : Formaliser un plan pluriannuel d'investissements

En réponse, le maire en exercice a indiqué qu'un « *plan pluriannuel d'investissement sera formalisé dès cette année [2019]* ».

-----CONCLUSION INTERMÉDIAIRE-----

Rangiroa est une commune relativement isolée, par ailleurs dotée d'une population dispersée sur quatre atolls, rendant obligatoire le maintien de services au public. La commune présente ainsi un poids important de charges de fonctionnement et de dépenses d'investissement.

Le passage de la commune de Rangiroa dans la strate des communes dont le nombre d'habitants est supérieur à 3 500 entraînera de nouvelles obligations administratives pour la collectivité. Sur l'ensemble de la période examinée et hormis l'année exceptionnelle de 2015, la commune de Rangiroa dégage une épargne suffisante pour financer ses investissements.

Néanmoins, en l'absence de plan pluriannuel d'investissement et de pilotage financier, la programmation des investissements est tributaire des attributions de subventions que la commune tente de combler via les emprunts pour en assurer le préfinancement.

Il est désormais impératif que la commune se dote d'un plan pluriannuel d'investissement, afin de disposer des outils de pilotage financier lui permettant de mener une politique d'investissement à hauteur de ses capacités financières et des besoins de sa population.

5 UNE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES A PROFESSIONALISER

5.2 Un coût moyen en augmentation malgré une diminution des effectifs

5.2.1 Des effectifs en diminution

Tableau n° 11 : Evolution des effectifs

		2014	2015	2016	2017
Effectif physique	permanents	88	80	88	83
	temporaires	39	33	12	15
ETP (équivalent temps plein)	permanents	81	73	81	76
	temporaires	28	25	8	11

(source : Commune)

Au 31 décembre 2017, la commune comptait un effectif physique de 98 agents dont 83 agents permanents et 15 agents temporaires, correspondant à un effectif total de 87 équivalents temps plein (ETP). Les effectifs de la commune ont donc baissé de 22 ETP au total entre 2014 et 2017, cette baisse étant portée par celle du personnel temporaire (- 17 ETP).

L'éclatement des structures administratives entre plusieurs communes associées et l'antenne de Papeete conduit à la répartition des 81⁶ agents présents au 1^{er} janvier 2018 entre ces 6 sites communaux :

⁶ 5 agents en disponibilité et 2 agents en arrêt maladie > 31 jours.

Tableau n° 12 : Répartition des effectifs rémunérés au 1^{er} janvier 2018

	Permanents	Non permanents
AVATORU - RANGIROA	35	5
TIPUTA - RANGIROA	26	3
MAKATEA	3	1
TIKEHAU	8	4
MATAIVA	6	
PAPEETE	3	1
TOTAL	81	14

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

5.2.2 Un coût moyen des effectifs en augmentation

Sur la période, les charges de personnel nettes représentent 57,5 % des charges de fonctionnement du budget principal ⁷. Le coût moyen mensuel par agent passe de 215 196 FCFP en 2014 à 259 913 F CFP en 2017 soit une augmentation de 44 717 F CFP en quatre années soit + 20,8 %. Cette augmentation résulte du glissement vieillesse-technicité (GVT) et de l'augmentation des taux de cotisation des charges sociales.

Tableau n° 13 : Coût moyen par agent

	2014	2015	2016	2017
012 Charges de personnel	283 872 848	297 668 572	286 899 639	276 749 887
- Remboursement sur rémunération	2 392 348	4 373 979	4 820 500	5 396 757
Charges nettes de personnel	281 480 500	293 294 593	282 079 139	271 353 130
ETP AU 31/12	109	98	89	87
Coût moyen annuel par agent	2 582 390	2 992 802	3 169 429	3 119 001
Coût moyen mensuel par agent	215 199	249 400	264 119	259 917

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

5.2.3 Un absentéisme non suivi par la commune

L'absentéisme n'est pas un ratio suivi par la commune, seul un état des absences pour raisons médicales est tenu.

⁷ Les charges du personnel du BA des déchets est entièrement remboursées au budget principal.

