



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

COMMUNE DE HIENGHENE (HYEHEN)

Exercices 2015 et suivants

Observations délibérées par la chambre le 23 septembre 2021

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	3
RECOMMANDATIONS.....	5
PREAMBULE.....	7
INTRODUCTION.....	8
1 LA GOUVERNANCE	9
1.1 L'environnement institutionnel.....	9
1.1.1 Le fonctionnement du conseil municipal.....	9
1.1.2 La publicité des délibérations	10
1.2 Le fonctionnement de l'administration communale	10
1.2.1 L'organisation des services administratifs.....	10
1.2.2 La circulation de l'information dans les services administratifs	11
1.2.3 Le statut de l'office de tourisme	11
2 L'INFORMATION BUDGETAIRE ET LA QUALITE COMPTABLE	12
2.1 La qualité de l'information fournie au conseil municipal.....	12
2.1.1 Le rapport sur les orientations budgétaires	13
2.1.2 Les prévisions budgétaires.....	14
2.1.3 Les annexes du compte administratif.....	15
2.2 La qualité comptable.....	16
2.2.1 La mise à jour de l'état de l'actif.....	16
2.2.2 Les rattachements des produits et des charges à l'exercice	17
2.2.3 Les restes à réaliser en section d'investissement	18
2.2.4 Les travaux réalisés en régie.....	18
2.2.5 Les admissions en non-valeur.....	20
2.2.6 Les dotations aux provisions	21
3 LA SITUATION FINANCIERE.....	22
3.1 Des marges de manœuvre budgétaires qui se réduisent.....	22
3.1.1 Un fonds de roulement négatif, une trésorerie tendue	23
3.1.2 La progression récente du résultat d'exercice du budget principal.....	24
3.1.3 Des produits de fonctionnement du budget principal qui se contractent	26
3.1.4 Un fonctionnement courant du budget principal de plus en plus contraint	30
3.2 Une épargne à sécuriser, des investissements à mieux programmer	36
3.2.1 La réduction de l'épargne	36
3.2.2 Une capacité d'investissement à restaurer	37
3.2.3 Des prévisions d'investissements à formaliser	38
3.3 Le financement des budgets annexes de l'eau et des ordures ménagères.....	39
3.3.1 Des budgets structurellement déséquilibrés.....	39
3.3.2 Une trajectoire d'équilibre à définir.....	42
4 LE PILOTAGE DE LA GESTION DU PERSONNEL ET DES ACHATS.....	43
4.1 L'organisation et le fonctionnement des ressources humaines.....	43

4.1.1	Les effectifs et le recrutement.....	44
4.1.2	L'absentéisme.....	49
4.1.3	L'évaluation professionnelle	50
4.1.4	La formation	50
4.2	La régularité et la qualité de la commande publique	51
4.2.1	L'organisation et le suivi de la commande publique	52
4.2.2	L'analyse d'un échantillon de marchés formalisés.....	53
4.2.3	L'analyse d'un échantillon de marchés passés sans formalisme	55
ANNEXES	58

SYNTHÈSE

La chambre territoriale des comptes de Nouvelle-Calédonie a procédé, dans le cadre de son programme de travail 2021, au contrôle des comptes et à l'examen de la gestion de la commune de Hienghène pour les exercices 2015 et suivants.

La situation financière

Le contrôle de la qualité comptable fait apparaître la nécessité de renforcer le contenu des rapports sur les orientations budgétaires avec des projections financières plus détaillées et d'assurer la complétude des annexes des comptes administratifs. La commune doit par ailleurs améliorer la qualité des dotations aux provisions qu'elle inscrit chaque et prononcer l'admission en non-valeur des créances les plus douteuses, conformément aux propositions du comptable public.

Les produits réels ont diminué de 31,5 M F CFP entre 2015 et 2020 en raison notamment d'une baisse du fonds intercommunal de péréquation attribué à la commune de Hienghène. Dans le même temps, les charges réelles ont progressé de 22,2 M F CFP. Afin de conserver des marges de manœuvres financières pour son fonctionnement courant, la chambre invite la commune à s'engager dans une maîtrise accrue de ses charges de personnel qui représentent plus de 42 % des charges réelles de fonctionnement en 2020.

En outre, afin de mieux maîtriser ses investissements, la commune doit établir un programme pluriannuel d'investissements. Si une telle stratégie a été adoptée pour les routes, elle reste à établir pour les autres investissements.

Les budgets annexes de l'eau et des ordures ménagères sont structurellement déséquilibrés. Entre 2015 et 2020, la commune de Hienghène a en effet versé une subvention annuelle au budget annexe de l'eau qui a varié entre 24 M F CFP et 28,5 M F CFP et une subvention annuelle au budget des ordures ménagères dont le montant oscillait entre 18,7 M F CFP et 35,6 M F CFP. Ces subventions sont contraires à la réglementation. La commune doit rééquilibrer ses budgets annexes par une révision des modalités de tarification de l'eau et des ordures ménagères.

La gouvernance

Entre 2015 et le premier trimestre 2021, le conseil municipal de la commune de Hienghène n'a pas fonctionné en pleine conformité avec les dispositions du code des communes de la Nouvelle-Calédonie. Si les réunions se sont tenues au rythme fixé par la réglementation, c'est-à-dire, au moins une fois par trimestre, et si la publicité des délibérations a été correctement assurée, les convocations aux réunions n'étaient pas systématiquement accompagnées d'une note de synthèse qui doit permettre aux élus de prendre connaissance des enjeux liés à l'ordre du jour. Par ailleurs, l'actuel conseil municipal n'a pas adopté de règlement intérieur dans le délai de six mois après son installation. La chambre invite la commune à corriger ces écarts avec la réglementation.

La gestion des ressources humaines

La gestion des ressources humaines présente encore des marges de progrès en matière de recrutement de personnels contractuels, d'évaluation annuelle et de formation, tant pour les agents que pour les élus de la commune. Le formalisme des contrats à durée déterminée doit être renforcé pour que toutes les mentions rendues obligatoires par le code du travail y soient mentionnées.

La commande publique

La commune ne dispose d'aucune politique d'achat délibérée par le conseil municipal et ne dispose pas de règlement de la commande publique. Elle ne prévoit pas de stratégie d'achat et n'organise pas de recensement annuel des besoins pour programmer les commandes de l'année. Ces carences ont eu des incidences sur la qualité des achats effectués pour des montants inférieurs à 20 M F CFP qui sont soumis au principe de l'égal accès à la commande publique dès le premier franc.

La commune devra adopter un règlement intérieur qui déterminera les modalités de publicité, de mise en concurrence et de choix pour différents paliers d'achats dès le premier franc. De plus, le suivi des marchés présente des faiblesses, notamment en matière de circulation de l'information et la chambre invite la commune à se doter d'outils informatiques plus performants en la matière.

RECOMMANDATIONS

Recommandations de régularité	Page
Recommandation de régularité n° 1. Accompagner les convocations adressées aux membres du conseil municipal d'une note explicative de synthèse sur les affaires qui y seront délibérées, conformément à l'article L.121-10 du code des communes de la Nouvelle-Calédonie et adopter un règlement intérieur en application de l'article L.121-10-1 du même code.	9
Recommandation de régularité n° 2. Compléter le rapport sur les orientations budgétaires avec des éléments relatifs au résultat prévisionnel et aux hypothèses d'évolution des principaux indicateurs financiers et de la dette, conformément à l'article D. 212-7 du code des communes de la Nouvelle-Calédonie.	14
Recommandation de régularité n° 3. Renseigner l'ensemble des annexes du compte administratif, en application de l'article L. 212-3 du code des communes de la Nouvelle-Calédonie.	16
Recommandation de régularité n° 4. Comptabiliser chaque année des dotations aux provisions conformes à l'article D. 221-4 du code des communes de la Nouvelle-Calédonie.	22
Recommandation de régularité n° 5. Définir une trajectoire d'équilibre des budgets annexes sur la base de tarifs issus des coûts d'exploitation, conformément à l'article L. 322-2 du code des communes de la Nouvelle-Calédonie qui prévoit que les budgets des services publics industriels et commerciaux doivent être équilibrés.	43
Recommandations de performance	
Recommandation de performance n° 1. Engager dès 2021 des actions de réduction de la masse salariale afin de limiter la part des charges de personnel dans les charges réelles de fonctionnement du budget principal.	33
Recommandation de performance n° 2. Adopter en 2022 un programme pluriannuel d'investissement sur la base d'une priorisation des investissements à réaliser et le doter d'indicateurs de suivi qui permettent de déprogrammer ou de décaler des opérations lorsque la situation financière de la commune l'impose.	39
Recommandation de performance n° 3. Élaborer dès 2022 plan de formation des conseillers municipaux en application de l'article L. 121-37 du code des communes de la Nouvelle-Calédonie et un plan de formation des personnels de la commune qui fera l'objet d'une délibération du conseil municipal. Ce plan devra être révisé tous les ans en fonction des besoins identifiés notamment lors des entretiens annuels d'échange.	51

Recommandation de performance n° 4. Renforcer dès 2021 les modalités de suivi des achats et adopter un règlement intérieur de la commande publique qui déterminera les modalités de publicité, de mise en concurrence et de choix dès le premier franc. **57**

PREAMBULE

La chambre territoriale des comptes de Nouvelle-Calédonie a procédé, dans le cadre de son programme de travail 2021, au contrôle des comptes et à l'examen de la gestion de la commune de Hienghene pour les exercices 2015 et suivants.

Le contrôle a été mené selon les dispositions prévues par le code des juridictions financières, précisées par le recueil des normes professionnelles applicables aux chambres régionales et territoriales des comptes. Trois principes fondamentaux gouvernent l'exécution des travaux de la chambre : l'indépendance, la contradiction et la collégialité. L'indépendance institutionnelle de la chambre et l'indépendance statutaire de ses magistrats garantissent que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation. La contradiction implique que toutes les observations faites et recommandations formulées sont systématiquement soumises aux personnes ou responsables des organismes concernés et qu'elles ne sont rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, audition. Les réponses obtenues au rapport d'observations définitives sont présentées en annexe du document publié. La collégialité intervient pour conclure les principales étapes de la procédure et les observations sont examinées et délibérées de façon collégiale par une formation comprenant au moins trois magistrats.

Le contrôle a été notifié par courrier du 19 mars 2021 à M. Bernard Ouillate, maire de la commune depuis les élections municipales de mars 2020 (élu maire le 2 juillet 2020). Des courriers de notification ont par ailleurs été adressés le même jour à M. André Levy, maire de la commune du 25 novembre 2017 au 18 mars 2020, ainsi qu'à M. Daniel Goa, maire de la commune du 28 mars 2014 au 19 novembre 2017.

Les entretiens de début de contrôle se sont tenus le 19 avril 2021 avec M. Bernard Ouillate, le 26 avril avec M. Daniel Goa et le 27 avril avec M. André Levy. Les entretiens de fin de contrôle se sont déroulés le 12 mai 2021 avec M. André Levy et le 17 mai 2021 avec M. Bernard Ouillate et M. Daniel Goa.

INTRODUCTION

La commune de Hienghène s'étend sur 1 068,8 km² et compte 2 454 habitants depuis le dernier recensement de la population réalisé en 2019. La densité de population est de 2,3 habitants par km² sur la commune. En doubles comptes¹, la population s'élève à 3 978 habitants. En conséquence, elle est astreinte aux obligations, notamment comptables, applicables aux communes de plus de 3 500 habitants.

M. Bernard Ouillate, est le maire de la commune depuis le 2 juillet 2020. Le conseil municipal est composé de 19 conseillers.

Le précédent contrôle des comptes et de la gestion de la commune a donné lieu à un relevé d'observations définitives communiqué le 29 octobre 2013. Il portait sur les exercices 2007 à 2012 et formulait 10 recommandations et 15 rappels d'obligations juridiques. Les principaux axes d'amélioration étaient identifiés sur la fonction des ressources humaines, le suivi des marchés, la gestion des subventions aux associations, le statut de l'office de tourisme, la gestion budgétaire et la programmation des investissements.

Le présent rapport analyse, depuis l'exercice 2015 et jusqu'à la période la plus récente, le fonctionnement des institutions communales (I), la situation financière de la commune (II), la qualité comptable (III) puis la gestion du personnel et de la commande publique (IV).

¹ Aux termes de l'article R.114-2 du code des communes de la Nouvelle-Calédonie, le chiffre de la population qui sert de base à l'application des dispositions de ce code est celui de la population totale, obtenu par addition du chiffre de la population municipale avec celui de la population comptée à part, c'est-à-dire certaines personnes dont la résidence habituelle est dans une autre commune mais qui ont conservé une résidence sur le territoire de la commune (personnes poursuivant des études, personnes en établissement ou service, personnes se considérant comme appartenant à une tribu de la commune et qui résident habituellement dans une autre commune)

1 LA GOUVERNANCE

1.1 L'environnement institutionnel

1.1.1 Le fonctionnement du conseil municipal

Le fonctionnement du conseil municipal est organisé par l'article L. 121 du code des communes de la Nouvelle-Calédonie qui prévoit notamment que :

- les conseils municipaux se réunissent une fois par trimestre (L. 121-8) ;
- une note explicative de synthèse sur les affaires soumises à délibération doit être adressée avec la convocation aux membres du conseil municipal (L.121-10) ;
- dans les communes de 3 500 habitants et plus, le conseil municipal établit son règlement intérieur dans les six mois qui suivent son installation (L. 121-10-1) ;

Au cours des années 2015 à 2020, le conseil municipal s'est régulièrement tenu au moins une fois par trimestre.

La qualité des débats du conseil municipal implique que les conseillers puissent prendre connaissance d'une note de synthèse relative aux points soumis à l'ordre du jour de la prochaine séance. Cette note est adressée avec la convocation². Les convocations du conseil municipal qui ont été notifiées à ses membres entre 2015 et le premier trimestre 2021, n'étaient pas accompagnées d'une note explicative.

Pour ce qui concerne le règlement intérieur, une délibération spécifique devait être prise en 2018 et en 2020, soit six mois après le renouvellement du conseil municipal. Si le conseil municipal a effectivement adopté un règlement intérieur lors de sa séance du 12 mars 2018, après le renouvellement de novembre 2017, aucun nouveau règlement intérieur n'a été pris dans les six mois qui ont suivi le renouvellement du conseil municipal en juillet 2020.

Recommandation de régularité n°1. Accompagner les convocations adressées aux membres du conseil municipal d'une note explicative de synthèse sur les affaires qui y seront délibérées, conformément à l'article L.121-10 du code des communes de la Nouvelle-Calédonie et adopter un règlement intérieur en application de l'article L.121-10-1 du même code.

² Article L.121-10 du code des communes de la Nouvelle-Calédonie

1.1.2 La publicité des délibérations

L'article L.121-17 du code des communes prévoit que le compte rendu de la séance du conseil municipal est affiché dans la huitaine. L'article D. 212-7 organise, par ailleurs, la publicité du rapport d'orientations budgétaires par une mise « à la disposition du public à la mairie, et, le cas échéant, à la mairie annexe dans les quinze jours suivants la tenue du débat d'orientation budgétaire. Le public est avisé de la mise à disposition de ces documents par tout moyen. ». Pour ce qui concerne le budget et ses annexes, l'article L. 212-3 prévoit que « les budgets de la commune restent déposés à la mairie et, le cas échéant, à la mairie annexe où ils sont mis sur place à la disposition du public dans les quinze jours qui suivent leur adoption ou éventuellement leur notification après règlement par le haut-commissaire. Le public est avisé de la mise à disposition de ces documents par tout moyen de publicité au choix du maire. ». En complément, l'article L 241-1 organise la publicité du compte administratif dans « les conditions prévues à l'article L. 212-3 ».

Les réunions du conseil municipal de la commune de Hienghène font l'objet de délibérations et de comptes rendus qui sont affichés dans le hall de la mairie, ce dont la chambre a pu s'assurer. Les arrêtés municipaux à caractère réglementaire sont publiés dans le recueil des actes administratifs de la commune. Celui-ci est tenu à la disposition du public à l'accueil de la mairie.

Par ailleurs, la publicité des données budgétaires est réalisée dans le magazine d'information trimestriel de la commune. L'exemplaire édité au mois de juin 2020 a ainsi consacré une double page à l'adoption du compte administratif 2019 et à l'exécution budgétaire de l'année 2020.

1.2 Le fonctionnement de l'administration communale

1.2.1 L'organisation des services administratifs

L'organigramme des services de la commune a été modifié en 2021, notamment en ce qui concerne l'organisation des services techniques. Il reste cependant principalement conçu autour des grandes lignes de celui qui avait été élaboré par la précédente mandature. Les services de la commune sont pilotés par un secrétaire général, assisté d'un responsable administratif.

L'organigramme comporte six « cellules », dont deux (« caisse des écoles et centre d'action sociale »³ ainsi que « archives »), ne sont composées que d'un seul agent. L'organigramme détermine par ailleurs trois « services » (ressources humaines, finances, service technique), dont l'un d'entre eux (ressources humaines) ne comportant qu'un seul agent.

³ Le CCAS et la caisse des écoles sont des établissements publics autonomes, il s'agit ici d'un poste qui assure la liaison entre la mairie et ces structures.

Le responsable du service technique encadre un chef des travaux qui assure lui-même l'encadrement de quatre ateliers, dont l'un d'entre eux (« bâtiment ») n'est composé que d'un seul agent.

Enfin, le positionnement du « gestionnaire des marchés publics » dans le « service technique », n'offre pas les garanties d'une centralisation du suivi de l'ensemble des achats effectués par la mairie. Cette mission mériterait d'être supervisée directement par le secrétaire général.

1.2.2 La circulation de l'information dans les services administratifs

La chambre avait relevé dans son précédent contrôle que « le suivi de l'activité s'appuie sur des données trop éparées, souvent partielles et non systématiques »⁴. Certaines données sensibles et importantes, par exemple dans le domaine logistique, sont encore saisies et suivies de manière manuelle en 2020.

Cette situation a peu évolué. L'archivage reste défaillant, par exemple pour les comptes rendus du conseil municipal ou les rapports d'orientation budgétaires. Certaines données, notamment dans le domaine logistique ou des ressources humaines, sont saisies et suivies de manière manuelle telles que celles du tableau des effectifs comptabilisant les personnes physiques et les équivalents temps plein.

Plus généralement, la chambre note des faiblesses dans la circulation d'informations essentielles entre les différents services, en particulier entre le service des ressources humaines et le service des finances. Le lien entre la paye et l'affectation réelle des agents dans les services n'était pas toujours garanti. Bien que ce lien ait été rétabli pour les besoins du contrôle, ce risque méritera une attention particulière à l'avenir.

La chambre invite la commune de Hienghène à engager une rénovation de l'organisation de son administration et à mettre en place des réunions de service conduites par le secrétaire général pour garantir une meilleure circulation des informations essentielles au fonctionnement de la commune, notamment celles relatives aux finances, aux ressources humaines et aux achats.

1.2.3 Le statut de l'office de tourisme

L'examen des procès-verbaux du conseil municipal fait apparaître que le tourisme était considéré comme un élément majeur de la stratégie municipale. Dans ses observations définitives du contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Hienghène du 29 octobre 2013, la chambre recommandait à la commune de « réfléchir sur l'intérêt de maintenir le cadre associatif pour l'office du tourisme⁵ et éventuellement dissoudre

⁴ Chambre territoriale des comptes, rapport d'observations définitives du contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Hienghène, octobre 2013.

⁵ L'office du tourisme de Hienghène a été créé sous forme associative en 1997. Son objet est « l'animation, développement, promotion du tourisme à Hienghène ».

l'association pour reprendre son activité en régie directe ». En réponse, la commune s'était engagé à ouvrir le débat avec le conseil municipal.

Une délibération du conseil municipal du 31 janvier 2019 a décidé de la reprise des missions de l'office de tourisme en régie directe par la mairie. L'association qui gérait l'office de tourisme a été dissoute le 28 février 2019, date de la reprise en gestion directe par la commune de l'office de tourisme.

Les missions actuellement exercées par l'office de tourisme portent sur deux champs d'activité :

- l'information touristique (recevoir les touristes, gérer des demandes de réservation, distribuer des brochures, assurer une permanence d'accueil) ;
- la promotion touristique (promouvoir les structures locales, les festivités et manifestations, représenter l'office pendant les salons, actualisation du site internet).

