

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

COMMUNE DE LIFOU (DREHU)
(Nouvelle Calédonie)

Exercices 2015 et suivants

Observations délibérées le 24 février 2022

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	4
RECOMMANDATIONS.....	6
PREAMBULE.....	7
INTRODUCTION.....	8
1 UNE GOUVERNANCE A AFFERMIR PAR UN CONTROLE INTERNE RENFORCE	11
1.1 Le fonctionnement du conseil municipal.....	11
1.1.1 Les projets de mandature	11
1.1.2 Les commissions.....	12
1.1.3 La formation des élus.....	12
1.1.4 Les partenariats et jumelages	13
1.2 L'organisation et le fonctionnement des services.....	14
1.2.1 Une organisation hiérarchique formalisée	14
1.2.2 Des habitudes de travail collaboratives en place	14
1.2.3 Un sous-encadrement des services	14
1.2.4 De nombreux postes vacants	15
1.2.5 Le recours croissant à des prestataires externes par la direction des services techniques	15
1.3 Un contrôle interne défaillant	16
1.3.1 La rémunération du personnel	16
1.3.2 La commande publique.....	17
1.3.3 Les relations avec les satellites – le cas du CEMAID	22
2 UNE SITUATION FINANCIERE SAINTE SOUS RESERVE D'UNE FIABILITE DES COMPES A AMELIORER	23
2.1 La régularité de la procédure budgétaire	24
2.1.1 Le débat sur les orientations budgétaires.....	24
2.1.2 Les documents budgétaires.....	24
2.1.3 Le pilotage budgétaire	26
2.2 Une croissance des dépenses de fonctionnement à maîtriser au regard de la stabilité des recettes de fonctionnement	30
2.2.1 Les recettes de fonctionnement stables.....	30
2.2.2 Des dépenses de fonctionnement en hausse	31
2.2.3 Un excédent brut de fonctionnement en baisse.....	33
2.3 Le financement de l'investissement.....	34
2.3.1 Les dépenses d'équipement	34
2.3.2 Le financement des investissements.....	36
2.4 Le budget annexe de l'eau	37
2.4.1 Le budget de fonctionnement	38
2.4.2 Le budget d'investissement	39
2.4.3 Une trajectoire d'équilibre à mettre en place.....	40
2.4.4 Le recouvrement	43

3	LES RESSOURCES HUMAINES.....	46
3.1	Des effectifs en diminution et une masse salariale contenue (budget principal).....	46
3.1.1	Un suivi des effectifs à fiabiliser	46
3.1.2	Une masse salariale contenue	47
3.2	La politique des ressources humaines.....	48
3.2.1	Le comité technique paritaire	48
3.2.2	La connaissance de ses agents à travers l’entretien annuel d’échange	49
3.2.3	La formation des agents.....	49
3.2.4	L’incitation au départ à la retraite.....	50
3.2.5	Le rapport demandé par le maire sur le personnel communal et les suites données.....	51
3.2.6	Les travaux en régie et la professionnalisation des agents	52
3.3	La gestion des ressources humaines	53
3.3.1	Le calcul et le versement des indemnités et primes	53
3.3.2	La gestion des carrières	53
3.3.3	La prise en compte des situations familiales.....	54
3.3.4	Une succession de contrats à durée déterminée sur un poste permanent.....	54
4	LA PRISE EN COMPTE DU DEVELOPPEMENT DURABLE	55
4.1	La prévention de la pollution de la nappe phréatique par l’enlèvement des véhicules hors d’usage	55
4.2	Le programme dit de « contribution au développement humain ».....	57
	ANNEXES	60

SYNTHÈSE

Une situation financière saine mais une fiabilité des comptes à améliorer

Sous réserve d'une fiabilité encore perfectible, la commune de Lifou présente une situation financière saine avec des résultats budgétaires excédentaires et un endettement réduit.

Elle dispose d'une capacité d'épargne brute importante, même si cette dernière s'amenuise sous l'effet d'une augmentation de ses dépenses de fonctionnement plus rapide que celle de ses recettes de fonctionnement.

Le pilotage budgétaire n'est pas satisfaisant en raison de taux d'exécution faibles, ce qui traduit une difficulté à établir les prévisions de recettes et de dépenses tant pour le budget principal que pour le budget de l'eau. La commune gagnerait à préparer au mieux son projet de budget, notamment en s'assurant de la faisabilité des opérations d'équipement envisagées, en s'inscrivant dans une vision pluriannuelle et en utilisant la procédure des décisions budgétaires modificatives pour réaliser des ajustements en cours d'exercice.

Si la tarification de la distribution de l'eau potable introduite progressivement a eu pour effet de réduire considérablement la consommation d'eau sur l'île, la participation des usagers est insuffisante et ne permet pas de financer le fonctionnement de ce service public. La commune maintient l'équilibre financier du budget de l'eau grâce à une subvention, qui en plus de rogner les marges de manœuvre de son budget principal, est irrégulière. La commune devra donc construire une trajectoire d'équilibre qui, conformément au principe qu'elle énonce dans ses délibérations, devra être progressive en majorant les tarifs par palier en fonction des volumes consommés.

Par ailleurs, la commune devra constituer sans délai des provisions face au risque présenté par le solde sans cesse croissant des factures impayées sur les exercices précédents qui s'élevaient au 31 décembre 2020 à 175 MF CFP.

Un contrôle interne défaillant qui présente des risques

Le fonctionnement du conseil municipal et des commissions est régulier, mais les élus ne bénéficient pas d'un programme de formation leur permettant d'exercer au mieux leur mandat.

Le maire et son équipe précédente ont établi un projet de mandature, suivi d'un bilan détaillé et chiffré. A l'occasion du renouvellement de son mandat, un nouveau projet de mandature a été rédigé. Il contient un engagement en matière d'information régulière sur l'avancée des projets auquel la chambre recommande de se conformer.

Pour mener ses missions, la commune s'appuie sur une administration qui présente de nombreuses faiblesses. En l'absence de plan de formation, de mobilité géographique entrante, de cadres expérimentés, de procédures formalisées, et du fait que des postes restent vacants de manière continue, les services supports enregistrent d'importants dysfonctionnements.

Ce constat amène la chambre à recommander à la commune de revoir l'organisation et le fonctionnement de ses services pour y intégrer un contrôle interne formalisé.

Une commande publique à encadrer et un service fait à vérifier

A la suite du contrôle de la chambre, la commune s'est engagée à mettre en œuvre de nouvelles procédures pour les achats effectués en dessous du seuil de 20 MF CFP afin de garantir l'égal accès à la commande publique. La chambre rappelle aussi à la commune qu'elle devra porter une attention particulière aux marchés qui s'exécutent sur plusieurs exercices budgétaires de manière à s'assurer du respect des seuils et veiller également à ne plus procéder au règlement des factures lorsqu'elle n'a pas la garantie que le service a été réalisé par le prestataire.

Une politique de ressources humaines parcellaire

Conformément au souhait de l'exécutif, le nombre d'emplois et la masse salariale sont contenus.

Plusieurs axes ont été développés en matière de politique des ressources humaines comme la professionnalisation des agents techniques ou l'incitation de départs à la retraite. La chambre invite la commune à renforcer cette politique par un plan de formation permettant une montée en compétence des agents de ses services centraux.

La prise en compte du développement durable

La commune s'est engagée dans une politique de préservation de sa ressource en eau, en menant notamment une action d'envergure visant à enlever plus de 1 000 véhicules hors d'usage présents sur l'île qui représentent un risque certain de pollution de sa nappe phréatique, seule source d'alimentation de l'île.

Par ailleurs, pour permettre l'équipement progressif des tribus et des habitations des particuliers, la commune a développé un programme dit de « *contribution au développement humain* ». Cependant, ce programme souffre de procédures perfectibles et d'un déficit de contrôle, en plus d'être redondant avec les aides proposées par le comité communal d'action sociale de la commune.

L'ensemble de ces observations a conduit la chambre à émettre 9 recommandations dont la mise en œuvre rapide par la commune de Lifou permettra d'améliorer sa gestion, de sécuriser ses procédures et de garantir le bon emploi des fonds publics.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : (performance) formaliser les partenariats et jumelages par des conventions precisant les objectifs poursuivis et mesurer les resultats obtenus par des comptes rendus appropriés des élus et cadres administratifs participants aux déplacements.	13
Recommandation n° 2 : (performance) mettre en place une procedure de controle du service fait avant le paiement des prestations.....	21
Recommandation n° 3 : (regularite) remplir les annexes du compte administratif conformément aux dispositions des articles l. 212-3 et d. 212-2-1 du code des communes de la nouvelle-caledonie.....	25
Recommandation n° 4 : (performance) renforcer le suivi technique et financier des operations d'équipement inscrites au budget de la commune et etablir un plan pluriannuel d'investissement.	28
Recommandation n° 5 : (regularite) mettre en place une comptabilite des engagements et fiabiliser l'état des restes a realiser en application des dispositions de l'article d. 211-9 du code des communes de la nouvelle-caledonie.....	30
Recommandation n° 6 : (performance) revoir la facturation de l'eau potable de maniere a determiner une trajectoire permettant d'équilibrer le budget annexe de l'eau.....	42
Recommandation n° 7 : (regularite) constituer des provisions a hauteur du risque d'irrecouvrabilite des creances des usagers du service public de l'eau en application de l'article d.221-4 du code des communes de la nouvelle-caledonie	45
Recommandation n° 8: (regularite) fiabiliser le recrutement de contractuels en le limitant aux cas derogatoires prevus par l'article lp.11-1 de la deliberation n°81 du 24 juillet 1990 portant droits et obligations des fonctionnaires territoriaux.....	55
Recommandation n°9 : (performance) fusionner les aides apportees aux particuliers au titre de la « contribution au developpement humain » et celles accordees par le comite communal d'action sociale	59

PREAMBULE

La chambre territoriale des comptes de Nouvelle-Calédonie a procédé, dans le cadre de son programme de travail 2020, au contrôle des comptes et à l'examen de la gestion de la commune de Lifou pour les exercices 2015 et suivants. Les différentes étapes de la procédure sont présentées en annexe n°1.

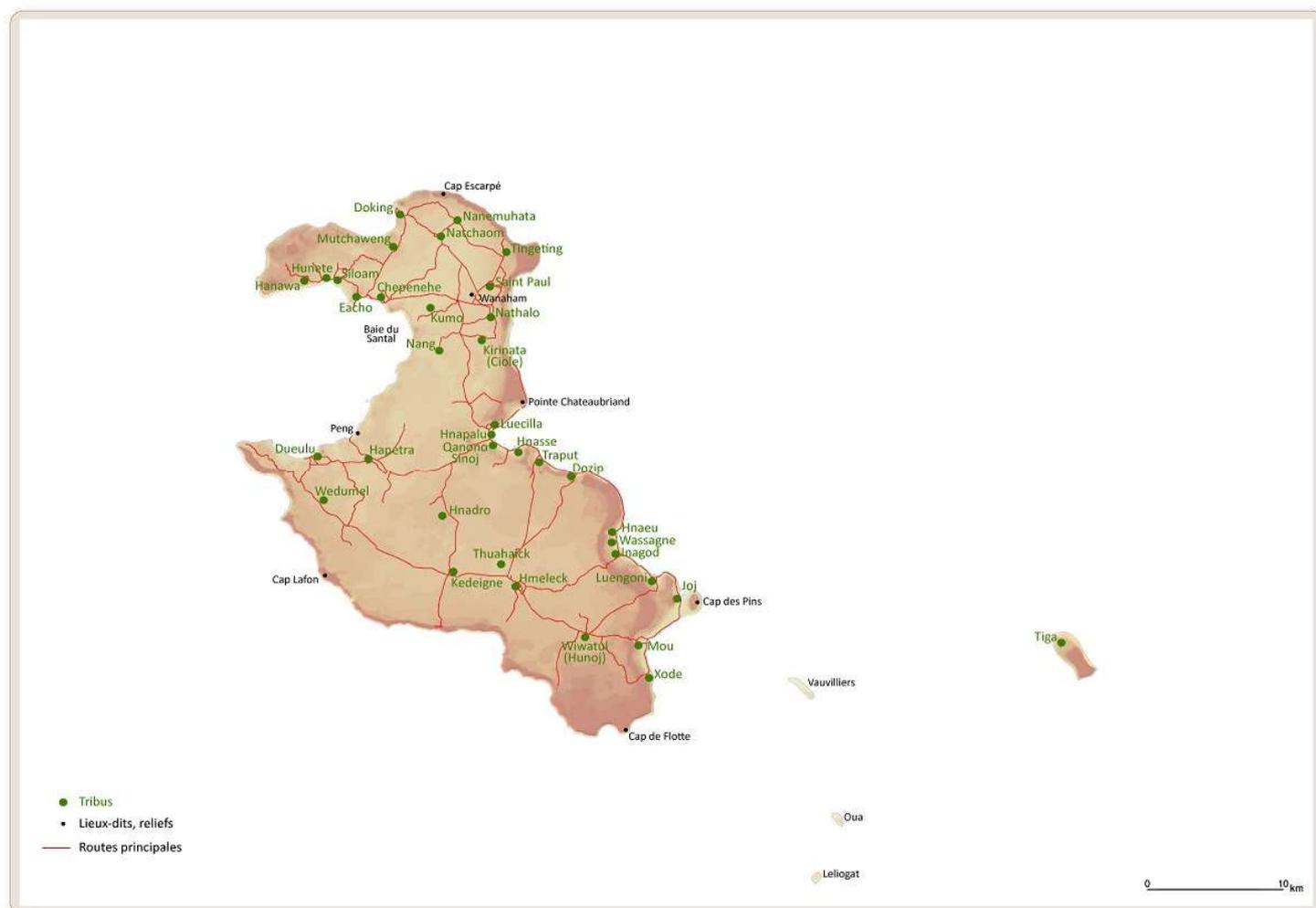
Le contrôle a été mené selon les dispositions prévues par le code des juridictions financières, précisées par le recueil des normes professionnelles applicables aux chambres régionales et territoriales des comptes. Trois principes fondamentaux gouvernent l'exécution des travaux de la chambre : l'indépendance, 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 présent rapport a été délibéré par la chambre territorial des compes de la Nouvelle-Calédonie le 24 février 2022.

INTRODUCTION

Située à l'Est de la Grande Terre, dans la mer de Corail, à 310 km de Nouméa, la commune de Lifou, Dréhu en langue locale, comprend l'île de Lifou ainsi que Tiga, petite île voisine. Avec une superficie de 1 207 km², Lifou est aussi étendue que la Martinique. Elle compte 9 195 résidents permanents, nombre en diminution régulière. Avec le double compte¹, la population s'élève à 23 153 habitants.

Carte n° 1 : Commune de Lifou : tribus et routes principales



Source : Institut de la statistique et des études économiques (ISEE)

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, qui bien que ne résidant pas sur la commune, y est rattachée notamment du fait de son appartenance à une tribu de la commune.

Lifou compte 37 tribus réparties entre les districts coutumiers de Wetr, Lössi et Gaïcha. Chacune possède au moins une maison commune ainsi qu'un temple ou une église. L'ensemble de ces 37 tribus constitue l'aire coutumière « Dréhu », représentée au sénat coutumier par deux sénateurs. Selon le recensement effectué en 2019, 94,39 % de la population se déclarait kanak.

La coutume joue un rôle notable dans les rapports sociaux et le développement économique de l'île puisque la majorité de la population relève du statut civil coutumier et que la totalité du foncier est constituée de terres coutumières qui sont par nature inaliénables, incessibles, incommutables et insaisissables².

L'économie locale repose sur l'agriculture, la pêche, et l'hôtellerie-restauration. Elle est également constituée par le secteur administratif puisque Lifou, chef-lieu des îles Loyauté, est le siège de la province des îles et de la subdivision administrative.

Les principales infrastructures économiques sont l'unité de conditionnement des produits agricoles de Traput, l'unité de conditionnement des produits de la mer à Hnasse, et les deux hôtels-restaurants trois étoiles, auxquels s'ajoutera fin 2021 un hôtel-restaurant de cinq étoiles. Le secteur du tourisme offre des perspectives de développement grâce à une offre variée d'accueil hôtelier, allant de l'accueil chez l'habitant en tribu aux hôtels répondant à des normes internationales, complétée par un environnement sauvage bien préservé et de larges possibilités sur place de loisirs nautiques et aquatiques, encadrés ou non.

Lifou possède un aéroport à Wanaham, en cours d'agrandissement, un aérodrome à Tiga, un port annexe du Port autonome de la Nouvelle-Calédonie à Wé et un quai pouvant accueillir des paquebots de croisière de grande taille à Easo. L'activité touristique, qui s'est développée avec les croisiéristes, est suspendue à ce jour en raison de la pandémie de covid-19.

La commune compte 24 écoles élémentaires et 22 écoles maternelles. Sur ces 46 établissements, sept relèvent de l'Alliance scolaire de l'Eglise évangélique (ASEE) et trois de la direction diocésaine de l'enseignement catholique (DDEC). Elle compte également quatre collèges (deux de l'Alliance scolaire de l'Eglise évangélique, un de la direction diocésaine de l'enseignement catholique et un établissement public implanté à la fois à Wé et à Mou) ainsi qu'un lycée polyvalent. A la rentrée scolaire 2020, 1 335 enfants étaient scolarisés dans le primaire et 1 208 dans le secondaire.

En matière de soins et de santé, la commune dispose de deux centres médicaux sociaux, d'un dispensaire, d'une antenne médicale et d'un cabinet médical composé de trois généralistes et de trois infirmiers.

La continuité territoriale est assurée par des liaisons aériennes régulières effectuées par deux compagnies (Air Calédonie et Air Loyauté) ainsi que des liaisons maritimes pour le transport de personnes, le fret de marchandises et le carburant.

Le centre administratif de la commune, l'hôtel de ville, la poste centrale, la section détachée du tribunal d'instance de Nouméa, le conseil coutumier, la subdivision administrative des îles Loyauté et les bureaux du commissaire délégué du gouvernement, sont à Wé, lieu-dit situé à l'Est de l'île, à l'intersection de ses trois districts.

² Article 18 de la loi organique n°99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie

La commune a organisé ses services en tenant compte de l'organisation coutumière et a construit dans chaque district, ainsi qu'à Tiga, une antenne municipale chargée de gérer les affaires courantes. Le siège, situé à Wé comprend, outre les services administratifs municipaux, un service technique et un centre de secours et d'incendie, créé en 2007.

Le dernier contrôle des comptes et de la gestion de la commune a donné lieu au rapport d'observations définitives 2011/06/NC du 15 septembre 2011. Il portait sur les exercices 2006- 2009. La situation financière de la commune était saine et, malgré une baisse significative des recettes, l'autofinancement était resté élevé et permettait de rembourser la dette et de couvrir une part significative des investissements engagés. La chambre invitait néanmoins la commune à veiller à contenir ses charges de personnel et à moduler sa politique d'investissement en fonction de la variation du fonds intercommunal de péréquation (FIP). La chambre constatait également que la commune disposait d'une marge de manœuvre en raison d'un endettement limité et de faibles charges financières lui permettant de mettre en œuvre une politique d'investissement.

Le présent rapport analyse la gouvernance de la commune (1), sa situation financière (2), ses ressources humaines (3), ainsi que la prise en compte du développement durable (4).

1 UNE GOUVERNANCE A AFFERMIR PAR UN CONTROLE INTERNE RENFORCE

1.1 Le fonctionnement du conseil municipal

Le conseil municipal de la commune de Lifou est composé de 29 élus. Sept d'entre eux sont adjoints au maire, nombre qui n'excède pas 30 % de l'effectif légal du conseil municipal, conformément à l'article L.122-2 du code des communes.