Tableau n° 14 : Absences 2014 à 2017

	2014	2015	2016	2017
Nombre de jours de maladie ordinaire (1)	1 146	996	832	1 241
Nombre de jours de longue maladie ordinaire et de longue durée (2)	301	250	225	167
Nombre de jours d'accident du travail (3)	21	176	11	11
Nombre total (4) = (1) + (2) + (3)	1 468	1 422	1 068	1 419
Effectifs (ETP)	109	98	89	87
Nombre de jours d'absence maladie (4) / Effectifs (ETP)	13	15	12	16

(source : CTC d'après commune)

Le nombre moyen d'absences pour maladie varie entre 12 et 16 jours par agent sur la période sous revue. Non suivi par la commune, le coût de l'absentéisme pour maladie représente pourtant un montant significatif de près de 18 MF CFP en 2017. Les 1 344 jours d'absence comptabilisés en moyenne annuelle sur les quatre dernières années devraient inciter la commune à engager des mesures pour en déterminer les causes et tenter d'y remédier s'agissant particulièrement des accidents du travail.

En effet, sur la période, il a été comptabilisé 219 jours d'arrêts pour 9 agents concernés soit une moyenne de 24 jours par agent. L'analyse des causes de ces 9 accidents conduisent à la conclusion qu'il y a un manque de formation dans la mise en œuvre des règles de sécurité (doigt coincé dans les pignons de la bétonnière, blessure de la main occasionnée pendant le montage d'une pièce, pied percé avec un clou béton, blessure à la main avec une meuleuse, ...). Ce point fera l'objet de développements infra s'agissant du rôle de l'AHSCT.

Tableau n° 15 : Coût moyen de l'absentéisme en 2017

<i>En F CFP</i>	2017
Frais de personnel (BP + BA) (neutralisation des remboursements) (a)	271 353 130
Effectif total en ETP (b)	87
Coût annuel moyen par agent (c)	3 119 001
Total jours d'absence pour maladie (d)	1 408
Nombre de jours travaillés effectifs ⁸ (e)	247
Coût moyen d'un jour travaillé par agent (f) = (c) / (e)	12 627
Coût de l'absentéisme pour maladie = (f) x (d)	17 778 816

(source : CTC d'après commune)

5.3 Mise en œuvre de la fonction publique communale

5.3.1 Une intégration très faible

Au 31 décembre 2017, sur un effectif de 88 agents, la commune de Rangiroa dénombrait uniquement 13 fonctionnaires intégrés dans la fonction publique communale (14,7%). La collectivité ne s'est pas dotée, depuis 2013, d'un calendrier de mise en œuvre de cette réforme, traduisant une volonté politique en retrait sur la mise en œuvre de cette réforme.

La commune a estimé le coût brut d'intégration des 60 agents contractuels dans la fonction publique communale (7,1 MF CFP). En revanche, elle n'en a pas évalué le coût net, en effectuant une comparaison entre, d'une part, l'évolution de la masse salariale dans le cas où la FPC ne serait pas mise en œuvre, et d'autre part, l'évolution de la masse salariale constatée dont les modalités sont fixées par le nouveau statut de droit public. Au final, il apparaît que la commune n'a pas pris en compte les nouveaux outils et droits pour les fonctionnaires intégrés dans la fonction publique communale. Cette prise en compte est pourtant nécessaire à la mise en œuvre d'une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences que la commune doit développer pour professionnaliser ses organisations en matière de ressources humaines.

⁸ 52 semaines x 5 jours travaillés – 13 jours fériés.

5.3.2 Des règles d'hygiène et de sécurité insuffisamment prises en compte

L'article 99 du décret n° 2011-1551 publié au JORF le 17 novembre 2011 fixe comme principe que « *dans chaque commune ou établissement public administratif, l'autorité de nomination désigne par arrêté, sur le principe du volontariat, un agent chargé d'assurer, sous sa responsabilité, la mise en œuvre des règles d'hygiène et de sécurité.* »

La commune de Rangiroa a nommé le directeur général des services en qualité d'agent en charge des règles d'hygiène et de sécurité (AHST) par arrêté du 18 décembre 2013. Il exerce sa mission sous la responsabilité du maire qu'il assiste et conseille dans la mise en œuvre des règles de sécurité et d'hygiène au travail. L'AHST a précisé que depuis sa nomination, aucune action n'a été mise en place.