La chambre invite la commune à conclure une convention de partenariat avec le groupement d'intérêt économique « tourisme province nord » pour la mise en place d'actions à vocation commerciale.

2 L'INFORMATION BUDGETAIRE ET LA QUALITE COMPTABLE

En application de l'article 47-2, alinéa 2 de la constitution du 4 octobre 1958, « Les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière »

Ces principes s'appliquent aux comptes des communes, ils sont notamment inscrits dans le préambule de la nomenclature comptable M14, « la comptabilité communale doit satisfaire aux obligations de régularité, de prudence, de sincérité et de permanence des méthodes ».

C'est en application de ces dispositions que la chambre a procédé au contrôle de la qualité de l'information budgétaire et de la comptabilité de la commune de Hienghène.

2.1 La qualité de l'information fournie au conseil municipal

La qualité de l'information s'apprécie en fonction de sa capacité à traduire le plus fidèlement possible la réalité de la situation budgétaire et financière. La représentation de la réalité de cette situation doit s'appuyer sur une information précise exempte de manipulation ou de non-divulgaration de données.

La communication conduite par l'exécutif doit ainsi être construite à partir de données précises destinées à éclairer le conseil municipal sur la situation budgétaire et financière de la commune. Elle s'apprécie notamment à travers le contenu des rapports sur les orientations

budgétaires ainsi qu'à travers la mesure des écarts entre les prévisions et les réalisations budgétaires et à partir de la complétude des comptes administratifs et de ses annexes.

2.1.1 Le rapport sur les orientations budgétaires

L'article L. 212-1 du code des communes de la Nouvelle-Calédonie, prévoit que « Dans les communes de 3 500 habitants et plus, le maire présente au conseil municipal, dans un délai de deux mois précédant l'examen du budget, un rapport sur les orientations budgétaires, sur les engagements pluriannuels envisagés ainsi que sur la structure et la gestion de la dette. Ce rapport donne lieu à un débat au conseil municipal, dans les conditions fixées par le règlement intérieur prévu à l'article L. 121-10-1. Ce débat fait l'objet d'une délibération spécifique. ».

Une délibération du conseil municipal doit prendre acte de l'existence du rapport et du débat d'orientations budgétaires. Le débat est conduit par l'exécutif et est destiné à construire des propositions pour le budget primitif. Il doit donner lieu à un vote, sous peine de nullité⁶.

En application de l'article D. 212-7 du même code, le rapport sur les orientations budgétaires doit comporter :

- les orientations budgétaires envisagées par la commune tenant compte des évolutions de recettes et de dépenses en fonctionnement et en investissement (sont notamment précisées les hypothèses d'évolution retenues pour les recettes telles que les dotations, subventions, la fiscalité et les tarifications) ;
- les engagements pluriannuels en matière d'investissement et les dépenses et recettes associées ;
- la structure et la gestion de l'encours de la dette ainsi que les perspectives qui en découlent pour le budget.

L'article D. 212-7 prévoit en outre que « Les orientations (...) devront permettre d'évaluer l'évolution prévisionnelle du niveau d'épargne brute, d'épargne nette et de l'endettement à la fin de l'exercice auquel se rapporte le projet de budget. ».

Les rapports sur les orientations budgétaires de la commune de Hienghène présentent le contexte économique et fiscal calédonien, ce qui permet au conseil municipal d'être éclairé sur les contraintes qui pèsent sur les finances publiques locales.

Excepté pour le rapport relatif au budget prévisionnel 2020, ces documents décrivaient les grandes masses de dépenses et de recettes prévisionnelles par chapitre. Les opérations d'investissement de l'année étaient également précisées tant pour leur objet que pour leur montant prévisionnel. Enfin, ces rapports comportaient des éléments sur les principaux ratios d'analyse financière.

La chambre invite la commune à améliorer l'information délivrée en complétant ces rapports d'éléments prospectifs sur les résultats prévisionnels en fonctionnement et en investissement. Par ailleurs, l'évolution des principaux indicateurs financiers et de la dette pourraient également être renseignée.

⁶ CE, 9 mai 1990, commune de Lavour et Lozar.

Recommandation de régularité n° 2. Compléter le rapport sur les orientations budgétaires avec des éléments relatifs au résultat prévisionnel et aux hypothèses d'évolution des principaux indicateurs financiers et de la dette, conformément à l'article D. 212-7 du code des communes de la Nouvelle-Calédonie.

2.1.2 Les prévisions budgétaires

La qualité des informations délivrées par l'exécutif municipal au conseil municipal pour le débat d'orientations budgétaires et le vote du budget primitif conditionne la justesse des prévisions inscrites au budget primitif par rapport aux réalisations qui sont constatées au compte administratif.

La comparaison entre les crédits inscrits en produits et en charges au budget primitif et les réalisations qui figurent au compte administratif, permet de mesurer la qualité des prévisions établies par la commune. Un faible écart entre ces deux documents permet d'apprécier la qualité des prévisions budgétaires.

Concernant la section de fonctionnement, le taux d'exécution des recettes démontre une bonne capacité à prévoir leur montant dès le stade du budget primitif. Les sous estimations de recettes observées entre 2015 et 2020 restent raisonnables en ce qu'elles sont inférieures à 5 %, la moyenne d'exécution étant de 101 %.

A l'inverse, la commune a tendance à surestimer ses dépenses de fonctionnement (avec un taux d'exécution moyen de 79,7 %).

La commune présente, en outre, des difficultés à prévoir les recettes d'investissement dont l'exécution moyenne n'est que 87 % des montant prévus. En parallèle, la commune ne parvient pas à estimer correctement ses dépenses d'investissement puisque leur taux d'exécution varie entre 30,7 % en 2015, 142 % en 2017 et 114 % en 2020.

En 2019, la dégradation de la situation financière de la commune résulte principalement du besoin de financement de la section d'investissement du fait de prévisions de recettes qui ne se sont réalisées qu'à 75,3 %.

Tableau n° 1 : Écarts entre les prévisions du budget primitif et les réalisations budgétaires

MF CFP	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Recettes de fonctionnement						
Prévisions	752,23	761,71	760,14	771,92	781,85	771,17
Réalisations	769,62	769,61	779,98	790,03	758,65	772,78
Taux d'exécution	102 %	101 %	103 %	102 %	97 %	100,21 %
Dépenses de fonctionnement						
Prévisions	752,23	761,71	760,14	771,92	781,85	771,17
Réalisations	578,39	707,02	594,62	565,33	610,00	605,22
Taux d'exécution	76,89 %	92,82 %	78,23 %	73,24 %	78,02 %	78,48 %
Recettes d'investissement						
Prévisions	834,63	557,28	202,96	588,12	427,14	268,15

MF CFP	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Réalisations	291,25	603,36	199,84	277,05	321,69	430,79
Taux d'exécution	34,90 %	108,27 %	98,46 %	47,11 %	75,31 %	160,66 %
Dépenses d'investissement						
Prévisions	834,63	557,28	202,96	588,12	427,14	268,15
Réalisations	256,61	516,46	288,62	323,82	432,19	305,89
Taux d'exécution	30,74 %	92,68 %	142,21 %	55,06 %	101,18 %	114,07 %

Source : chambre territoriale des comptes, d'après les comptes de gestion et les comptes administratifs et le compte de gestion 2020

Afin d'améliorer la concordance entre les prévisions budgétaires et les réalisations, la chambre invite la commune à construire des critères de priorisation de la dépense, notamment pour ce qui concerne les investissements.

2.1.3 Les annexes du compte administratif

Les annexes du compte administratif sont listées précisément par les articles L.213-3 et D.212-2-1 du code des communes de la Nouvelle-Calédonie.

Pour ce qui concerne la commune de Hienghène, l'article L. 212-3 alinéa 3 du code des communes de la Nouvelle-Calédonie, prévoit que « Dans les communes de 3 500 habitants et plus, les documents budgétaires, sans préjudice des dispositions de l'article L. 241-57, sont assortis en annexe :

- 1° De données synthétiques sur la situation financière de la commune ;
- 2° De la liste des concours attribués par la commune sous forme de prestations en nature ou de subventions. Ce document est joint au seul compte administratif ;
- 3° De la présentation agrégée des résultats afférents au dernier exercice connu du budget principal et des budgets annexes de la commune. Ce document est joint au seul compte administratif ;
- 4° De la liste des organismes pour lesquels la commune :
 - a) Détient une part du capital ;
 - b) A garanti un emprunt ;
 - c) A versé une subvention supérieure à neuf millions de francs CFP ou représentant plus de 50 % du produit figurant au compte de résultat de l'organisme.

La liste indique le nom, la raison sociale et la nature juridique de l'organisme ainsi que la nature et le montant de l'engagement financier de la commune ;

5° (alinéa supprimé)

⁷ Article L. 241-5 du code des communes de la Nouvelle-Calédonie « La responsabilité du comptable et les formes de la comptabilité communale sont déterminées par des décrets en Conseil d'Etat. ».

6° D'un tableau retraçant l'encours des emprunts garantis par la commune ainsi que l'échéancier de leurs amortissements ;

7° De la liste des délégataires de service public ;

8° Du 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. ».

Les alinéas 18 et 19 de ce même article prévoient, en sus, que « Pour l'ensemble des communes, les documents budgétaires sont assortis d'états⁸ portant sur la situation patrimoniale et financière de la collectivité ainsi que sur ses différents engagements. Une présentation synthétique retraçant les informations financières essentielles est jointe au budget primitif et au compte administratif afin de permettre aux citoyens d'en saisir les enjeux. »

L'état du personnel n'était pas renseigné en 2018 et 2019 alors que cette information est essentielle puisque le personnel représente le premier poste de dépense de la commune.

Les informations relatives à la fiscalité communale, en particulier les taux des centimes additionnels, n'étaient pas renseignées.

Le renseignement partiel des différentes annexes aux comptes administratifs est de nature à compromettre la qualité de l'information délivrée au conseil municipal.

Recommandation de régularité n° 3. Renseigner l'ensemble des annexes du compte administratif, en application de l'article L. 212-3 du code des communes de la Nouvelle-Calédonie.

2.2 La qualité comptable

2.2.1 La mise à jour de l'état de l'actif

Selon l'instruction M. 14, l'ordonnateur doit établir annuellement un inventaire physique issu du recensement en temps réel des biens amortissables intégrés à l'actif et de la valorisation comptable qui en résulte⁹. Ces informations doivent être communiquées au

⁸ L'article D.212-2-1 du code des communes de la Nouvelle-Calédonie prévoit que ces annexes comprennent notamment des informations sur les emprunts et les dettes, les provisions et les méthodes utilisées pour les amortissements.

⁹ Selon le « *guide des opérations d'inventaire* » publié par l'État en juin 2014 (<https://www.collectivites-locales.gouv.fr/suivi-lactif-immobilise-0>), « cette démarche a pour ambition de permettre à la collectivité de répondre parfaitement aux exigences de régularité et « d'image fidèle » des comptes. Une tenue rigoureuse de l'inventaire permet donc de fiabiliser un élément important du bilan des collectivités et constitue un des préalables à la démarche de certification des comptes. »

comptable à chaque mise à jour de l'inventaire par l'ordonnateur afin que le comptable puisse mettre à jour la comptabilité et l'état de l'actif¹⁰.

La tenue de l'inventaire annuel permet également à l'ordonnateur de mettre à jour et de renseigner la situation patrimoniale qui doit figurer en annexe du compte administratif en application de l'article L. 212-3 du code des communes de la Nouvelle-Calédonie.

La commune n'a pas été en mesure de fournir le dernier inventaire réalisé par l'ordonnateur. La commune ne dispose pas d'une connaissance exhaustive de son patrimoine ni de sa valorisation qui figure pourtant à son bilan, ce qui est préjudiciable à la lisibilité et à la sincérité de ses comptes.

La chambre invite la commune de Hienghène à réaliser annuellement un inventaire du patrimoine de la commune, conformément aux dispositions de l'instruction comptable M.14 applicable aux communes de la Nouvelle-Calédonie.

2.2.2 Les rattachements des produits et des charges à l'exercice

Le rattachement des charges et des produits à l'exercice résulte des principes d'annualité budgétaire et d'indépendance des exercices. La procédure de rattachement consiste à intégrer dans le résultat l'ensemble des charges engagées qui ont donné lieu à des services faits avant le 31 décembre de l'exercice, mais pour lesquelles le mandatement n'a pu être réalisé faute de réception des pièces justificatives. La procédure implique également d'intégrer au résultat tous les produits correspondant à des droits acquis au cours de l'exercice et qui n'ont pu être comptabilisés, faute de recettes mises en recouvrement.

Les volumes rattachés sont stables entre 2015 et 2020. Ainsi les charges rattachées représentaient 1,4 % des charges de l'exercice en 2015 et 2020 et étaient constituées à 90 % de factures non parvenues. En 2020, le montant de charges rattachées comprenait également 3,5 M F CFP de charges diverses restant à payer. Pour ce qui concerne les produits, depuis 2016, aucun rattachement n'a été comptabilisé.

Ces deux types d'écritures viennent impacter le résultat. Pour la commune de Hienghène, l'incidence des rattachements était de 10,5 M F CFP en 2020, ce qui représentait 6,3 % du résultat de la section de fonctionnement qui s'établissait à 167,6 M F CFP.

Tableau n° 2 : Rattachements comptables

En M F CFP	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Variation
Total des charges rattachées	7,7	9,2	2,4	14,2	6,4	10,6	2,9
Charges de gestion	543,7	574,7	540,1	529,6	524,6	514,9	-28,8
Part des charges rattachées sur la gestion	1,4 %	1,6 %	0,5 %	2,7 %	1,2 %	2,0 %	-
Produits non encore facturés	16,7	0	0	0	0	0	-16,7
Produits de gestion	748,5	769,3	772,7	773,4	750,3	769,8	21,3
Part des produits rattachés sur la gestion	2,2 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	-

¹⁰ Le comptable public assure la complétude de la comptabilité des comptes d'immobilisations (issues des opérations d'acquisitions, de cessions, sorties...), ainsi que la comptabilité auxiliaire de l'actif immobilisé permettant un suivi détaillé de ces comptes et d'en justifier les soldes.

En M F CFP	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Variation
Différence (produits - charges rattachées)	9,0	-9,2	-2,4	-14,2	-6,4	-10,6	-19,6
Résultat de l'exercice en fonctionnement	191,2	62,6	185,4	224,7	148,7	167,6	-23,6
Incidence sur le résultat	4,7 %	-14,8 %	-1,3 %	-6,3 %	-4,3 %	-6,3 %	-

Sources : chambre territoriale des comptes, à partir des données les comptes de gestion.

2.2.3 Les restes à réaliser en section d'investissement

En application de l'article D. 211-9 du code des communes de la Nouvelle-Calédonie, « les restes à réaliser de la section d'investissement arrêtés à la clôture de l'exercice correspondent aux dépenses engagées non mandatées et aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre ». Les restes à réaliser de la section d'investissement sont pris en compte pour l'élaboration de l'affectation des résultats de l'exercice suivant.

L'état des restes à réaliser est établi au 31 décembre de l'exercice concerné sur la base des engagements juridiques retracés dans la comptabilité d'engagement de l'ordonnateur. Il s'agit d'établir les restes à réaliser portant sur des recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre.

Les restes à réaliser en recettes d'investissement ne concernent donc pas de simples prévisions budgétaires, mais doivent porter sur des opérations certaines justifiées par un document : contrat de prêt, décision de réservation de crédits de l'établissement prêteur, contrat, convention avec un tiers ou décision d'attribution de subvention.

Conformément à l'instruction budgétaire et comptable, les états justificatifs du montant des restes à réaliser de la commune étaient systématiquement annexés aux comptes administratifs entre 2015 et 2020. Depuis le compte administratif 2018, cette annexe du compte administratif a été améliorée notamment pour ce qui concerne la lisibilité et l'origine des subventions d'investissement restant à percevoir.

L'exactitude des engagements inscrits par opération et par financeur a été vérifiée par la chambre, en recettes et en dépenses.

Tableau n° 3 : Restes à réaliser en section d'investissement

En M F CFP	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Variation
Produits (titres restant à émettre)	315,23	264,28	172,47	283,7	443,36	281,01	- 34,22
Charges (dépenses engagées non mandatées)	294,92	263,66	172,47	283,5	323,16	275,51	- 25,59

Source : chambre territoriale des comptes, d'après les comptes administratifs

2.2.4 Les travaux réalisés en régie

Une commune peut soit acquérir une immobilisation, soit la faire construire par un tiers, soit la réaliser par ses propres services. Dans ce dernier cas, on parle de « travaux en régie » ou de « production immobilisée ».

Ces travaux correspondent ainsi à des immobilisations que la commune crée pour elle-même. Ils sont réalisés par son personnel avec des matériaux qu'elle acquière. Ces immobilisations sont comptabilisées pour leur coût de production.

Pour évaluer fidèlement le coût de production, il est nécessaire de mesurer les charges contributives à la réalisation de l'immobilisation. La commune doit comptabiliser les charges de personnel (décompte du nombre d'heures, tarifs horaires des différents agents), le coût des matières premières et celui des autres charges indirectes. L'ordonnateur attribue un numéro d'inventaire au bien créé afin de compléter l'inventaire physique et comptable de la commune.

Les différentes dépenses imputées sur les comptes de charges correspondent à des mandats. En fin d'exercice, l'ordonnateur constate une opération d'ordre budgétaire par l'émission de titres au compte 722 et/ou 721 (pour les frais de recherches et les frais d'études). Cette opération permet d'intégrer les travaux en section d'investissement et neutralise les charges constatées tout au long de l'exercice.

L'ordonnateur doit, par ailleurs, établir un état des travaux effectués en régie qui assure la traçabilité de chaque type de charge pour toutes les opérations. Une copie de ce document est à adresser en fin d'exercice au comptable pour justifier les mandats et les titres émis.

De 2016 à 2018, la commune de Hienghène a comptabilisé un montant annuel de 60 M F CFP pour les travaux en régie. Pour autant, la commune a systématiquement adressé en fin d'exercice des états justificatifs au comptable détaillant les dépenses à transférer à la section d'investissement.

Dans le cadre de son travail de vérification, par courrier du 2 janvier 2019, le comptable a sollicité des explications sur le mode de calcul des travaux en régie, supposant alors que les montants étaient comptabilisés de manière forfaitaire. La commune a expliqué qu'un montant forfaitaire global était effectivement inscrit aux budgets primitifs et que les travaux en régie étaient exécutés chaque année à concurrence de ce montant. Ce mode opératoire expliquerait ainsi le montant strictement identique inscrits aux comptes des exercices 2016 à 2018.

Depuis 2019 la commune de Hienghène opère une comptabilisation plus précise et réaliste des travaux en régie. L'état adressé au comptable à la fin de l'exercice 2019 comportait ainsi, pour chaque opération, un état précis des dépenses en personnel, du coût de mobilisation des matériels et d'acquisition des fournitures. Pour les matériels, un tarif horaire de mobilisation des engins de chantier justifie le coût inscrit. Pour les dépenses de personnel, un calendrier de réalisation des travaux permettant de mesurer le temps passé par chaque personne est également inscrit sur chaque justificatif. Le coût horaire est individualisé.

Dans ces conditions et après examen des justificatifs communiqués au comptable, le montant de 58,69 M F CFP inscrit au compte administratif 2019 apparaît sincère pour la chambre et le comptable.

Cependant, la chambre invite la commune à fiabiliser la comptabilisation des travaux en régie par l'attribution d'un numéro d'inventaire physique à chaque bien créé afin de compléter l'inventaire physique et comptable de la commune de Hienghène.

2.2.5 Les admissions en non-valeur

Les restes à recouvrer sur les débiteurs des exercices antérieurs ont progressé de 4,24 % entre 2015 et 2020.

Tableau n° 4 : Créances à recouvrer au budget principal

En M F CFP	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Variation
Compte 4114- exercices antérieurs	26,21	24,17	23,97	24,76	24,87	25,96	- 0,25
Compte 4144 - locataires exc. antérieurs	2,90	3,51	3,60	5,07	8,57	7,40	4,50
Redevables exercices antérieurs	29,12	27,68	27,57	29,83	33,44	33,36	4,24
Compte 4141 - locataires exc. courant	5,50	5,04	4,44	6,13	1,92	5,27	-0,23
TOTAL	34,62	32,72	32,01	35,96	35,36	38,63	4,01

Source : Chambre territoriale des comptes, d'après les comptes de gestion

Le caractère élevé de ces montants, qui représentent 6 % des produits réels de fonctionnement de la commune, doit inciter la commune à identifier les créances à considérer comme irrécouvrables dans cet ensemble. La probabilité du caractère irrécouvrable est en effet élevée pour les créances les plus antérieures à 2017.