Le premier adjoint, qui a précédemment été maire de la commune de 2001 à 2014, dispose d'une plus large délégation que les autres adjoints et il supplée le maire en cas d'absence ou d'empêchement.

Entre 2016 et 2020, le conseil municipal s'est réuni au moins une fois par trimestre. Les convocations respectent les délais prévus au III l'article 121-10 du code des communes.

L'ordre du jour ainsi que le compte-rendu de la séance sont affichés sous huitaine dans le hall de la mairie. Les procès-verbaux sont exhaustifs et établis en temps. Ils sont consultables sur place.

Une note explicative de synthèse sur les affaires soumises à délibération est adressée par mail aux élus afin qu'ils puissent chacun la consulter sur la tablette numérique mise à leur disposition.

Certains élus, dont le mandat n'a pas été renouvelé, n'ont pas restitué la tablette numérique qui leur a été confiée. En conséquence, la chambre a invité la commune à contacter les anciens élus concernés afin d'obtenir la restitution du matériel mis à leur disposition et a souhaité être informée de la suite donnée.

En réponse aux observations de la chambre, le maire de Lifou indique qu'il va adresser un courrier aux élus concernés pour demander la restitution des tablettes conservées indûment et qu'à défaut un titre de recettes sera émis à leur encontre. Il précise en outre qu'à l'avenir, il sera demandé à chaque élu de signer un engagement à restituer la tablette au moment de sa mise à disposition.

Par ailleurs, selon l'article L. 121-10-1 du code des communes, dans les communes de 3 500 habitants et plus, le conseil municipal établit son règlement intérieur dans les six mois qui suivent son installation. Si un règlement intérieur a bien été adopté en 2001 et en 2008, aucun nouveau règlement intérieur n'a été pris dans les six mois qui ont suivi le renouvellement du conseil municipal, que ce soit en 2014 ou en 2020.

A la suite du contrôle de la chambre, la commune a approuvé lors de son conseil municipal du 30 décembre 2021 un règlement intérieur pour la mandature en cours.

1.1.1 Les projets de mandature

Le maire et l'équipe municipale ont établi un projet de mandature à la suite de leur élection en 2014 et ont rendu compte de sa mise en œuvre à travers un document de 138 pages,

retracant les réalisations secteur par secteur, complété par des tableaux faisant œuvre d'analyse prospective.

Ce document a été présenté la première fois lors du débat d'orientation 2020.

La nouvelle équipe municipale a établi à la suite de son élection en 2020 un nouveau projet de mandature, qui s'inscrit dans le prolongement du précédent, dénommé « *Au cœur de nos politiques publique, l'Homme dans son environnement, Atre ne Drehu me Toka* ».

Après avoir présenté son contexte, ce projet de mandature fixe huit objectifs dont il présente les déclinaisons stratégiques qui sont suivies de fiches par secteur.

Il comprend en fin de document les propositions budgétaires agrégées pour le budget principal et pour le budget de l'eau.

Le projet de mandature indique enfin que sera présentée chaque année devant le conseil municipal l'évaluation des engagements pris par secteur, ce qui relève d'une bonne pratique.

1.1.2 Les commissions

Durant la mandature précédente (2014-2020), dix commissions permanentes ont été instituées. Composées de huit élus et présidées par le maire, membre de droit, les commissions instruisent les affaires qui leur sont soumises. Leur fonctionnement a été régulier, avec au moins une réunion par an.

Les commissions sont consultées en amont pour chaque point relevant de leur secteur avant présentation devant le conseil municipal.

1.1.3 La formation des élus

Les dépenses de formation des élus, qui contribuent à la bonne gouvernance de la collectivité, constituent des dépenses obligatoires.

A ce titre, aux termes de l'article L. 121-37 du code des communes, les membres d'un conseil municipal ont droit à une formation adaptée à leurs fonctions, qui est obligatoirement organisée au cours de la première année de mandat pour les élus ayant reçu une délégation.

Par ailleurs, dans les trois mois suivant son renouvellement, le conseil municipal délibère sur l'exercice du droit à la formation des membres et détermine les orientations et les crédits ouverts. Un tableau récapitulatif des actions de formation des élus financées par la commune est annexé au compte administratif. Il donne lieu à un débat annuel sur la formation des membres du conseil municipal.

La commune de Lifou déclare avoir organisé trois formations entre 2014 et 2020, confiées à l'association des maires de Nouvelle-Calédonie. Pour la mandature actuelle, une formation a eu lieu en décembre 2020, toujours sous l'égide de l'association des maires, portant sur le fonctionnement des communes et le rôle des élus, et une seconde s'est déroulée en avril et en juillet 2021 sur les finances locales et la gestion de projet.

La chambre constate que si des crédits ont bien été ouverts en 2021 au titre de la formation des élus, le débat annuel sur la formation des élus municipaux n'a pas eu lieu et

l'annexe C1.2 « actions de formation des élus » n'est pas annexée au compte administratif de l'année 2020.

La chambre rappelle à la commune de Lifou qu'elle doit mettre en œuvre l'ensemble des dispositions prévues par l'article L. 121-37 du code des communes de la Nouvelle-Calédonie relatives à la formation des élus et prévoir un volume de formation des élus adapté à leurs besoins.

En réponse aux observations de la chambre, le maire de Lifou indique que la commune se mettra en conformité avec cette réglementation.

1.1.4 Les partenariats et jumelages

La commune de Lifou a autorisé des déplacements de délégations du conseil municipal et de cadres administratifs à Paéa (Polynésie Française) ainsi que de délégations à Port-Vila (capitale du Vanuatu). Ces délégations ont compté jusqu'à 20 personnes.

Tableau n° 1 : Montant des frais de déplacements en F CFP (hors frais de mission)

Année	2018	2019	2020
Montant en F CFP	2 116 580	1 022 692	1 335 885

Source : chambre territoriale des comptes d'après le fichier « compte de tiers »

Selon la commune, ces déplacements se sont inscrits dans le cadre d'un jumelage, sans qu'il y ait forcément des engagements réciproques. Cependant, la commune n'est pas en capacité de produire la convention la liant à la capitale du Vanuatu. La chambre note par ailleurs que cette convention n'est pas visée par dans les délibérations autorisant les déplacements de délégations à Port-Vila.

Pour ce qui est de Paéa, la commune dispose d'un protocole de jumelage, non daté, qui exprime la volonté de renforcer « une amitié durable, indéfectible, utile, précieuse et des plus agréables pour tous » et l'engagement à poursuivre les échanges d'ordre culturels, sportifs, touristiques et professionnels qui pourraient se traduire, selon le protocole de jumelage, par :

- la participation d'une délégation aux fêtes communales respectives ;
- la participation aux tournois sportifs organisés par les deux communes ;
- l'échange de pratiques professionnelles;
- des échanges culturels, sportifs, touristiques ou dans le domaine du développement économique.

La chambre relève que les délégations d'élus et de cadres administratifs, qui se sont déplacées à Paéa et à Port-Vila, n'ont pas produit de compte-rendu de ces déplacements.

Recommandation n° 1 : (performance) Formaliser les partenariats et jumelages par des conventions précisant les objectifs poursuivis et mesurer

les résultats obtenus par des comptes rendus appropriés des élus et cadres administratifs participants aux déplacements.

En réponse aux observations de la chambre le maire de Lifou indique que la commune est disposée à mieux préciser le contenu des relations avec ses partenaires et à encadrer les déplacements avec des objets précis et une obligation de produire un rapport pour chaque missionnaire. La chambre prend acte de cet engagement et rappelle la nécessité de formaliser les objectifs poursuivis par les partenariats de la commune et d'en mesurer les résultats attendus.

1.2 L'organisation et le fonctionnement des services

1.2.1 Une organisation hiérarchique formalisée

L'organisation des services municipaux de la commune de Lifou est schématisée dans un organigramme à la tête duquel se trouve le secrétaire général, assisté d'un secrétaire général adjoint. Le service des finances, du personnel et de la solde, le service de l'aide à la population, la direction générale des services techniques et le centre d'incendie et de secours sont placés sous leur autorité directe.

La chambre relève que conformément à la délibération du 19 décembre 2018 modifiant la délibération 96-5 du 12 février 1996, la gestion de l'accueil doit être rattachée au service à la population. Elle invite en conséquence la commune à mettre son organisation en accord avec les délibérations du conseil municipal.

1.2.2 Des habitudes de travail collaboratives en place

Le secrétariat général, le service des finances, du personnel et de la solde, et la direction générale des services techniques sont amenés à travailler en commun sur l'ensemble des questions relatives à la préparation budgétaire et à son exécution, le suivi des contrats et des marchés, ainsi que pour l'élaboration et la présentation du compte administratif.

Même si les échanges entre les services, qui sont supervisées par le secrétaire général et son adjoint, n'ont pas été formalisés, ils se déroulent dans un climat collaboratif, avec un système de fichiers partagés.

1.2.3 Un sous-encadrement des services

Les services municipaux de la commune de Lifou souffrent d'un sous-encadrement marqué. Le secrétaire général est à ce jour le seul cadre A de la commune, depuis le départ de son adjoint, non remplacé à la date de rédaction par la chambre de ce rapport.

Seul un directeur relève du cadre B de la fonction publique, tandis que les autres chefs de services, dont celle en charge des finances, des personnels et de la solde, sont tous de

catégorie C. Ce sous-encadrement n'est pas compensé par une politique active de formation ou de participation à des réseaux professionnels.

En réponse à cette observation de la chambre, le maire de Lifou estime que le recrutement d'un agent de catégorie A en charge des finances, des ressources humaines et de la solde et un technicien de catégorie A suffira à compléter l'encadrement. Par ailleurs, il affirme qu'il existe au sein des effectifs de la commune des potentialités qui peuvent répondre aux besoins.

1.2.4 De nombreux postes vacants

L'organigramme présente de nombreux postes vacants pour lesquels aucune procédure de recrutement n'est engagée, dont celui de secrétaire général adjoint, dont le rôle était d'assurer le lien entre le service des finances et la direction générale des services techniques. La direction générale des services techniques est le service le plus concerné par ce déficit puisque cinq postes sont vacants à ce jour.

Par délibération en date du 19 décembre 2018, le conseil municipal a approuvé la réorganisation de la direction générale des services techniques. Cette dernière comprend désormais quatre services : aménagement et construction ; patrimoine, moyens et informatique ; eaux et environnement.

Trois des quatre postes d'encadrement des services sont vacants (chef de service aménagement et construction, en charge de la préparation et du suivi des opérations d'équipement de la commune ; chef du service du patrimoine, des moyens et de l'informatique, en charge du suivi et de l'entretien du patrimoine mobilier et immobilier de la commune et chef du service environnement) ainsi qu'un poste d'informaticien et un poste de chargé d'études environnement, en charge notamment de la mise en service de l'installation de stockage des déchets non dangereux.

Avec la vacance de trois des quatre postes de chefs de service, plus de deux ans après l'adoption de sa nouvelle structuration, la chambre constate que la réorganisation approuvée par le conseil municipal le 19 décembre 2018 n'est de fait pas mise en œuvre, ce qui ne lui permet pas de remplir pleinement ses missions et ne protège pas les intérêts de la commune. La chambre invite la commune à mettre son fonctionnement en accord avec ses délibérations.

1.2.5 Le recours croissant à des prestataires externes par la direction des services techniques

Pour compenser les postes vacants au sein de ses services, la direction générale des services techniques fait appel, même pour des chantiers ne présentant pas une technicité importante, à l'assistance d'un cabinet d'architecte ou à des bureaux d'études.

Entre 2015 et 2020, le montant total de ces prestations s'est élevé à 97 348 647 F CFP, soit une moyenne annuelle de 16 348 647 F CFP.

**Tableau n° 2 : Prestations d'accompagnement des services techniques de la commune de Lifou
(hors réseau électrique et service de l'eau)**

F CFP	2015	2016	2017	2018	2019	2020	TOTAL
<i>Cabinet architecte</i>	1 334 550	15 876 562	1 481 296	5 167 838	14 617 454	2 881 142	41 268 285
<i>Bureau d'études A</i>	3 389 925	8 879 325	7 989 317	11 648 706	7 367 648	6 232 800	45 345 051
<i>Bureau d'études B</i>		5 222 427	5 008 884				10 231 311
<i>Bureau d'études C</i>	504 000						504 000
TOTAL	5 228 475	29 978 314	14 479 497	16 816 544	21 985 102	9 113 942	97 348 647

Source : comptes de tiers de la commune de Lifou

Ce recours à des prestataires externes n'a pas permis d'améliorer la qualité du suivi des opérations par la commune. Concernant le suivi des chantiers, la chambre a relevé que les comptes rendus de chantier par les bureaux d'études sont effectués par téléphone ou par simple mail. Elle invite la commune à exiger qu'ils soient formalisés afin de pouvoir les intégrer dans les dossiers correspondant à chaque opération. L'entretien et les réparations des bâtiments municipaux n'ont pas été informatisés ce qui ne facilite pas leur suivi. Enfin, la chambre a noté que des missions de base comme le classement des dossiers en cours et l'archivage des dossiers clôturés n'étaient pas réalisées.

Concernant le classement et l'archivage, la commune s'engage, en réponse à cette observation de la chambre, à mettre en oeuvre au plus tard début juillet 2022 en conformité avec les dispositions réglementaires relatives aux règles de publicité et de conservation des actes.

1.3 Un contrôle interne défaillant

L'analyse du fonctionnement des services met en évidence des dysfonctionnements importants. Leur caractère chronique traduit la nécessité de renforcer le contrôle interne par des procédures formalisées, une organisation adaptée et le développement d'une culture administrative.

1.3.1 La rémunération du personnel

Les opérations relatives à la rémunération des agents constituent un point de fragilité qui a donné lieu à un détournement de fonds. A l'occasion du visa de la solde du mois de février 2018, la paierie de la province des îles Loyauté a mis en évidence des anomalies dans les calculs de liquidation du salaire d'un agent, ce qui l'a conduit à effectuer un contrôle sur la période allant de janvier 2015 à février 2018. Trois anomalies ont été relevées : les prestations familiales ont été perçues doublement à la fois par l'agent et par son épouse, l'indice de rémunération de l'agent était supérieur à celui correspondant à sa situation et le rappel payé sur un salaire a été majoré et reconduit pendant dix-sept mois.

L'agent a fait l'objet d'une sanction disciplinaire, et les sommes perçues irrégulièrement font l'objet d'un remboursement. Cependant, ne tirant aucune conséquence de ce détournement de fonds, le fonctionnement du service des ressources humaines n'a pas été modifié. Au moment du contrôle par la chambre, la paie était toujours réalisée par un seul agent et les données saisies à partir des éléments transmis par les gestionnaires de carrière ne faisaient pas l'objet de contrôle en retour. Seul le chef de service, qui est en charge des finances, des ressources humaines et de la solde, agent de catégorie C, effectuait des contrôles ponctuels.

Au vu de cette situation, qui restait porteuse de risque, la chambre avait émis une recommandation préconisant la mise en place d'un contrôle régulier et formalisé des opérations de rémunération. En réponse, la commune indique avoir constitué un fichier mensuel de contrôle pour identifier les variations et en connaître les explications. En outre, elle annonce organiser chaque mois une réunion de contrôle entre tous les acteurs des ressources humaines concernés, la cheffe de service et le secrétaire général avant que les salaires ne soient mandatés.

La chambre prend acte de cette nouvelle procédure et invite la commune à s'assurer des tenues des réunions de contrôle.

1.3.2 La commande publique

1.3.2.1 Le respect des principes d'accès à la commande publique

Comme le rappelle le III de l'article 1er de la délibération n°424 du 20 mars 2019, « *les marchés publics (...) respectent les principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures. Ces principes permettent d'assurer l'efficacité de la commande publique et la bonne utilisation des deniers publics.* »

Cette règle s'applique à toute commande publique, dès le premier franc³.

La commune de Lifou ne respectait pas ces principes pour l'ensemble de ses conventions de fonctionnement. Elle ne permettait pas un libre accès à la commande publique, en privilégiant le renouvellement tacite des conventions existantes, ne rédigeait pas de cahier des charges, préférant négocier de gré à gré avec les entreprises retenues, et d'une manière générale ne procédait à aucune analyse formalisée de ses besoins ni à une mise en concurrence de prestataires éventuels. La commune avait même systématisé le partage de certaines commandes entre des fournisseurs de matériaux dans le cadre du programme de contribution au développement humain⁴.

Certes, l'insularité réduit le nombre de soumissionnaires potentiels, tout comme la taille de la commune ne rend pas économiquement intéressant la réalisation de prestations qui seraient trop éloignées géographiquement du siège social de l'entreprise. Dans certains cas, un entrepreneur peut même disposer d'un monopole. Mais, au cas d'espèce, le tissu local est suffisamment étoffé pour organiser régulièrement des mises en concurrence pour la réalisation

³ Tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie, 25 avril 2019, société GEMCO.

⁴ Les commandes de matériaux dans le cadre de la Contribution au développement humain sont partagées entre trois fournisseurs sans mise en concurrence.

de travaux d'entretien des bords de route, de peinture ou d'entretien de bâtiments, pour de la restauration ou pour l'acquisition de matériaux de construction.

A la suite du contrôle de la chambre, la commune a rédigé et va présenter au conseil municipal une procédure encadrant la commande publique, y compris pour les achats effectués en dessous du seuil de 20 MF CFP, quelque soit leur nature.

Désormais, elle imposera, dès le premier franc, une mise en concurrence et une analyse des offres. La commission d'appel d'offres sera quant à elle consultée pour toute commande supérieure à 1 MF CFP. En cela, la commune se conformera aux dispositions de la délibération n°424 du 20 mars 2019 et met en pratique les principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures.

Cette procédure a été inscrite pour approbation à l'ordre du jour du conseil municipal du 25 mars 2022.

1.3.2.2 Le respect des règles de passation des marchés publics

Jusqu'au 31 décembre 2019, les règles relatives à la commande publique ont été régies par la délibération n°136/CP du 1er mars 1967 portant réglementation des marchés publics. A compter du 1er janvier 2020, la réglementation en la matière est fixée par la délibération n°424 du 20 mars 2019 qui reprend les principales dispositions du texte précédent.

Pour l'essentiel des contrats et conventions examinés par la chambre, ce sont les dispositions de la délibération n°136/CP qui étaient applicables. L'article 1er de cette délibération indiquait que « *toute dépense publique se rapportant à un objet unique nettement déterminé dont la fourniture ou l'exécution est assurée (...) aux communes de Nouvelle-Calédonie et à leurs établissements publics par une personne physique ou morale doit donner lieu à un marché 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.* »

Si la commune de Lifou respecte l'ensemble des procédures de publicité et de mise en concurrence pour les marchés de la section d'investissement, en ce qui concerne le fonctionnement, dix conventions portant sur des prestations ayant des caractéristiques physiques et techniques identiques (ramassage des ordures ménagères, entretien des abords des routes, nettoyage de locaux, location de matériel informatique, restauration, ...) ont été renouvelées de manière continue sans mise en concurrence.

La chambre rappelle que le seuil de 20 MF CFP prévu par les délibérations n°136/CP et 424 ne doit pas être analysé sur une seule année mais sur la durée totale d'un marché reconductible, celle-ci étant au plus égale à quatre années.

Par ailleurs, quatre autres conventions sont proches du seuil et la chambre invite la commune à mettre en place une procédure de renouvellement s'inscrivant dans les règles prévues pour les conventions supérieures à 20 MF CFP.

La chambre rappelle à la commune de Lifou que l'absence de mise en concurrence est susceptible d'entraîner des poursuites pénales au titre de l'article 432-14 du code pénal⁵.

En réponse aux observations de la chambre, le maire de Lifou indique qu'il a tenu une réunion avec l'ensemble des prestataires de la commune le 8 décembre 2021 pour leur rappeler leurs obligations et signaler que les conventions les liant à la commune feraient l'objet d'une mise en concurrence lors de leur renouvellement.