Par ailleurs, la loi du Pays n° 2010-10 du 19 juillet 2010 relative à la santé au travail a rendu obligatoire la production par les employeurs, avant le 31 décembre 2013, d'un document d'analyse des principaux risques auxquels sont exposés les employés⁹.

Ce document n'existe pas. La commune a indiqué qu'elle souhaitait faire réaliser le DUERP par un prestataire. Pour l'heure, aucun calendrier de réalisation n'a été établi.

Il conviendrait que l'ordonnateur formalise les champs d'intervention ainsi qu'un programme de travail permettant de donner davantage de lisibilité au rôle de l'AHST compte tenu des accidents constatés au sein de la commune par manque de procédure et de formation des agents dans leur environnement professionnel. La responsabilité du maire eu égard au déploiement de document unique doit également être rappelé.

5.4 Un pilotage des ressources humaines à formaliser et à professionnaliser

Seuls deux agents sur les 88 agents permanents sont des agents de catégorie B soit un niveau d'encadrement qui pourrait utilement être renforcé. Ainsi, le seul agent du service en charge des ressources humaines est accaparé par les tâches opérationnelles. Cette situation se solde par une absence totale des outils de gestion pourtant nécessaires à la professionnalisation des organisations. Ainsi, aucun organigramme n'a été produit et la commune a indiqué qu'elle ne disposait pas de règlement intérieur du personnel ni de charte informatique.

En ce qui concerne la formation professionnelle, la commune ne dispose pas de plan de formation pour ses personnels autre que celui proposé par le SPCF dont elle est membre. Elle se contente d'assurer les demandes de stage mais ne pilote pas de réflexion propre en la matière. Elle n'a d'ailleurs établi aucun bilan quantitatif ou qualitatif des formations dont ont pu bénéficier ses agents.

⁹ La Caisse de Prévoyance Sociale impose aux employeurs de tenir sur chaque site de travail un document unique d'évaluation des risques professionnels – DUERP.

La chambre recommande à la commune de :

Recommandation n°5 : se doter d'un organigramme, d'un règlement intérieur, d'une charte informatique, d'un plan de formation du personnel et d'un document unique de prévention des risques.

En réponse, le maire en exercice a précisé que l'organigramme et le plan de formation seraient finalisés en 2019.

Le maire a par ailleurs répondu, s'agissant du document unique, « *qu'une consultation sera lancée auprès des prestataires afin d'élaborer ce document* ».

Enfin le maire a souligné, concernant la charte de l'informatique, « *compétence dévolue au SPC, avoir entrepris des démarches auprès de cet organisme afin d'établir ce document* ».

6 LE SERVICE DE L'EAU POTABLE

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

Face à l'importation d'eau potable dont la commercialisation est réglementée¹⁰, le schéma directeur d'eau potable de la commune¹¹ rappelle l'avortement des projets alternatifs comme le recours à un osmoseur d'eau salée¹².

Le rapport 2017 rendu sur la qualité des eaux destinées à la consommation humaine à Tahiti et dans les îles indique que 44 centrales de production d'eau ont été réalisées dans 35 atolls des Tuamotu et que les communes ne pratiquent pas d'auto contrôle. En conséquence, les eaux distribuées par ces réseaux sont déclarées non potables conformément à l'article 3, alinéa 5 de la délibération n°99-178 APF du 14 octobre 1999, modifiée.

¹⁰ Délibération n° 95-118 AT du 24 août 1995, modifiée, relative à la prise en charge par la Polynésie du fret du coprah et des produits de première nécessité, de l'eau embouteillée et d'autres produits contribuant au développement économique et social.

Arrêté n° 280 CM du 13 mars 2015 fixant le prix maximal de vente au public hors TVA de l'eau de source locale en bonbonne de 18,9 litres.

¹¹ SDAEP 2012.

¹² Osmoseur d'eau marine, installé à Tikehau en 2004 et inopérant plus depuis 2009.