Les créances irrécouvrables correspondent aux titres émis par la commune dont le recouvrement n'a pu être conduit à son terme par le comptable. L'irrécouvrabilité d'une créance peut être temporaire ou définitive dans le cas où elle est éteinte par une décision extérieure à la collectivité (par exemple en cas de liquidation judiciaire).

L'admission en non-valeur peut être sollicitée par le comptable lorsqu'il lui semble que son recouvrement est impossible. L'irrécouvrabilité de la créance peut être liée à la situation du débiteur (par exemple pour insolvabilité ou dans le cas d'une succession en cours de règlement). Elle peut également résulter du choix du maire (refus d'autoriser les poursuites) ou de l'échec du recouvrement amiable.

Cette procédure est notamment prévue par l'article R. 241-4 du code des communes de la Nouvelle-Calédonie. Les pertes sur créances irrécouvrables sont à enregistrer au compte 6541 « créances admises en non-valeur » à hauteur des admissions en non-valeur prononcées par l'assemblée délibérante pour apurement des comptes de prise en charge des titres de recettes. Il s'agit donc d'une charge qui vient minorer le résultat de la collectivité sauf si elle a été provisionnée.

Le comptable a régulièrement proposé à la commune de prononcer des admissions en non-valeur, notamment pour les créances antérieures à 2017¹¹. La commune de Hienghène n'a pas donné suite à ces demandes. Entre 2015 et 2020, aucune délibération sur les admissions en non-valeur n'a été votée par le conseil municipal. Cette pratique revient à diminuer le montant des charges à inscrire au budget au compte 6541 « créances admises en non-valeur

¹¹ Le cumul des admissions en non-valeur proposées par le comptable au titre des années antérieures à 2017 s'élevait à plus de 20 M F CFP pour le budget principal.

» et fausse le résultat de l'exercice qui aurait dû être atténué du montant des créances admises en non-valeur. La chambre invite la commune de Hienghène à se prononcer, dès 2021, sur l'admission en non-valeur des créances proposées par le comptable pour les années antérieures à 2017.

2.2.6 Les dotations aux provisions

En vertu du principe comptable de prudence, la commune doit chiffrer et comptabiliser toute perte financière probable liée à un risque ou une charge vis-à-vis d'un tiers.

Les provisions permettent de constater comptablement ce risque ou cette charge probable ou encore d'étaler une charge. Les catégories de provisions obligatoires et facultatives sont fixées par l'article D. 221-4 du code des communes de la Nouvelle-Calédonie.

Selon cette réglementation, «une provision doit être constituée par délibération de l'assemblée délibérante dans les cas suivants :

1° Dès l'ouverture d'un contentieux en première instance contre la commune, une provision est constituée à hauteur du montant estimé par la commune de la charge qui pourrait en résulter en fonction du risque financier encouru ;

2° Dès l'ouverture d'une procédure collective, une provision est constituée pour les garanties d'emprunts, les prêts et créances, les avances de trésorerie et les participations en capital accordés par la commune à l'organisme faisant l'objet de la procédure collective (...);

3° Lorsque le recouvrement des restes à recouvrer sur compte de tiers est compromis malgré les diligences faites par le comptable public, une provision est constituée à hauteur du risque d'irrecouvrabilité estimé par la commune à partir des éléments d'information communiqués par le comptable public.

En dehors de ces cas, la commune peut décider de constituer des provisions dès l'apparition d'un risque avéré. ».

Une provision doit couvrir le risque encouru par la commune lorsque les trois conditions suivantes sont réunies : le risque ou la charge correspond à un objet précis et identifié, la réalisation du risque ou de la charge est probable, sans être certaine et l'échéance du paiement du risque est évaluée, sans être connu précisément.

Ainsi, lorsque la collectivité omet d'inscrire une de ces provisions obligatoires, la sincérité du budget est affectée par l'incidence de cette omission sur son l'équilibre.

Les montants des dotations aux provisions inscrits par la commune de Hienghène étaient strictement identiques de 2015 à 2020 et s'établissaient chaque année à 1,6 M F CFP. Cette pratique qui consiste à inscrire un montant forfaitaire au titre des provisions annuelles entache la sincérité des provisions inscrites dans les comptes de la commune.

Ces provisions ne sont pas calculées en fonction des différents risques encourus par la commune. La chambre invite la commune à déterminer chaque année un montant de dotation aux provisions conforme aux obligations fixées par la réglementation, qui correspond notamment au risque d'irrecouvrabilité des créances.

Recommandation de régularité n° 4. Comptabiliser chaque année des dotations aux provisions conformes à l'article D. 221-4 du code des communes de la Nouvelle-Calédonie.

3 LA SITUATION FINANCIERE

La commune de Hienghène comporte un budget annexe d'eau potable et, depuis 2017, un budget annexe des ordures ménagères.

3.1 Des marges de manœuvre budgétaires qui se réduisent

La comptabilisation des résultats de clôture des budgets annexes en sus de celui du budget principal de la commune permet d'établir le résultat de clôture consolidé.

Le résultat de clôture consolidé était excédentaire de 2015 (58,7 M F CFP) à 2018 (20,3 M F CFP). Il s'est dégradé en 2019 pour s'établir à - 266 M F CFP en partie à cause du solde négatif de 89 M F CFP de la section d'investissement du budget annexe de l'eau. En 2020, le déficit du résultat consolidé a été limité à 5,3 M F CFP. Cette amélioration résultait notamment du versement 136 M F CFP de subventions par l'État et la province Nord au budget annexe de l'eau. Celles-ci étaient dues pour des travaux réalisés en 2019 mais dont la justification n'a été apportée par la commune qu'en 2020.

Tableau n° 5 : Résultat de clôture du budget principal et des budgets annexes de 2015 à 2020

En M F CFP	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Variation
Budget principal	24,69	19,82	29,25	30,63	-154,28	-41,36	- 66,05
<i>Dont fonctionnement</i>	199,35	107,58	205,79	253,95	179,54	167,56	- 31,79
<i>Dont investissement</i>	- 174,66	- 87,76	- 176,55	- 223,32	- 333,82	- 208,91	-34,25
Budgets annexes	34,03	17,30	9,82	-10,33	-111,70	35,03	1,00
<i>Dont eau</i>	17,02	8,65	1,69	-20,16	-121,56	33,63	16,61
<i>Dont déchets</i>			8,13	3,74	5,87	2,44	- 5,69
Résultat de clôture consolidé	58,72	37,12	39,07	20,30	-265,98	- 5,29	- 64,01

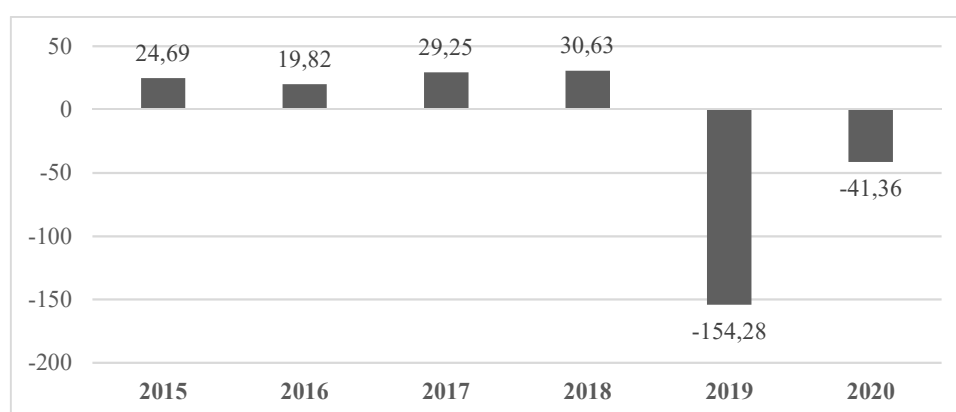
Source : chambre territoriale des comptes, d'après les comptes de gestion

3.1.1 Un fonds de roulement négatif, une trésorerie tendue

Le fonds de roulement est égal à la différence entre les financements disponibles à plus d'un an (dotations, réserves, subventions et emprunts) et les immobilisations. Il permet de couvrir le décalage entre les encaissements de recettes et le paiement de dépenses et doit être positif.

Le fonds de roulement s'établissait négativement à - 154,3 M F CFP en 2019 alors qu'il s'élevait à plus de 30,6 M F CFP l'année précédente. Le redressement opéré au cours de l'exercice 2020 en fonctionnement et en investissement a conduit à réduire le déficit du résultat de clôture, mais celui-ci atteignait encore - 41,36 M F CFP à la fin de cette année.

Graphique n° 1 : Fonds de roulement du budget principal entre 2015 et 2020 (M F CFP)

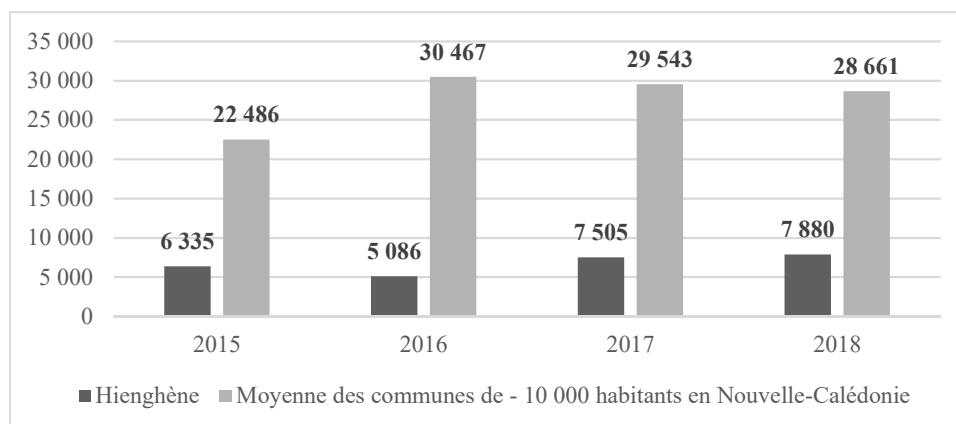


Source : chambre territoriale des comptes, d'après les comptes administratifs et le compte de gestion 2020

Selon le comptable public, le fonds de roulement peut être considéré comme insuffisant lorsqu'il est inférieur à 30 jours de fonctionnement. Or pour la commune de Hienghène, ce rapport était de 15 jours en 2015 et de 20 jours en 2018. Il a finalement été négatif en 2019 et 2020.

Tenant compte des données publiées par l'agence française de développement¹² le fonds de roulement de la commune rapporté au nombre d'habitants (population réelle - doubles comptes) était nettement inférieur aux montants obtenus entre 2015 et 2018 par la moyenne des communes de moins de 10 000 habitants en Nouvelle-Calédonie (cf. graphique ci-dessous).

¹² Agence française de développement, « observatoire des communes de la Nouvelle-Calédonie », édition 2020.

Graphique n° 2 : Fonds de roulement par habitant comparé avec celui de la moyenne des communes de moins de 10 000 habitants (F CFP) entre 2015 et 2018 (donnée indisponible pour 2019)

Source : chambre territoriale des comptes, d'après les données de la trésorerie de la commune de Hienghène et les données de l'agence française de développement

En complément du fonds de roulement, l'analyse de la trésorerie permet d'appréhender de manière efficace la situation de la commune afin d'observer sa capacité à faire face à ses charges courantes de fonctionnement.

La situation financière de la commune de Hienghène présente un risque d'insuffisance de trésorerie avéré. C'est la raison pour laquelle, la commune a contracté une ligne de trésorerie¹³ de 45 M F CFP en 2019 et de 132,7 M F CFP en 2020. La trésorerie nette¹⁴ de la commune s'établissait à - 59,96 M F CFP au 31 décembre 2020, en diminution de 112,7 M F CFP par rapport à 2016.

3.1.2 La progression récente du résultat d'exercice du budget principal

Le résultat de l'exercice du budget principal correspond à l'addition du résultat de la section de fonctionnement et du solde de la section d'investissement. Il figure au compte de gestion élaboré par le comptable (état A13) et représente une information essentielle pour mesurer l'écart entre les produits et les charges de l'année. Il se différencie du résultat de clôture qui intègre notamment les résultats cumulés de fonctionnement et d'investissement de l'exercice précédent.

Le résultat de l'exercice 2019 (38,1 M F CFP) était en baisse de 139,7 M F CFP par rapport à l'année précédente et de 187,7 M F CFP par rapport à l'exercice 2015.

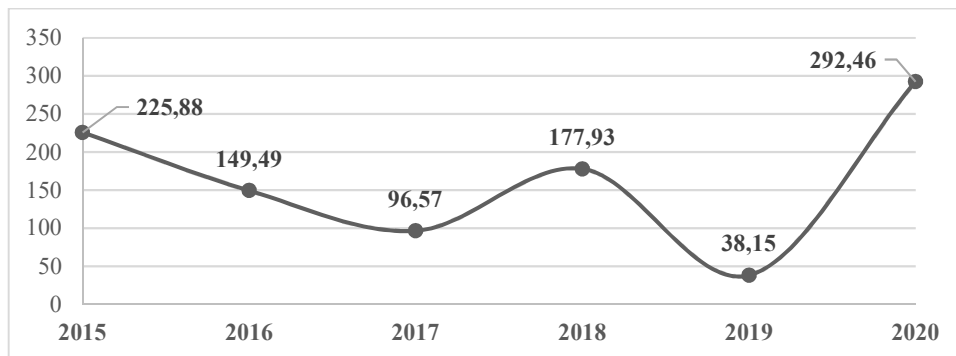
Le résultat 2020 était en amélioration et s'élevait à 292,5 M F CFP en raison d'une progression de 14,1 M F CFP des recettes de fonctionnement et de la stagnation des charges

¹³ Concours financiers à court terme à rembourser sous 365 jours. Les crédits versés par une ligne de trésorerie n'ont pas pour vocation de financer l'investissement et ne procurent aucune ressource budgétaire. Ils ne doivent financer que le décalage temporaire entre le paiement des dépenses et l'encaissement des recettes.

¹⁴ La trésorerie nette de la collectivité est égale à la différence entre sa trésorerie active (disponibilités) et sa trésorerie passive (concours bancaires courants et soldes débiteurs de banque ou découverts)

de fonctionnement. De plus, la section d'investissement aboutissait à un solde positif de 125 M F CFP, contrastant ainsi nettement avec le résultat de l'année précédente.

Graphique n° 3 : Résultat du budget principal entre 2015 et 2020 (M F CFP)



Source : chambre territoriale des comptes, d'après les comptes administratifs et le compte de gestion 2020

Le résultat de la section de fonctionnement était systématiquement excédentaire entre 2015 et 2020. La diminution de 128 M F CFP que représentait le résultat de cette section en 2016, résultait en grande partie de la comptabilisation de 98 M F CFP de charges d'amortissement pour du matériel de transport et des équipements acquis cette année-là.

En 2020, le résultat de la section de fonctionnement était en diminution de 23,7 M F CFP par rapport à 2015 (soit une baisse de 12,4 %) et de 57,1 M F CFP par rapport à 2018 (soit une baisse de 25 %).

Pour ce qui concerne la section d'investissement, le solde de fin d'exercice était négatif en 2017 (88,8 M F CFP), 2018 (46,8 M F CFP) et 2019 (110,5 M F CFP) alors qu'il était positif de 34,6 M F CFP en 2015.

La situation positive de la section d'investissement en 2020, provenait d'une réduction de plus de 30 % (126 M F CFP) des dépenses d'investissement de la commune par rapport à 2019.

Tableau n° 6 : Résultat de la section de fonctionnement et solde de la section d'investissement du budget principal entre 2015 et 2020

Fonctionnement (M F CFP)	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Variation	
Recettes	769,62	769,61	779,98	790,03	758,65	772,78	3,16	0,4 %
Dépenses	578,39	707,02	594,62	565,33	609,99	610,99	32,60	5,6 %
Résultat	191,24	62,59	185,35	224,70	148,65	167,56	-23,68	- 12,4 %

Investissement (M F CFP)	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Variation	
Recettes	291,25	603,36	199,84	277,05	321,69	430,79	139,54	47,9 %
Dépenses	256,61	516,46	288,62	323,82	432,19	305,89	49,28	19,2 %
Solde	34,64	86,90	- 88,79	- 46,77	- 110,50	124,90	90,26	250,56 %

Source : chambre territoriale des comptes, d'après les comptes administratifs et le compte de gestion 2020

3.1.3 Des produits de fonctionnement du budget principal qui se contractent

Les produits de fonctionnement de la commune ont progressé de près de 3,2 M F CFP entre 2015 et 2020 pour s'établir à 772,8 M F CFP en 2020.

En 2020, les principales ressources de la commune provenaient des dotations (83 % des produits et 91,7 % hors production immobilisée), des ressources d'exploitation (4,2 % des produits et 4,7 % hors production immobilisée) et dans une moindre mesure des ressources fiscales (2,9 % des produits et 3,2 % hors production immobilisée).

Hors opérations d'ordre, les produits ont diminué de 31,5 M F CFP, soit une décroissance de 4,3 % entre 2015 et 2020. Cette baisse provient essentiellement d'une diminution des dotations versées à la commune en 2019. Cette situation était liée à la chute de ressources fiscales du territoire¹⁵. La commune n'a pas été en mesure de compenser la baisse du produit des dotations par la dynamisation d'autres catégories de produits.

Tableau n° 7 : Produits de fonctionnement du budget principal entre 2015 et 2020

En M F CFP	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Variation
Ressources fiscales	4,56	1,85	1,28	1,98	26,25	22,44	17,88
Ressources d'exploitation	35,68	48,09	36,65	37,25	34,12	32,56	- 3,13
Dotations et participations	668,27	659,37	674,72	674,17	633,74	640,17	- 28,10
Produits exceptionnels et divers	21,11	0,29	7,32	3,92	8,40	2,93	- 18,18
Produits réels (hors opérations d'ordre)	729,62	709,61	719,98	717,33	702,51	698,10	- 31,52
Production immobilisée	40	60	60	72,70	56,14	74,67	34,67
Produits de fonctionnement	769,62	769,61	779,98	790,03	758,65	772,78	3,15

Source : chambre territoriale des comptes, d'après les comptes administratifs et le compte de gestion 2020

3.1.3.1 La baisse du produit des dotations du budget principal

Les dotations reçues par la commune s'élevaient 668,3 M F CFP en 2015 et à 640,2 M F CFP en 2020.

Les deux principales recettes perçues à ce titre par la commune se composaient de la dotation globale de fonctionnement (DGF) et du fonds intercommunal de péréquation (FIP). En moyenne, entre 2015 et 2020, la dotation globale de fonctionnement représentait 24 % des produits de la commune et le fonds intercommunal de péréquation 58 %.

¹⁵ L'année 2019 a en effet été marquée par la mise en place en année pleine de la taxe générale sur la consommation (TGC). La TGC a remplacé la taxe générale à l'importation (TGI), la taxe de base à l'importation (TBI), la taxe de péage (TP), la taxe sur le fret aérien (TFA), les droits proportionnels à la patente (DPP), la taxe sur les nuitées hôtelières (TNH) et la taxe de solidarité sur les services (TSS). Le rendement de la TCG avait été estimé à 51,7 Md F CFP au budget prévisionnel 2019 de la Nouvelle-Calédonie, soit un montant équivalent au rendement des taxes supprimées, mais le recouvrement effectif s'est finalement élevé à 44 Md F CFP.

Pour la commune de Hienghène, la dotation globale de fonctionnement et les quote-part des dotations de péréquations¹⁶ atteignaient 199,2 M F CFP en 2020 et enregistrait une progression de 13,5 % depuis 2015. Le fonds intercommunal de péréquation, qui s'élevait à 436,4 M F CFP en 2020, était, quant à lui, en diminution de 39,8 M F CFP par rapport à 2015, ce qui représentait une décroissance de 8,4 %.