1.3.2.3 Le suivi de l'exécution des marchés

L'absence de contrôle sur le service fait, combinée à un renouvellement automatique des conventions sans mise en concurrence a conduit progressivement à un relâchement des prestataires de la commune dans l'exécution de leurs obligations. Le maire avait d'ailleurs constaté lui-même que des factures étaient même déposées à la mairie avant même que le travail ne soit commencé.

Cette situation l'a amené à adresser un courrier aux prestataires en charge de l'entretien des abords des routes le 29 avril 2021 pour les rappeler à leurs obligations et annoncer la mise en œuvre par les services municipaux, et en leur présence, d'un contrôle systématique et minutieux du travail réalisé sur les différents tronçons concernés. Ce courrier précise que *« tout travail non conforme aux dispositions conventionnelles entraînera la suspension du règlement de la facture tant que la prestation ne sera pas aux normes acceptables pour la commune »*.

A ce courrier est jointe une annexe contenant un calendrier de passage à respecter.

La chambre relève que cette nouvelle procédure est de bonne gestion et invite la commune à instaurer un contrôle du service fait réel pour toutes ses conventions.

La chambre a relevé d'autres exemples pour lesquels la commune rémunère son prestataire sans s'assurer de la réalité du service fait.

1.3.2.3.1 L'accompagnement de la commune et du centre communal d'action sociale par un prestataire

En 2015 et en 2018, la commune de Lifou a contracté avec un prestataire, qui, selon la convention, *« est chargé de la coordination relative à la gestion du CCAS de la commune »*.

Par ailleurs, toujours selon la convention, *« il s'engage à :*

⁵ L'article 432-14 du code pénal punit de deux ans d'emprisonnement et d'une amende de 200 000 €, dont le montant peut être porté au double du produit tiré de l'infraction, le fait par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public ou investie d'un mandat électif public ou exerçant les fonctions de représentant, administrateur ou agent de l'Etat, des collectivités territoriales, des établissements publics, des sociétés d'économie mixte d'intérêt national chargées d'une mission de service public et des sociétés d'économie mixte locales ou par toute personne agissant pour le compte de l'une de celles susmentionnées de procurer ou de tenter de procurer à autrui un avantage injustifié par un acte contraire aux dispositions législatives ou réglementaires ayant pour objet de garantir la liberté d'accès et l'égalité des candidats dans les marchés publics et les contrats de concession.

- *faire le lien entre les différentes personnes ou groupes pour porter le projet de développement socio-économique de la commune de Lifou ;*
- *assurer le suivi des travaux et de leur traduction juridique nécessaires sur Lifou afin de mieux définir les termes des enjeux sociaux sur la commune de Lifou ;*
- *présenter des rapports d'étapes sur les études sollicitées par le CCAS de la commune de Lifou à l'exécutif municipal et/ou éventuellement au conseil municipal ;*
- *travailler les nouvelles modalités actions sociales à travers le CCAS. »*

En contrepartie de ces obligations, la commune a versé au prestataire la somme de 3 307 200 F CFP pour l'année 2018 sans que celui-ci lui ait produit un rapport d'activité et donc sans avoir la garantie que les prestations prévues aient bien été réalisées. De son côté, le centre communal d'action sociale a versé 4 176 479 F CFP pour des prestations proches de celles réalisées pour la mairie.

Pour 2019, la convention a évolué et le prestataire s'engage désormais à :

- *« assurer l'accompagnement du projet de développement social de la commune de Lifou à travers l'agriculture ;*
- *assurer l'accompagnement et l'animation du projet de cohésion sociale auprès des acteurs sociaux de la commune dans des dispositifs à objet multiple (événementiel, exposition, personnes âgées, état-civils) ;*
- *présenter des rapports d'étapes sur les études sollicitées par la commune de Lifou à l'exécutif municipal ;*
- *présenter les conclusions ou les observations finales à l'exécutif municipal et/ou éventuellement au conseil municipal ».*

En retour, la commune a versé 3 307 200 F CFP pour 2019 et le centre communal d'action sociale 3 161 404 F CFP sans que le prestataire ne produise de rapport d'activité ou ne présente formellement au conseil municipal les rapports d'étapes et les conclusions ou observations finales prévues à la convention.

En 2020, la convention sera reconduite avec les mêmes engagements et sur le même montant pour la commune. En retour, le prestataire a produit à l'appui de sa facture un rapport généraliste de cinq pages, ne faisant nullement mention d'actions concrètes.

Alors que chaque convention annuelle prévoit expressément que les paiements soient réalisés sur présentation d'une facture semestrielle récapitulant les actions menées, le service fait a été certifié en l'absence de toute pièce justificative.

En réponse aux observations de la chambre, le maire de Lifou affirme que des réunions ont bien été organisées et indique que la commune a suspendu le paiement du solde des honoraires de ce prestataire en raison du défaut de l'envoi du rapport d'activité prévu dans la convention.

Tableau n° 3 : Montant des versements versés au titre de la convention d'accompagnement réalisé par le prestataire en F CFP

Année	Commune de Lifou	Centre communal d'action sociale de Lifou
2015	5 370 500	
2018	3 307 200	5 667 708
2019	3 307 200	3 161 404
2020	1 653 6006	
Total	13 638 500	8 829 112

Source : Commune de Lifou - comptes de tiers

1.3.2.4 La communication digitale

Au regard de l'évolution des outils de communication, la création d'un site internet est de nature à répondre à un besoin nouveau des administrés en leur permettant de solliciter des documents administratifs ou de réaliser des démarches en ligne. Ce dernier pourrait également accueillir des informations sur les sites touristiques de l'île provenant du centre municipal d'animation et d'information « *Ne Drehu* » (CEMAID) et même permettre des réservations et des paiements en ligne.

A cet effet, la municipalité a fait appel à une société pour l'accompagner dans la mise en place et la gestion d'un site internet et d'une page Facebook propres à la commune, sans rédiger de cahier des charges sur ses attentes précises, et sans réaliser de mise en concurrence.

Elle a signé une convention le 31 janvier 2019, renouvelable chaque année par tacite reconduction, pour un montant de 318 000 F CFP par mois avec un prestataire installé à Nouméa. Pour ces prestations, la société retenue a été rétribuée à hauteur de 2 862 000 F CFP en 2019 et 3 816 000 F CFP en 2020.

La chambre relève qu'à la fin décembre 2021, soit plus de deux ans après la signature de la convention et après avoir versé 8 904 000 F CFP, la commune ne dispose toujours pas de site internet. Elle n'a qu'une page Facebook, suivie par 9 948 abonnés, qui publie épisodiquement des informations municipales.

En réponse aux observations de la chambre, la société concernée a indiqué que, malgré la qualité des relations entretenues avec la commune, cette dernière a tardé à faire connaître certains choix et à préciser son cahier des charges.

Recommandation n° 2 : (performance) Mettre en place une procédure de contrôle du service fait avant le paiement des prestations.

Si la commune affirme dans sa réponse aux observations de la chambre que des procédures de contrôle ont bien été instaurées, ces deux exemples mettent en lumière leur

⁶ A la demande du maire, seule la moitié du montant prévu par la convention a été réglée en raison de l'absence de production du rapport d'activité.

absence de mise en œuvre, tant pour le suivi des conventions que pour le contrôle exercé par les services sur la réalité du service fait.

1.3.3 Les relations avec les satellites – le cas du CEMAID

Créé le 22 juillet 1993 sous la forme d'une association régie par la loi de 1901, le comité municipal d'animation et d'information (CEMAID) est tout à la fois l'office de tourisme de Lifou mais également l'office municipal des sports.

Il coordonne et met en place des animations sportives et culturelles, apporte des informations à caractère général et touristiques aux visiteurs et soutient les activités à caractère promotionnel de l'île.

La commune de Lifou et le CEMAID sont liés par une convention renouvelée formellement chaque année. Pour l'année 2021, le CEMAID bénéficie d'une subvention de 30 MF CFP et d'un local de 145 m² mis à disposition gracieusement. Un agent municipal est mis à disposition de la base de loisir gérée par le CEMAID.

Le contrôle du CEMAID, dont la commune de Lifou est le principal contributeur, se fait par la transmission du rapport moral et du rapport d'activités de l'année précédente avant le 30 juin de l'année suivante. Par ailleurs, la convention prévoit que le CEMAID s'engage à présenter à la commune, sur demande, ses livres des comptes ainsi que les justificatifs des dépenses engagées.

La chambre invite la commune à renforcer son contrôle. Elle a en effet relevé le paiement par le budget principal de deux billets d'avion au profit du CEMAID⁷.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le conseil municipal de Lifou ainsi que ses commissions fonctionnent de manière régulière et remplissent leur fonction. L'équipe municipale a établi un projet de mandature. Cependant la chambre invite la commune à mettre en œuvre un programme de formation pour ses élus.

La commune organise des déplacements de délégations au Vanuatu et en Polynésie Française qui doivent s'inscrire dans un partenariat formalisé avec des objectifs faisant l'objet d'un suivi et d'une évaluation.

L'organisation et le fonctionnement des services de la commune sont quant à eux marqués par un contrôle interne défaillant.

De ce fait, les conventions liant la commune à ses prestataires sont reconduites sans mise en concurrence et sans examen de la qualité de leur exécution, et les factures peuvent être payées sans que le service ne soit fait.

⁷ Facture n°384 - engagement n°2019000532 et facture n°548 – engagement n°2019000654

Au-delà des dysfonctionnements constatés, l'absence de contrôle interne et le non-respect des règles de la commande publique sont porteurs de risques juridiques et financiers. La chambre invite donc la commune à revoir son organisation et son fonctionnement et à poursuivre la formalisation de ses procédures pour se conformer pleinement à la réglementation.

2 UNE SITUATION FINANCIERE SAINES SOUS RESERVE D'UNE FIABILITE DES COMPES A AMELIORER

La commune de Lifou a un budget principal et un budget annexe pour le service public d'adduction et de distribution d'eau potable (voir le compte de résultat et le bilan de ces budgets en annexe 3 à 6).

Le compte administratif et le compte de gestion de ces deux budgets, établis respectivement par l'ordonnateur et par le comptable public, rendent compte des opérations budgétaires et de la situation financière et patrimoniale de la collectivité.

Comme le rappelle la Constitution dans le second alinéa de son article 47-2, pour donner une image fidèle de ses résultats, de sa situation financière et de l'état de son patrimoine, les comptes présentés par les organismes publics doivent être réguliers et sincères. C'est une condition essentielle de la performance de la gestion et de la démocratie locale car elle permet de justifier du bon emploi des fonds publics.

En vertu de l'article 57 du décret n°2012-1246 du 7 novembre 2012, la qualité des comptes publics locaux est assurée par le respect des principes comptables, tels que définis par les règles arrêtées par le ministre chargé du budget. Elle doit répondre aux objectifs suivants :

- 1° les comptes doivent être conformes aux règles et procédures en vigueur ;
- 2° ils doivent être établis selon des méthodes permanentes, dans le but d'assurer leur comparabilité entre exercices comptables ;
- 3° ils doivent appréhender l'ensemble des événements de gestion, en fonction du degré de connaissance de leur réalité et de leur importance relative, dans le respect du principe de prudence ;
- 4° ils doivent s'attacher à assurer la cohérence des informations comptables fournies au cours des exercices successifs, en veillant à opérer le bon rattachement des opérations à l'exercice auquel elles se rapportent ;
- 5° ils doivent être exhaustifs et reposer sur une évaluation séparée et une comptabilisation distincte des éléments d'actif et de passif ainsi que des postes de charges et de produits, sans possibilité de compensation ;

Afin de parvenir à une image fidèle de la composition et de l'évolution du patrimoine communal, l'instruction budgétaire et comptable M14, applicable aux communes, a introduit un certain nombre de procédures telles que l'amortissement, le provisionnement et le

rattachement des charges à l'exercice. La chambre a vérifié la bonne application de ces dispositions.

2.1 La régularité de la procédure budgétaire

2.1.1 Le débat sur les orientations budgétaires

Aux termes de l'article L.212-1 du code des communes de la Nouvelle- Calédonie, dans les communes de 3 500 habitants et plus, le maire doit présenter au conseil municipal, dans un délai de deux mois précédent 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 débat au conseil municipal.

La commune de Lifou organise bien un tel débat.

Conformément aux dispositions de l'article D.212-7 du code des communes, le rapport soumis à débat, présente les orientations budgétaires envisagées en précisant pour chaque scénario présenté, le taux d'épargne brut, le ratio des dépenses de personnel sur les recettes de fonctionnement, l'évolution du niveau d'endettement, la capacité de désendettement, l'effort d'équipement et la situation du fonds de roulement en nombre de jours de dépenses totales.

2.1.2 Les documents budgétaires

En application de l'article L. 212-3 du code des communes, les documents budgétaires sont assortis en annexe d'états portant sur sa situation patrimoniale et financière ainsi que sur ses différents engagements.

Ces états, dont la liste est précisée à l'article D.212-2-1 du code des communes, participent à l'information de l'assemblée délibérante sur des éléments importants comme les engagements de la commune à l'égard des tiers ou certaines catégories de dépenses (personnels, emprunts, ...). Ils contribuent en cela à fournir un éclairage sur les autorisations budgétaires données par le conseil municipal.

Pour l'ensemble des documents budgétaires présentés par la commune de Lifou (budget primitif et compte administratif du budget principal et du budget de l'eau) de nombreuses annexes restent non renseignées ou ne sont pas renseignées régulièrement.

Par ailleurs, lorsque la commune n'est pas concernée par certaines annexes, elle doit l'indiquer en apposant la mention « *état néant* ».

Tableau n° 4 : Annexes des comptes administratifs du budget principal

	Etat prévu par la nomenclature	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Présentation synthétique retraçant les informations financières essentielles	A (statistiques, fiscales et financières) et A.1, A.2, A.3	x	x	x	x	x	x
Tableaux récapitulants l'état des emprunts et dettes	A.2.2 (nature de la dette) A.2.3 (emprunts)	0	0	0	0	0	0
Présentation des méthodes utilisées pour les amortissements	A.3	0	0	x	x	0	x
Présentation de l'état des provisions	A.4	0	0	0	x	0	0
	A.5	0	0	0	0	0	0
Présentation de l'équilibre des opérations financières	A.6.1 (dépenses)	x	x	x	x	0	x
	A.6.2 (recettes)	x	x	x	x	x	x
Présentation de l'état des charges transférées en investissement	A.8	0	0	0	0	0	0
Présentation du mode de financement des opérations pour le compte de tiers	A.9	0	0	0	0	0	0
Etat de variation des immobilisations	A.10.1 et A.10.2	0	0	0	0	0	0
Présentation agrégée des résultats afférents au dernier exercice connu du budget principal et des budgets annexes de la commune	B.1 (dépenses) B.2 (recettes)	0	0	0	0	0	0
Présentation des engagements donnés et reçus	B.1.1 à B.1.6	0	0	0	0	0	0
Liste des concours attribués par la commune sous forme de prestations en nature ou de subventions	B.1.7	x	0	0	x	0	0
Présentation de l'emploi des recettes grevées d'une affectation spéciale	B.3	0	0	0	0	0	0
Etat du personnel	C.1.1	0	x	x	x	x	0
Liste des organismes de regroupement dont la commune est membre	C.3.1	0	0	0	0	0	0
Liste des établissements ou services créés par la commune	C.3.2	0	0	0	0	0	0
Tableau retraçant les décisions en matière de taux des centimes additionnels	D.1 (décisions des taux de contributions directes)	0	0	0	0	0	0

Source : chambre territoriale des comptes d'après les comptes administratifs de la commune de Lifou

Recommandation n° 3 : (régularité) Remplir les annexes du compte administratif conformément aux dispositions des articles L. 212-3 et D. 212-2-1 du code des communes de la Nouvelle- Calédonie.

En réponse aux observations de la chambre, le maire de Lifou s'engage à renseigner l'ensemble des annexes obligatoires du budget principal et des budgets annexes ainsi que celles du compte administratif.

2.1.3 Le pilotage budgétaire

La commune dégage un résultat excédentaire de fonctionnement depuis 2015 qui, après une baisse en 2019, retrouve en 2020 un niveau conforme à la moyenne des résultats constatés entre 2015 et 2020 (461 864 944 F CFP).

La section d'investissement connaît quant à elle des résultats variables en raison, selon la commune, de l'envoi tardifs par ses services des états liquidatifs et des justificatifs aux financeurs et de retards dans le versement de subvention par l'Etat et la Nouvelle-Calédonie. Elle reste en moyenne excédentaire entre 2015 et 2020 (+ 19 MF CFP), mais a grevé à deux reprises le résultat de l'exercice.

Tableau n° 5 : Résultats du budget principal

F CFP	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Résultat de l'exercice	624 783 981	341 939 037	629 447 048	559 809 879	401 920 150	327 578 155
Résultat de fonctionnement	500 339 173	451 247 277	527 155 846	492 338 639	324 893 269	475 215 459
Résultat d'investissement	124 444 808	109 308 240	102 291 202	67 471 240	77 026 881	147 637 304

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

Le résultat de clôture du budget principal, intégrant le résultat de l'exercice précédent, est excédentaire, bien qu'en baisse régulière et significative depuis 2017.

Tableau n° 6 : Résultats de clôture du budget principal

F CFP	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Résultat de clôture	495 883 692	484 622 129	565 591 899	618 033 110	512 650 586	403 701 141
Résultat de fonctionnement	622 543 861	720 590 538	699 269 106	684 239 077	501 829 672	540 517 531
Résultat d'investissement	126 660 169	235 968 409	133 677 207	66 205 967	10 820 914	136 816 390

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

Il reste néanmoins à un niveau confortable qui correspond à 87 jours de charges de fonctionnement⁸.

2.1.3.1 Des prévisions budgétaires à améliorer

Avec un taux d'exécution oscillant entre 88,4 % et 103,9 %, les prévisions de recettes de la section de fonctionnement se sont améliorées en 2020 et peuvent être regardées comme sincères.

⁸ 8 403 MF CFP / 1 703 MF CFP x 365 jours (source : compte de gestion 2020)

Tableau n° 7 : Taux de réalisation des prévisions de recettes de fonctionnement du budget principal

F CFP	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Prévisions	2 174 333 498	2 267 055 345	2 232 343 794	2 275 872 602	2 300 954 302	2 096 512 264
Réalisations	2 063 784 243	2 004 420 388	2 089 100 427	2 094 305 936	2 093 818 590	2 178 492 867
Ecart	110 549 255	262 634 957	143 243 367	181 566 666	207 135 712	-81 980 603
Taux de réalisation	94,92%	88,42%	93,58%	92,02%	91,00%	103,91%

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

Même si le taux de réalisation s'améliore, en dépassant en 2020 la barre des 80 %, les prévisions de dépenses de fonctionnement ne sont pas satisfaisantes, d'autant que les dépenses de fonctionnement réalisées chaque année sont d'une grande stabilité.

Tableau n° 8 : Taux de réalisation des dépenses de fonctionnement du budget principal

F CFP	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Prévisions	2 174 333 498	2 267 055 345	2 232 343 794	2 275 872 602	2 300 954 302	2 096 512 264
Réalisations	1 563 445 070	1 553 173 111	1 561 944 581	1 601 967 297	1 768 925 321	1 703 277 408
Ecart	610 888 428	713 882 234	670 399 213	673 905 305	532 028 981	393 234 856
Taux de réalisation	71,90%	68,51%	69,97%	70,39%	76,88%	81,24%

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

La commune de Lifou établit ses prévisions de dépenses de fonctionnement à partir du prévisionnel de l'exercice antérieur. La chambre invite la commune de Lifou à construire son budget en partant du réalisé de l'année précédente et non en reconduisant les prévisions budgétaires de l'année précédente afin d'améliorer les prévisions budgétaires en ce qui concerne les dépenses de fonctionnement.