6.1 Le schéma directeur de l'eau potable

La commune est membre du syndicat pour la promotion des communes de la Polynésie française (SPC PF) au titre notamment de la compétence eau¹³. A ce titre, le SPC PF a produit, en 2012, le schéma directeur d'adduction en eau potable (SDAEP). Un état des lieux de l'existant en matière de gestion de l'eau, tant pour les particuliers que pour les bâtiments communaux, a ainsi été dressé.

Le SDAEP a retenu comme priorité, pour les îles de Rangiroa, Mataiva et Tikehau, la récupération d'eau pluviale. Pour Makatea, l'exploitation de la nappe phréatique via un ancien puits a également été envisagée. Le besoin quotidien pour couvrir l'ensemble des besoins a été estimé à 20 litres par jour et par personne dont 5 litres d'eau potable.

Sur cette base, le conseil municipal a approuvé par délibération du 19 juin 2012 le SDAEP de la commune de Rangiroa et son calendrier prévisionnel d'exécution. Le coût des investissements a ainsi été estimé à 146,2 MF CFP en 2013 par le SPC au vu des modifications apportées par le conseil municipal au projet initial¹⁴.

Tableau n° 16 : Montant des travaux du SDAEP en MF CFP

Rangiroa	Makatea	Mataiva	Tikehau	Total
85 800	3 400	6 500	50 500	146 200

(source : SDAEP 2012)

6.2 Un essai de mutualisation de la récupération de l'eau pluviale

La commune a indiqué que les investissements prévus dans le cadre du SDAEP et validés par délibération du 28 juin 2013 pour un montant total de 146,2 MF CFP n'ont pas encore été réalisés pour des raisons de coût et de financement. La solution retenue a été l'acquisition d'un système de potabilisation de l'eau installé sur les cinq sites principaux pour évaluer le comportement de la population face au paiement de l'eau potable produite par la commune.

Les comptes retracent au total 18,7 MF CFP de travaux d'investissements réalisés dans le cadre de la potabilisation de l'eau :

- 2015 : acquisition de système de potabilisation de l'eau : 10 253 138 F CFP,
- 2016 : acquisition de citernes d'eau : 7 107 700 F CFP,
- 2017 : acquisition de citernes d'eau : 1 344 700 F CFP,
- 2018¹⁵ : acquisition de citernes d'eau : 7 734 850 F CFP.

¹³ Délibération n° 40/2002 du 2 novembre 2002.

¹⁴ Rapport du SPC en date du 28 juin 2013.

¹⁵ Courriel du 6 septembre 2018 du directeur financier de la commune.

En 2018, le village de Avatoru-Rangiroa s'est doté d'une centrale alimentée à partir d'eau de pluie récupérée¹⁶, stockée¹⁷ et traitée. Les administrés peuvent acheter de l'eau via des bornes de distribution accessibles avec des cartes prépayées. Au total, la commune compte cinq unités de traitement et de distribution sur les atolls de Rangiroa, Tikehau, Mataiva et Makatea¹⁸.

6.3 La commune ne dispose pas de budget annexe de l'eau

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

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

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

En l'occurrence, la commune de Rangiroa dont la population est supérieure à ce seuil n'est pas dotée d'un budget annexe de l'eau. Pourtant, elle assure en régie la production et la distribution de l'eau, l'entretien courant de ses installations et l'émission de ses factures. La commune a indiqué que la création d'un budget annexe n'a pas été effectuée en raison de la modicité du budget à mettre en place.

Sur la période 2014-2017, les redevances moyennes annuelles sont de 2 MF CFP sans restes à recouvrer puisqu'il s'agit de vente de cartes prépayées dont les tarifs ont été fixés par délibérations du 9 novembre 2011 (eau potable) et du 11 mai 2015 (eau non potable).

¹⁶ Eau de ruissellement des toitures de l'entrepôt du parc matériel de la mairie.

¹⁷ Utilisation de deux réservoirs de 100 m³.

¹⁸ Rapport sur la qualité des eaux destinées à la consommation humaine à Tahiti et dans les îles – 2017.