La baisse du fonds intercommunal de péréquation est particulièrement remarquable depuis 2018. En effet, si la commune a, dans un premier temps, perçu un montant de 461,20 M F CFP pour l'exercice 2018, un arrêté gouvernemental publié au Journal officiel de la Nouvelle-Calédonie du 10 décembre 2019¹⁷, a prévu que les communes étaient tenues de rembourser une quote-part de la fonctionnement du fonds intercommunal de péréquation perçu en 2018. Ce reversement était justifié par l'application de l'article 49 de la loi organique du 19 mars 1999 pour la Nouvelle-Calédonie qui prévoit que la part du fonds intercommunal de péréquation versée aux communes dépassant le plafond de 18 % des recettes fiscales recouvrées au titre de la répartition doit être remboursée par les communes.

Compte tenu de la baisse des recettes fiscales de l'année 2018, le montant perçu par les communes a effectivement dépassé ce plafond. Un reversement de 549 M F CFP était donc à récupérer auprès des communes. Dans un courrier adressé aux communes le 21 novembre 2019, le président du gouvernement indiquait aux maires concernés¹⁸ que ce remboursement pouvait s'effectuer jusque sur l'exercice 2020.

Pour la commune de Hienghène, le montant du fonds intercommunal de péréquation 2018 a ainsi été révisé à 437,63 M F CFP, ce qui représentait une diminution de 23,57 M F CFP (soit 5,1 %) par rapport au montant initialement versé.

Nonobstant l'effet de cliquet¹⁹, une diminution plus légère de la part fonctionnement du fonds intercommunal de péréquation a ensuite été effectuée en 2019. Cette baisse résultait d'un mouvement opéré sur l'ensemble des communes.

La répartition du fonds intercommunal de péréquation entre les communes pour 2019 a été fixée par la décision n° 03/2019 du 8 août 2019. Cette décision est motivée comme suit, « Considérant la baisse des recettes fiscales en 2018 qui a pour conséquence de ramener l'inscription budgétaire du FIP fonctionnement au budget primitif 2019 de 19 856 045 011 F CFP à 19 306 729 170 F CFP) ». En application de cette décision, le montant de la part fonctionnement du fonds intercommunal de péréquation de la commune de Hienghène a ainsi été fixé à 436,38 M FCFP en 2019 contre 437,63 M F CFP en 2018.

Cependant, par jugement du 17 septembre 2020, le tribunal administratif de la Nouvelle-Calédonie a annulé les arrêtés n°2019-17930/GNC-Pr du 20 septembre 2019 (répartition de la part fonctionnement du fonds intercommunal de péréquation pour 2019) et n° 2019-

¹⁶ Soit la quote-part de la dotation de solidarité urbaine et de la dotation nationale de péréquation.

¹⁷ Décision n° 04-2019 du 8 août 2019 relative à la répartition des crédits du réajustement du fonds intercommunal de péréquation pour le fonctionnement des communes au titre de l'année 2018

¹⁸ Le remboursement ne concerne pas l'ensemble des communes dans la mesure où le comité de gestion du FIP a décidé de tenir compte du dynamisme démographique des communes.

¹⁹ La loi organique du 19 mars 1999 prévoit que le budget du territoire offre la garantie d'une non diminution des montants versés aux communes au titre de la part fonctionnement du fonds intercommunal de péréquation. C'est pourquoi l'enveloppe du fonds intercommunal de péréquation a été augmentée d'une dotation de la Nouvelle-Calédonie de 2,15 Md F CFP en 2018 et 1,35 M F CFP en 2019 afin de maintenir le fonds a un niveau de 19,31 Md FCFP depuis 2018, après la réduction opérée au titre de 2018.

21844/GNC-Pr du 28 novembre 2019 (réajustement du fonds intercommunal de péréquation 2018).

Suite à ce jugement, de nouveaux arrêtés de répartition de la part fonctionnement du fonds intercommunal de péréquation au titre des années 2018 et 2019 ont été pris en 2021²⁰. Le montant attribué à la commune de Hienghène s'élevait finalement à 448,44 M F CFP pour les années 2018 et 2019 ce qui représentait une baisse de 12,76 M F CFP par rapport à 2017 au lieu de la diminution de 23,57 M F CFP prévue initialement par le gouvernement.

Le montant perçu par la commune de Hienghène 2020 s'établissait à 436,38 M F CFP.

3.1.3.2 Des ressources fiscales du budget principal peu significatives

Les ressources tirées de la fiscalité se composent principalement des amendes de police et de la taxe sur la circulation et des centimes additionnels²¹.

La part moyenne représentée par les produits fiscaux dans les produits des communes de la Nouvelle-Calédonie était de 24,2 % en 2018²², année où les produits fiscaux de la commune de Hienghène ne représentaient que 0,3 % des produits. En contrepartie, les dotations formaient 83 % des produits de la commune en 2020. Cette part était plus élevée que celle constatée en moyenne dans les communes de la Nouvelle-Calédonie qui s'établissait à 62,5 % en 2018²³.

Si le produit des ressources fiscales a augmenté de 18 M F CFP entre 2015 et 2020, la part des produits de la fiscalité ne représentait que 3 % des produits du budget principal en 2020.

Tableau n° 8 : Part des dotations et de la fiscalité dans les produits du budget principal

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Part des dotations	86,8 %	85,7 %	86,5 %	85,3 %	83,5 %	82,8 %
Part de la fiscalité	0,6 %	0,2 %	0,2 %	0,3 %	3,5 %	2,9 %

Source : chambre territoriale des comptes, d'après les comptes administratifs et le compte de gestion 2020

Le levier fiscal des centimes additionnels n'a pas été utilisé par la commune de Hienghène au cours des années 2015 à 2018. Ce n'est qu'à compter de l'année 2018 que la commune a fait le choix de lever des centimes additionnels par une délibération du conseil municipal du 26 mars.

²⁰ Il s'agit des arrêtés n° 2021-2648/GNC-Pr du 05 février 2021 et n° 2021-2650 du même jour.

²¹ L'article 871 du code local des impôts de Nouvelle-Calédonie, prévoit que les communes perçoivent des centimes additionnels, c'est-à-dire une taxe supplémentaire proportionnelle applicable à divers impôts. Ces impôts, définis aux articles 872 à 875 du code local des impôts, sont : la contribution des patentes, la contribution foncière, les droits d'enregistrements, les droits de licence et l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières. Les centimes additionnels communaux s'élevaient à 8 Md F CFP pour l'ensemble du territoire en 2019.

²² Agence française de développement, « observatoire des communes de la Nouvelle-Calédonie », édition 2020.

²³ Agence française de développement, « observatoire des communes de la Nouvelle-Calédonie », édition 2020. Les données disponibles sur ce sujet dans l'édition 2020 de l'observatoire ne vont pas au-delà de l'année 2018. Par ailleurs, la part des dotations dans les produits n'est pas disponible par strates communales.

Tableau n° 9 : Il est observé que Ventilation des produits fiscaux du budget principal

En M F CFP	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Variation
Centimes additionnels	0	0	0	0,16	2,52	2,34	2,34
Amendes de police	0,49	1,00	0,79	0,25	1,61	0,85	0,36
Taxes de circulation	1,53	0,08	0,48	0,52	0,63	0,34	- 1,19
Autres produits fiscaux	2,54	0,77	0,01	1,05	21,50	18,92	16,38
Total des produits fiscaux	4,56	1,85	1,28	1,98	26,25	22,44	17,88

Source : chambre territoriale des comptes, d'après les comptes administratifs et le compte de gestion 2020

La progression du poste « autres produits fiscaux » depuis 2019 résulte d'un changement d'imputation des recettes tirées du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC)²⁴, comptabilisées au compte 7388 (autres taxes diverses) alors qu'elles étaient imputées au compte 74718 (autres participations de l'État) jusqu'en 2018.

3.1.3.3 La relative stabilité des ressources d'exploitation du budget principal

En 2020, les ressources d'exploitation s'élevaient à 32,6 M F CFP, soit une diminution de 3,1 M F CFP par rapport à 2015.

Les ressources d'exploitation comprennent des recettes qui constituent en réalité des flux réciproques entre le budget principal et les budgets annexes²⁵ et des recettes réelles. Pour la commune de Hienghène les recettes d'opérations réciproques correspondent à des mises à disposition de personnel pour les budgets de l'eau (15,41 M F CFP en 2019) et des ordures ménagères (0,5 MFCFP en 2019). Ces montants ont peu varié au cours de la période sous revue.

La traçabilité comptable de ces mises à disposition est effectuée correctement, les flux étant identifiés dans des comptes spécifiques : le compte 6215 « personnel affecté par la collectivité de rattachement » est complété dans la comptabilité des budgets annexes pour enregistrer la dépense correspondant au remboursement effectué au bénéfice du budget principal, et le compte 70841 « mise à disposition de personnel facturé aux budgets annexes » est renseigné dans le budget principal pour la recette correspondant au remboursement des frais de personnel facturés aux budgets annexes.

En termes de recettes réelles, la commune de Hienghène perçoit des revenus locatifs dont le montant a progressé de près de 1,2 M F CFP entre 2015 et 2020, année où ils s'établissaient à 11,5 M F CFP.

²⁴ Le fonds résulte d'un mécanisme de péréquation horizontale pour le secteur communal. Il consiste à prélever une fraction des ressources fiscales de certaines collectivités pour la reverser à des collectivités moins favorisées.

²⁵ Les flux réciproques correspondent à des mouvements entre deux entités, disposant ou non de la personnalité morale. Ils se traduisent au compte de résultat ou au bilan d'une manière symétrique, dans la même période comptable et sur la base des mêmes pièces justificatives dans les deux comptabilités.

La baisse des produits relevant des prestations de service constatée à partir de l'année 2017 (3 M F CFP contre 11,5 M F CFP en 2016) résulte de l'affectation des redevances des ordures ménagères au budget annexe créé en 2017 à cet effet.

Tableau n° 10 : Ressources d'exploitation du budget principal

En M F CFP	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Variation	
Ressources d'exploitation	35,68	48,09	36,65	37,25	34,12	32,56	- 3,12	- 0,04
<i>dont prestations de services</i>	7,48	11,50	3,09	3,43	3,36	1,78	- 5,70	- 76,2 %
<i>dont mise à disposition de personnel aux budgets annexes (C/ 70841)</i>	15,62	16,09	16,59	16,59	15,91	15,77	0,15	1,0 %
<i>dont revenus locatifs</i>	10,35	10,41	11,40	12,35	12,34	11,50	1,15	11,1 %

Source : chambre territoriale des comptes, d'après les comptes administratifs et le compte de gestion 2020

3.1.4 Un fonctionnement courant du budget principal de plus en plus contraint

Les charges de fonctionnement de la commune ont progressé de 26,8 M F CFP, soit une croissance de 4,6 % entre 2015 et 2020, pour s'établir à 605,2 M F CFP en 2020.

Au cours de cette même période, hors opérations d'ordre, les charges réelles de fonctionnement ont augmenté de 22,2 M F CFP soit une croissance de 3,9 %. Une hausse de 46,74 M F CFP a été réalisée en 2019. Elle a cependant été suivie d'une stagnation l'année suivante, en 2020.

Tableau n° 11 : Détail des charges du budget principal

En M F CFP	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Variation
Charges à caractère général	160,65	174,34	136,65	138,42	169,94	135,59	- 25,06
Charges de personnel	227,51	231,13	217,21	215,52	223,71	252,33	24,82
Autres charges de gestion courante	155,55	171,88	186,72	175,63	131,14	126,95	- 28,60
Charges financières	29,92	25,37	22,93	19,61	21,51	18,26	- 11,66
Charges exceptionnelles	0,40	1,78	0,46	0,04	49,66	63,10	62,69
Total des charges réelles	574,03	604,51	563,98	549,23	595,97	596,23	22,20
Opérations entre sections	4,36	102,52	30,65	16,10	14,03	8,99	4,64
<i>dont dotations aux provisions</i>	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6	0
Total des charges de fonctionnement	578,39	707,02	594,62	565,32	609,99	605,22	26,83

Source : chambre territoriale des comptes, d'après les comptes administratifs et le compte de gestion 2020

Tenant compte des données publiées par l'agence française de développement²⁶, en 2017, la commune de Hienghène a réalisé une diminution de ses dépenses de fonctionnement courant (- 6,7 %) et en particulier ses dépenses de personnel (- 6,5 %), alors que les communes de sa catégorie (2500 à 5000 habitants) ont fait progresser ces dépenses respectivement de 7,5 % et 4,6 %. Cependant en 2018, la baisse des dépenses de fonctionnement courant de la commune de Hienghène (-2,6 %) était inférieure au mouvement de réduction des charges de fonctionnement courant des communes de sa catégorie (- 3,8 %).

Les charges réelles de fonctionnement ont progressé de 46,7 M F CFP au cours de l'année 2019, pour s'élever à 595,9 M F CFP, ce qui représentait une croissance de 8,5 %. Cette hausse est tempérée par la stagnation des charges opérée en 2020, même si cette situation masque la progression de 28,6 M F CFP des charges de personnel.

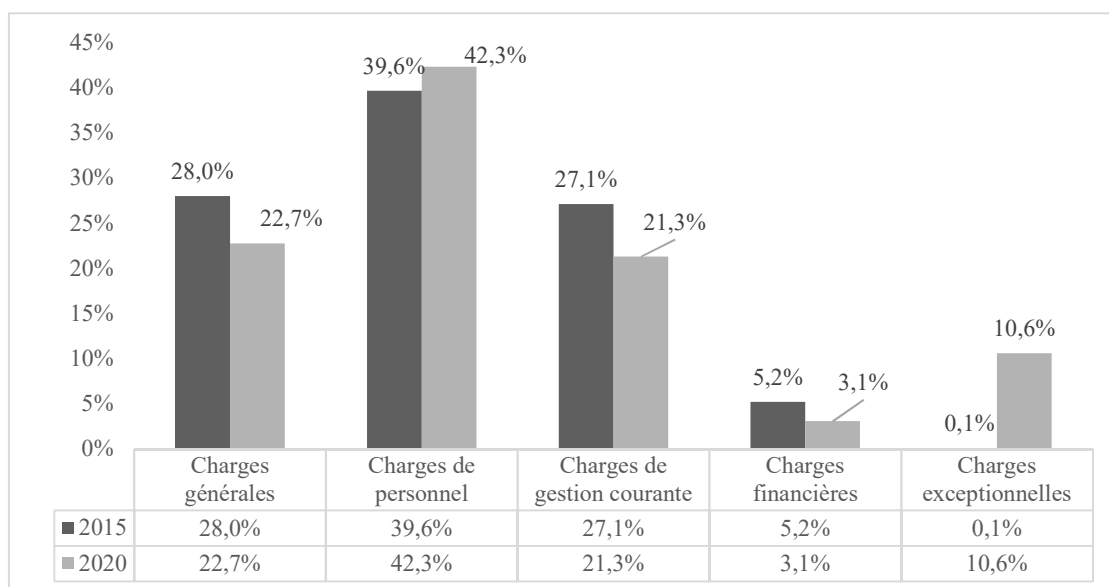
Tableau n° 12 : Croissance annuelle des charges réelles de fonctionnement du budget principal

En M F CFP	2016	2017	2018	2019	2020	Variation cumulée
Charges générales	13,69	- 37,69	1,77	31,52	- 34,36	-25,06
Charges de personnel	3,62	- 13,92	- 1,69	8,19	28,62	24,82
Charges de gestion courante	16,33	14,85	- 11,10	- 44,49	- 4,19	-28,60
Charges financières	- 4,55	- 2,44	- 3,32	1,90	- 3,25	-11,66
Charges exceptionnelles	1,38	- 1,32	- 0,42	49,62	13,44	62,69
Variation annuelle	30,47	- 40,53	- 14,76	46,74	0,27	22,20
Croissance annuelle	5,3 %	- 6,7 %	- 2,6 %	8,5 %	0 %	

Source : chambre territoriale des comptes, d'après les comptes administratifs et le compte de gestion 2020

La répartition du poids de chaque type de charge dans le total des charges réelles a varié entre 2015 et 2020 : en particulier, la part des charges de personnel a progressé de 39,6 % à 42,3 %. De manière plus spécifique, la part des charges exceptionnelles représentait 8,3 % des charges réelles en 2019 et 10,6 % en 2020 alors qu'elle était presque nulle en 2015. Cette situation résulte d'une imputation des subventions aux budgets annexes de l'eau et des ordures ménagères (49,4 M F CFP en 2019 et 60,1 M F CFP en 2020) en charges exceptionnelles, alors qu'elles relevaient jusqu'en 2018 des charges de gestion courante.

²⁶ Agence française de développement, « observatoire des communes de la Nouvelle-Calédonie », édition 2020.

Graphique n° 4 : Structure des charges en 2015 et 2020

Source : chambre territoriale des comptes, d'après les comptes administratifs et le compte de gestion 2020

3.1.4.1 Des charges de personnel du budget principal à maîtriser

Le montant des charges de personnel a progressé de 25 M F CFP entre 2015 et 2020, soit + 11 %, du fait de deux mouvements opposés, la diminution de la moitié du montant des crédits consacrés au personnel non permanent, ce qui représente une baisse de 17,2 M F CFP et la hausse des dépenses du personnel titulaire et des contractuels à durée indéterminée (+ 25 M F CFP, soit 20 %).

Cette situation résulte de l'intégration en 2019 de quatre agents dans les emplois permanents alors qu'ils bénéficiaient précédemment de contrats à durée déterminée. De plus, l'intégration dans les effectifs de la mairie de deux personnes employées de l'association chargée de l'office de tourisme lorsque celle-ci a été dissoute, a participé à la hausse des dépenses de personnel permanent en 2019.

En 2020, la commune employait 61 personnes physiques qui représentaient 47,25 équivalents temps plein (ETP). En 2015, la commune employait 62 personnes (49,91 ETP). L'analyse des évolutions et de la structure des emplois figure dans la quatrième partie du présent rapport.

Tableau n° 13 : Charges de personnel du budget principal

En M F CFP	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Variation (MF CFP et %)	
Rémunération principale	119,13	117,61	118,45	122,63	124,38	138,99	19,86	16,7 %
Régime indemnitaire	5,80	5,78	5,42	5,65	7,67	10,92	5,12	88,1 %
Indemnité résidence	0,29	0,31	0,31	0,32	0,38	0,65	0,36	122,5 %
Rémunérations du personnel permanent	125,22	123,70	124,18	128,60	132,43	150,56	25,34	20,2 %
Rémunérations du personnel non permanent	34,94	35,43	20,67	19,85	21,13	17,74	- 17,20	- 49,2 %
Charges sociales	54,50	59,40	60,08	53,78	56,23	70,59	16,09	29,5 %
Personnel extérieur	12,84	12,59	12,27	13,29	13,93	13,44	0,60	4,7 %
Charges de personnel	227,51	231,13	217,21	215,52	223,71	252,33	24,82	10,9 %

Source : chambre territoriale des comptes, d'après les comptes administratifs et le compte de gestion 2020

La part des dépenses de personnel dans les charges réelles s'élevait à plus de 42 % en 2020, limitant ainsi les marges de manœuvre dont disposait la commune pour financer les autres charges de fonctionnement courant. La part que les charges de personnel représentaient ainsi 32 % des produits réels de fonctionnement en 2019 et 36,10 % en 2020. Ce ratio se situe désormais au-dessus du seuil de 36 % au-delà duquel le poids des charges de personnel est considéré par le réseau des comptables publics comme trop important dans une commune.

- La chambre invite la commune de Hienghène à maîtriser l'évolution de sa masse salariale en poursuivant la réduction des dépenses liées à des emplois non permanents, en particulier celles liées à des remplacements de courte durée et en étudiant au cas par cas le non remplacement des futurs départs des agents permanents, en particulier lors des départs en retraite.

Concrètement, au cours des trois prochaines années, huit personnes pourraient solliciter leur départ en retraite. Dans cet ensemble, quatre agents exercent dans les services administratifs de la commune et quatre dans les services techniques. Ces départs potentiels sont l'occasion de questionner les organisations de manière à dégager des marges de manœuvre financières.

Recommandation de performance n° 1. Engager dès 2021 des actions de réduction de la masse salariale afin de limiter la part des charges de personnel dans les charges réelles de fonctionnement du budget principal.

3.1.4.2 La réduction en trompe l'œil des charges à caractère général du budget principal

Le montant des charges à caractère général a progressé de 9,3 M F CFP entre 2015 et 2019 (169,94 M F CFP), soit une croissance de près de 6 %. Cependant, ces charges ont ensuite diminué de 34,4 M F CFP pour s'établir à 135,6 M F CFP en 2020.