Les recettes et les dépenses d'équipement présentent des taux de réalisation régulièrement inférieurs à 50 %, voire à 25 %.

Tableau n° 9 : Taux de réalisation des recettes et dépenses d'équipement du budget principal

MF CFP	2015		2016		2017		2018		2019		2020	
	Recettes	Dépenses										
Prévisions	541	1 246	474	1 397	434	1 332	443	1 408	795	1 752	784	1 575
Réalisations	182	441	207	692	256	699	226	703	244	728	170	816
Ecart	359	805	267	705	178	634	217	704	551	1 024	614	758
Taux de réalisation	33,66%	35,36%	43,64%	49,54%	58,96%	52,45%	51,08%	49,97%	30,69%	41,56%	21,64%	51,85%

Source : chambre territoriale des comptes d'après comptes administratifs et comptes de gestion

La commune explique cette situation par les problématiques suivantes :

- l'absence de foncier communal ;

- l’approvisionnement des équipements nécessaires à la réalisation des travaux et la difficulté à effectuer des réassortiments rapidement ;
- la logistique du transport des marchandises vers Lifou compliquée par des conditions météorologiques parfois capricieuses.

Si ces difficultés ne peuvent être niées, elles ne peuvent à elles seules justifier un taux de réalisation aussi bas. Cette situation amène la chambre à préconiser d’améliorer la situation par des mesures d’organisation interne.

Le premier axe contribuant à l’amélioration de l’exécution budgétaire de la section d’investissement, en recettes comme en dépenses, réside dans une meilleure prise en compte, au moment de l’élaboration du budget, des possibilités réelles d’engager ou de conduire les opérations projetées tant par ses services que par les entreprises retenues.

La commune présente régulièrement des décisions budgétaires modificatives pour faire des transferts de crédits entre sections. La chambre l’invite à utiliser également ce levier pour ajuster ses prévisions au plus près des opérations d’équipement qui sont ou seront réellement engagées au cours de l’exercice.

Selon la commune, à défaut de suivi de ses marchés en cours et de leur exécution, les demandes de versement de subventions sont parfois adressées avec retard aux financeurs. La chambre invite la commune à faire établir sans délais par ses services les états récapitulatifs de dépenses pour solliciter un versement rapide des subventions par les financeurs, et sécuriser ainsi sa trésorerie.

Le dernier axe d’amélioration réside dans l’adoption d’une perspective pluriannuelle de gestion des recettes et des dépenses. A ce jour, il n’existe qu’un plan pluriannuel d’investissement pour le réseau routier, document très complet et technique, que les services ne se sont pas appropriés en raison de son inadéquation avec les besoins de la commune.

Recommandation n° 4 : (performance) Renforcer le suivi technique et financier des opérations d’équipement inscrites au budget de la commune et établir un plan pluriannuel d’investissement.

En réponse à l’observation de la chambre, le maire de Lifou s’engage à inscrire en priorité les opérations prêtes à être mises en œuvre et d’en réaliser un suivi tout au long de l’exercice budgétaire.

Le maire indique que la commune va établir un plan de trésorerie qui s’accompagnera de points d’étapes réguliers entre les services sous la direction du secrétaire général pour s’assurer du versement dans les meilleurs délais des subventions attendues. Pour ce qui est du plan pluriannuel d’investissement, la commune annonce son élaboration courant 2022 pour quatre domaines : les routes, l’eau avec l’établissement d’un schéma directeur, l’électrification, et le patrimoine immobilier.

2.1.3.2 Une comptabilité d’engagement à fiabiliser

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 ». Ils doivent être établis de manière sincère, à savoir :

- en dépenses, les restes à réaliser de la section d'investissement arrêtés à la clôture de l'exercice doivent correspondre aux dépenses engagées au cours de l'exercice budgétaire écoulé mais non mandatées au 31 décembre ;
- en recettes, les restes à réaliser de la section d'investissement arrêtés à la clôture de l'exercice doivent correspondre aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre au 31 décembre de l'année considérée.

Un état des restes à réaliser est établi au 31 décembre de l'exercice pour mesurer le poids des charges de l'année qui auront des incidences sur le résultat de l'année suivante. Pour la commune de Lifou, et conformément à la réglementation, l'état des restes à réaliser est établi par le maire puis annexé au compte administratif de l'année précédente pour justifier le besoin de financement de la section d'investissement à reporter au budget primitif de l'année en cours. Les états des restes à réaliser sont visés par le maire et par le comptable.

Depuis 2015, la commune a inscrit au compte administratif des restes à réaliser importants en investissement, tant en recettes qu'en dépenses (en moyenne 42 % des crédits ouverts au budget en dépense entre 2016 et 2020).

Tableau n° 10 : Restes à réaliser sur les dépenses d'équipement du budget principal

En F CFP	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Prévisions	1 246 026 430	1 396 807 773	1 332 432 795	1 407 661 287	1 751 590 723	1 574 556 040
Réalisations	440 649 482	692 003 953	698 815 322	703 379 138	727 881 357	816 336 904
Taux de réalisation des dépenses	35,36%	49,54%	52,45%	49,97%	41,56%	51,85%
Reste à réaliser	580 644 538	550 875 216	450 628 540	597 314 056	971 623 156	736 208 748
Poids des restes à réaliser		41,57%	41,34%	32,01%	34,10%	61,71%

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

Afin de s'assurer de la régularité des restes à réaliser inscrits par la commune en dépenses en 2020, la chambre a examiné ceux des trois principales opérations d'investissement en cours (voir le détail en annexe n°7) :

- l'installation de stockage des déchets ;
- la maison des jeunes de Qanono ;
- la chambre mortuaire.

Après vérification, il apparaît que les restes à réaliser recensés au titre de ces trois opérations présentent de nombreuses erreurs et omissions, ce qui a pour effet de fausser le résultat de clôture. En tenant compte du réajustement de ces seules trois opérations, ce dernier aurait dû s'établir 356 426 070 F CFP au lieu de 277 544 869 F CFP.

La chambre rappelle à la commune l'importance de la tenue d'une comptabilité d'engagement et de la fiabilité des restes à réaliser, gage de celle du résultat puisque le résultat de l'exercice budgétaire figurant au compte administratif est constitué de l'excédent ou du déficit de chacune des deux sections mais aussi des restes à réaliser en dépenses et en recettes.

Recommandation n° 5 : (régularité) Mettre en place une comptabilité des engagements et fiabiliser l'état des restes à réaliser en application des dispositions de l'article D. 211-9 du code des communes de la Nouvelle-Calédonie.

En réponse à la recommandation de la chambre, le maire de Lifou s'engage à améliorer et consolider la comptabilité d'engagement de la commune.

2.2 Une croissance des dépenses de fonctionnement à maîtriser au regard de la stabilité des recettes de fonctionnement

2.2.1 Les recettes de fonctionnement stables

Les recettes de fonctionnement restent stables et s'établissent à 2 088 MF CFP en 2020, contre 2 033 MF CFP en 2015.

A l'image de l'ensemble des communes de Nouvelle-Calédonie, l'essentiel des ressources est constitué par les dotations et participations qui, en 2020, représentent 85 % des recettes globales, constituées principalement par la dotation générale de fonctionnement (DGF) et par le fonds intercommunal de péréquation (FIP). L'importance accordée, parmi les critères de répartition du fonds intercommunal de péréquation, à la population en double compte⁹ et non aux résidents, et à la longueur de la voirie, permet à la commune de Lifou de bénéficier pleinement de l'effet de rééquilibrage de ce fonds.

Tableau n° 11 : Produits de gestion

En MF CFP	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Ressources fiscales propres	36,7	22,0	41,6	42,7	24,6	9,2
Centimes additionnels	111,5	136,2	163,7	155,0	159,6	150,2
Ressources d'exploitation	46,3	44,8	26,6	21,7	47,3	52,0
Dotations et participations	1 812,2	1 760,3	1 797,9	1 788,5	1 766,5	1 778,4
<i>dont DGF</i>	472,0	475,8	475,8	475,8	475,8	479,8
<i>dont FIP</i>	1 192,4	1 154,6	1 154,6	1 154,6	1 130,2	1 130,2

⁹ La population totale, dite en double compte, comprend la population municipale à laquelle vient s'ajouter la population comptée à part, notamment celle au titre de son appartenance à une tribu de la commune.

Production immobilisée, travaux en régie	26,9	37,5	53,4	74,6	95,2	98,6
Produits de gestion	2 033,7	2 000,9	2 083,3	2 082,4	2 093,3	2 088,4

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

Entre 2015 et 2020, la dotation globale de fonctionnement est restée stable, contrairement au fonds intercommunal de péréquation qui, en application des dispositions de l'article 49 de la loi organique du 19 mars 1999¹⁰, a fait l'objet, pour l'exercice 2018 et pour l'ensemble des communes, d'un réajustement qui s'est élevé pour Lifou à 18 564 690 F CFP¹¹. A compter de l'exercice 2019, le montant du fonds intercommunal de péréquation alloué a accusé une baisse de 24 MF CFP. Avec un montant de 1 130 MF CFP en 2019 et 2020, il enregistre une baisse globale de 62 MF CFP par rapport à 2015 ce qui est conséquent car cette recette représente plus de la moitié des ressources de la commune.

Tableau n° 12 : Montant et part du fonds intercommunal de péréquation (fonctionnement) dans les produits de gestion de la commune

En MF CFP	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Fonds intercommunal de péréquation - fonctionnement (FIP)	1 192	1 155	1 155	1 155	1 130	1 130
Part du FIP dans les produits de gestion	59%	58%	55%	55%	54%	54%

Source : comptes de gestion

La commune de Lifou parvient néanmoins à maintenir son niveau de ressources grâce à l'augmentation des recettes générées par les travaux en régie qui passent de 27 MF CFP en 2015 à 98 MF CFP en 2020. Ces derniers ont vu leur valorisation s'accroître à compter de 2017 suite à l'acquisition de matériel de travaux publics permettant d'assurer directement l'entretien des routes par les services techniques. Elle a également maintenu son niveau de ressources grâce à une augmentation de ses ressources fiscales, les centimes additionnels, qui progressent de 35 % entre 2015 et 2020.

2.2.2 Des dépenses de fonctionnement en hausse

La commune n'a pas réussi à contenir ses dépenses de fonctionnement et plus particulièrement les charges à caractère général (chapitre 011)¹² qui augmentent de 11,5 % entre 2015 et 2020 et représentent 20,1 % des charges de gestion, malgré la recommandation de la

¹⁰ L'article 49 de la Loi organique du 19 mars 1999 prévoit que la part du fond intercommunal de péréquation versée aux communes qui dépasse le plafond de 18 % des recettes fiscales recouvrées au titre de la répartition, doit être remboursée par les communes.

¹¹ Courrier de notification du gouvernement de Nouvelle-Calédonie en date du 21 novembre 2019 sur le réajustement du fond intercommunal de péréquation 2018.

¹² Le chapitre budgétaire 011 « Charges à caractère général » regroupe les comptes 60 « Achats et variations de stocks » (sauf 6031 « Variation de stock de matières premières »), 61 « Services extérieurs », 62 « Autres services extérieurs » (sauf 621 « Personnel extérieur au service »), 635 « Autres impôts et taxes ou assimilés - Etat » et 637 « Autres impôts et taxes assimilés – autres organismes ».

chambre lors de son précédent contrôle de porter une vigilance accrue sur l'évolution des charges d'administration générale.

Tableau n° 13 : Evolution des dépenses de fonctionnement, des charges à caractère général et de personnel

En MF CFP	2015	2016	2017	2018	2019	2020	EVOL. 2015- 2020
Total dépenses de fonctionnement	1 563	1 553	1 562	1 602	1 769	1 703	8,9%
Total chapitre 011 (charges à caractère général)	306	316	295	325	401	341	11,5%
Part des charges à caractère général	19,6%	20,3%	18,9%	20,3%	22,7%	20,1%	
Total chapitre 012 (charges de personnel)	589	565	566	565	605	598	1,6%
Part des charges de personnel et frais assimilés	37,7%	36,4%	36,2%	35,3%	34,2%	35,1%	

Source : comptes de gestion

Les dépenses de personnel (chapitre 012¹³) apparaissent comme étant contenues, avec une augmentation de 1,6 % entre 2015 et 2020, soit une variation annuelle moyenne de 0,3 %. Elles représentent, en 2020, 35,1% des dépenses de fonctionnement.

La commune recourt de façon croissante aux prestataires extérieurs. La maîtrise des charges de personnel est contrebalancée par une augmentation du compte 611 (contrats de prestations de service) de 14,6 % et du compte 61522 (services extérieurs, entretiens et réparations) de 67,8 %. En 2019, la commune de Lifou disposait de 48 conventions de prestations de services pour un montant total de 110,7 MF CFP soit 9,6 MF CFP de plus que 2018¹⁴.

Tableau n° 14 : Evolution des prestations de service en MF CFP

COMPTE	LIBELLE	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Evolution 2015-2020
611	Contrats de prestations de service	90	95	89	100	110	103	14,6 %
61522	Services extérieurs, entretiens et réparations bâtiments	22	25	22	36	43	37	67,8 %

¹³ Le chapitre budgétaire 012 « charges de personnel et frais assimilés » regroupe les comptes 621 « Personnel extérieur au service », 631 « Impôts, taxes et versements assimilés – Etat », 633 « Impôts, taxes et versements assimilés – autres organismes » et 64 « Charges de personnel ».

¹⁴ Rapport au conseil municipal sur les orientations budgétaires 2020/2022 (séance du 15 novembre 2019)

Source : comptes de gestion

Certains postes de charges sont en diminution notable. Tel est le cas des subventions versées aux associations et de la subvention versée au budget annexe de l'eau qui baissent respectivement de 49,79 % et 42,49 % entre 2015 et 2020. Concernant le budget de l'eau, la baisse est due à la mise en œuvre progressive de la facturation du service.

Même en diminution constante, malgré un rebond en 2020, la subvention du budget principal au budget annexe de l'eau, qui est irrégulière, reste importante. Elle représente 11 % des dépenses de fonctionnement de la commune¹⁵ en 2020.

La chambre invite la commune à poursuivre son action en vue de l'atteinte de l'équilibre du budget annexe de l'eau par la couverture de ses charges par la contribution des usagers de manière à retrouver des marges de manœuvre sur son budget principal.

Tableau n° 15 : Evolution des subventions versées

En MF CFP	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Evolution 2015/2020
Compte 6574 « subventions versées aux associations »	149	72	75	81	96	75	- 49,79 %
Compte 67441 « subvention versée au Budget annexe Eau »	330	249	220	192	121	190	- 42,4 9%

Source : comptes de gestion

La commune ne disposant pas de marge de manœuvre sur l'essentiel de ses recettes, la chambre rappelle que l'enjeu réside pour elle dans la maîtrise de ses charges et dans la suppression de la recette d'équilibre attribuée à son budget annexe.

2.2.3 Un excédent brut de fonctionnement en baisse

Entre 2015 et 2020, les dépenses de fonctionnement de la commune (+ 8,9 %) ont augmenté plus rapidement que ses recettes de fonctionnement (+ 5,6 %). Si aucune mesure corrective n'est mise en place, l'épargne brute se réduira progressivement, limitant la capacité de la commune à investir.

L'excédent brut de fonctionnement, parfois également appelé épargne brute ou marge brute, traduit en termes financiers le résultat de fonctionnement courant de la collectivité et indique les moyens dont celle-ci dispose pour financer d'une part, le renouvellement de ses investissements par les dotations aux amortissements et aux provisions, d'autre part les charges financières, et enfin les investissements nouveaux grâce à l'autofinancement dégagé.

¹⁵ Compte de gestion 2020 : 190 MF CFP/1703 MF CFP

Tableau n° 16 : Evolution de l'autofinancement du budget principal

En MF CFP	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Evol. 2015- 2020
Produits de gestion (A)	2 033	2 000	2 084	2 083	2 093	2 087	2,7 %
Charges de gestion (B)	1 121	1 142	1 171	1 218	1 394	1 281	14,3 %
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	912	858	913	865	699	806	- 11,6 %
en % des produits de gestion	44,9%	42,9%	43,8%	41,5%	33,4%	38,6%	- 13,9 %
- charges financières	17	15	12	10	8	6	- 64,7 %
- Subventions exceptionnelles versées aux budgets annexes	330	249	220	192	121	190	- 42,4 %
- charges exceptionnelles réelles ou +produits exceptionnelles	- 9	- 7	- 16	- 33	- 33	88	
= Capacité d'autofinancement brute	556	587	665	630	537	698	25,5 %
- annuité en capital de la dette	77	76	85	75	64	62	- 19,5 %
= Capacité d'autofinancement nette	479	511	580	555	473	636	32,8 %

Source : chambre territoriale des comptes d'après comptes de gestion du budget principal

Si l'excédent brut de fonctionnement connaît un rebond sur l'exercice 2020 et atteint 806 MF CFP, il s'est dégradé progressivement et accuse une baisse de 11,6 % depuis 2015. Cette situation provient de la combinaison d'une hausse régulière des charges de gestion (+ 14,3 %) et d'une stagnation des produits de gestion (+ 2,7 % sur la même période).

2.3 Le financement de l'investissement

2.3.1 Les dépenses d'équipement

Les dépenses d'équipement sont en progression de 85,5 % entre 2015 et 2020 et s'établissent à 816 MF CFP en 2020 contre 440 MF CFP en 2015. Sur ces six années, les dépenses totales se sont élevées à 4 076 MF CFP, soit une moyenne annuelle de 679 MF CFP.

Tableau n° 17 : Evolution des dépenses d'équipement du budget principal

En MF CFP	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Evolution 2015/2020
Dépenses d'équipement	440	692	698	703	727	816	85,5 %

Source : Comptes administratifs

Les dépenses relatives aux « *Aménagement et services urbains* » sont les plus importantes avec un montant de 519 MF CFP¹⁶.

Les trois principaux investissements en cours sont les constructions d'une installation de stockage de déchets (527 MF CFP), d'une chambre funéraire (52 MF CFP) et de la maison des jeunes de Qanono (62 MF CFP).

En 2020, les dépenses d'équipement s'élèvent à 88 780 F CFP par habitant permanent et, en moyenne à 75 615 M CFP entre 2015 et 2020. En prenant en compte le nombre d'habitants résidants, la commune de Lifou maintient son investissement à un niveau de 55 000 F CFP par habitant. Avec les doubles comptes, ce ratio s'élève alors à 30 029 F CFP en moyenne sur la période.

Les constructions sur les terres coutumières

Le territoire de Lifou est constitué exclusivement de terres coutumières. Aucun plan d'urbanisme ne peut être adopté ce qui ne facilite pas la rationalisation de la construction d'éléments structurants (adduction et distribution d'eau, routes, électrification, installation de stockage des déchets, chambre funéraire, construction de bâtiments communaux, ...) alors qu'il faut faire face à un habitat diffus sur un vaste territoire.

Pour occuper la terre coutumière, utiliser ses ressources, valoriser ses richesses naturelles ou paysagères, la commune doit présenter une demande d'autorisation aux instances coutumières et recueillir leur consentement. La procédure de recueil du consentement coutumier n'avait jamais été clairement établie, et encore moins formalisée.

Cette situation :

- était source de malentendus, voire de conflits ;
- ne garantissait pas la transparence du débat public et des obligations de chacun ;
- n'apportait pas la sécurité juridique des opérations engagées ;
- avait pour conséquence d'amener de grandes disparités dans l'indemnisation pour l'occupation du foncier coutumier.