Tableau n° 17 : Tarifs de l'eau

Qualité eau	Nombre de litres	Montant (F CFP)
Potable	0,75	10
	1,5	20
	4,5	60
	11,25	150
	18,75	250
Non potable	1	10
	Livraison	2 500 F CFP/trajet

(source : CTC d'après commune)

Aucune exception ou dérogation n'étant invocable, la chambre ne peut que recommander à la commune de :

Recommandation n°6 : créer le budget annexe de l'eau potable retraçant l'ensemble des dépenses et des recettes afférentes, conformément aux obligations réglementaires en vigueur.

En réponse, le maire en exercice a indiqué que « *le projet de création d'un budget annexe de l'eau potable sera soumis à l'approbation des élus pour une mise en service dès 2020* ».

7 UN SERVICE DES ORDURES MENAGERES A AMELIORER

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

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

7.1 L'équilibre du budget annexe

Par délibération du 20 décembre 2011, le conseil municipal de la commune de Rangiroa a approuvé la création de la régie de la gestion des déchets et les statuts de cette dernière. Sur la période 2014-2017, hormis l'exercice 2014, la section de fonctionnement a dégagé un résultat positif en bénéficiant d'une subvention du budget principal¹⁹ de 1 MF CFP en 2014, 3 MF CFP en 2015 et 5,3 MF CFP en 2017.

La subvention du budget principal ne se justifie pas tant sur le plan réglementaire que d'un point de vue de l'équilibre et la commune doit donc y mettre fin.

Tableau n° 18 : Evolution du BA des déchets (section de fonctionnement)

	2014	2015	2016	2017	Moyenne
Recettes	7 395 750	12 273 225	8 319 650	12 191 250	10 044 969
<i>dont subvention du B. principal</i>	<i>1 000 000</i>	<i>3 000 000</i>	<i>0</i>	<i>5 300 000</i>	<i>2 325 000</i>
Charges	8 765 358	7 767 940	6 661 616	7 285 744	7 620 165
Résultat	- 1 369 608	4 505 285	1 658 034	4 905 506	2 424 804

(source : CTC d'après comptes de gestion)

7.2 Une gestion du service à améliorer

Comme indiqué précédemment, les statuts de la régie des déchets dotée de la seule autonomie financière ont été approuvés par délibération du 20 décembre 2011. L'article 4 des statuts de la régie des déchets précise que « *la régie est administrée, sous l'autorité du maire et du conseil municipal, par un conseil d'exploitation et un directeur de régie désignés dans les mêmes conditions sur proposition du maire* ».

Dans les faits, le conseil d'exploitation ne s'est jamais réuni et le directeur de la régie n'a jamais été nommé. La gestion de ce service a été effectuée directement par les agents de la commune. De même, le rapport annuel d'activité prévu par l'article 12 des statuts de la régie ainsi que par le CGCT²⁰ n'a jamais été produit.

Sur la période contrôlée, la commune a indiqué que les déchets ménagers spéciaux (DMS) ont été rapatriés à Tahiti pour être traités. Ces opérations de transfert, de l'embarquement sur le navire au départ de la commune jusqu'au conditionnement avant exportation pour traitement à l'étranger, sont prises en charge par la Polynésie française via la Direction de l'environnement²¹.

¹⁹ Autorisé pour les communes de moins de 10 000 habitants – Article L.2224-2 du CGCT rendu applicable par l'article L. 2573-26.

²⁰ Article L. 2224-5 rendu applicable aux communes de la Polynésie française par l'article L. 2573-26 du CGCT.

²¹ Lettre n° 112/MCE du 16 janvier 2018.

L'instruction a permis de constater que la filière d'évacuation des piles et batteries n'est pas fiable à ce jour, la zone de stockage étant ouverte à tous.

De même, l'instruction a permis de constater que les carcasses de voitures ne sont pas évacuées vers les filières dédiées.

La commune doit remédier à ces deux anomalies en lien avec le Pays.

Par ailleurs, la commune assure la collecte des déchets ménagers, déchets recyclables, divers et encombrants qui sont stockés et enfouis dans une décharge sauvage sur un terrain situé derrière la mairie. Ce site arrive bientôt à saturation et la commune est à la recherche d'un nouveau site pour entreposer ses déchets. Ce dernier pourrait être implanté sur l'atoll situé au sud de l'emplacement actuel. Il nécessiterait alors de faire traverser la benne à ordures, chargée après la collecte des déchets, via la passe dite d'Avatoru puis de circuler sur le bord du lagon jusqu'au nouveau lieu de stockage, très éloigné par rapport au site actuel (20 km).