En 2020, 43 % des charges générales portaient sur des opérations d'entretien et de réparation courantes (58,6 M F CFP) et 18 % sur les autres achats courants (24,5 M F CFP). Les autres postes de dépenses ne présentent pas de montants significatifs.

En 2019, les dépenses d'entretien et de réparation courantes, qui visent à conserver le patrimoine communal en bon état d'utilisation, ont progressé de 23 M F CFP en raison d'un montant de 48 M F CFP consacré aux réparations et à l'entretien des voies communales. Par comparaison, cette dépense s'établissait à 35,5 M F CFP en 2018 et à 31,5 M F CFP en 2020. Le réseau communal de la commune de Hienghène comporte plus de 300 kilomètres de voies. Le maintien en l'état normal de circulation est notamment rendu difficile par les intempéries régulières qui surviennent sur la côte Est de la Nouvelle-Calédonie.

3.1.4.3 Les autres charges de fonctionnement du budget principal

Entre 2015 et 2020, 54,5 % des charges de gestion courantes était consacrées à la contribution versée à la caisse des écoles, dont le montant recouvrait à plus de 90 % des charges de transport scolaire. Cette subvention s'élevait à 86,5 M F CFP en 2019 et à 81,7 M F CFP en 2020.

Les autres charges courantes étaient essentiellement liées au subventionnement des associations qui intervenaient sur la commune ainsi qu'à l'attribution d'une subvention annuelle d'équilibre aux budgets annexes de l'eau et des ordures ménagères.

Conformément à l'article L. 211-7 du code des communes de la Nouvelle-Calédonie, les subventions attribuées par la commune font effectivement l'objet d'une délibération du conseil municipal, après leur examen en commission.

Les subventions aux associations

Les subventions aux associations ont diminué de 33 % entre 2015 et 2020 pour s'établir à 16,4 M F CFP. Jusqu'en 2018, la subvention la plus importante était versée à l'office de tourisme pour un montant moyen de 10 M F CFP par an. Les autres subventions étaient majoritairement adressées aux écoles dans le cadre d'actions éducatives. La diminution des subventions aux associations en 2018 était également observée sur les autres communes de la Nouvelle-Calédonie²⁷. Toutefois, la baisse relevée sur la commune de Hienghène (- 15 %) était nettement supérieure à la moyenne du territoire (- 1,3 %)²⁸, en raison l'arrêt de la subvention versée à l'office de tourisme.

Les subventions aux budgets annexes

Jusqu'en 2018 la contribution du budget principal aux budgets annexes de l'eau et des ordures ménagères était comptabilisée sur les charges de gestion courantes. Le montant de la subvention au budget annexe de l'eau est resté stable entre 2015 et 2018 et s'établissait à 26,6 M F CFP. Celle versée au budget des ordures ménagères s'élevait à 19,1 M F CFP en 2017 et 18,7 M F CFP en 2018.

²⁷ Agence française de développement, « observatoire des communes de la Nouvelle-Calédonie », édition 2020.

²⁸ Les données par strates ne sont pas disponibles.

Tenant compte de la taille de la commune et des dispositions de la nomenclature comptable M.14, les subventions auraient dû être comptabilisées en charges exceptionnelles (comptes 6744x), les subventions adressées à des services publics industriels et commerciaux ne pouvant être comptabilisées en charges courantes (comptes 65736x), que lorsque ceux-ci sont dotés de la personnalité morale.

Pour la commune de Hienghène, les budgets annexes de l'eau et des ordures ménagères ne sont dotés que de la seule autonomie financière. Il était donc nécessaire de modifier l'imputation comptable des subventions d'équilibre en les basculant vers les charges exceptionnelles. Ce changement a été opéré en 2019.

Les montants des subventions versées au titre des charges exceptionnelles en 2019 s'élevaient à 23,9 M F CFP pour le budget annexe de l'eau et à 25,5 M F CFP pour celui des ordures ménagères. Ces montants ont respectivement été portés à 28,5 M F CFP et 31,6 M F CFP en 2020.

La subvention au centre communal d'action sociale

Le centre communal d'action sociale a été créé par une délibération 78/2002 du 16 décembre 2002 sous la forme d'un établissement public. Il assure les missions suivantes : aide à domicile, prise en charge des frais d'obsèques des familles nécessiteuses, actions d'aide à la scolarité et aides pour le plan habitat tribal. Conformément à la nomenclature comptable, la subvention versée à ce budget annexe dotée de la personnalité juridique est alors imputée dans les charges de fonctionnement courant.

Aucune subvention n'a été versée au cours des années 2017 et 2018, la situation financière du centre communal d'action sociale étant à l'équilibre. En 2019 et 2020, le montant de la subvention qui lui a été allouée s'élevait à 3 M F CFP.

Tableau n° 14 : Charges de gestion courantes du budget principal entre 2015 et 2020 (M F CFP)

En M F CFP	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Variation
Autres charges de gestion	155,55	171,88	186,72	175,63	131,14	126,95	- 28,60
<i>dont indemnités</i>	18,25	19,37	19,26	20,45	19,58	16,98	-1,28
<i>dont contribution au service incendie</i>	2,38	2,39	2,60	2,60	-	2,89	0,51
<i>dont caisse des écoles</i>	78,55	86,98	92,21	83,55	86,53	81,71	3,16
<i>dont centre communal d'action sociale</i>	3,19	4,90	-	-	2,90	3,01	-0,18
<i>dont budget annexe de l'eau</i>	26,60	26,60	26,60	26,60	-	-	- 26,60
<i>dont budget annexe des ordures ménagères (créé en 2017)</i>	-	-	19,12	18,69	-	-	-19,12
<i>dont associations</i>	24,56	27,71	18,30	20,08	17,09	16,46	- 8,10

Source : chambre territoriale des comptes, d'après les comptes administratifs et le compte de gestion 2020

3.2 Une épargne à sécuriser, des investissements à mieux programmer

3.2.1 La réduction de l'épargne

3.2.1.1 Un désendettement à poursuivre

L'encours de la dette qui s'établissait à 470,5 M F CFP en 2020 a été réduit de 27 % par rapport 2015, soit une baisse de 175 M F CFP.

Au cours des années 2015, 2016, 2018 et 2020, la commune a contracté des emprunts auprès de l'agence française de développement et la banque de Nouvelle-Calédonie pour un montant total de 231,89 M F CFP.

Tableau n° 15 : Indicateurs d'endettement

En M F CFP	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Variation
Encours de la dette au 1er janvier	669,66	645,42	614,09	542,16	514,42	437,21	- 232,46
Annuité en capital de la dette	77,96	73,40	71,88	66,98	77,24	58,38	- 19,57
Nouveaux emprunts	53,83	41,75	0,00	38,93	0,00	91,38	37,54
Autres dettes financières	0,12	- 0,32	0,05	- 0,31	- 0,02	- 0,26	- 0,38
Encours de dette au 31 décembre	645,42	614,09	542,16	514,42	437,21	470,46	- 174,96

Source : chambre territoriale des comptes, d'après les comptes administratifs et le compte de gestion 2020

L'encours de la dette rapporté à l'épargne (traduite par la capacité d'autofinancement) permet de calculer la capacité de désendettement. Lorsque le nombre d'années est situé entre 3 et 6, la capacité de désendettement est acceptable. La capacité de désendettement de la commune de Hienghène représentait 2,27 années de capacité d'autofinancement en 2020 contre 3,3 années en 2015²⁹.

3.2.1.2 Une capacité d'autofinancement en diminution

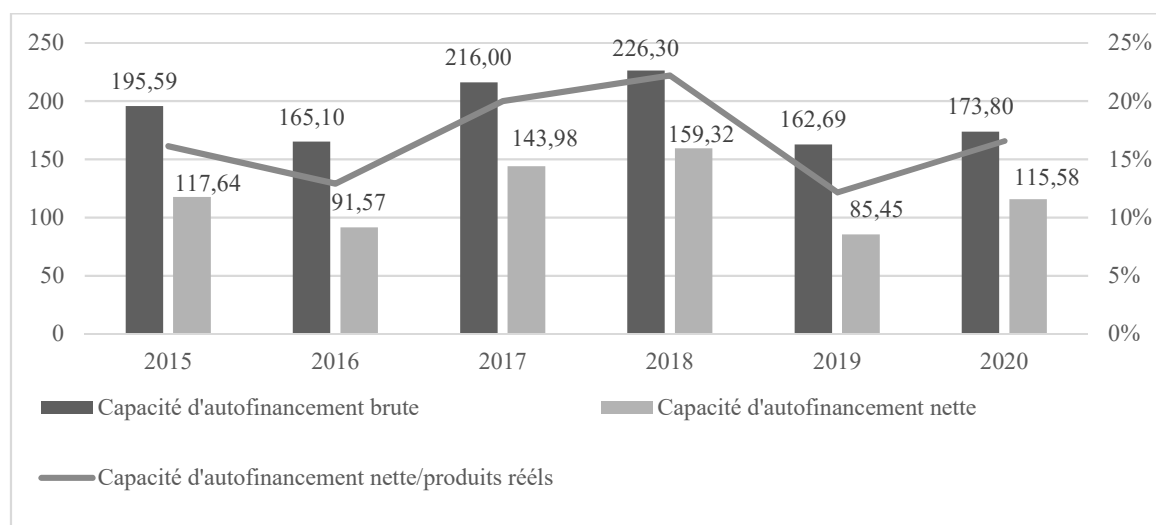
La capacité d'autofinancement permet de couvrir tout ou partie des dépenses d'investissement et notamment les remboursements d'emprunts et les dépenses d'équipements. La capacité d'autofinancement nette résulte de la capacité d'autofinancement brute diminuée du remboursement de la dette en capital et représente l'excédent de produits de fonctionnement sur les charges de fonctionnement.

²⁹ Par comparaison, en 2018, les communes de taille comparable du territoire présentaient une capacité de désendettement qui s'établissait à 2,9 années. Avec 2,27 années, la situation de la commune de Hienghène était alors plus favorable que cette moyenne.

La capacité d'autofinancement brute était en contraction de 11 % par rapport à 2015 et la capacité d'autofinancement nette qui s'élevait à 115,6 M F CFP en 2020 était inférieure à celle de 2017 (143,9 M F CFP) et de 2018 (159,3 M F CFP).

Depuis 2020, la capacité d'autofinancement se situe juste au-dessus des seuils d'alerte utilisés par le comptable public : la capacité d'autofinancement brute représentait 24,9 % des recettes réelles de fonctionnement et la capacité d'autofinancement nette en représentait 16,6 %³⁰.

Graphique n° 5 : Capacité d'autofinancement entre 2015 et 2020 (M F CFP)



Source : chambre territoriale des comptes, d'après les comptes administratifs et le compte de gestion 2020

3.2.2 Une capacité d'investissement à restaurer

Le résultat de clôture de la section d'investissement traduisait un besoin de financement de 333,8 M F CFP en 2019 et de 208,9 M F CFP en 2020. Ce constat nécessite des actions immédiates de réduction des dépenses d'investissement.

Entre 2015 et 2020, pour réaliser son programme d'investissement (2,12 Md FCFP), la commune a bénéficié de près de 565 M F CFP de subventions dont 180,2 M F CFP de l'État, 279,7 M F CFP de la province Nord, 29,2 M F CFP du territoire et 75 M F CFP de la part équipement du fonds intercommunal de péréquation.

La chambre invite la commune à poursuivre le mouvement de ralentissement des investissements qui a été engagé en 2020, afin de restaurer rapidement la possibilité de programmer des opérations majeures d'investissement.

³⁰ Les seuils d'alerte sont respectivement fixés à 20 % et 15 % par le réseau des comptables publics.

3.2.3 Des prévisions d'investissements à formaliser

Les dépenses d'équipement concernent les investissements réalisés chaque année par la commune de Hienghène, minorés des remboursements d'emprunts. Entre 2015 et 2020, elles représentaient une somme de 1,70 Md F CFP sur un montant total de charges d'investissement de 2,12 Md F CFP. Ainsi, 80 % des charges d'investissement ont été consacrées au financement des équipements communaux.

Les dépenses d'investissement s'établissaient à 247,5 M F CFP en 2020, ce qui représentait une progression de près de 40 % par rapport à celles de l'année 2015 (178,4 M F CFP).

Rapporté au nombre d'habitants, la commune a réalisé un montant 67 897 F CFP d'investissement en 2018 contre 60 670 M F CFP pour la moyenne des communes de moins de 10 000 habitants de Nouvelle-Calédonie³¹. Entre 2015 et 2018, la commune de Hienghène a ainsi eu tendance à investir davantage que les autres communes de taille comparable de la Nouvelle-Calédonie. En 2019, la commune a présenté un montant d'investissement plus élevé que les trois années précédents (soit 91 083 F CFP par habitant) mais celui est redescendu à 63 512 F CFP en 2020³².

Tableau n° 16 : Dépenses d'équipement

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Dépenses d'équipement (en M F CFP)	178,38	442,93	216,60	244,14	354,95	247,51
Population (hab)	3 591	3 591	3 591	3 591	3 897	3 897
Dépenses par habitant (F CFP / hab)	49 673,77	123 344,92	60 318,80	67 987,88	91 083,41	63 512,23

Source : chambre territoriale des comptes, d'après les comptes administratifs et le compte de gestion 2020

Les principales thématiques d'investissement de la commune, décrites dans les présentations des budgets annuels entre 2015 et 2020, portaient sur l'amélioration du réseau routier, l'amélioration du réseau d'adduction en eau potable, le traitement des déchets et l'amélioration du réseau d'électrification et renforcement des équipements sociaux-culturels³³.

Nonobstant ces thématiques, la commune de Hienghène ne dispose pas d'un plan pluriannuel d'investissement formalisé, excepté pour les investissements du réseau routier. Les priorisations d'investissement sont réalisées en commission des finances, mais l'absence de document prévisionnel des investissements autres que routiers, ne permet pas à la commune de disposer d'une lisibilité réelle des projets à conduire dans les prochaines années. Une telle prévision serait pourtant utile, par exemple dans le domaine des équipements sociaux-culturels ou sportifs.

³¹ Agence française de développement, « observatoire des communes de la Nouvelle-Calédonie », édition 2020.

³² Les données comparatives pour les années 2019 et 2020 ne sont pas disponibles.

³³ Ces priorités ont notamment été rappelées dans le rapport des orientations budgétaires pour l'année 2020.

L'existence d'un programme pluriannuel d'investissement permettrait de prévoir les opérations à réaliser et de décliner les prévisions de financements nécessaires. Ce document, adopté par le conseil municipal, pourrait compléter les outils de suivi de l'investissement déjà existants, tels que les tableaux de bord et concrétiserait la vision stratégique de la municipalité.

Un programme pluriannuel d'investissement est par ailleurs, indispensable pour réaliser les simulations prospectives à l'appui de la définition du budget primitif, dans une logique de pilotage et d'aide à la décision.

En outre, la commune ne dispose pas d'un document de suivi des dépenses d'investissement par nature d'opération qui pourrait être porté à la connaissance du conseil municipal. Cet outil est pourtant utile pour différencier les crédits d'investissement courant (entretien, maintenance, mises aux normes du patrimoine...) et les opérations de plus grande importance.

Recommandation de performance n° 2. Adopter en 2022 un programme pluriannuel d'investissement sur la base d'une priorisation des investissements à réaliser et le doter d'indicateurs de suivi qui permettent de déprogrammer ou de décaler des opérations lorsque la situation financière de la commune l'impose.

3.3 Le financement des budgets annexes de l'eau et des ordures ménagères

3.3.1 Des budgets structurellement déséquilibrés

3.3.1.1 La situation financière du budget de l'eau

Le résultat de la section de fonctionnement du budget annexe de l'eau s'est amélioré de 60 % entre 2015 et 2020. Cependant, cette progression est essentiellement le fruit d'une diminution des charges de fonctionnement engagée depuis 2017. A l'inverse, les produits ont connu un recul de 2,7 M F CFP entre 2015 et 2019 (49 M F CFP). L'année 2020 a cependant traduit une progression de près de 7 M F CFP des produits.

La section d'investissement aboutit à un solde négatif depuis 2017 (16 M F CFP) qui s'est aggravé en 2018 (39 M F CFP) et 2019 (89 M F CFP). En 2020, la perception de subventions d'investissement de l'agence de l'eau (68,8 M F CFP), de la province Nord (63,1 M F CFP) et de l'État (26,35 M F CFP) pour une opération de réhabilitation du réseau d'eau potable réalisée en 2019 a porté le solde de financement à 150,7 M F CFP.

Tableau n° 17 : Résultat de fonctionnement et d'investissement du budget annexe de l'eau

Section de fonctionnement (M F CFP)	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Variation
Produits	51,64	49,44	53,75	52,65	49,04	55,91	4,27
Charges	38,45	47,80	42,81	33,91	32,41	34,81	-3,65
Résultat	13,18	1,65	10,94	18,74	16,63	21,10	7,92

Section d'investissement (M F CFP)	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Variation
Produits	67,97	37,33	8,64	29,36	32,53	162,49	94,52
Charges	18,27	13,26	24,73	68,40	121,89	11,78	- 6,49
Résultat	49,70	24,07	- 16,09	- 39,04	- 89,36	150,72	101,01

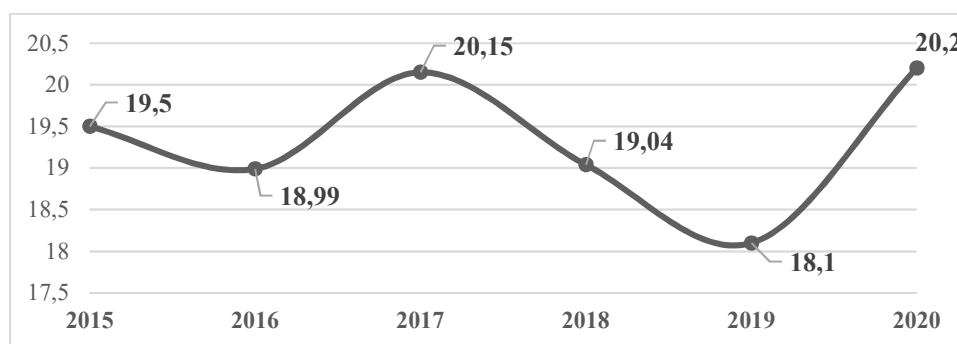
Source : chambre territoriale des comptes, d'après les comptes administratifs et le compte de gestion 2020

3.3.1.2 Des modalités de facturation à rénover

Les produits de fonctionnement du budget annexe de l'eau sont composés d'une redevance payée par les usagers et d'une subvention exceptionnelle de la commune.

Les recettes tirées des ventes d'eau aux abonnés ont varié entre 18 M F CFP et 20 M F CFP au cours de la période 2015-2020. Ces recettes se situaient en-deçà des charges de fonctionnement courant du budget annexe de l'eau qui s'établissaient à près de 35 M F CFP en 2020.

Graphique n° 6 : Montant du produit tiré de la redevance de l'eau entre 2015 et 2020 (M F CFP)



Source : chambre territoriale des comptes, d'après les comptes administratifs et le compte de gestion 2020

Depuis une délibération d'avril 2012, la commune a instauré deux systèmes de facturation de l'eau potable. Les usagers particuliers sont facturés selon un abonnement trimestriel de 600 F CFP auquel s'ajoute le tarif de leur consommation d'eau, fixé à 50 F CFP le m³ et celui de l'assainissement à 137 F CFP le m³. Les consommateurs professionnels (hôtel, gîtes, collège, école, gendarmerie et base nautique) payent un abonnement à 600 F CFP et un tarif de consommation d'eau à 90 F CFP le m³ ainsi qu'un tarif d'assainissement fixé à 137 F CFP le m³.

Par ailleurs, la délibération précise que dans l'attente de l'installation des compteurs, les abonnés payent un forfait annuel de 5 000 F CFP. Ce dispositif est favorable aux abonnés au forfait dont la consommation n'est pas connue, mais dont la facture dépasserait 5 000 F CFP par an s'ils étaient facturés au réel. Dès lors, et conformément à l'observation posée par la chambre lors de son contrôle précédent. La fin de la dualité tarifaire est souhaitable.

En réponse au précédent rapport de la chambre, la commune s'était engagée à délibérer de manière à prévoir une part croissante du financement par les usagers. Une telle délibération n'a pas été prise et les tarifs de facturation de l'eau aux abonnés n'ont pas été modifiés.