Elle avait conduit la chambre à émettre dans son précédent rapport une recommandation préconisant d'engager une réflexion avec les trois grandes chefferies de Lifou pour fixer un cadre général aux relations coutumières avec la commune, notamment en matière de tarification¹⁷.

Répondant à cette préconisation, la commune de Lifou, la province des îles et le conseil coutumier Dréhu ont signé le 12 décembre 2019 une convention de partenariat qui a pour but d'organiser le recueil du consentement coutumier, en conformité avec les principes de la décision collective de la coutume et dans le respect des droits relatifs aux propriétés coutumières.

Sous peine de nullité, les demandes d'occupation, d'exploitation ou d'utilisation des biens coutumiers doivent être formulées par écrit et adressée au conseil de district qui en assure le suivi. Le consentement de tous les niveaux coutumiers est consigné dans un palabre pris le

¹⁶ Compte de gestion du budget principal 2020.

¹⁷ Chambre territoriale des comptes : Rapport d'observations définitives, 24 octobre 2011, recommandation n°10.

cas échéant sous forme authentique par un officier public coutumier. Il est ensuite porté à la connaissance des institutions publiques.

La chambre prend note de cette avancée qui apporte une sécurité juridique pour toutes les interventions de la commune sur les terres coutumières mais relève que cette convention ne fixe pas les modalités de calcul de l'indemnité à verser.

2.3.2 Le financement des investissements

Avec un taux d'endettement de 13,9 %¹⁸ et une capacité de désendettement inférieure à un an¹⁹, alors que la norme prudentielle s'établit à sept années²⁰, Lifou apparaît comme une commune peu endettée. La commune poursuit son désendettement. L'annuité en capital s'élève à 62 MF CFP en 2020 contre 77 MF CFP en 2015 (- 19,5 %).

Lifou a contracté, en 2019 et 2020, deux emprunts à « *taux 0* » ayant pour objet le financement de projets destinés à la protection de l'environnement. L'un, de 50 MF CFP, dont le montant de l'annuité s'élève à 1 724 138 F CFP, arrivera à échéance en 2033. L'autre de 64 MF CFP, dont le montant de l'annuité s'élève à 2 205 579 F CFP, prendra fin en 2034. En l'absence d'intérêt, aucune charge financière supplémentaire n'est constatée en fonctionnement.

La commune de Lifou a perçu en moyenne, entre 2015 et 2020, 204 275 MF CFP par an de subventions, soit 22 360 F CFP par an et par habitant permanent. Les principales ressources sont le volet équipement du fonds intercommunal de péréquation et la dotation d'équipement des territoires ruraux qui représentent à elles deux plus de la moitié des subventions perçues.

Tableau n° 18 : Les recettes d'investissement du budget principal

En F CFP	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Contrat de développement 2017-2021			15 643 800	4 306 034	16 125 000	34 818 754
Dotation d'équipement des territoires ruraux	41 339 141	43 603 223	54 469 809	57 204 296	56 525 537	56 525 537
Fonds exceptionnel d'investissement					37 291 169	
Fonds intercommunal de péréquation	7 600 000	82 930 615	56 139 073	139 485 422	4 443 571	55 698 110
Fonds d'équipement rural	58 025 146			12 375 250		32 048 644
Fonds de soutien lutte contre les pollutions						24 000 000
Province des îles	20 000 000	42 010 638	28 000 000	9 627 314	70 000 000	
EEC	27 671 980	28 442 197	75 597 266			4 757 882

¹⁸ Capital restant dû / ressources réelles de fonctionnement soit 291 MF CFP / 2 079 MF CFP (source compte de gestion et compte administratif 2020).

¹⁹ Capital restant dû / CAF brute soit 291 MF CFP / 698 MF CFP.

²⁰ AFD- observatoire des communes de Nouvelle-Calédonie 2020.

En F CFP	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Fonds de secours événement climatique			25 944 594	3 000 000		
TOTAL	154 636 267	196 986 673	255 794 542	225 998 316	184 385 277	207 848 927

Source : Commune de Lifou

La capacité d'autofinancement brute (CAF brute) ou épargne brute est la différence entre les produits encaissables et les charges décaissables. Elle mesure le flux potentiel de trésorerie dégagé par la collectivité pour financer ses investissements. Avec un taux d'épargne brute de 33 % en 2020, la commune de Lifou dispose de capacités financières confortables pour investir ou rembourser d'éventuels emprunts. Il se situe à un niveau élevé et est bien supérieur au taux de 15 % fixé comme taux de référence par l'Agence française de développement et supérieur au taux constaté en 2019 pour les communes calédoniennes de la même strate qui était de 21 %.

Malgré une baisse de l'excédent brut de fonctionnement, la commune de Lifou dispose d'une capacité brute et d'une capacité nette d'autofinancement confortables, en augmentation respectivement de 25,5 % et de 32,8 % depuis 2015, notamment en raison de la baisse de la subvention versée au budget annexe de l'eau.

2.4 Le budget annexe de l'eau

Par délibération en date du 28 août 1991, la commune s'est dotée d'un service des eaux. Pour mener ses missions, il dispose de dix emplois permanents, dont un chef de service. Le service de l'eau veille à la bonne alimentation en eau de l'ensemble de la commune. Compte-tenu de la dispersion de la population et de l'étendue de l'île, il gère un réseau qui s'étend sur 57,35 km pour l'adduction et sur 261,23 km pour la distribution.

Ce réseau est alimenté par vingt-huit réservoirs, quarante-deux stations de pompages, seize installations de surpression et trente-deux stations pour l'électro-chloration ou la javellisation. Le volume distribué est en diminution constante et notable depuis 2015, tandis que le volume facturé reste stable. En 2020, plus de 69 % du volume distribué était facturé ce qui démontre une régression significative des pertes obtenue par une instrumentation progressive de l'ensemble du réseau. Cette instrumentation permet en outre à la commune de parfaire sa connaissance par tribu des besoins annuels moyens et des besoins en période de pointe et d'optimiser sa gestion.

Tableau n° 19 : Volume d'eau distribué et volume d'eau facturé²¹

En m ³	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Volume distribué	5 611 875	3 331 355	3 194 115	3 030 595	2 950 295	2 267 745
Volume facturé	1 881 007	1 609 158			1 461 223	1 578 555

²¹ Les données des années 2017 et 2018 relatives à la facturation, qui ont été collectées par un prestataire, n'ont pas été transmises au service des eaux de la commune.

<i>En m3</i>	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<i>Ratio distribution / facturation</i>	33,52 %	48,30 %			49,53 %	69,61 %

Source : Service des eaux - Commune de Lifou

Durant le quatrième trimestre 2020, les abonnés actifs²² ont consommé en moyenne 1,18 m3 par jour. La facture moyenne était de 5 803 F CFP, soit 1 933 F CFP par mois.

2.4.1 Le budget de fonctionnement

Le budget annexe de l'eau présente un résultat excédentaire. A l'image du budget principal, la section de fonctionnement est constamment en excédent entre 2015 et 2020, tandis que la section d'investissement présente un résultat variable.

Tableau n° 20 : Résultats des exercices 2015 à 2020 du budget annexe de l'eau

En F CFP	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Résultat de l'exercice	161 008 769	227 912 462	201 948 328	123 655 087	31 275 765	94 999 866
Résultat de fonctionnement	215 714 634	104 496 211	234 655 366	98 761 809	50 389 737	44 847 133
Résultat d'investissement	- 54 705 865	123 416 251	- 32 707 038	24 893 278	- 19 113 972	50 152 733

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

Le résultat de clôture est positif (169 MF CFP) et s'élève à près de 190 jours de fonctionnement au 31 décembre 2020.

Tableau n° 21 : Résultats de clôture des exercices 2015 à 2020 du budget annexe de l'eau

En F CFP	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Résultat de clôture	90 099 311	166 797 934	256 509 311	255 422 133	145 006 089	169 004 368
Résultat de fonctionnement	232 348 145	185 630 517	308 048 932	282 068 476	121 262 695	95 108 241
Résultat d'investissement	- 142 248 834	- 18 832 583	- 51 539 621	- 26 646 343	23 743 394	73 896 127

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

Le taux de réalisation moyen des recettes de fonctionnement entre 2015 et 2020 est de 86,6 %. La chambre estime que, compte-tenu de la stabilité des consommations annuelles, le service des eaux, qui dispose d'une parfaite connaissance des habitudes de consommation de tous les usagers, est en capacité d'établir des prévisions plus proches de la réalisation.

²² 127 abonnés étaient inactifs au dernier trimestre de l'année 2020, avec une consommation nulle.

Tableau n° 22 : Taux de réalisation des recettes de fonctionnement du budget annexe de l'eau

En F CFP	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Prévisions	371 957 701	379 377 712	373 391 759	486 371 761	422 413 942	392 870 932
Réalisations	392 770 960	339 063 510	394 515 301	344 326 191	277 399 887	325 440 421
Ecart	- 20 813 259	40 314 202	- 21 123 542	142 045 570	145 014 055	67 430 511
Taux de réalisation	105,60 %	89,37 %	105,66 %	70,79 %	65,67 %	82,84 %

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

Le taux de réalisation des dépenses de fonctionnement s'élève à 57,4 % en moyenne en 2015 et 2020.

Tableau n° 23 : Taux de réalisation des dépenses de fonctionnement du budget annexe de l'eau

En F CPF	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Prévisions	371 957 701	379 377 712	373 391 759	486 371 761	422 413 942	392 870 932
Réalisations	177 056 326	234 567 299	159 859 935	245 564 382	296 513 859	280 593 288
Ecart	194 901 375	144 810 413	213 531 824	240 807 379	125 900 083	112 277 644
Taux de réalisation	47,60 %	61,83 %	42,81 %	50,49 %	70,20 %	71,42 %

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

La chambre invite la commune à revoir la méthode de construction des dépenses de fonctionnement du budget annexe de l'eau pour présenter des prévisions plus fiables.

2.4.2 Le budget d'investissement

Les dépenses d'équipement du budget de l'eau présentent des taux de réalisation très faibles qui vont en se dégradant.

Tableau n° 24 : Taux de réalisation des dépenses d'équipement du budget annexe de l'eau

En F CFP	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Prévisions	209 488 837	218 652 141	252 296 560	339 757 815	316 695 826	272 554 992
Réalisations	141 284 035	108 791 079	108 945 796	144 887 481	143 475 618	106 679 608
Ecart	68 204 802	109 861 062	143 350 764	194 870 334	173 220 208	165 875 384
Taux de réalisation	67,44 %	49,76 %	43,18 %	42,64 %	45,30 %	39,14 %

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

Comme pour le budget principal, la chambre invite la commune :

- à prendre en compte au moment de l'élaboration du budget de sa capacité à conduire les opérations projetées ;
- à utiliser le levier des décisions budgétaires modificatives ;
- à faire établir sans délais par ses services les états récapitulatifs de dépenses pour solliciter un versement rapide des subventions par les financeurs ;
- à inscrire ses projets dans une perspective de moyen terme sous forme de plan pluriannuel d'investissement.

2.4.3 Une trajectoire d'équilibre à mettre en place

Dans son observatoire 2021 des communes de Nouvelle-Calédonie, l'Agence française de développement pointe « *l'introuvable équilibre des budgets annexes* » en raison de la difficulté à « *passer d'une gratuité à la tarification d'équilibre, adaptée et acceptée par l'utilisateur* ».

La commune de Lifou n'échappe pas à ce constat et ne présente un budget équilibré et des résultats excédentaires que grâce à une subvention d'équilibre récurrente.

2.4.3.1 La mise en œuvre de la facturation

A partir du 1er janvier 2012, la commune a instauré progressivement une facturation de l'eau potable en fonction du volume consommé pour l'ensemble des habitants. La facturation d'abord fictive, avec l'envoi à titre informatif de factures aux habitants, est devenue réelle à partir du 1er janvier 2013, date à laquelle les factures sont recouvrables.

Les tarifs de l'eau potable comprennent une partie fixe, sous forme d'abonnement trimestriel et une partie variable indexée sur la consommation. Le mode de tarification retenu par la commune aboutit à la création de quatre tranches. Plus la consommation est importante, plus les tranches tarifaires sont élevées.

Un tarif spécial est mis en place pour les utilisateurs professionnels avec un tarif unique d'abonnement et un tarif unique au m³.

Les habitants ne possédant pas de compteurs au moment du raccordement ont un tarif forfaitaire. Une facturation forfaitaire est également prévue pour toute dégradation volontaire constatée par les fontainiers.

La délibération du conseil municipal du 28 octobre 2015 avait instauré une régie de l'eau, et la délibération du 18 décembre 2015 a créé le premier budget annexe.

Les difficultés de mise en œuvre ont conduit la commune à reporter la facturation réelle au 1^{er} janvier 2015. Devant l'incapacité de certains abonnés à honorer des factures jugées excessivement élevées, à titre exceptionnel et transitoire, une exonération pour la part de la redevance sur la consommation qui excède 15 030 F CFP a été accordée pour les factures établies en 2015 et 2016.

La tarification a été à nouveau revue par délibération du 19 décembre 2018. Les tarifs sont inchangés, tant pour l'abonnement que pour la consommation, professionnels compris, et une cinquième tranche pour les consommations supérieures à 231 m³ a été créée pour laquelle

le tarif est nul. En outre, les abonnés bénéficient d'une exonération pour la part de la redevance qui excède 21 110 F CFP.

Le 19 février 2021, la commune a revu à nouveau par délibération la tarification de l'eau potable. Le montant de l'abonnement est maintenu et huit tranches sont créées. Une première tranche de 0 à 10 m³, qui correspond selon la délibération à une consommation vitale, ne donne pas lieu à tarification. Les autres tranches ont une tarification décroissante au m³ lorsque la consommation augmente et au-delà de 300 m³, les consommations ne sont plus facturées. Par ailleurs, le montant dû par les professionnels est abaissé de 80 à 50 F CFP le m³, de même que le tarif applicable aux administrations et associations qui passe de 80 à 40 F CFP le m³.

La chambre relève que cette succession de délibérations, qui plafonne le montant des factures et ne pénalise pas les plus gros consommateurs, contredit le principe d'une facturation augmentant proportionnellement au volume, pourtant énoncé dans chaque délibération. En cela, elle ne responsabilise pas les abonnés dont les consommations sont les plus importantes.

2.4.3.2 La couverture des dépenses de fonctionnement et d'équipement

La facturation de l'eau potable, telle qu'approuvée par les délibérations successives de la commune de Lifou, n'est pas en capacité de financer le fonctionnement du service de l'eau.

Tableau n° 25 : Dépenses de fonctionnement du service de l'eau et produit de la vente

En F CFP	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Dépenses de fonctionnement	177 056 326	234 567 299	159 859 935	245 564 382	296 513 859	280 593 288
Vente aux abonnés (titres émis)	57 446 770	69 965 666	138 021 636	114 215 465	109 953 795	62 791 405
Produits vente/dépenses	32,4 %	29,8 %	86,3 %	46,5 %	37,1 %	22,4 %

Source chambre territoriale des comptes d'après les comptes administratifs de la commune

Entre 2015 et 2020, les dépenses annuelles de fonctionnement se sont établies en moyenne annuelle à 232 MF CFP, tandis que le produit de la vente s'élevait en moyenne à 92 MF CFP. Les ventes ne sont pas en mesure de couvrir les dépenses de fonctionnement du service.

La chambre constate que la commune de Lifou ne se conforme aux dispositions de l'article L.332-1 du code des communes de la Nouvelle-Calédonie, qui prévoit que « *les budgets des services publics à caractère industriel ou commercial exploités en régie (...) doivent être équilibrés en recettes et en dépenses* » que par l'apport d'une subvention irrégulière.

2.4.3.3 La constitution de l'équilibre

Pour équilibrer son budget annexe de l'eau, pour lequel la contribution des usagers est à ce jour insuffisante, la commune de Lifou verse de manière continue depuis 2015 une subvention du budget principal au budget annexe de l'eau. Cette dernière a représenté en moyenne, entre 2015 et 2020, 63 % du total des recettes du service de l'eau.

Tableau n° 26 : Subvention du budget communal au budget annexe de l'eau

En F CFP	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Montant de la subvention	330 363 099	249 000 000	220 150 000	192 150 945	121 000 000	190 000 000
Recettes réalisées	392 770 960	339 063 510	394 515 301	344 326 191	277 399 887	278 680 597
Part de la subvention / total des recettes	84,11 %	73,44 %	55,80 %	55,80 %	43,62 %	68,18 %

Source chambre territoriale des comptes d'après les comptes administratifs de la commune

S'il est interdit aux communes de prendre en charge dans leur budget propre des dépenses au titre des services publics à caractère industriel et commercial, le conseil municipal peut toutefois décider une prise en charge pour l'une des raisons suivantes :

- lorsque les exigences du service public conduisent la collectivité à imposer des contraintes particulières de fonctionnement ;
- lorsque 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 ;
- lorsque, après la période de réglementation des prix, la suppression de toute prise en charge du budget de la commune aurait eu pour conséquence une hausse excessive des tarifs.

A peine de nullité, la décision du conseil municipal doit faire l'objet d'une délibération motivée. La subvention ainsi accordée revêt un caractère exceptionnel et ne saurait être pérennisée. En aucun cas, elle ne peut aboutir à une compensation pure et simple d'un déficit d'exploitation.

Pour la commune de Lifou, les subventions versées par le budget principal au budget annexe de l'eau n'entrent pas dans le champ des exceptions fixées par le code des communes de Nouvelle-Calédonie et n'ont donc pas de base légale. La chambre relève que cette subvention présentée comme une subvention destinée à réaliser des travaux d'investissement est inscrite dans le budget annexe comme une subvention de fonctionnement, ce qui contredit la destination présentée dans la délibération.

Recommandation n° 6 : (performance) Revoir la facturation de l'eau potable de manière à déterminer une trajectoire permettant d'équilibrer le budget annexe de l'eau.

En réponse aux observations de la chambre, le maire de Lifou tient à souligner l'engagement de la commune, malgré la réticence de la population, pour des raisons culturelles et coutumières, à parvenir à imposer la facturation de l'eau potable. Selon le maire, cette facturation aurait contribué à la baisse constante du volume eau distribuée par les services communaux, préservant ainsi la ressource. Le maire maintient l'objectif de se rapprocher de l'équilibre du budget annexe, même s'il entend se donner un délai pour y parvenir pour avoir du recul par rapport à la nouvelle grille tarifaire adoptée le 19 février 2021.

La chambre note l'engagement de la commune et rappelle que le financement du service public de l'eau, qui permet le traitement et la distribution d'une eau potable à domicile, doit être financé tant en fonctionnement qu'en investissement par l'utilisateur.

2.4.4 Le recouvrement

2.4.4.1 Les créances clients

Pour s'assurer du règlement des factures par les abonnés du service de l'eau, la commune de Lifou a mené une politique d'information associant les autorités coutumières. Elle a recherché à réduire le traitement contentieux en favorisant les facilités de règlement et n'a pas hésité à déployer des moyens coercitifs.

Dans un premier temps, la commune de Lifou a pris soin de mener graduellement la facturation de l'eau en procédant à l'envoi de factures fictives pour sensibiliser la population. Les instances et les autorités coutumières se sont révélées être des acteurs impliqués qui ont relayé dans les tribus le message communal de responsabilisation. Les autorités coutumières ont par ailleurs joué un rôle facilitateur en assurant la distribution des factures aux abonnés.

La commune a mobilisé son service de l'eau pour vérifier, dans les meilleurs délais auprès de chaque abonné présentant une réclamation, la fiabilité des données recueillies par les compteurs. Elle a parfois pris à sa charge la recherche de fuites d'eau sur le réseau des usagers.

Face à l'incompréhension de nombre d'abonnés sur le montant de leur facture, elle a procédé, par délibération, à des exonérations partielles.