Ce projet serait donc très coûteux en termes de fonctionnement (carburant et usure liée à la circulation le long du platier). Il est donc indispensable que la commune recherche des solutions alternatives, moins coûteuses en termes de fonctionnement et répondant aux normes de protection en vigueur.

La formalisation d'un schéma directeur des déchets est indispensable afin de pouvoir prétendre aux subventions permettant d'aboutir sur les projets d'investissement. Dans l'attente, il convient que la commune mette en place une filière de tri sélectif qui n'existe pas à ce jour.

La revalorisation de la REOM, stable depuis plusieurs exercices, devra être envisagée à la hauteur des dépenses constatées.

Dans ces conditions, la chambre ne peut que recommander à la commune de :

RECOMMANDATION n° 7 : formaliser un schéma des OM et mettre en place le tri sélectif.

En réponse, le maire en exercice a indiqué que « *le tri sélectif a été remis en route sur Avatoru et sera étendu à l'ensemble de la commune par la suite* ». Par ailleurs, il a précisé que « *des discussions ont été entreprises avec la subdivision administrative des Tuamotu Gambier afin de trouver des solutions quant aux traitements des déchets et aussi d'élaborer un plan de gestion des déchets adapté aux Tuamotu* ».

8 UN SERVICE PUBLIC DE L'ASSAINISSEMENT AUTONOME A CREER

L'article L. 2224-8 du CGCT²² dispose que : « *les communes sont compétentes en matière d'assainissement des eaux usées conformément au 9° du I de l'article 43 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française. (...) Les communes déterminent la date à laquelle elles procèdent au contrôle des installations d'assainissement non collectif ; elles effectuent ce contrôle au plus tard le 31 décembre 2020, puis selon une périodicité qui ne peut pas excéder huit ans.* »

Compte tenu des caractéristiques de son territoire et du coût d'un tel équipement, la commune de Rangiroa ne dispose pas d'un réseau d'assainissement collectif des eaux usées. En l'absence d'un tel réseau, ce sont grâce à des dispositifs d'assainissement autonomes individuels que ce service est assuré. Le contrôle du bon fonctionnement de ces derniers relève des attributions du maire qui doit sanctionner les éventuels dysfonctionnements, sources de pollution.

A ce jour, seul un certificat de conformité des installations est délivré par le service de l'urbanisme lors des travaux initiaux de construction des dispositifs d'assainissement individuels. En revanche, aucun suivi périodique n'est réalisé par les autorités de la commune.

La chambre rappelle au maire sa responsabilité en matière de salubrité publique. En effet, son pouvoir de police doit permettre de prévenir et de faire cesser, par des précautions convenables, les pollutions de toute nature.

De façon globale, les services techniques de la commune représentent, en proportion des effectifs communaux, un pourcentage significatif. En l'état actuel, l'encadrement n'est pas assuré par un agent disposant de la légitimité hiérarchique et technique suffisante pour organiser la planification du travail. L'attention de la commune est donc attirée sur la nécessité de mieux assurer cet encadrement.

9 UNE SECURITE CIVILE MINIMALE

Par application de la loi organique 2004-192 du 27 février 2004, l'État est chargé de coordonner et de réquisitionner, en cas de besoin, les moyens concourant à la sécurité civile en Polynésie française²³, notamment en vue de faire face aux risques majeurs et aux catastrophes.

C'est l'ordonnance n°2006-173 du 15 février 2006 qui adjoint la sécurité civile aux compétences des communes, limitativement énumérées par la loi organique précitée, disposition confirmée par le code général des collectivités territoriales²⁴.

²² Rendu applicable aux communes de Polynésie française par l'article L. 2573-28 du CGCT.

²³ 6° de l'article 14 de la loi organique 2004-192 du 27 février 2004.

²⁴ Cf. articles 1852-1 et suivants.