Pour mettre en place un tarif plus adapté à la réalité du service rendu, l'élaboration d'une grille tarifaire unifiée pour l'ensemble des usagers doit être déterminée sur la base d'une

étude des coûts du service de l'eau. Les recettes d'exploitation devraient in fine couvrir les besoins de fonctionnement courants de ce budget annexe.

3.3.1.3 Une subvention d'équilibre supérieure aux besoins de fonctionnement du budget de l'eau

Les recettes tirées de la vente d'eau aux abonnés ne suffisant pas à équilibrer le budget, la commune de Hienghène a systématiquement versé une subvention de 26,6 M F CFP depuis son budget principal entre 2015 et 2018. Cette subvention a représenté en moyenne près de 51,5 % des produits de la section de fonctionnement entre 2015 et 2018. Elle était cependant supérieure aux besoins puisque la section de fonctionnement du budget annexe de l'eau a réalisé des excédents entre 2015 et 2018.

Ce n'est qu'en 2019 que la subvention a été diminuée à 23,9 M F CFP. Elle ne représentait alors plus que 48 % des produits de fonctionnement de l'année (49 M F CFP). Pour autant, la subvention de l'année 2020 a été portée à 28,5 M F CFP alors que le résultat de la section de fonctionnement s'est avéré excédentaire de 21,1 M F CFP, ce qui représentait 75 % du montant de cette subvention.

3.3.1.4 Des impayés significatifs sur les redevances d'eau

Le budget de l'eau potable comptabilise des créances clients sur exercice antérieurs pour un montant de 70,76 M F CFP en 2020, nettement supérieur aux produits de fonctionnement courants de l'exercice (55,9 M F CFP). Le cumul des impayés depuis 2015 s'élevait à plus de 255 M F CFP en 2020.

Tenant compte des sommes qu'il reste possible de récupérer au titre des années non couvertes par la prescription (c'est-à-dire postérieures à 2017 à la date du présent rapport), la chambre invite la commune de Hienghène à s'accorder avec le comptable sur la mise en place de modalités de recouvrement adaptés à la réalité sociale du territoire communal qui se caractérise par un éloignement des populations du centre de paiement et une distribution variable du courrier. La mise en place d'un service itinérant de recouvrement pourrait, par exemple, permettre un paiement plus rapide des factures.

Tableau n° 18 : Créances clients du budget de l'eau

En M F CFP	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Compte 4114- Clients exercices antérieurs au 31/12 de chaque exercice	22,09	30,21	32,99	44,81	56,03	70,76

Source : chambre territoriale des comptes, d'après les comptes administratifs et le compte de gestion 2020

3.3.1.5 Le budget annexe des ordures ménagères

En novembre 2015, une délibération du conseil municipal a déterminé la tarification du service de collecte des ordures ménagères. Pour les particuliers bénéficiant d'un ramassage par semaine, le tarif est fixé à 3000 F CFP par semestre. Le tarif s'élève à 7000 F CFP pour les particuliers concernés par deux ramassages hebdomadaires.

Cette délibération prévoit par ailleurs, un tarif unique de 20 000 F CFP par semestre pour les professionnels.

Le budget annexe des ordures ménagères, créé en 2017 par la commune, a repris ces modalités de tarification. Les produits issus de la tarification s'établissaient à 3,7 M F CFP en 2017 et à 3,4 M F CFP en 2018 et 2019 et 2,04 M F CFP en 2020.

Tout comme le budget annexe de l'eau, les produits du budget annexe des ordures ménagères sont abondés d'une subvention d'équilibre versée par le budget principal de la commune en raison de tarifs qui ne couvrent pas les coûts d'exploitation du service. La subvention du budget principal s'est élevée à 19,12 M F CFP en 2017, 18,7 M F CFP en 2018 puis 25,5 M F CFP en 2019 et 31,58 M F CFP en 2020.

Le budget des ordures ménagères ne supporte qu'un montant de 0,74 M F CFP d'impayés sur exercices antérieurs.

Tableau n° 19 : Résultat de fonctionnement et d'investissement du budget annexe des ordures ménagères

Section de fonctionnement (M F CFP)	2017	2018	2019	2020	Variation
Produits	22,80	22,11	28,89	33,60	10,80
Charges	14,67	18,38	23,02	32,85	18,18
Résultat	8,13	3,74	5,87	0,75	- 7,38

Section d'investissement (M F CFP)	2017	2018	2019	2020	Variation
Produits	0	0	5,75	11,84	6,09
Charges	0	2,03	5,84	9,05	7,02
Résultat	0	-2,03	-0,10	2,79	4,82

Source : chambre territoriale des comptes, d'après les comptes administratifs et le compte de gestion 2020

3.3.2 Une trajectoire d'équilibre à définir

L'article L.322-1 du code des communes de la Nouvelle-Calédonie impose un strict équilibre budgétaire des services publics industriels et commerciaux exploités en régie, affermés ou concédés par les communes : « les budgets des services publics à caractère industriel ou commercial exploités en régie, affermés ou concédés, doivent être équilibrés en recettes et en dépenses ».

L'article L. 322-2 prévoit cependant des dérogations au principe de l'équilibre. Le conseil municipal peut ainsi décider une prise en charge des dépenses du service public industriel et commercial dans son budget principal :

- si des exigences conduisent la collectivité à imposer des contraintes particulières de fonctionnement ;
- si le fonctionnement du service public exige la réalisation d'investissements qui, en raison de leur importance et eu égard au nombre d'utilisateurs, ne peuvent être financés sans augmentation excessive des tarifs ;
- si lorsque, après la période de réglementation des prix, la suppression de toute prise en charge par le budget de la commune aurait pour conséquence une hausse excessive des tarifs.

Quel que soit le cas de dérogation, il appartient au conseil municipal de motiver la prise en charge des dépenses des budgets annexe par voie de subvention et de fixer des règles de calcul et des modalités de versement pour l'exercice concerné. Cette prise en charge ne peut avoir pour effet d'aboutir à une compensation pure et simple d'un déficit d'exploitation. Elle revêt un caractère exceptionnel et ne saurait être pérennisée.

De plus, en application de l'article L. 322-4 du code des communes, les communes mettant en œuvre des mesures sociales visant à rendre effectif le droit d'accéder à l'eau potable et à l'assainissement dans des conditions économiquement acceptables par tous, peuvent contribuer à leur financement en prenant en charge dans leur budget propre tout ou partie du montant des dépenses prévues à cet effet, dans la limite de 2 % des montants hors taxes des redevances d'eau ou d'assainissement perçues.

Pour la commune de Hienghène, les subventions versées par le budget principal aux budgets annexes de l'eau et des ordures ménagères n'entraient dans le champ d'aucune des exceptions fixées par l'article L. 322-2 et L. 322-4 du code des communes. Les subventions peuvent être analysées comme pérennes et contreviennent alors au principe d'équilibre des budgets annexes prévu par l'article L. 322-1 du code des communes de la Nouvelle-Calédonie.

Recommandation de régularité n° 5. Définir une trajectoire d'équilibre des budgets annexes sur la base de tarifs issus des coûts d'exploitation, conformément à l'article L. 322-2 du code des communes de la Nouvelle-Calédonie qui prévoit que les budgets des services publics industriels et commerciaux doivent être équilibrés.

4 LE PILOTAGE DE LA GESTION DU PERSONNEL ET DES ACHATS

4.1 L'organisation et le fonctionnement des ressources humaines

La gestion des ressources humaines est confiée à un agent de catégorie C à temps plein. La rédaction de l'ensemble des fiches de postes a été finalisée en 2019 et les mises à jour sont effectuées au cas par cas lorsque la situation le justifie.

La commune de Hienghène a pris, par délibération du 27 mai 2020, un règlement intérieur qui organise les modalités de travail des agents au sein de la collectivité. Il fixe les règles relatives à la présence sur le lieu de travail, l'usage de locaux, l'usage du matériel communal, le temps de travail, la tenue vestimentaire, l'hygiène et la sécurité. Le contenu du règlement reprend, lorsqu'elles existent, les grandes lignes de la réglementation applicable aux sujets qui y figurent³⁴. Certains points ont été complétés par des notes de services, c'est par exemple le cas des modalités d'évaluation annuelle des agents.

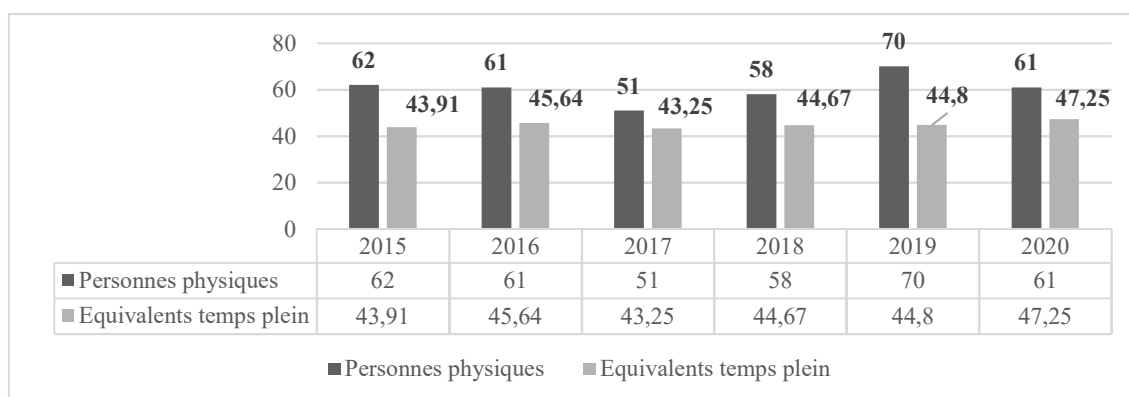
³⁴ L'instruction n'a pas fait apparaître d'écarts à la réglementation.

4.1.1 Les effectifs et le recrutement

4.1.1.1 La structure des effectifs

En 2020, les effectifs de la commune s'établissaient à 61 agents et 47,25 équivalents temps plein (ETP)³⁵, cette situation diffère peu de celle de 2015 avec 62 agents pour 43,91 ETP.

Graphique n° 7 : Effectifs de la commune de Hienghène



Source : chambre territoriale des comptes, d'après les données de la commune

La structure des effectifs est particulière puisque les fonctionnaires titulaires ne représentaient que 7,2 % des ETP en 2015 (soit 3,16 ETP) et 9,1 % des ETP en 2020 (soit 4,33 ETP).

La commune est donc majoritairement composée de personnels contractuels qui représentaient 92,8 % des ETP communaux en 2015 et 90,8 % en 2020.

Les personnels en contrat à durée indéterminée (CDI) étaient les plus nombreux et composaient près de 80 % des effectifs en 2020. Les contractuels à durée déterminée (CDD) représentaient 11 % des effectifs. La part des personnels en CDI dans les effectifs totaux a progressé de manière constante entre 2015 et 2020 et celle des CDD a diminué depuis 2017.

Tableau n° 20 : Poids des personnels contractuels dans les effectifs totaux

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Part des non titulaires (ETP contractuels/ETP)	92,80 %	94,35 %	95,38 %	95,52 %	95,18 %	90,84 %
Part des CDI (ETP en CDI/ETP)	69,28 %	67,70 %	76,67 %	77,43 %	79,20 %	79,89 %
Part des CDD (ETP en CDD/ETP)	23,53 %	26,64 %	18,71 %	18,09 %	15,98 %	10,94 %

Source : chambre territoriale des comptes, d'après les données obtenues de la commune

L'ensemble des effectifs (c'est-à-dire les fonctionnaires et les contractuels de la commune) était composé de 92 % de personnels de catégorie C. Depuis 2018, aucun personnel de catégorie A n'est présent dans la commune, le poste de secrétaire général est occupé par un

³⁵ Un équivalent temps plein correspond au volume de travail théorique réalisé par un agent à temps plein sur l'année, volume qui peut être réalisé par un ou plusieurs agents physiques.

fonctionnaire de catégorie B. La totalité des personnels de catégorie B est affectée dans les services administratifs. L'encadrement des services techniques est assuré par du personnel de catégorie C.

Tableau n° 21 : Dispersion des effectifs par catégorie d'emploi

En ETP	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Variation
Catégorie A	2,16	2,58	0,92	0	0	0	- 2,16
Catégorie B	3	3,42	3	3,4	4	3,92	0,92
Catégorie C	38,75	39,64	39,33	41,27	40,8	43,33	4,58
ETP totaux	43,91	45,64	43,25	44,67	44,8	47,25	3,34
Part de la catégorie C	88,2 %	86,9 %	90,9 %	92,4 %	91,1 %	91,7 %	3,5

Source : chambre territoriale des comptes, d'après les données de la commune

Les services techniques représentaient 68 % des effectifs en 2020.

Tableau n° 22 : Dispersion des effectifs par secteur d'activité

En ETP	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Variation
Administratifs	15,25	17,06	13,08	13,31	12,05	15,08	- 0,17
Services technique et entretien	28,66	28,58	30,17	31,36	32,75	32,17	3,51
<i>dont routes et bâtiments</i>	<i>7,83</i>	<i>7,58</i>	<i>6,25</i>	<i>8,08</i>	<i>9,58</i>	<i>8,17</i>	<i>0,34</i>
<i>dont nettoyage des écoles</i>	<i>13,83</i>	<i>13,33</i>	<i>15,5</i>	<i>14</i>	<i>14,17</i>	<i>14,25</i>	<i>0,42</i>
<i>dont régie des eaux</i>	<i>4,08</i>	<i>4,5</i>	<i>4</i>	<i>3,84</i>	<i>4</i>	<i>4</i>	<i>-0,08</i>
Total	43,91	45,64	43,25	44,67	44,8	47,25	3,34

Source : chambre territoriale des comptes, d'après les données de la commune

4.1.1.2 Les recrutements

La délibération n° 486 du 10 août 1994 portant création du statut général des fonctionnaires des communes de Nouvelle-Calédonie fixe le régime juridique applicable aux modalités de recrutement aux emplois permanents et non permanents dans les communes de la Nouvelle-Calédonie.

L'article 11 précise à cet effet : « 1. Les emplois permanents de l'administration des Communes et de leurs établissements publics sont occupés par des fonctionnaires régis par le présent statut ainsi que par des agents régis par la Convention Collective des Services Publics.

2. Par dérogation au paragraphe précédent, les emplois publics peuvent être pourvus par des non-fonctionnaires lorsque la nature des fonctions ou les besoins du service le justifient dans les cas suivants :

a) lorsqu'il n'existe pas de corps de fonctionnaires susceptibles d'assurer ces fonctions ou lorsqu'il s'agit de fonctions nouvellement prises en charge par l'administration ou nécessitant des connaissances techniques hautement spécialisées ;

- b) pour assurer le remplacement momentané de titulaires indisponibles ou pour faire face temporairement et pour une durée maximale d'un an à la vacance d'un emploi qui ne peut être immédiatement pourvu dans les conditions prévues par la présente délibération ;
- c) lorsqu'un emploi, quoique permanent, n'implique qu'un service à temps partiel ;
- d) pour faire face à un besoin saisonnier ou occasionnel qui ne peut être assuré par des fonctionnaires ;
- e) pour occuper les emplois visés aux articles 2 et 3 de la délibération n° 234 du 13 décembre 2006 portant dispositions particulières à certains emplois administratifs de direction des collectivités et établissements publics de Nouvelle-Calédonie. ».

L'article 12.4 de cette délibération prévoit en outre, que « Tout vacance d'emploi permanent doit faire l'objet d'une publicité à peine de nullité des nominations qui y seraient prononcées. ».

Les emplois permanents

Pour les emplois permanents, la chambre a vérifié le respect du principe de l'égal accès de tous à l'emploi public, en application des conditions rappelées ci-dessus.

En sus de cinq agents fonctionnaires, la commune de Hienghène employait en 2020, 38 personnes en contrats à durée indéterminée (37,75 ETP).

Ces emplois permanents représentaient 42,08 ETP en 2020 soit 89 % des effectifs (47,25 ETP). Cette part s'établissait à 76 % en 2015 (soit 33,58 ETP sur 43,91 ETP).

Tableau n° 23 : Dispersion des effectifs permanents (en individus et en ETP)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Nombre de personnes fonctionnaires (ETP)	4 (3,16)	3 (2,58)	2 (2)	2 (2)	4 (2,16)	5 (4,33)
Nombre de personnes en contrats à durée indéterminée (ETP)	32 (30,42)	33 (30,9)	35 (33,16)	35 (34,59)	40 (35,48)	38 (37,75)

Source : chambre territoriale des comptes, d'après les données de la commune

Entre 2015 et 2020, la commune a conclu 10 contrats à durée indéterminée qui succédaient à des contrats à durée déterminée conclus avec ses agents. Sur les cinq contrats signés en 2019, quatre relevaient de personnels affectées à la mission « routes » dans les services techniques.

En 2020, sur les 38 contrats à durée indéterminée, 34 relevaient de la convention collective des services publics³⁶ applicable aux personnels ouvriers et assimilés des services publics du territoire, qui prévoit par son article 19 que tout recrutement effectué à ce titre est réalisé pour « une durée indéterminée ». Pour les quatre autres, les contrats conclus ne précisaient

³⁶ Convention collective du 10 septembre 1959 applicable aux personnels ouvriers et assimilés des services publics du territoire.

pas si le recrutement était justifié par l'une des situations dérogatoires prévues par l'article 11 de la délibération n°486 du 10 août 1994.

Par ailleurs, l'examen des situations réalisé par la chambre à travers les pièces des dossiers de ces agents a fait apparaître que, pour la personne affectée au service des marchés publics, le contrôle de légalité avait relevé l'absence de publicité de vacance de poste en amont de la signature du premier contrat à durée indéterminée qui lui avait été proposé en 2015. A la suite de cette observation, la commune a régularisé la situation en respectant les dispositions de la délibération n° 486 du 10 août 1994.

La chambre rappelle aussi que les contrats à durée indéterminée doivent notamment mentionner le motif dérogatoire qui a justifié leur conclusion et ne peuvent être conclus qu'après une publicité relative à la vacance du poste.

Le respect de la réglementation conditionne la sécurité juridique des nominations prononcées. Le tribunal administratif saisi en cas de recours contentieux, pourrait en effet conclure à la nullité des contrats de travail qui ne seraient pas conformes à la réglementation.

Les emplois non permanents

Entre 2015 et 2020, le volume de contrats à durée déterminée actifs présentait des variations notables d'une année à l'autre.

Tableau n° 24 : Effectif de contrats à durée déterminée en personnes et ETP

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Nombre de personnes en CDD (en ETP)	26 (10,33)	25 (12,16)	14 (8,09)	21 (8,08)	26 (7,16)	18 (5,17)

Source : chambre territoriale des comptes, d'après les données de la commune

Le code du travail de la Nouvelle-Calédonie s'applique aux communes et fixe notamment les motifs et les conditions qui encadrent leur capacité à conclure un contrat de travail à durée déterminée.

L'article Lp 123-2 du code du travail prévoit ainsi neuf cas dans lesquels un tel recrutement peut être réalisé :

« 1° Absence temporaire ou suspension du contrat de travail d'un salarié, ne résultant pas d'un conflit collectif de travail, et notamment pour congés payés, congé de maternité ou d'adoption, congé parental d'éducation, congé pour création ou reprise d'entreprise, congé sabbatique, congé de formation, absences consécutives à la maladie ou à un accident, absences autorisées, absences irrégulières ou injustifiées, absence pendant une période d'une durée limitée résultant du passage à temps partiel d'un salarié qui travaille habituellement à temps plein ;

2° Accroissement exceptionnel et temporaire de l'activité ;

3° Exécution d'une tâche occasionnelle précisément définie et non durable ;

4° Lorsque le contrat est conclu au titre des dispositions légales destinées à favoriser le recrutement de certaines catégories de demandeurs d'emploi ;

5° Lorsque l'employeur s'engage, pour une durée limitée à un an et dans des conditions fixées par délibération du congrès, à assurer un complément de formation professionnelle au salarié ;

6° Emplois à caractère saisonnier ou secteurs connaissant des augmentations d'activités cycliques ;

7° Emplois pour lesquels, dans certains secteurs d'activités définis par délibération du congrès, il est d'usage constant de ne pas recourir au contrat à durée indéterminée en raison du caractère par nature temporaire de ces emplois ;

8° Attente de l'entrée en service effective du salarié recruté par contrat à durée indéterminée au terme d'une formation professionnelle ou dans l'attente de l'organisation et des résultats définitifs d'un concours de recrutement dans la fonction publique ;

9° Contrats conclus avec des jeunes pour une période comprise dans leurs vacances scolaires ou universitaires. ».