Pour faciliter le paiement des factures d'eau, et éviter un traitement contentieux, la commune a mis en place une régie volante qui permet aux usagers de régler le montant dû dans les tribus, sans avoir à se déplacer au siège de la régie à Wé.

En parallèle, elle a mené une politique ferme vis-à-vis des usagers récalcitrants en procédant à des réductions de débit ou à des coupures de distribution.

Malgré ce panel de mesures, le budget annexe de l'eau comptabilise des créances clients sur exercice antérieur qui s'élèvent, à la clôture de l'exercice 2020, à 175 MF CFP. Ces créances clients représentaient, à la date de clôture des comptes de 2020, 63,1 % des recettes de l'exercice.

Tableau n° 27 : Créances clients au budget de l'eau

En F CFP	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Créances clients exercices antérieurs			1 562 363	50 476 055	115 394 892	175 842 338
Recettes réalisées	392 770 960	339 063 510	394 515 301	344 326 191	277 399 887	278 680 597
Créances clients exercices antérieurs / recettes réalisées			0,40 %	14,66 %	41,60 %	63,10 %

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

Les mesures incitatives et coercitives mises en œuvre par la commune n'ont pas eu pour effet d'accroître le taux de recouvrement amiable. Ce taux est calculé à partir du nombre de titres réglés auprès des services de la commune et ceux dont le recouvrement est pris en charge par le comptable public. A ce jour, moins de la moitié des factures sont acquittées de manière spontanée, ou après relance du service de l'eau, auprès de la régie municipale.

Tableau n° 28 : Taux de recouvrement amiable et contentieux des factures d'eau

	2017	2018	2019	2020
<i>Part des factures réglées auprès de la régie communale</i>	45,66 %	52,21 %	42,45 %	43,95 %
<i>Part des titres pris en charge par le comptable public</i>	54,34 %	47,79 %	57,55 %	56,05 %

Source : Trésorerie de la province des îles Loyauté

Devant cette situation, le maire de Lifou a adressé le 20 août 2020 au trésorier payeur pour la province des îles Loyauté un courrier pour solliciter l'arrêt des recouvrements forcés concernant les débiteurs du budget annexe de l'eau de la commune et ce jusqu'à nouvel ordre.

En réponse aux observations de la chambre, le maire annonce la reprise des poursuites pour les impayés en lien avec la trésorerie de la province des îles. La chambre prend acte de cet engagement.

2.4.4.2 Les dotations aux provisions

En application de l'article D.221-4 du code des communes de la Nouvelle-Calédonie, « 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'irrécouvrabilité estimé par la commune à partir des éléments d'information communiqués par le comptable public ». A défaut d'inscription de provision, la sincérité du budget peut être affectée par l'incidence de cette omission.

Au 31 décembre 2020, la commune a inscrit 10 MF CFP de provisions à son budget annexe de l'eau. La chambre relève que cette dotation a été calculée de manière arbitraire sans s'appuyer sur une analyse du risque encouru.

Compte-tenu du montant des créances clients qui s'élèvent à la même date à 175 MF CFP, de son augmentation régulière, et des difficultés rencontrées pour leur recouvrement, la chambre invite la commune à se rapprocher du comptable public pour évaluer les risques d'irrécouvrabilité et à constituer dès à présent une provision adaptée.

Tableau n° 29 : Evolution des créances clients et des provisions du budget annexe de l'eau

<i>En F CFP</i>	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<i>Créances clients exercices antérieurs (solde du compte 4114)</i>	0	11 912 084	1 562 363	50 476 055	115 394 892	175 842 338

<i>En F CFP</i>	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<i>Provisions pour risques inscrites au budget primitif</i>	0	0	0	0	10 000 000	10 000 000

Source : comptes de gestion commune de Lifou

Recommandation n° 7 : (régularité) Constituer des provisions à hauteur du risque d'irrecouvrabilité des créances des usagers du service public de l'eau en application de l'article D.221-4 du code des communes de la Nouvelle-Calédonie

Si, en réponse aux observations de la chambre, le maire de Lifou juge satisfaisant le taux de 40 % du recouvrement des factures d'eau potable, la chambre rappelle que la commune doit veiller à ce que le service public de l'eau soit supporté par l'ensemble des usagers. Le maire annonce aussi que la commune va procéder à une admission en non-valeur des impayés des exercices 2016 et 2017. en fonction de ses possibilités.

La chambre relève que, compte tenu de sa situation financière, la commune dispose des ressources suffisantes pour constituer dès à présent des provisions à hauteur de l'ensemble des risques d'impayés qu'elle a pu identifier.

Conclusion intermédiaire

Si la commune de Lifou détermine, lors de son débat d'orientation, la trajectoire budgétaire qu'elle entend suivre, elle peine à la mettre en œuvre en raison d'un pilotage approximatif. Les prévisions de recettes et les dépenses de fonctionnement ne sont pas assez fines ; quant aux prévisions de recettes et dépenses d'équipement, elles ne font pas l'objet de réajustement en cours d'exercice. Aussi, la commune gagnerait à améliorer son pilotage budgétaire en l'inscrivant dans une perspective pluriannuelle.

Sous réserve d'une fiabilité des comptes encore perfectible, la commune de Lifou est peu endettée, dispose d'un fonds de roulement de nature à sécuriser sa trésorerie et maintient un bon niveau d'épargne brute (33 % en 2020) qui lui permet de financer ses investissements. Cependant, ce taux se réduit progressivement en raison d'une augmentation des dépenses plus rapide que celle de ses recettes.

Concernant la distribution de l'eau potable, la commune rencontre des difficultés à passer à une tarification d'équilibre acceptée par l'utilisateur. Le budget de l'eau présente un déséquilibre chronique et une augmentation du montant des factures impayées sans que la commune constitue des provisions à hauteur du risque d'irrecouvrabilité.

3 LES RESSOURCES HUMAINES

La commune de Lifou présente une stabilité de sa masse salariale et de ses effectifs. Cependant, cette situation est en trompe l'œil car la commune recourt de plus en plus à la sous-traitance.

Elle dispose d'une administration peu encadrée, s'appuyant sur des personnels peu qualifiés qui ne sont pas accompagnés par un programme de formation.

3.1 Des effectifs en diminution et une masse salariale contenue (budget principal)

3.1.1 Un suivi des effectifs à fiabiliser

Les services de l'administration générale comptent 25 agents, soit 17 agents relevant des cadres d'emplois des personnels de la filière administrative des communes de la Nouvelle-Calédonie et de leurs établissements publics, un agent relevant du cadre d'emploi du patrimoine et des bibliothèques de la Nouvelle-Calédonie, trois agents relevant de la convention collective et quatre agents contractuels.

Parmi les 18 agents fonctionnaires, la commune compte un agent de catégorie A, 13 agents de catégorie C et quatre agents de catégorie D.

Les services techniques de la commune comptent 37 agents, soit cinq agents fonctionnaires, (deux relevant de la catégorie B, dont le directeur général des services techniques, et trois de la catégorie C), deux agents contractuels et 30 agents relevant de la convention collective.

56 personnes travaillent dans les écoles de la commune, soit 26 aides maternelles et 30 femmes de service. Les aides maternelles, toutes en contrat à durée indéterminée, relèvent de la convention collective et sont rémunérées sur la base de 114 heures par mois. Les femmes de service ont quant à elles un temps de travail journalier fixé par leur contrat, qui se situe entre 3 et 6 heures par jour. Elles sont toutes en contrat à durée indéterminée, excepté deux agents en contrat à durée déterminée qui sont rémunérés sur la base du salaire minimum garanti horaire.

La commune de Lifou compte quatre agents professionnels exerçant au centre d'incendie et de secours, soit un chef de corps ayant le grade d'adjudant, deux fonctionnaires ayant le grade de caporal et un contractuel en contrat à durée indéterminée. Ils sont assistés par quinze sapeurs-pompiers volontaires, dont un caporal – chef et un caporal. Ces derniers peuvent percevoir, pour l'exercice de leurs missions et les actions de formation auxquelles ils participent, des vacances dont le taux maximum est fixé par arrêté du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie.

La commune compte également six autres agents ne relevant pas des catégories précédentes. Il s'agit de :

- trois agents d'entretien, relevant de la convention collective ;

- un agent relevant de la convention collective mais non rattaché à une direction ou un service déterminé qui avait comme dernière affectation celle de conducteur de travaux.

La chambre invite la commune à clarifier la situation de ces quatre agents et à les rattacher à une autorité hiérarchique.

Enfin, deux agents sont mis à disposition, l'un au comité communal d'action sociale et l'autre à la base de loisir gérée par le comité municipal d'animation et d'information (CEMAID).

L'évolution globale des effectifs entre 2016 et 2020 est marquée par une légère baisse du nombre de postes budgétaires et des emplois pourvus (- 3,31 % et - 2,27 %). Cependant son le nombre de postes dans la filière administrative a augmenté de 22 à 27. La chambre note l'écart constant entre les effectifs budgétaires et les postes pourvus.

Tableau n° 30 : Effectifs budgétaires et postes pourvus (budget principal)

		2016	2017	2018	2019	2020
ADMINISTRATIFS	Effectifs budgétaires	28	25	26	30	30
	Effectifs pourvus	22	23	25	27	27
TECHNIQUES & AGENTS DE SERVICE	Effectifs budgétaires	118	108	109	111	111
	Effectifs pourvus	105	99	95	97	97
POMPIERS	Effectifs budgétaires	4	4	4	4	5
	Effectifs pourvus	4	4	4	4	5
ANIMATION	Effectifs budgétaires	1	1	0	0	0
	Effectifs pourvus	1	1	0	0	0
TOTAL EFFECTIFS BUDGETAIRES		151	138	139	145	146
TOTAL EFFECTIFS POURVUS		132	127	124	128	129

Source : comptes administratifs de la commune de Lifou

La diminution des effectifs correspond à une volonté de l'exécutif municipal qui entend contenir ses dépenses de masse salariale, en les maintenant à un seuil inférieur à 35 % de ses recettes réelles de fonctionnement.²³ Pour fiabiliser le suivi de l'évolution de ses effectifs, la chambre invite la commune de Lifou à réaliser un décompte des effectifs en équivalent temps plein travaillé (ETPT)²⁴.

3.1.2 Une masse salariale contenue

Avec une hausse de 1,6 % entre 2015 à 2020, la masse salariale est restée stable. Sa part dans le total des dépenses de fonctionnement se stabilise autour de 35 % en 2020.

²³ Conseil municipal du 19 décembre 2018, page 48.

²⁴ Les emplois calculés en équivalent temps plein résultent des effectifs physiques pondérés par la quotité de travail de chaque agent.

La hausse de la masse salariale contraste avec la baisse des effectifs physiques constatée sur la même période. Cette situation est due à une revalorisation des régimes indemnitaires, qui ont été alignés sur ceux des communes de taille équivalente, et à des opérations de régularisation de situations individuelles.

Tableau n° 31 : Part de la masse salariale dans les dépenses de fonctionnement

En MF CFP	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Total chapitre 012 - charges de personnel	589	565	566	565	605	598
Total dépenses de fonctionnement (DF)	1 56	1 553	1 562	1 602	1 769	1 703
Part des charges de personnel/ DF	37,7 %	36,4 %	36,2 %	35,3 %	34,2 %	35,1 %

Source : comptes de gestion

3.2 La politique des ressources humaines

Malgré la connaissance qu'elle a de ses agents grâce aux entretiens d'échanges annuels, la commune de Lifou n'a mis en place qu'une politique parcellaire de ressources humaines visant à professionnaliser certains services, sans pour autant utiliser le levier de la formation, à rajeunir les effectifs ou à rendre les postes à responsabilité plus attractifs.

3.2.1 Le comité technique paritaire

Le dialogue social au sein de la commune de Lifou s'organise autour des représentants du personnel et du comité technique paritaire.

Ce dernier est régi par la délibération n°440 du 4 juin 1982 déterminant les règles générales d'organisation et de fonctionnement des comités techniques paritaires dans les administrations du territoire. Il est compétent pour connaître des questions relatives :

- à l'organisation des administrations, établissements et services ;
- au fonctionnement des administrations et services ;
- aux programmes de modernisation des méthodes et techniques de travail et à leur incidence sur la situation du personnel;
- à l'élaboration ou à la modification des règles statutaires régissant les personnels affectés dans les services relevant de leur compétence ;
- à l'examen des grandes orientations à définir pour l'accomplissement des tâches de l'administration intéressée ;
- aux problèmes d'hygiène et de sécurité.

La commune de Lifou a doté son comité technique paritaire d'un règlement intérieur lors de sa séance du 25 novembre 2020. Ce règlement intérieur est conforme aux dispositions de la délibération n°440 du 4 juin 1982 et de l'arrêté n°83-307/CG du 21 juin 1983 pris en

application. Il se réunit deux fois par an conformément aux dispositions de la délibération n°440.

Cependant, les délais de convocation ne respectent pas le délai d'au moins 72 heures entre la convocation et la réunion du comité et les dossiers de séance ont parfois été remis la veille de la réunion. De même, le compte-rendu de la séance précédente n'est jamais transmis dans un délai de quinze jours suivant sa réunion. Il a même été transmis la veille de la réunion du 13 août 2020, ce qui n'a pas permis aux représentants du personnel de s'assurer de la bonne retranscription de leurs interventions.

Par ailleurs, la chambre relève que la séance du 13 août 2020 du comité technique paritaire de la commune a été présidée par le premier adjoint, alors qu'il ne disposait pas de délégation du maire.

La chambre prend note de l'engagement pris par le maire de Lifou en réponse à ces observations de se conformer à l'ensemble des règles de fonctionnement, édictées désormais pas la délibération n°181 du 4 novembre 2021, notamment celles relatives aux délais de convocation, de transmission des procès-verbaux et de présidence de séance de son comité technique paritaire.

3.2.2 La connaissance de ses agents à travers l'entretien annuel d'échange

En application de l'article 41 de l'arrêté n°1065 du 22 août 1953 portant statut général des fonctionnaires des cadres territoriaux, l'évaluation de la valeur professionnelle de chaque fonctionnaire est une obligation statutaire. Elle constitue un acte managérial essentiel au bon fonctionnement des services et à la qualité de vie au travail.

L'appréciation de la valeur professionnelle est fondée sur un entretien annuel d'échanges qui donne lieu à un compte-rendu permettant de valoriser les résultats atteints et les efforts accomplis, tout en soulignant d'éventuels points de vigilance ou objectifs d'amélioration dans la manière de servir.

Il permet également de s'assurer de l'adéquation du profil de l'agent au poste, de réajuster éventuellement la fiche de poste, et de donner l'occasion aux responsables de service de réfléchir à l'organisation et la répartition du travail.

La commune de Lifou s'est conformée à cette obligation depuis 2011 pour les agents relevant de la fonction publique mais ne l'a pas étendu aux agents relevant de la convention collective, ni aux agents contractuels en contrat à durée indéterminée. Ces derniers font néanmoins chaque année l'objet d'un rapport sur leur manière de servir.

A la suite du contrôle de la chambre, le maire de Lifous'engage à étendre cette procédure à l'ensemble des agents de la commune tous statuts confondus.

3.2.3 La formation des agents

Les actions de formation se sont limitées à des parcours individuels avec une identification des besoins au fil de l'eau, sans qu'aucun plan de formation ne soit établi par la commune.

Compte-tenu de la double insularité de la commune, de la faible mobilité géographique et fonctionnelle des agents, l'inscription des services dans une dynamique de formation régulière, qu'elle relève de la culture administrative générale, de la professionnalisation des agents ou de l'accompagnement dans la prise de poste, voire de la mobilité fonctionnelle, est une nécessité pour maintenir un service public de qualité.

Les dépenses consacrées à la formation, qui s'élèvent en moyenne à 0,31 % de la masse salariale ne répondent pas à cette nécessité.

Tableau n° 32 : Dépenses de formation

<i>En MF CFP</i>	2016	2017	2018	2019	2020
Versement à des organismes de formation	0,3	1,4	3,3	1,9	2
Montant de la masse salariale	563	565	562	605	598
Ratio formation/masse salariale	0,05 %	0,25 %	0,59 %	0,32 %	0,34 %

Source : chambre territoriale des comptes d'après les comptes financiers

La chambre invite la commune de Lifou à mettre en place un plan de formation pour l'ensemble de ses agents. Compte-tenu de sa proximité géographique et de la similitude des fonctions réalisées par ses services administratifs et techniques, la chambre invite la commune de Lifou à envisager de s'associer à la Province des îles, installée comme elle à Wé, pour construire en commun des modules de formation ouvertes aux agents des deux administrations.

En réponse aux observations de la chambre, le maire indique que la commune mettra à profit la généralisation des entretiens annuels d'échange pour recenser les besoins de formation exprimés par les agents de manière à élaborer un plan de formation.

3.2.4 L'incitation au départ à la retraite

La commune de Lifou a mis en place en 2009 par délibération un dispositif visant à inciter les agents les plus âgés relevant de la convention collective des services publics ou sous contrat à durée indéterminée à partir à la retraite de manière anticipée. Ce dispositif a été renouvelé annuellement jusqu'en 2013 date à laquelle une délibération le proroge de façon indéterminée.

Pour en bénéficier, les agents doivent avoir 55 ans ou plus et même 50 ans pour ceux qui sont reconnus médicalement inaptes. Le montant de l'indemnité proposée varie en fonction de l'âge de départ. Plus l'agent part tôt, plus l'indemnité est importante. Le montant total de l'indemnité spéciale est plafonné à 6 MF CFP et un abattement est appliqué dès lors que l'agent ne justifie pas de 30 années d'activité dans les services ou établissements de la commune.

Entre 2015 et 2021, 19 agents ont bénéficié du dispositif pour un montant de 52 809 751 F CFP. Si les seules dispositions du code du travail avaient été mises en œuvre, la commune n'aurait eu à verser que 14 379 835 F CFP. Le coût de ce dispositif aura été de 38 429 916 F CFP, soit en moyenne 2 022 627 F CFP par agent.

Tableau n° 33 : Départs anticipés à la retraite

<i>Année</i>	Nombre de bénéficiaires	Montant versé en F CFP	Montant prévu au code du travail en F CFP
2015	3	9 152 706	1 772 065
2016	4	10 566 477	3 137 617
2017	4	6 640 456	1 332 609
2018	0	-	-
2019	2	7 786 599	2 1585 041
2020	3	9 738 315	3 252 947
2021	3	8 925 198	2 699
Total	19	52 809 751	14 379 835

Source : commune de Lifou

Ce dispositif, qui avait vocation à rajeunir les effectifs, a été abrogé lors de la séance du 21 août 2020 du conseil municipal. Depuis, les mesures visées aux articles R.122-9 à R.122-11 du code du travail ou celles de l'article 38 de la convention collective des services publics s'appliquent.

3.2.5 Le rapport demandé par le maire sur le personnel communal et les suites données

Par lettre de mission en date du 23 juin 2018, le maire de la commune de Lifou a sollicité un conseiller municipal et ancien maire, afin d'établir un état des lieux exhaustif de la situation administrative et financière des agents communaux, quels que soient leurs statuts. Ce rapport fait une photographie des personnels par filière, recense les divers régimes indemnitaires et précise les dispositions relatives à leur attribution. En fin de document figure une liste de propositions visant à harmoniser la gestion des agents relevant du même statut, et à rendre plus attractives les fonctions à responsabilité. Ces propositions s'articulent autour :

- d'une révision de l'attribution de certaines indemnités ;
- de l'harmonisation du calcul de l'ancienneté des personnels contractuels ;
- de la revalorisation du régime indemnitaire du personnel encadrant ;
- d'une réforme de la grille de reclassement des agents de la collectivité locale.

Ce rapport constitue un acte de bonne gestion car il permet de disposer d'éléments objectifs sur l'ensemble du personnel et constitue un préalable à la mise en œuvre de toute politique des ressources humaines.