A Rangiroa, le service d'incendie et de secours compte un effectif de 3 sapeurs-pompiers professionnels (SPP) et 1 sapeur-pompier volontaire (SPV) alors qu'un effectif cible minimum²⁵ de 12 sapeurs-pompiers, toutes catégories confondues, serait nécessaire au regard de la population communale. En cas de sinistre d'ampleur, la faiblesse des moyens pourrait amener les autorités judiciaires à rechercher des responsabilités, car conformément à l'article 1852-3 du CGCT applicable en Polynésie française, le centre de secours de la commune de Rangiroa est placé sous l'autorité du maire.

La commune a produit un état détaillé des interventions effectuées. Au-delà de la faiblesse des moyens pourvus par rapport à l'effectif cible, il apparaît que les moyens de la commune sont largement mobilisés pour des missions dépourvues de caractère d'urgence : 38 % des transports de personnes sont des transports de malades, ne revêtant pourtant pas un caractère d'urgence.

Tableau n° 19 : Etat des interventions

	2014	2015	2016	2017
Incendies	9	9	9	16
Secours à victimes	140	158	146	188
<i>dont noyade</i>		1	1	1
Aides à personnes	110	91	110	129
<i>dont transports de malade</i>	80	85	110	124
Accidents de la circulation	3	4	1	7
Protection des biens	1	-	12	1
Divers	82	108	150	118
<i>dont ravitaillement eau</i>	12	17	71	49
<i>dont piquets de sécurité - surveillance</i>	42	51	56	51
TOTAL	345	370	428	459

(source : CTC d'après commune)

La commune doit donc veiller à tendre vers l'effectif cible lui permettant de disposer des moyens proportionnés à sa population locale et touristique. Au regard de leur faiblesse, l'attention de la commune est attirée sur le fait qu'elle doit préserver sa faible capacité opérationnelle sur des besoins urgents, correspondants à la mission première de ce service. En l'état actuel, la faiblesse des effectifs et l'absence de tout document d'organisation du service se soldent par une planification minimale des gardes avec des périodes de repos qui ne sont pas respectées. L'organisation de formation pour des agents déjà en poste au sein de la commune doit permettre de conforter ce service.

²⁵ Effectif cible DPC.

Aussi la chambre recommande à la commune de :

Recommandation n°8 : Tendre vers un effectif cible et se doter d'une organisation permettant de fiabiliser le fonctionnement de ce service.
--

En réponse, le maire en exercice a indiqué qu'une « *étude sera menée afin d'avoir tous les éléments nécessaires pour tendre vers un effectif cible du service de sécurité civile préconisé par la DPC* ».

ANNEXES

Annexe n° 1. - Evolution des produits de gestion.....	38
---	----

Annexe n° 1. - Evolution des produits de gestion

en F CFP	2014	2015	2016	2017	Variat° 2014-2017	% Variation
Ressources fiscales propres (C/73)	33 801 159	37 433 053	38 663 915	41 050 061	7 248 901	21,4%
+ Ressources d'exploitation	65 197 048	72 763 413	84 958 742	81 035 132	15 838 084	24,3%
= Produits "flexibles" (a)	98 998 207	110 196 465	123 622 657	122 085 192	23 086 985	23,3%
Ressources institutionnelles (C/74)	378 288 301	366 410 112	371 593 569	377 886 410	- 401 892	-0,1%
= Produits "rigides" (b)	378 288 301	366 410 112	371 593 569	377 886 410	- 401 892	-0,1%
Production immobilisée, travaux en régie (c)	15 206 856	16 656 223	30 348 751	11 990 126	- 3 216 730	-21,2%
= Produits de gestion (a+b+c = A)	492 493 364	493 262 801	525 564 977	511 961 728	19 468 364	4%



Les publications de la chambre territoriale des comptes
de la Polynésie française
sont disponibles sur le site :

<https://www.ccomptes.fr/fr/ctc-polynesie-francaise>

Chambre territoriale des comptes de la Polynésie française

BP 331 - 98713 PAPEETE TAHITI

Téléphone : 40 50 97 10

Télécopie : 40 50 97 19

polynesiefrancaise@crtc.ccomptes.fr