Le formalisme des contrats à durée déterminée est fixé par l'article Lp 123-3 du code du travail de la Nouvelle-Calédonie qui prévoit que : « Le contrat de travail à durée déterminée est établi par écrit. Il comporte la définition précise du motif pour lequel il est conclu et, le cas échéant, un terme fixé dès sa conclusion. À défaut, il est réputé conclu pour une durée indéterminée.

Il comporte également les indications suivantes :

1° Le nom et la qualification de la personne remplacée lorsqu'il est conclu en raison d'un remplacement ;

2° Lorsqu'il comporte un terme précis, la date d'échéance du terme et le cas échéant, une clause prévoyant le report du terme ;

3° La désignation du poste de travail ou de l'emploi occupé ;

4° La durée de la période d'essai éventuellement prévue. »

L'examen des contrats à durée déterminée conclus par la commune de Hienghène de 2015 à 2020³⁷ permet d'observer que jusqu'en 2018, les contrats comportaient plusieurs faiblesses³⁸ :

- la référence au code du travail ne figurait pas dans les contrats ;
- les motifs des embauches n'étaient pas systématiquement inscrits et leur absence était préjudiciable à la vérification du motif de recours à un contrat à durée déterminée ;
- la fonction et la qualification de l'emploi n'était pas toujours mentionnée ;
- la durée du contrat n'était pas systématiquement renseignée ;
- au moins un contrat comportait une clause de reconduction tacite pour une durée totale de trois ans alors que le code du travail limite la durée de chaque contrat à une année³⁹.

³⁷ Le contrôle sur pièces a porté sur un échantillon de 35 contrats de travail à durée déterminée conclus par la commune de Hienghène entre 2015 et 2020.

³⁸ Celles-ci ont fait l'objet de lettres d'observations du comptable de la commune de Hienghène en date du 6 septembre 2018 et du 1^{er} octobre 2018.

³⁹ Pour ce cas précis, un nouveau contrat a été conclu.

Les contrats rédigés depuis 2019 sont basés sur un modèle qui a été retravaillé par la commune. La rédaction des contrats à durée déterminée revêt un formalisme plus satisfaisant que celui qui existait jusqu'en 2018.

Cependant, ces contrats ne satisfont toujours pas à l'ensemble des conditions prévues par l'article Lp 123-3 du code du travail de la Nouvelle-Calédonie. Si les dates de début et de fin des missions, la désignation du poste et la période d'essai sont effectivement inscrites dans les contrats, les indications relatives au nom et à la qualification de la personne remplacée ne sont pas précisées lorsqu'il s'agit de pourvoir temporairement à un remplacement.

Les défaillances qui persistent dans la conclusion et la rédaction des contrats de travail à durée déterminée font courir le risque d'une requalification de ces contrats en contrats à durée indéterminée, en application de l'article Lp 123-18 du code du travail qui prévoit qu'« est réputé à durée indéterminée tout contrat conclu en méconnaissance des dispositions des articles Lp. 123-2 et Lp. 123-3. ».

L'article LP 123-2 du code du travail prévoit que « La durée totale du contrat à durée déterminée ne peut excéder un an, compte tenu, le cas échéant de ses renouvellements. Cette durée peut être portée, à titre exceptionnel à trois ans dans les cas prévus aux 1°, 3°, 4°, 8° et 10°, dans la limite de trois renouvellements maximum. Dans l'hypothèse mentionnée au 3°, à titre dérogatoire, l'inspecteur du travail peut exceptionnellement, après avis du comité d'entreprise ou des délégués du personnel, autoriser un dépassement de la durée maximale de douze mois, sans que la durée totale du contrat excède la durée maximale de trois ans ».

L'examen de chaque contrat à durée déterminée signés par la commune entre 2015 et 2020 révèle que la part des contrats dont la durée était inférieure ou égale à une année a progressé de 46 % en 2015 à 81 % en 2017 puis 89 % en 2020. Cette observation traduit le travail d'amélioration qui a été réalisé dans la gestion des contrats à durée déterminée par la mairie depuis 2018.

En 2020, sur les 16 contrats à durée déterminée actifs au cours de l'exercice, 11 étaient des contrats d'une durée inférieure ou égale à un mois.

Tableau n° 25 : Nombre de contrats inférieurs ou égaux à un an conclus entre 2015 et 2020

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Contrats à durée déterminée inférieurs ou égaux à un an	12	12	6	17	23	16
Part dans le total des contrats à durée déterminée	46,1 %	48 %	42,8 %	80,9 %	88,5 %	89 %

Source : chambre territoriale des comptes, d'après les données de la commune

4.1.2 L'absentéisme

Pour l'absentéisme, deux indicateurs sont renseignés par la commune depuis 2019 : le taux d'absentéisme pour maladie ordinaire et le taux d'absentéisme pour les autres causes.

Tableau n° 26 : Taux d'absentéisme par type de cause

%	2019	2020
Maladie ordinaire	3,24	2,13
Autres causes	3,6	2,53

Source : Chambre territoriale des comptes, d'après les données obtenues de la commune

La commune envisage de conduire des entretiens avec les agents qui sont sujet à des absences régulières et organiser davantage de visites médicales.

La chambre invite la commune à produire une communication annuelle au conseil municipal sur le thème des conditions de travail et des arrêts de travail ainsi que des coûts qu'ils ont engendrés. Ce bilan devrait permettre à la commune d'identifier et d'engager des actions visant à réduire les absences afin d'en limiter les conséquences financières.

4.1.3 L'évaluation professionnelle

Les entretiens annuels d'échange ne sont pas réalisés systématiquement tous les ans par la commune de Hienghène. Depuis 2017, seule une dizaine d'entretiens sont réalisés chaque année. Les comptes rendus des entretiens annuels d'évaluation et les fiches de postes sont placés spécifiquement dans des classeurs prévus à cet effet.

Cette défaillance est dommageable : ces entretiens permettent à chaque agent d'échanger avec son responsable sur les réalisations de l'année écoulée, de discuter des objectifs de l'année à venir, d'exprimer son ressenti sur les conditions de travail et d'exposer ses besoins de formations. Pour le responsable, cet échange permet de s'assurer de la cohérence de la fiche de poste avec les missions de l'agent, de fixer avec lui les objectifs à venir et de formuler, à partir d'un dialogue, des observations et des attendus sur la manière de servir et sur les conditions de travail. En outre, l'entretien annuel est le moment privilégié pour aborder les souhaits de mutation ou de promotion ainsi que tout autre élément qui concerne la carrière de l'agent ou son rapport au travail.

Tenant compte de l'importance que les entretiens annuels d'échanges représentent pour le bon fonctionnement de la commune, une note de service du maire a été signée le 11 janvier 2021 pour rappeler l'esprit de cet entretien, les personnes concernées, les éléments qu'il convient de préparer en amont du rendez-vous, les différents moments que doit comporter l'entretien annuel et les attendus auxquels il doit répondre.

La chambre invite la commune de Hienghène à engager chaque année une campagne exhaustive d'entretiens annuels d'échange professionnels pour chaque agent concerné.

4.1.4 La formation

Il n'existe pas de plan de formation des agents municipaux voté chaque année par le conseil municipal. Le recensement des formations suivies par les agents n'est pas réalisé et le bilan des formations n'est donc pas disponible.

Le budget consacré à la formation des agents communaux a beaucoup varié au cours de la période sous revue et s'établissait à 1,2 M F CFP en 2020, soit 0,5 % des dépenses de personnel.

Tableau n° 27 : Dépenses de formation pour le personnel communal

En M F CFP	2016	2017	2018	2019	2020
Dépenses de formation	3,63	0,16	3,64	3,77	1,19

Source : chambre territoriale des comptes, d'après les données de la commune

La commune doit établir chaque année un plan de formation basé sur les besoins exprimés par les agents et le personnel d'encadrement au cours des entretiens annuels d'échange ainsi que sur les priorités déterminées par l'exécutif municipal. Ce plan doit être voté par le conseil municipal.

En outre, l'organisation d'un suivi statistique des formations s'avère indispensable pour communiquer un bilan annuel relatif à cette thématique au conseil municipal.

Par ailleurs, le droit à la formation des élus municipaux est déterminé par l'article L.121-37 du code des communes de la Nouvelle-Calédonie⁴⁰. Cet article prévoit qu'un tableau récapitulatif des actions de formation des élus financées par la commune est annexé au compte administratif et doit donner lieu à un débat annuel sur la formation des membres du conseil municipal.

Recommandation de performance n° 3. Élaborer dès 2022 plan de formation des conseillers municipaux en application de l'article L. 121-37 du code des communes de la Nouvelle-Calédonie et un plan de formation des personnels de la commune qui fera l'objet d'une délibération du conseil municipal. Ce plan devra être révisé tous les ans en fonction des besoins identifiés notamment lors des entretiens annuels d'échange.

4.2 La régularité et la qualité de la commande publique

Jusqu'au 31 décembre 2019, les règles de mise en concurrence et de marchés publics étaient établies par la délibération n°136 du 1^{er} mars 1967 portant réglementation des marchés publics. À compter du 1^{er} janvier 2020, la réglementation en cette matière est fixée par la délibération n°424 du 20 mars 2019.

Les dispositions de la délibération du 1^{er} mars 1967 encadraient la commande publique. L'article 1^{er} de ce texte prévoyait alors que « Toute dépense publique se rapportant à un objet unique nettement déterminé, dont la fourniture ou l'exécution est assurée à la Nouvelle-Calédonie, aux provinces, aux communes de Nouvelle-Calédonie et à leurs établissements publics par une personne physique ou morale doit donner lieu à un marché

⁴⁰ Une formation a notamment été proposée aux élus en 2020.

soumis aux règles fixées ci-après, sauf dispositions contraires prévues par délibération du congrès dès lors que son montant excède 20 000 000 F CFP. ».

Pour les achats réellement inférieurs au seuil de 20 M F CFP, le tribunal administratif de la Nouvelle-Calédonie a rappelé avec l'arrêt « Gemco », du 16 mai 2019, que le respect des règles de libre accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures est applicable dès le premier franc de dépense. La commune doit donc organiser une publicité minimale ou, à tout le moins, organiser une consultation simplifiée auprès de plusieurs fournisseurs pour engager valablement la collectivité.

4.2.1 L'organisation et le suivi de la commande publique

La commune ne dispose d'aucune politique d'achat délibérée par le conseil municipal et ne dispose pas de règlement de la commande publique. Elle ne prévoit pas de stratégie d'achat et n'organise pas de recensement annuel des besoins pour programmer les commandes de l'année. Ces carences ont eu des incidences sur la qualité des achats effectués pour des montants inférieurs à 20 M F CFP qui sont soumis au principe de l'égal accès à la commande publique dès le premier franc.

Le suivi des marchés public de la commune de Hienghène dont le montant est au moins égal à 20 M F CFP, est assuré par un agent de catégorie C placé sous la responsabilité du responsable du service technique. La fiche de poste indique que « le gestionnaire des marchés publics gère administrativement et financièrement les marchés publics en liaison avec les services concernés. Il gère les contrats administratifs de la commune, ce qui fait de lui l'interlocuteur privilégié des assurances, prestataires et locataires. ».

Les activités confiées à cette personne sont la gestion des marchés formalisés (planification, rédaction des documents de consultation et de publication des marchés, participation à l'analyse des offres, suivi de l'exécution, contrôle et notification des marchés, suivi budgétaire, gestion des renouvellements et reconductions, veille juridique) et la gestion des contrats administratifs (gérer et suivre l'ensemble des contrats de la commune tels que les baux d'habitation et commerciaux).

Cette organisation appelle principalement trois observations :

- les marchés sans formalisme n'entrent pas dans le périmètre de ce poste ;
- l'agent est placé sous la responsabilité du service technique alors que la commande publique n'est pas uniquement réalisée par ce service ;
- les missions confiées à un seul agent de catégorie C paraissent disproportionnées par rapport aux risques juridiques encourus par la commune dans le domaine de la commande publique.

Jusqu'en 2020, l'enregistrement des commandes passées dans le cadre d'une procédure formalisée était réalisé sous forme manuelle : chaque marché était noté dans un cahier dont les premières pages ont été renseignées en 1992. Le cahier permettait de prendre connaissance du numéro unique attribué à chaque marché, de sa date de signature, du nom du fournisseur ainsi que de l'objet et du montant de la commande.

À partir du premier trimestre 2021, la responsable des marchés a recopié ces informations dans un fichier informatique et a organisé le suivi des marchés dans ce même fichier à partir

des mêmes informations que celles qui figuraient dans le cahier alors que l'outil informatique aurait pu permettre d'enrichir l'information disponible sur certains éléments (date de fin de marché, nombre de lots, avenants, modalités de publicité, nombre d'offres reçues et examinées, date de la commission d'appel d'offre, éventuels contentieux en cours).

En outre, ces informations ne sont connues que du service des marchés et leur diffusion n'est pas assurée. Cette absence de communication peut conduire à une méconnaissance de l'existence des marchés, en particulier par le service financier.

4.2.2 L'analyse d'un échantillon de marchés formalisés

La chambre a procédé à la vérification de quatorze marchés formalisés (soit 20 % du nombre total de marchés conclus entre 2015 et 2020) en s'attachant à couvrir les différents types d'achats.

4.2.2.1 Un exemple d'accompagnement pour un marché complexe

Pour les marchés les plus complexes, c'est-à-dire les marchés allotis ou à bons de commande, la commune a, dans certains cas, sollicité l'accompagnement du service technique d'assistance aux communes (STAC)⁴¹ ou d'un bureau d'étude pour l'assister dans la rédaction des documents du marché, notamment dans le rapport d'analyse des offres. Cette pratique permet à la commune de Hienghène de réduire les risques d'irrégularité ou de contentieux, dans un contexte où son service des marchés ne dispose que de peu de moyens.

C'est ainsi, par exemple, que le marché de renouvellement du réseau de distribution d'eau potable de Tanghène, notifié le 19 juillet 2017 a bénéficié de l'assistance à maîtrise d'ouvrage du STAC et que sa maîtrise d'œuvre a été confiée à un bureau d'étude. Ce marché d'un montant définitif de 56,11 M F CFP comportait une tranche ferme (44,21 M F CFP) et une tranche conditionnelle (11,90 M F CFP). Le classement des offres résultait d'une note pondérée entre le montant (40 %), la valeur technique (40 %) et les délais de réalisation (20 %). L'assistance à maîtrise d'ouvrage a permis à la commune de réaliser une analyse précise et conforme au règlement particulier de l'appel d'offre des trois offres remises dans les délais⁴².

4.2.2.2 Deux exemples de vices de procédure dans la signature d'un marché

La commune a lancé un appel d'offres le 2 février 2019 pour la rénovation d'une route municipale. Après analyse des offres, la commune a retenu la réponse la plus économiquement avantageuse pour un montant de 212,3 M F CFP. Toutefois, la notification du marché signée par le maire a été entachée d'un vice de procédure, relevé par le contrôle

⁴¹ Une subdivision administrative Nord, placée sous l'autorité du commissaire délégué de la République pour la province Nord, exerce notamment l'assistance technique aux communes qui comprend l'aide technique apportée aux collectivités en matière d'ingénierie, en maîtrise d'œuvre ou en assistance à maîtrise d'ouvrage

⁴² Elle a permis de relever qu'une des offres comportait quatre erreurs entre les prix figurant dans le détail quantitatif estimatif et ceux inscrits dans le bordereau de prix pour la tranche ferme, et treize erreurs de ce type pour la tranche conditionnelle.

de légalité. L'irrégularité résultait de l'absence d'habilitation délivrée en amont par le conseil municipal pour l'autoriser à engager la commune dans ce contrat.

Un dysfonctionnement identique a eu lieu en janvier 2021 dans le cadre d'un marché relatif aux travaux de fermeture et de réhabilitation du dépotoir communal conclu pour un montant de 80,27 M F CFP TTC. La notification de ce marché fut qualifiée d'irrégulière par le contrôle de légalité puisque le maire ne disposait d'aucune habilitation du conseil municipal pour signer cet engagement juridique.

À titre correctif, deux délibérations du conseil municipal habilitant le maire de la commune à signer chacun des marchés suscités ont été adoptées afin de lui permettre de notifier ces marchés en toute légalité. Ces écarts à la réglementation révèlent la nécessité de sécuriser la procédure de commande publique, en particulier au stade de la signature des éléments du marché.

4.2.2.3 Un exemple de marché prolongé de manière irrégulière

Le 13 mai 2014, la commune de Hienghène a conclu un marché public pour réaliser du transport fluvial de passagers. L'objet du marché était de permettre à des habitants de certaines tribus qui disposent d'un accès à la rivière de se déplacer jusqu'au centre de la commune par la voie fluviale, en particulier pour se rendre au marché ou au bureau de l'aide médicale.

Le montant du marché s'élevait à 7,25 M F CFP et l'article 4 du cahier des clauses administratives particulières précisait que la durée du marché était de trois années à compter de l'ordre de service qui avait été notifié le 19 janvier 2016.

Un avenant du 9 janvier 2019 a prévu la prolongation du marché pour la période du 1^{er} janvier 2019 au 31 décembre 2019 pour un montant de 5,28 M F CFP. Outre le dépassement du terme, le montant prévu n'était pas conforme au prix fixé initialement pour la première période, qui s'établissait à 2,41 M F CFP pour chacune des trois premières années.

Cette mauvaise pratique, relevée par le trésorier⁴³, a conduit la commune à passer un nouveau marché public afin de se placer en conformité avec les règles de la commande publique.

4.2.2.4 Le suivi défaillant des marchés d'entretien de la voirie communale

Afin de mesurer l'ampleur du risque, la chambre a vérifié la complétude des informations détenues par le service des finances à partir d'un exemple. La vérification a porté sur le premier poste de dépenses de la commune qui fait l'objet de prestations confiées à des tiers : l'entretien des abords des routes municipales, des voies urbaines et des accès à la commune de Hienghène.

Entre 2015 et 2020, les charges d'entretien de la voirie communale formaient le troisième poste de dépenses de fonctionnement de la commune, après les charges de personnel et la subvention à la caisse des écoles. Ces dépenses, comptabilisées au compte 61523 « entretien et réparations des voies et réseaux », s'établissaient à 47,1 M F CFP en 2015 (soit 8,1 % des charges réelles de fonctionnement) et 31,6 M F CFP en 2020 (soit 5,3 % des charges réelles

⁴³ Trésorerie de Poindimié, lettre d'observation n°15/2019.

de fonctionnement). Celles-ci constituaient de facto, la première charge de fonctionnement payée à des fournisseurs par la commune de Hienghène.

Tableau n° 28 : Dépenses d'entretien de la voirie communale de 2015 à 2020 (M F CFP)

En M F CFP	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Cumul
Dépenses d'entretien de la voirie communale	47,08	49,20	43,26	35,38	48,73	31,59	255,23

Source : chambre territoriale des comptes, d'après les comptes de gestion

Entre 2015 et 2020, une trentaine de fournisseurs a été sollicitée par la commune. Près de 90 % du montant de ces commandes a été réalisé dans le cadre d'appels d'offre à travers des marchés à lots. Le dernier marché en cours a fait l'objet d'une publication le 13 mars 2018 et comportait huit lots.

La chambre a vérifié la capacité du service des finances et du service des marchés à suivre la justification juridique des montants versés aux entreprises titulaires de ce marché. Afin de simplifier la comparaison, l'analyse a porté sur les montants versés aux trois principales entreprises qui représentaient un cumul de 124,5 M F CFP au cours de la période 2015 à 2020 sur un total de 225,2 M F CFP, soit 55 % du montant.

La méthode utilisée par ces deux services a été différente : le service des finances a recherché l'existence d'une référence à un marché dans les mandats, tandis que le service des marchés a consulté le listing des marchés passés avec chacun de ces trois fournisseurs au cours de la période.