Aussi, la chambre recommande à la commune de mettre à jour régulièrement ce document et de le compléter par les éléments de caractérisation de son personnel en sa possession.

Donnant suite au rapport, le conseil municipal a approuvé par délibération le 19 décembre 2018 une revalorisation des régimes indemnitaires des emplois fonctionnels et des fonctions à responsabilité. Prenant exemple sur des communes de tailles similaires (Païta et Mont-Dore), l'indemnité de secrétaire général est passée de 72 points d'indice nouveau majoré

(INM) à 210 points et celle de secrétaire général adjoint de 60 à 150 points d'indice nouveau majoré par mois.

Les régimes indemnitaires des personnels d'encadrement et assimilés de la commune ont été revus également lors de ce même conseil municipal comme suit :

- l'indemnité mensuelle des agents responsables d'une entité organisationnelle réglementaire constituée et placée sous l'autorité directe du secrétaire général passe de 48 points d'indice nouveau majoré à 150 ;
- l'indemnité mensuelle des adjoints au directeur de service passe de 36 à 48 points d'indice nouveau majoré ;
- celle d'un agent responsable d'un service ou d'une division placée sous l'autorité du secrétaire général ou d'un directeur passe de 24 à 28 points d'indice nouveau majoré ;
- et celle d'un agent responsable d'une section passe de 19 à 20 points.

Ces propositions vont dans le sens de la valorisation et de l'encouragement du travail quotidien, selon la présentation faite lors de leur adoption.

La mise en œuvre s'est faite au 1^{er} janvier 2019. La chambre relève que cette revalorisation n'a pas été accompagnée d'une présentation de ses conséquences sur l'évolution de la masse salariale.

3.2.6 Les travaux en régie et la professionnalisation des agents

La commune de Lifou fait réaliser nombre d'interventions directes par ses services techniques, comme :

- les travaux de voirie sur chaussée ;
- la réfection des trottoirs ;
- la signalisation horizontale ;
- la création de massifs ;
- les grosses réparations, la mise en sécurité et l'entretien de ses bâtiments.

Au-delà de la réactivité et de l'appropriation des équipements communaux par les équipes techniques, ces opérations permettent de faire face au déficit local d'offres ou de compétences, et aux coûts parfois prohibitifs proposés par les opérateurs de la grande terre en raison des frais d'installation de chantier.

Ce recours au travail en régie est aussi le fruit d'une volonté de professionnalisation des agents de la commune. Dans cette optique, la commune de Lifou a fait l'acquisition d'un atelier de goudronnage, pour lequel une équipe d'agents municipaux a été formée, leur permettant une réelle montée en compétences, une valorisation des tâches accomplies et une reconnaissance par les habitants.

3.3 La gestion des ressources humaines

La gestion des ressources humaines souffre de dysfonctionnements chroniques, dénoncés régulièrement lors des séances du conseil municipal. A ceux indiqués dans le rapport précité, s'ajoutent ceux que la chambre a pu constater lors de son instruction.

3.3.1 Le calcul et le versement des indemnités et primes

Pour la commune de Lifou, seuls les agents relevant du service des finances et du personnel sont en droit de se voir attribuer l'indemnité de technicité ressources humaines instituée par la délibération n°54/CP, mise en application par la délibération communale n°17- 11 du 17 juin 2011. Cette indemnité est liée à l'exercice, à titre exclusif, des fonctions au sein d'entités organisationnelles relevant exclusivement des domaines des ressources humaines ou des finances.

Or, il est apparu que cette indemnité a été servie à certains agents des services techniques ou à des agents dont les fonctions ne sont pas exclusivement consacrées à la gestion des ressources humaines ou des finances. De plus, le montant attribué était parfois supérieur au montant autorisé par la délibération cadre, à savoir 38 points d'indice nouveau majoré accordés alors que le plafond est fixé à 27 points.

De même, l'indemnité de chef de bureau était attribuée à des agents sans que ceux-ci aient de réelles fonctions d'encadrement.

L'analyse des indemnités catégorielles attribuées aux agents a permis de montrer qu'un agent de catégorie B recevait une prime de catégorie D et un agent de catégorie B percevait une prime de catégorie A.

De même, malgré la validation de leurs unités de valeur, deux agents professionnels du centre d'incendie et de secours ne bénéficiaient pas de la prime de spécialité tout comme leur chef de corps qui avait pourtant suivi la formation correspondante à ses nouvelles fonctions.

3.3.2 La gestion des carrières

Le rapport constate également que le reclassement d'agents relevant de la convention collective n'a pas été effectué comme prévu. Cela concerne le cas d'agents dont le reclassement a été omis par le dernier arrêté en date du 15 décembre 2016, mais aussi d'agents qui figurent bien dans l'arrêté précité mais pour lesquels le reclassement n'a pas été réellement pris en compte.

Pour les agents contractuels, des anomalies ont été relevées sur la prise en compte de l'ancienneté avec le cas de quelques agents ne disposant pas d'ancienneté ou d'une ancienneté anormalement basse.

Certains agents occupent des fonctions qui ne correspondent pas ou plus à leur arrêté de nomination. C'est le cas de certains agents ayant connu une mobilité, mais pour lesquels l'arrêté initial de nomination n'a pas été actualisé. C'est aussi le cas de deux adjoints au chef de corps

du centre d'incendie et de secours pour lesquels aucun arrêté n'a constaté leurs fonctions d'adjoint.

Enfin, les deux adjoints au chef du corps du centre d'incendie et de secours, qui avaient dépassé les trois années de service en continu n'avaient pas vu leur contrat être requalifié en contre à durée déterminée.

3.3.3 La prise en compte des situations familiales

Le suivi de la situation familiale des fonctionnaires n'ayant pas été effectué de manière rigoureuse, des agents ont perçu à tort des allocations familiales et le complément familial. Ces irrégularités ont donné lieu à remboursement.

3.3.4 Une succession de contrats à durée déterminée sur un poste permanent

La commune de Lifou a recruté pour une première période allant du 20 décembre 2019 au 19 mars 2020, une secrétaire polyvalente en raison d'un surcroît temporaire d'activité. Ce contrat a été renouvelé du 20 mars au 18 avril 2020, puis du 18 avril au 3 avril 2020, du 1er mai au 31 décembre 2020 et enfin du 1^{er} janvier au 31 mars 2021.

Les fonctions exercées par cet agent, telles qu'affichées dans l'organigramme transmis à la chambre, font apparaître qu'elle est assistante du secrétaire général de la mairie, qui est par essence un emploi permanent. Son recrutement n'a donc pas été effectué pour faire face à un surcroît temporaire d'activité comme cela est indiqué sur son contrat de travail et sur les avenants le reconduisant.

Comme le prévoit l'article Lp.11-1 de la délibération n°81 du 24 juillet 1990 portant droits et obligations des fonctionnaires territoriaux, les emplois permanents des employeurs publics sont occupés par des fonctionnaires ou des agents contractuels recrutés à durée indéterminée lorsqu'il n'existe pas de corps de fonctionnaires susceptibles d'assurer les fonctions exercées. Par dérogation, ils peuvent être pourvus, pour une durée déterminée par des agents contractuels notamment dans les cas suivants :

- lorsqu'il s'agit de fonctions nécessitant des connaissances hautement spécialisées;
- pour assurer le remplacement momentané de titulaires indisponibles ;
- pour faire face temporairement à la vacance d'un emploi qui ne peut être immédiatement pourvu ;
- lorsque l'emploi n'implique qu'un service à temps partiel.
- pour faire face à un besoin saisonnier ou occasionnel.

La chambre relève que le contrat de l'agent ne vise aucune de ces dispositions et se limite à indiquer que le recrutement est effectué pour faire face à un surcroît d'activité, ce qui est inexact compte-tenu du poste occupé et de son renouvellement régulier. Aussi, la chambre rappelle à la commune de Lifou qu'à défaut de répondre aux dérogations prévues, les emplois permanents des employeurs publics doivent être occupés par des fonctionnaires.

Recommandation n° 8: (régularité) Fiabiliser le recrutement de contractuels en le limitant aux cas dérogatoires prévus par l'article Lp.11-1 de la délibération n°81 du 24 juillet 1990 portant droits et obligations des fonctionnaires territoriaux.

En réponse aux observations de la chambre, la commune de Lifou tient à réaffirmer dans un premier temps sa volonté d'accompagner les agents contractuels vers la titularisation, notamment à travers le dispositif de réduction de l'emploi précaire. Par ailleurs, elle s'engage à respecter les dispositions relatives aux cas dérogatoires permettant le recrutement d'agents contractuels, même si, selon elle, ces dispositions ne lui semblent pas adaptées aux particularités des communes des îles.

Conclusion intermédiaire

Les emplois et la masse salariale de la commune de Lifou sont contenus. Leur suivi est cependant perfectible, tout comme leur gestion. La commune a mis en place une politique de ressources humaines qui reste encore parcellaire.

La chambre rappelle qu'elle doit veiller à limiter le recours à l'emploi contractuel aux cas dérogatoires prévus par la délibération n°81 du 24 juillet 1990 portant droits et obligations des fonctionnaires territoriaux.

4 LA PRISE EN COMPTE DU DEVELOPPEMENT DURABLE

4.1 La prévention de la pollution de la nappe phréatique par l'enlèvement des véhicules hors d'usage

L'une des caractéristiques principales des quatre principales Îles Loyauté (Lifou, Maré, Ouvéa et Tiga) est leur absence de réseau hydrographique superficiel : il n'y existe en effet aucun cours d'eau. Du fait de la grande porosité du socle calcaire, de l'importance de la fracturation du réseau karstique, la totalité des importantes précipitations (1 600 mm par an en moyenne) s'infiltré en effet directement dans le sol. Ces îles sont véritablement des cailloux posés au milieu de l'océan Pacifique. Elles disposent pourtant toutes d'une nappe d'eau douce ou saumâtre qui « flotte » sur l'eau salée, grâce à la différence de densité et à la faible miscibilité des deux liquides.

Les îles de Lifou et Maré disposent d'une importante nappe d'eau douce, tandis que seule une petite nappe d'eau contaminée par l'eau de mer est présente à Ouvéa et à Tiga. Elle atteint 3,5 m mètres au-dessus du niveau de la mer à Lifou, et à peine quelques dizaines de centimètres à Tiga.

L'équilibre qui maintient la lentille d'eau douce est fragile, et dépend d'une alimentation régulière de la nappe, et de variations limitées de son niveau et du niveau marin, afin de limiter la contamination par l'eau salée.

L'accès à l'eau douce et la gestion de cette ressource est un problème de longue date aux Îles Loyauté. Hormis les citernes, la nappe d'eau douce représente ainsi la seule source d'eau potable pour les populations.

La nature très perméable des terrains calcaires rongés par la karstification fait que les substances polluantes peuvent être entraînées par les eaux météoriques jusque dans la nappe, et sont donc une menace permanente vis à vis de la potabilité des eaux de pompage. Confronté à la croissance démographique et au développement agricole, artisanal et touristique, le développement économique durable des Îles Loyauté est donc lié à la capacité des populations à préserver la qualité des eaux souterraines, et à savoir exploiter raisonnablement cette ressource, tout en limitant et en maîtrisant les activités pouvant entraîner une pollution. Dans cette optique, différents programmes de recherches pluridisciplinaires ont été mis en œuvre, comme le programme d'aide à la décision en aménagement et gestion de l'environnement (ADAGE) auquel a été associée la commune de Lifou et le programme « *système opérationnel d'aide à la gestion durable de l'eau des îles Loyauté* » (SAGE) qui a abouti à la mise à disposition d'outils de gestion opérationnels utiles pour les décideurs.

Les travaux de recherches montrent que le volume de la nappe d'eau douce de Lifou est suffisant pour subvenir aux habitants et aux activités de l'île, à condition de pomper l'eau de manière répartie et modérée et de mettre cette ressource à l'abri de la pollution provenant des activités humaines.

Pour la gestion et la protection de cette ressource, le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie a établi un plan de sécurité sanitaire des eaux pour les eaux destinées à la consommation humaine, validé par la commune le 19 juin 2013, complété par un plan d'urgence eau.

Au fil du temps, sur l'île de Lifou, de grandes quantités de véhicules se retrouvent à l'état d'abandon. Les opérations menées ponctuellement n'ont pas permis de réduire leur stock qui représente aujourd'hui une menace pour la nappe d'eau souterraine. Pour protéger sa nappe phréatique, la commune a mis en œuvre un programme d'enlèvement des véhicules hors d'usage. Ce programme s'est vu doté d'une subvention de 64 655 250 F CFP attribuée par le fonds de soutien aux actions de lutte contre les pollutions. Pour sa mise en œuvre, la commune de Lifou a conventionné avec une société installée sur l'île qui réalise les opérations suivantes :

- dépollution du véhicule avec retrait de la batterie, des huiles, carburants et fluides divers ;
- décorticage du véhicule avec retrait des pièces plastique, du moteur et du pot catalytique ;
- compactage avec une presse ;
- évacuation de l'ensemble vers des filières agréées de traitement et de recyclage sur Nouméa.

Le programme qui devait être mené entre 2016 et 2020 et concernait 1 059 véhicules a été décalé dans le temps pour s'achever en 2022.

A la fin de l'année 2020, 782 véhicules ont été collectés et traités. La commune prévoit d'étendre la campagne de collecte aux camions et autobus hors d'usage présents en grand nombre sur l'île.

Lors de la première opération menée en 2016 et 2017, une entreprise de location de véhicules a bénéficié à elle seule de l'évacuation de 127 véhicules. Aussi la chambre invite la commune à exiger une participation pour l'enlèvement du stock des véhicules hors d'usage détenus par les professionnels.

4.2 Le programme dit de « contribution au développement humain »

La commune de Lifou a mis en place un dispositif d'aides sociales qui relève du programme dit de « *contribution au développement humain* » (CDH). Il vise à permettre la réalisation d'infrastructures collectives (dans les chefferies ou lieux communautaires) ou individuelles (pour des particuliers) et comporte trois types d'aides : une aide à la fourniture de matériaux de construction (xacaa ou sable), une aide à l'amélioration de l'habitat en matière d'hygiène (blocs sanitaires) et une aide à l'énergie (raccordement au réseau et installation d'un compteur).

Ces aides sont définies et encadrées par un règlement pris par la délibération n°31/13 approuvée lors de la séance du 3 octobre 2013 du conseil municipal, à laquelle est jointe une annexe précisant les conditions de mise en œuvre et d'attribution, les procédures administratives et la procédure d'agrément.

L'attribution de ces aides aux particuliers est conditionnée à un niveau maximal de ressources ou à un taux de handicap. Pour l'aide à la fourniture de matériaux de construction, elle est ouverte aux personnes physiques vivant seules ou en ménage, résidant dans la commune, ne disposant d'aucun revenu ou de revenus mensuels inférieurs ou égaux à deux fois le salaire minimum garanti en vigueur. Le règlement de cette aide précise que si le demandeur est en ménage, l'ensemble des revenus du ménage doit être pris en compte.

La chambre relève que les critères relatifs aux revenus n'indiquent pas la période de référence et que ceux relatifs au ménage ne précisent pas comment s'analyse sa composition, ce qui est de nature à créer des situations d'inégalité dans le traitement des demandes.

L'examen de la recevabilité des demandes d'aide a été confié à la direction générale des services techniques. La chambre estime que les agents de ce service ne disposent pas de la compétence et de la technicité requise pour analyser et contrôler les pièces fournies par les demandeurs et, en outre, ils ne sont pas rompus aux règles de confidentialité.

Avant d'être accordée par délibération du conseil municipal, la demande d'aide est soumise pour avis au chef d'antenne communale de la zone de résidence du demandeur et à la commission infrastructure et travaux publics.

La chambre note que l'avis du chef d'antenne communale ne figurait pas systématiquement au nombre des pièces soumises à l'examen de la commission infrastructure et travaux publics, privant cette commission de son rôle de contrôle.

La chambre a également constaté que les avis rendus par la commission infrastructures et travaux publics pour l'attribution de ces aides ne sont pas formalisés, ce qui amène les élus

du conseil municipal à se prononcer sans avoir la garantie que le contrôle de la recevabilité a bien été effectué et que l'attribution de l'aide est opportune.

Toute nouvelle demande d'aide à la fourniture de matériaux de construction doit respecter un délai de carence de deux ans à compter de la date d'agrément de la précédente aide. De même, pour les aides à la réalisation d'infrastructures dans les chefferies, un délai de carence de cinq années s'applique avant toute nouvelle demande. Ces dispositions ne font l'objet d'aucun suivi.

Entre 2018 et 2020, le montant alloué pour l'aide à la fourniture de matériaux s'est élevé à 4 852 737 F CFP et a bénéficié à 256 personnes. Sur la même période, l'aide à l'énergie aura concerné 174 personnes pour un montant de 17 596 354 F CFP.

Tableau n° 34 : Montant des aides à l'énergie et à la fourniture de matériaux de construction

Année	N° de délibérations	Nombre de bénéficiaires	Type d'aide	Montant (F CFP)	Total (F CFP)
2018	N°18.18	28	Energie	3 614 575	17 789 053
	N°19.18	54	Construction	2 254 859	
	N°55.18	21	Energie	2 804 012	
	N°56.18	49	Construction	1 904 971	
	N°70.18	32	Energie	4 597 956	
	N°72.18	31	Construction	2 612 680	
2019	N°11.19	22	Energie	2 688 785	8 611 924
	N°12.19	42	Construction	1 508 737	
	N°34.19	20	Construction	863 500	
	N°34.19	9	Energie	1 015 228	
	N°57.19	20	Construction	764 500	
	N°58.19	17	Energie	1 771 174	
2020	N°22.20	40	Construction	1 716 000	6 639 864
	N°23.20	45	Energie	4 923 864	
Total		357			33 040 841

Source : chambre territoriale des comptes d'après les délibérations prises par la commune

Le comité communal d'action social de Lifou porte de son côté un dispositif qui propose une aide à la fourniture de matériaux de construction (xacaa), une aide à l'amélioration de l'habitat et une aide à l'énergie.

Ces aides portent sur les mêmes objets que ceux relevant de la « contribution au développement humain » et s'adressent au même public, à savoir les personnes à faibles revenus ou sans revenus. Par contre, l'octroi de ces aides est réservé aux titulaires de la carte médicale

dites « *AMG A* » ou de la carte « *AMG B* ²⁵ », dont l'attribution fait l'objet d'un examen approfondi des revenus et de la composition du foyer.

Les demandes sont instruites par le comité communal d'action sociale et examinées ensuite par une commission d'attribution.

A ce titre, de 2015 à 2020, 99 habitants de la commune ont bénéficié de l'aide à l'achat de xacaa pour un volume total de 2 376 tonnes, soit un montant de 6 136 148 F CFP.

La chambre relève que les aides proposées par la commune aux particuliers dans le cadre du programme de « *contribution au développement humain* » et celles attribuées par son comité communal d'action sociale au titre de l'aide sociale sont similaires, voire redondants, l'instruction des demandes d'aides par le comité communal d'action sociale étant plus fine et contrôlée que celle réalisée par la commune.

Recommandation n°9 : (performance) Fusionner les aides apportées aux particuliers au titre de la « *contribution au développement humain* » et celles accordées par le comité communal d'action sociale

En réponse aux observations de la chambre, le maire de Lifou s'engage à améliorer la phase de contrôle exercée par la direction générale des services techniques. La chambre rappelle cependant que le défaut de contrôle concerne également d'autres acteurs de la procédure qui ne formalisent pas leur avis ainsi que le conseil municipal qui délibère sans disposer de la garantie de la recevabilité des demandes présentées.