Le service des finances n'a pas pu rapprocher la totalité des factures payées aux trois principales entreprises avec l'existence d'un ou plusieurs marchés publics, révélant ainsi une circulation défailante de l'information entre le service des finances et le service des marchés. La commune ne dispose donc pas d'une organisation qui permet à son service des finances de posséder la connaissance précise des marchés conclus par la commune, y compris pour les dépenses les plus élevées. Cette information est pourtant indispensable pour la justification des mandats. La mise en place d'un fichier unique et partagé, regroupant les informations de chaque marché serait une source d'amélioration du suivi de la commande publique.

La chambre invite la commune de Hienghène à se doter d'un logiciel de gestion des marchés publics qui permettrait un suivi en temps réel des informations. Cet équipement facilitera la centralisation des données des achats et rendra possible des requêtes par fournisseur, par type de commande ou par type de prestation ou de produit. Ce logiciel pourra également servir à mieux formaliser le suivi de la procédure d'achat du stade de la préparation de la commande jusqu'à la notification.

4.2.3 L'analyse d'un échantillon de marchés passés sans formalisme

Les achats sur commande de la commune de Hienghène font l'objet d'une « fiche de demande d'engagement » renseignée par le service qui sollicite l'achat. Cette fiche lui permet de préciser l'objet de la demande et la référence à trois devis qu'il a sollicité (nom de l'entreprise, numéro du devis, date du devis et montant) et qu'il a classé par ordre de

choix. Elle est soumise à l'avis conforme du secrétaire général à qui il appartient de déterminer le chapitre et l'article de l'imputation budgétaire. Enfin, si le secrétaire général donne un avis favorable, le service des finances attribue un numéro d'engagement et l'achat est effectué.

La chambre a opéré un contrôle de 26 fiches d'engagement signées entre 2015 à 2020.

Une fiche de demande d'engagement a été renseignée pour justifier le recours à un fournisseur dans le cadre de l'acquisition et la pose d'une charpente métallique en kit en avril 2021. Le montant de la prestation qui s'élevait à 7,3 M F CFP a été confié à ce prestataire après avoir justifié de l'existence d'un deuxième devis qui présentait un tarif de 8 M F CFP. Dans ce cas, seuls deux devis ont été recherchés, ce qui semble peu au regard du montant de la dépense.

La chambre a relevé le cas d'un achat de prestation technique sur le réseau d'eau en août 2020, pour un montant de 1,5 M F CFP, réalisé après le renseignement d'un seul devis sur la fiche de demande d'engagement.

La chambre a également noté des cas où la fiche d'engagement n'était pas renseignée. Les exemples retenus sont liés à trois prestations confiées, pour deux d'entre elles à un bureau d'études, et pour l'autre à un cabinet d'architecture. Dans ces trois cas, la commune de Hienghène n'a pas été en mesure de fournir une preuve de publicité ou une fiche d'engagement complétée. Sa propre procédure interne n'a donc pas été suivie

Il s'agit dans le premier cas, d'une commande d'étude en vue de la réalisation du « lotissement tribal de Panie », pour un montant de 5,9 M F CFP contractualisé en novembre 2016. Dans le deuxième cas, le même prestataire a réalisé l'assistance à l'élaboration du plan communal de sauvegarde pour un montant de 3,6 M F CFP en juin 2017.

Un autre cas significatif d'achat réalisé sans aucune publicité ni mise en concurrence, porte sur la réalisation d'une étude relative au « projet de développement urbain » pour un montant de 10,5 M F CFP payé en 2017.

L'existence d'achats de montants significatifs effectués en direct et sans aucune procédure particulière, démontre que la commune de Hienghène ne respecte pas les règles qu'elle s'est fixées. La commune n'offre pas toutes les garanties d'un égal accès à la commande publique pour les fournisseurs ou les prestataires lors des commandes inférieures au seuil des marchés publics.

La méthode de passation de commande utilisée par la commune de Hienghène pour les achats inférieurs au seuil des marchés ne garantit pas « une mise en compétition des prestataires potentiels avec communication claire des règles du jeu »⁴⁴. Dans cette situation, l'exécutif municipal s'expose au risque de porter atteinte à la liberté d'accès et à l'égalité des candidats dans les marchés publics qui caractérise le délit d'octroi d'avantage injustifié (délict de favoritisme).

Pour offrir un meilleur accès à la commande publique, la commune doit ainsi définir des seuils intermédiaires qui déterminent le montant à partir duquel une publicité est réalisée et celui à partir duquel une procédure de mise en concurrence simplifiée est organisée. Il

⁴⁴ Gouvernement, « guide des marchés publics Nouvelle-Calédonie » publié en référence à la délibération n°424 du 20 mars 2019 portant réglementation des marchés publics.

appartiendra ainsi à la commune de Hienghène d'adopter un règlement intérieur pour les commandes sans formalisme qui déterminera les modalités de mise en concurrence. Ce règlement fixera dès le premier franc de dépense les règles d'égal accès à la commande, de publicité, d'analyse des devis et de choix de prestataire.

Recommandation de performance n° 4. Renforcer dès 2021 les modalités de suivi des achats et adopter un règlement intérieur de la commande publique qui déterminera les modalités de publicité, de mise en concurrence et de choix dès le premier franc.

ANNEXES

Annexe 1. Tableau récapitulatif des recommandations proposées et de leur mise en œuvre au cours de la procédure du contrôle des comptes et de gestion du présent rapport

Annexe 2. Bilans et comptes de résultat 2015-2020 de la commune de Hienghène

Annexe 3. Glossaire des sigles utilisés

Annexe 1. Tableau récapitulatif des recommandations proposées et de leur mise en œuvre au cours de la procédure du contrôle des comptes et de gestion du présent rapport

Intitulé	Nature (1)	Domaine (2)	Impact financier (3)	Degré d'importance (4)	Échéance (5)	Degré de mise en œuvre (6)
Recommandation de régularité n° 1. Accompagner les convocations adressées aux membres du conseil municipal d'une note explicative de synthèse sur les affaires qui y seront délibérées, conformément à l'article L.121-10 du code des communes de la Nouvelle-Calédonie et adopter un règlement intérieur en application de l'article L.121-10-1 du même code.	Régularité	Gouvernance et organisation interne		Majeur	2021	Mise en œuvre en cours
Recommandation de régularité n° 2. Compléter le rapport sur les orientations budgétaires avec des éléments relatifs au résultat prévisionnel et aux hypothèses d'évolution des principaux indicateurs financiers et de la dette, conformément à l'article D. 212-7 du code des communes de la Nouvelle-Calédonie.	Régularité	Gouvernance et organisation interne		Important	2022	MOI
Recommandation de régularité n° 3. Renseigner l'ensemble des annexes du compte administratif, en application de l'avant-dernier alinéa de l'article L. 212-3 du code des communes de la Nouvelle-Calédonie.	Régularité	Comptabilité		Très important	2022	MOI
Recommandation de régularité n° 4. Comptabiliser chaque année des dotations aux provisions conformes à l'article D. 221-4 du code des communes de la Nouvelle-Calédonie.	Régularité	Comptabilité		Majeur	2022	NMO
Recommandation de régularité n° 5. Définir une trajectoire d'équilibre des budgets annexes sur la base de tarifs issus des coûts d'exploitation conformément à l'article L. 322-2 du code des communes de la Nouvelle-Calédonie qui prévoit que les budgets des services publics industriels et commerciaux doivent être équilibrés.	Régularité	Situation financière		Très important	2022	NMO
Recommandation de performance n° 1. Engager dès 2021 des actions de réduction de la masse salariale afin de limiter la part des charges de personnel dans les charges réelles de fonctionnement du budget principal.	Performance	Situation financière		Très important	2021	NMO
Recommandation de performance n° 2. Adopter en 2022 un programme pluriannuel d'investissement sur la base d'une priorisation des investissements à réaliser et le doter d'indicateurs de suivi qui permettent de déprogrammer ou de décaler des opérations lorsque la situation financière de la commune l'impose.	Performance	Situation financière		Important	2022	MOI

Intitulé	Nature (1)	Domaine (2)	Impact financier (3)	Degré d'importance (4)	Échéance (5)	Degré de mise en œuvre (6)
Recommandation de performance n° 3. Élaborer dès 2022 plan de formation des conseillers municipaux en application de l'article L. 121-37 du code des communes de la Nouvelle-Calédonie et un plan de formation des personnels de la commune qui fera l'objet d'une délibération du conseil municipal. Ce plan devra être révisé tous les ans en fonction des besoins identifiés notamment lors des entretiens annuels d'échange.	Performance	GRH		Important	2022	NMO
Recommandation de performance n° 4. Renforcer dès 2021 les modalités de suivi des achats et adopter un règlement intérieur de la commande publique qui déterminera les modalités de publicité, de mise en concurrence et de choix dès le premier franc.	Performance	Achats		Majeur	2021	MOC

(1) Nature : Régularité, Performance

(2) Domaines : Achats, Comptabilité, Gouvernance et organisation interne, Situation financière, GRH, Situation patrimoniale, Relation avec des tiers.

(3) Oui (montant estimé le cas échéant), non.

(4) Majeur – Très important – Important.

(5) Echéance recommandée pour la mise en œuvre

(6) Totalemment mise en œuvre (TMO) - Mise en œuvre en cours (MOC) - Mise en œuvre incomplète (MOI) - Non mise en œuvre (NMO) - Refus de mise en œuvre (RMO) - Devenue sans objet (DSO).

Annexe 2. Comptes de résultat et bilans 2015-2020 de la commune de Hienghène**Comptes de résultat**

En F CFP	2015	2016	2017	2018	2019	2020
PRODUITS COURANTS NON INANCIERS						
Impôts et taxes						
Impôts locaux					543 861	2 337 878
Autres impôts et taxes	4 559 244	1 852 154	1 283 881	1 982 583	25 710 039	20 104 199
Production						
Produits des services, du domaine & ventes diverses	25 332 843	37 687 736	25 250 612	24 900 863	21 785 123	21 057 913
Production stockée						
Travaux en régie	40 000 000	60 000 000	60 000 000	60 000 000	56 138 292	72 342 921
Reprise sur amortissements et provisions						
Transferts de charges						
Autres produits	10 350 520	10 405 630	11 402 795	12 349 730	12 335 945	11 501 745
Dotations et subventions						
Dotations de l'Etat	656 098 848	644 840 879	654 712 746	655 391 379	633 576 161	640 006 953
Subventions et participations	12 169 829	14 530 927	20 004 639	18 779 724	164 701	165 561
Autres attributions (péréquation, compensation...)						
TOTAL I	748 511 284	769 317 326	772 654 673	773 404 279	750 254 122	767 517 170
CHARGES COURANTES NON INANCIERES						
Traitements et salaires	160 160 813	159 138 658	144 855 540	148 447 637	153 390 604	168 300 916
Charges sociales	54 504 730	59 403 745	60 083 397	53 779 786	56 153 440	70 591 831
Achats et charges externes	173 426 370	186 907 350	148 917 782	151 713 982	183 829 304	148 961 488
Impôts et taxes	64 082	24 046			44 618	64 547
Dotations aux amortissements						
sur immobilisations	2 755 110	100 915 833	29 049 236		12 432 200	4 641 100
sur charges à répartir						
Dotations aux provisions	1 600 000	1 600 000	1 600 000	1 600 000	1 600 000	1 600 000
Autres charges	18 256 682	19 370 404	19 257 287	20 463 459	20 730 596	18 244 192
Participations et interventions						
Contingents et participations	4 378 156	6 320 890	6 309 134	4 600 320	3 880 911	7 518 595
Subventions	132 914 921	146 183 901	161 157 270	150 564 432	106 526 396	101 189 198
TOTAL II	548 060 864	679 864 827	571 229 646	531 169 616	538 588 069	521 111 867
A - RESULTAT COURANT NON INANCIER (I - II)	200 450 420	89 452 499	201 425 027	242 234 663	211 666 053	246 405 303
PRODUITS COURANTS INANCIERS						
CHARGES COURANTES INANCIERES						
Intérêts et charges assimilées	29 922 728	25 371 475	22 931 426	19 618 749	21 504 515	18 263 938
TOTAL IV	29 922 728	25 371 475	22 931 426	19 618 749	21 504 515	18 263 938

LA COMMUNE DE HIENGHENE : EXERCICES 2015 ET SUIVANTS

En F CFP	2015	2016	2017	2018	2019	2020
B - RESULTAT COURANT INANCIER (III - IV)	- 29 922 728	- 25 371 475	- 22 931 426	- 19 618 749	- 21 504 515	- 18 263 938
A+B - RESULTAT COURANT	170 527 692	64 081 024	178 493 601	222 615 914	190 161 538	228 141 365
PRODUITS EXCEPTIONNELS						
Sur opérations de gestion						
Subventions					2 000 000	
Autres opérations	80 169		789 090		2 822 216	2 348 642
Sur opérations en capital						
Produits des cessions d'immobilisations				1 800 000		420 000
Différences sur réalisations (négatives) reprises au compte de résultat				12 702 000		2 330 000
Autres opérations	21 030 796	293 400	6 532 506	2 122 619	3 331 604	164 891
Reprises sur provisions						
Transferts de charges						
CHARGES EXCEPTIONNELLES						
Sur opérations de gestion						
Subventions					49 444 622	60 117 697
Autres opérations	402 986	1 788 035	463 381	39 329	217 521	1 918 840
Sur opérations en capital						
Valeur comptable des immobilisations cédées				14 502 000		2 350 000
Différences sur réalisations (positives) transférées à l'investissement						400 000
Autres opérations						1 060 000
Dotations aux amortissements et aux provisions						
TOTAL VI	402 986	1 788 035	463 381	14 541 329	49 662 143	65 846 537
C - RESULTAT EXCEPTIONNEL (V - VI)	20 707 979	- 1 494 635	6 858 215	2 083 290	- 41 508 323	- 60 583 004
TOTAL DES PRODUITS (I+III+V)	769 622 249	769 610 726	779 976 269	790 028 898	758 407 942	772 780 703
TOTAL DES CHARGES (II+IV+VI)	578 386 578	707 024 337	594 624 453	565 329 694	609 754 727	605 222 342
RESULTAT DE L'EXERCICE	191 235 671	62 586 389	185 351 816	224 699 204	148 653 215	167 558 361

Source : comptes de gestion de la collectivité

II Bilan

En F CFP	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Autres immobilisations incorporelles	103 838 627	108 367 247	130 541 427	133 315 933	133 626 716	134 229 644
Terrains	197 337 413	197 337 413	197 337 413	197 337 413	218 678 535	218 678 535
Constructions	1 942 248 768	1 942 248 768	1 942 248 768	1 942 248 768	1 942 248 768	1 942 248 768
Constructions sur sol d'autrui	20 401 470	20 401 470	20 401 470	20 401 470	20 401 470	20 401 470
Réseaux, installations de voirie et réseaux divers	4 097 520 265	4 330 637 261	4 411 033 302	4 452 252 579	4 452 252 579	4 452 252 579
Autres immobilisations corporelles	643 837 651	635 145 323	612 190 616	599 688 616	600 321 179	600 274 712
Immobilisations corporelles en cours	1 623 055 264	1 736 117 756	1 844 057 806	2 042 208 498	2 361 884 528	2 577 155 812
réseaux divers					559 335	559 335
Autres immobilisations corporelles						10 146 209
Participations et créances rattachées à des participations	3 950 000	3 950 000	3 950 000	3 950 000	3 950 000	3 950 000
ACTIF IMMOBILISE TOTAL I	8 632 189 458	8 974 205 238	9 161 760 802	9 391 403 277	9 733 923 110	9 959 897 064
Redevables et comptes rattachés	54 100 964	58 942 372	55 496 972	36 185 389	37 054 571	39 328 960
Créances sur l'Etat et les collectivités publiques		82 280	82 280	82 280		
Créances sur budgets annexes, CCAS et caisses des écoles rattachés	5 554 646	6 285 660	215 479	64 708 741	102 628 097	40 777 833
Autres créances	542 324	603 595	553 484	2 558 350	2 514 072	868 768
Disponibilités	52 738 004	17 591 625	33 719 662	26 284 786	59 195 457	72 791 990
ACTIF CIRCULANT TOTAL II	112 935 938	83 505 532	90 067 877	129 819 546	201 392 197	153 767 551
Dépenses à classer et à régulariser	3 120 907	3 121 197	7 204 254	7 513 922	711 014	711 014
COMPTES DE REGULARISATION TOTAL III	3 120 907	3 121 197	7 204 254	7 513 922	711 014	711 014
TOTAL GENERAL (I+II+III)	8 748 246 303	9 060 831 967	9 259 032 933	9 528 736 745	9 936 026 321	10 114 375 629

Source : comptes de gestion de la collectivité

LA COMMUNE DE HIENGHENE : EXERCICES 2015 ET SUIVANTS

En F CFP	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Dotations	991 504 887	991 504 887	991 504 887	991 504 887	991 504 887	991 504 887
Réserves	3 824 752 760	3 979 109 132	4 066 245 542	4 242 791 550	4 465 851 364	4 645 392 425
Report à nouveau (1)	8 113 370	44 992 669	20 442 648	29 248 456	30 887 846	
Résultat de l'exercice (excédent ou déficit) (1) (2)	191 235 671	62 586 389	185 351 816	224 699 204	148 653 215	167 558 361
Subventions transférables	11 643 431	13 400 431	13 400 431	13 400 431	13 400 431	13 400 431
Différences sur réalisations d'immobilisations (3)	- 32 783 030	- 32 783 030	- 32 783 030	- 45 485 030	- 45 485 030	- 47 415 030
Subventions non transférables	3 015 386 777	3 317 923 761	3 399 883 938	3 445 053 822	3 529 628 972	3 668 040 774
ONDS PROPRES TOTAL I	8 009 853 866	8 376 734 239	8 644 046 232	8 901 213 320	9 134 441 685	9 438 481 848
Provisions pour risques	1 600 000	3 200 000	4 800 000	6 400 000	8 000 000	9 600 000
PROVISIONS POUR RISQUES ET CHARGES TOTAL II	1 600 000	3 200 000	4 800 000	6 400 000	8 000 000	9 600 000
Emprunts auprès des établissements de crédits	641 291 268	609 637 874	537 760 607	509 709 611	432 473 422	465 628 560
Emprunts et dettes financières divers	4 131 464	4 451 464	4 402 419	4 712 419	4 732 419	4 831 419
Crédits et lignes de trésorerie				20 000 000	45 000 000	132 675 000
fournisseurs et comptes rattachés	60 587 797	31 694 760	18 802 930	41 632 135	64 817 000	17 886 743
Dettes fiscales et sociales	6 359 611	3 165 576	2 629 893		360 242	331 346
Dettes envers État et collectivités publiques (opérations particulières)	2 295 876				33 817 720	6 429 143
Dettes envers les budgets annexes, CCAS et caisses des écoles rattachés	4 933 153	7 271 440	8 672 712	4 198 868	5 599 597	
Opérations pour le compte de tiers (dettes)						
Autres dettes	1 051 181	11 099 306	341 027	3 628 308	4 509 736	6 696 681
fournisseurs d'immobilisations	10 648 005	8 479 953	35 435 815	35 777 961	200 937 864	29 451 835
Produits constatés d'avance						
DETTES TOTAL III	731 298 355	675 800 373	608 045 403	619 659 302	792 248 000	663 930 727
Recettes à classer ou à régulariser	5 494 082	5 097 355	2 141 298	1 464 123	1 336 636	2 363 054
Ecart de conversion - Passif						
COMPTES DE REGULARISATION TOTAL IV	5 494 082	5 097 355	2 141 298	1 464 123	1 336 636	2 363 054
TOTAL GENERAL (I+II+III+IV)	8 748 246 303	9 060 831 967	9 259 032 933	9 528 736 745	9 936 026 321	10 114 375 629

Source : comptes de gestion de la collectivité

Annexe 3. Glossaire des sigles utilisés

CAF	Capacité d'Autofinancement
CCAS	Centre Communal d'Action Sociale
CDD	Contrat à Durée Déterminée
CDI	Contrat à Durée Indéterminée
DGF	Dotation Globale de Fonctionnement
ETP	Équivalent Temps Plein
FIP	Fonds Intercommunal de Péréquation
FPIC	Fonds National de Péréquation des Ressources Intercommunales et Communales
LO	Loi Organique
LP	Loi du Pays
NC	Nouvelle-Calédonie
STAC	Service Technique d'Assistance aux Communes



Chambre territoriale des comptes de Nouvelle-Calédonie

13 boulevard Vauban - BP 2392 – 98846 Nouméa Cedex

ctnc@crtc.ccomptes.fr

www.ccomptes.fr