La commune annonce, que pour répondre à la recommandation de la chambre de fusionner les dispositifs d'aide sociale, une répartition plus précise des aides qui relèvent soit de la Commune soit du centre d'action sociale sera mise en place.

Conclusion intermédiaire

Privée de cours d'eau, l'île de Lifou dépend pour sa consommation d'eau potable d'une nappe souterraine qui, du fait du sol calcaire très perméable est sous la menace constante d'une pollution venant de la surface. Pour prévenir ce risque, la commune a lancé une campagne d'enlèvement de véhicules hors d'usage qui concerne plus de 1 000 véhicules.

*Par ailleurs, pour accompagner les particuliers dans leurs projets d'amélioration de l'habitat et de raccordement au réseau électrique, la commune a mis en place une politique sociale dénommée « *contribution au développement humain* ». La chambre relève que ce dispositif souffre d'un défaut de contrôle et d'une procédure insuffisamment formalisée et qu'en outre, il est redondant par rapport à celui conduit par le comité communal d'action sociale de la commune.*

²⁵ Les cartes AMG, ou aide médicale gratuite, offrent une aide médicale pour les personnes qui ne peuvent supporter les coûts des frais de santé. C'est une aide sociale concerne les personnes n'ayant aucune ressource ou ayant des ressources mensuelles inférieures ou égales au salaire minimum agricole garanti.

ANNEXES

Annexe n° 1. Procédure	61
Annexe n° 2. 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	62
Annexe n° 3. Compte de résultat - budget principal	64
Annexe n° 4. Bilan budget principal	65
Annexe n° 5. Compte de résultat – budget annexe de l’eau	67
Annexe n° 6. Bilan – budget annexe de l’eau	69
Annexe n° 7. Etat des restes à réaliser des opérations n°583, 620 et 636	71

Annexe n° 1. Procédure

Le contrôle des comptes et de la gestion de/la commune de Lifou a porté sur les exercices 2015 et suivants. Durant cette période, l'ordonnateur était M. Robert Xowie.

Le tableau ci-dessous retrace les différentes étapes de la procédure définie par le code des juridictions financières et par le recueil des normes professionnelles des chambres régionales et territoriales des comptes :

Ministère public	Nombre	Date
Avis de compétence		

Instruction	Date	Destinataire/Interlocuteur
Envoi de la lettre d'ouverture de contrôle	2 février 2021	M. Robert Xowie
Entretien de début de contrôle	22 février 2021	M. Robert Xowie
Entretien de fin d'instruction	27 juillet 2021	M. Robert Xowie, M. Neko Hnepeune

Délibéré	Date
Rapport d'instruction provisoire	19 août 2021
Rapport d'instruction définitif	24 février 2022

Contradiction	Nombre	Dates
Envoi du rapport d'observations provisoires	1	4 octobre 2021
Envoi d'extraits du rapport d'observations provisoires	9	4 octobre 2021
Réponses reçues au rapport d'observations provisoire	3	
Auditions	0	

Rapport définitif	Nombre	Date
Envoi du rapport d'observations définitives	1	14 mars 2022
Réponses reçues au rapport d'observations définitives	0	-

Annexe n° 2. 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

N° Recommandatio n.	Intitulé	Nature	Domaine	Impact financier	Degré d'import ance	Echéanc e	Degré de mise en œuvre
1	Formaliser les partenariats et jumelages par des conventions précisant les objectifs poursuivis et mesurer les résultats obtenus par des comptes rendus appropriés des élus et cadres administratifs participants aux déplacements.	Performanc e	Gouvernance	Non	Important	2022	NMO
2	Mettre en place une procédure de contrôle du service fait avant le paiement des prestations.	Performanc e	Comptabilité	Oui	Très important	2022	MOI
3	Remplir les annexes du compte administratif conformément aux dispositions des articles L. 212-3 et D. 212-2-1 du code des communes de la Nouvelle-Calédonie.	Régularité	Gouvernance	Non	Très important	2022	MOI
4	Renforcer le suivi technique et financier des opérations d'équipement inscrites au budget de la commune et établir un plan pluriannuel d'investissement	Performanc e	Achats	Non	Très important	2022	NMO
5	Mettre en place une comptabilité des engagements et fiabiliser l'état des restes à réaliser en application des dispositions de l'article D. 211-9 du code des communes de la Nouvelle-Calédonie	Régularité	Comptabilité	Non	Très important	2022	MOI
6	Revoir la facturation de l'eau potable de manière à déterminer une trajectoire permettant d'équilibrer le budget annexe de l'eau	Performanc e	Gouvernance	Oui (Non estimé)	Très important	2023	NMO
7	Constituer des provisions à hauteur du risque d'irrecouvrabilité des créances des usagers du service public de l'eau en application de l'article D.221-4 du code des communes de la Nouvelle-Calédonie	Régularité	Comptabilité	Oui (Non estimé)	Majeure	2022	NMO
8	Fiabiliser le recrutement de contractuels en le limitant aux cas dérogatoires prévus par l'article lp.11-1 de la délibération n°81 du 24 juillet 1990 portant droits et obligations des fonctionnaires territoriaux	Régularité	GRH	Non	Important	2022	MOC
9	Fusionner les aides apportées aux particuliers au titre de la « contribution au développement humain » et celles distribuées par le comité communal d'action sociale	Performanc e	Gouvernance	Non	Important	2022	NMO

(1) **Nature** : Régularité, Performance

- (2) **Domaines** : Achats, Comptabilité, Gouvernance et organisation interne, Situation financière, GRH, Situation patrimoniale, Relation avec des tiers.
- (3) **Impact financier** : Oui (montant estimé le cas échéant), Non.
- (4) **Degré d'importance** : Majeur – Très important – Important.
- (5) **Echéance** : Echéance recommandée pour la mise en œuvre
- (6) **Degré de mise en œuvre à la date du rapport de la chambre** : Totalement 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 n° 3. Compte de résultat - budget principal

En F CFP	2015	2016	2017	2018	2019	2020
PRODUITS COURANTS NON FINANCIERS						
Impôts et taxes	148 278 487	158 212 948	205 340 334	197 637 846	183 714 575	159 408 148
Produits des services, du domaine & ventes diverses	37 005 075	34 727 570	16 119 680	14 258 046	15 683 254	22 642 950
Travaux en régie	26 893 853	37 525 360	53 447 626	74 618 277	95 235 845	98 570 555
Autres produits	9 302 549	10 089 377	10 526 033	7 423 106	31 624 408	29 327 993
Dotations de l'Etat	1 793 671 851	1 756 455 855	1 793 526 132	1 785 771 698	1 765 950 109	1 777 869 465
Subventions et participations	18 548 700	3 850 000	4 374 745	2 723 819	529 422	557 885
TOTAL I	2 033 700 515	2 000 861 110	2 083 334 550	2 082 432 792	2 093 273 030	2 088 376 996
CHARGES COURANTES NON FINANCIERES						
Traitements et salaires	429 121 752	408 801 954	401 373 076	407 720 639	439 593 104	432 780 601
Charges sociales	159 121 848	154 487 339	163 706 523	153 915 702	165 185 714	165 614 889
Achats et charges externes	306 389 260	316 023 272	295 156 799	324 862 129	401 322 148	341 542 272
Dotations aux amortissements sur immobilisations	55 000 000	136 358 884	136 135 092	136 963 251	213 222 092	223 497 063
Autres charges	34 976 722	35 501 034	33 827 674	38 289 501	41 000 128	34 995 231
Contingents et participations	15 650 663	15 299 968	15 207 817	524 545	34 698 773	25 044 497
Subventions	175 711 679	211 943 811	262 155 145	292 351 921	311 870 677	281 794 384
TOTAL II	1 175 971 924	1 278 416 262	1 307 562 126	1 354 627 688	1 606 892 636	1 505 268 937
RESULTAT COURANT NON FINANCIER (I - II)	857 728 591	722 444 848	775 772 424	727 805 104	486 380 394	583 108 059
PRODUITS COURANTS FINANCIERS						
TOTAL III	0	0	0	0	0	0
CHARGES COURANTES FINANCIERES						
Intérêts et charges assimilées	17 540 192	14 971 876	12 425 719	9 925 360	7 745 597	6 163 237
TOTAL IV	17 540 192	14 971 876	12 425 719	9 925 360	7 758 324	6 163 237
RESULTAT COURANT FINANCIER (III - IV)	-17 540 192	-14 971 876	-12 425 719	-9 925 360	-7 758 324	-6 163 237
RESULTAT COURANT	840 188 399	707 472 972	763 346 705	717 879 744	478 622 070	576 944 822
PRODUITS EXCEPTIONNELS						
Sur opération de gestion	3 486 777	1 502 351	3 791 208	6 535 026	375 054	19 279 575
Produits des cessions d'immobilisations	1 652 000		850 000			
Différences sur réalisations reprises au compte de résultat	24 108 000					
Autres opérations				1 486 322	25 840	70 758 936
TOTAL V	29 246 777	1 502 351	4 641 208	8 021 348	400 894	90 038 511
CHARGES EXCEPTIONNELLES						
Sur opérations de gestion						
Subventions	330 363 099	249 000 000	220 150 000	192 150 945	121 000 000	190 000 000
Autres opérations	12 972 904	8 728 046	19 832 067	41 411 508	32 451 088	1 767 874
Valeur comptable des immobilisations cédées	25 660 000		666 369			
Différences sur réalisations transférées à l'investissement	100 000		183 631			
TOTAL VI	369 096 003	257 728 046	240 832 067	233 562 453	154 129 695	191 767 874
RESULTAT EXCEPTIONNEL (V - VI)	-339 849 226	-256 225 695	-236 190 859	-225 541 105	-153 728 801	-101 729 363
TOTAL DES PRODUITS (I+III+V)	2 062 947 292	2 002 363 461	2 087 975 758	2 090 454 140	2 093 673 924	2 178 415 507
TOTAL DES CHARGES (II+IV+VI)	1 562 608 119	1 551 116 184	1 560 819 912	1 598 115 501	1 768 780 655	1 703 200 048
RESULTAT DE L'EXERCICE	500 339 173	451 247 277	527 155 846	492 338 639	324 893 269	475 215 459

Source : comptes de gestion

Annexe n° 4. Bilan budget principal

Actif

En F CFP	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Immobilisations incorporelles						
Subventions d'équipement versées	354 664 570	379 845 201	469 369 329	515 680 140	451 756 352	500 321 911
Autres immobilisations incorporelles	83 373 660	87 493 992	97 159 893	109 747 864	118 259 222	121 959 980
Immobilisations incorpor. en cours						
Immobilisations corporelles						
Terrains	19 358 597	19 358 597	19 358 597	19 358 597	19 358 597	19 358 597
Constructions	3 372 560 404	3 377 213 719	3 440 631 382	3 521 067 624	3 605 572 235	3 689 042 070
Constructions sur sol d'autrui	988 379 292	988 379 292	988 379 292	988 379 292	988 379 292	988 379 292
Réseaux, installations de voirie et réseaux divers	4 640 405 622	4 677 930 982	4 722 503 241	4 781 694 900	4 860 266 231	4 935 967 017
Autres immobilisations corporelles	580 965 097	581 657 357	512 549 408	522 026 957	525 948 296	418 902 519
Immobilisations corporelles en cours	3 017 488 693	3 081 826 240	3 559 215 725	3 992 245 657	4 490 555 916	5 077 484 641
Immobilisations affectées à un service non personnalisé	2 417 812 956	2 874 473 940	2 874 473 940	2 874 473 940	2 874 473 940	2 874 564 450
Immobilisations financières						
Participations et créances rattachées à des participations			1 500 000	1 500 000	1 500 000	1 500 000
Autres créances	2 803 049	2 803 049	2 803 049	2 803 049	2 803 049	2 803 049
ACTIF IMMOBILISE TOTAL I	15 477 811 940	16 070 982 369	16 687 943 856	17 328 978 020	17 938 873 130	18 630 283 526
Créances						
Redevables et comptes rattachés	25 291 259	9 931 012	40 357 047	34 676 173	21 795 468	11 782 337
Créances sur l'Etat et les collectivités publiques	2 757 688	2 274 885	76 429 954	121 318 110	2 832 860	2 832 860
Créances sur budgets annexes, CCAS et CDE					35 534 983	50 337 581
Opérations pour le compte de tiers (créances)	2 285 890	47 424		1 135 596	567 189	
Autres créances					524 311 472	454 287
Valeurs mobilières de placement	677 607 626	828 516 960	746 318 746	716 480 072		
Disponibilités						379 506 159
Avances de trésorerie						
ACTIF CIRCULANT TOTAL II	707 942 463	840 770 281	863 105 747	873 609 951	585 041 972	444 913 224
Dépenses à classer et à régulariser		3 398 696	277 839	461 583	2 197 316	584 276
Ecarts de conversion - Actif						
COMPTES DE REGULARISATION TOTAL III	0	3 398 696	277 839	461 583	2 197 316	584 276
TOTAL GENERAL (I+II+III)	16 185 754 403	16 915 151 346	17 551 327 442	18 203 049 554	18 526 112 418	19 075 781 026

Source : comptes de gestion

Passif

En F CFP	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Fonds internes						
Dotations	1 874 326 611	1 874 326 611	1 874 326 611	1 874 326 61	1 874 326 611	1 874 326 611
Réserves	9 948 708 143	10 301 908 743	10 850 386 021	11 357 754 689	11 865 057 363	12 301 584 963
Report à nouveau (1)	122 204 688	269 343 261	172 113 260	191 900 438	176 936 403	65 302 072
Résultat de l'exercice (excédent ou déficit) (1) (2)	500 339 173	451 247 277	527 155 84	492 338 639	324 893 269	475 215 459
Subventions transférables				9 000 000	9 000 000	9 000 000
Différences sur réalisations d'immobilisations (3)	-105 637 815	-105 637 815	-105 454 184	-105 454 184	-105 454 184	-105 454 184
Autres fonds						
Subventions non transférables	3 093 293 101	3 300 040 767	3 555 856 866	3 773 350 080	3 953 291 786	4 122 893 911
FONDS PROPRES TOTAL I	15 433 233 901	16 091 228 844	16 874 384 420	17 593 216 273	18 098 051 248	18 742 868 832
Provisions pour risques						
Provisions pour charges						
PROVISIONS POUR RISQUES ET CHARGES TOTAL II	0	0	0	0	0	0
Dettes financières						
Emprunts obligataires						
Emprunts auprès des établissements de crédits	540 311 393	464 375 654	379 110 108	353 753 630	353 431 241	291 074 608
Emprunts et dettes financières divers	2 819 247	2 250 249	1 859 078	1 464 495	1 145 385	853 967
Crédits et lignes de trésorerie						
Dettes diverses						
Fournisseurs et comptes rattachés	43 624 327	38 452 481	32 649 495	17 215 676	2 003 196	13 272 921
Dettes fiscales et sociales	38 297 628	39 411 087	32 614 811	22 041 680	104 465	
Dettes envers Etat et collectivités publiques (opérations particulières)		828 777	445 658			
Dettes envers les budgets annexes, CCAS et caisses des écoles rattachés	53 057 434 F	148 264 239 F	163 003 908 F	124 168 071 F		
Autres dettes	25 289 624	7 701 099	3 710 219	12 810 055	52 026 446	27 000
Fournisseurs d'immobilisations	36 317 918	118 348 260	56 237 551	76 163 087	18 098 983	24 816 144
Produits constatés d'avance						
DETTES TOTAL III	739 717 571	819 631 846	669 630 828	607 616 694	426 809 716	330 044 640
Recettes à classer ou à régulariser	12 802 931	4 290 656	7 312 194	2 216 587	1 251 454	2 867 554
COMPTE DE REGULARISATION TOTAL IV	12 802 931	4 290 656	7 312 194	2 216 587	1 251 454	2 867 554
TOTAL GENERAL (I+II+III+IV)	16 185 754 403	16 915 151 346	17 551 327 442	18 203 049 554	18 526 112 418	19 075 781 026

Source : comptes de gestion

Annexe n° 5. Compte de résultat – budget annexe de l'eau

En F CFP	2015	2016	2017	2018	2019	2020
PRODUITS D'EXPLOITATION						
Ventes de marchandises						
Production vendue						
- ventes d'eau	57 446 770	69 965 666	138 021 636	114 215 465	109 953 795	62 791 405
- prestations de services						
Production stockée						
Production immobilisée	4 961 091	20 097 844	35 998 193	37 914 149	45 187 275	46 759 824
Subventions d'exploitation						25 862 100
TOTAL I	62 407 861	90 063 510	174 097 269	152 129 614	155 141 070	135 413 329
CHARGES D'EXPLOITATION						
Achats de marchandises						
Achats de matières premières et autres approvisionnements						
Autres achats et charges externes	149 100 130	94 627 399	99 195 203	101 272 189	119 742 275	105 587 717
Salaires et traitements	21 945 769	44 430 073	45 509 145	42 360 223	41 324 130	40 295 181
Charges sociales	6 010 427	14 129 130	14 686 517	14 249 817	16 148 384	14 824 925
Dotations aux amortissements		81 380 697		82 952 643	92 917 250	94 343 776
Autres charges				1 033 900		
TOTAL II	177 056 326	234 567 299	159 390 865	241 868 772	270 132 039	255 051 599
A – RÉSULTAT D'EXPLOITATION (I - II)	-114 648 465	-144 503 789	14 706 404	-89 739 158	-114 990 969	-119 638 270
PRODUITS FINANCIERS						
TOTAL III	0	0	0	0	0	0
CHARGES FINANCIÈRES						
Dotations aux amortissements et aux provisions					10 000 000	10 000 000
TOTAL IV	0	0	0	0	10 000 000	10 000 000
B – RÉSULTAT FINANCIER (III - IV)	0	0	0	0	-10 000 000	-10 000 000
A+B – RÉSULTAT COURANT (I - II + III - IV)	-114 648 465	-144 503 789	14 706 404	-89 739 158	-124 990 969	-129 638 270
PRODUITS EXCEPTIONNELS						
Sur opérations de gestion						
- subventions exceptionnelles	330 363 099	249 000 000	220 150 000	192 150 945	121 000 000	190 000 000
- autres opérations			268 032	45 632	1 258 817	27 092
TOTAL V	330 363 099	249 000 000	220 418 032	192 196 577	122 258 817	190 027 092
CHARGES EXCEPTIONNELLES						
Sur opérations de gestion			242 270	3 695 610	2 095 140	12 223 605
Sur opérations en capital			226 800		14 286 680	3 318 084
TOTAL VI	0	0	469 070	3 695 610	16 381 820	15 541 689
C – RÉSULTAT EXCEPTIONNEL (V - VI)	330 363 099	249 000 000	219 948 962	188 500 967	105 876 997	174 485 403

En F CFP	2015	2016	2017	2018	2019	2020
TOTAL DES PRODUITS (I+III+V)	392 770 960	339 063 510	394 515 301	344 326 191	277 399 887	325 440 421
TOTAL DES CHARGES (II+IV+VI)	177 056 326	234 567 299	159 859 935	245 564 382	296 513 859	280 593 288
RÉSULTAT DE L'EXERCICE	215 714 634	104 496 211	234 655 366	98 761 809	-19 113 972	44 847 133

Source : comptes de gestion

Annexe n° 6. Bilan – budget annexe de l'eau

Actif

<i>En F CFP</i>	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Immobilisations incorporelles						
<i>Frais d'études, recherche, développ.</i>	23 132 990	41 426 727	53 927 261	49 271 871	42 179 578	31 914 110
<i>Immobilisations incorporelles en cours</i>						
Immobilisations corporelles						
<i>1) En toute propriété</i>						
<i>Terrains</i>						
<i>Constructions</i>		55 639 711	55 639 711	59 121 327	59 121 327	59 121 327
<i>Instal., matériels, outillage techn.</i>	2 422 774 047	2 382 576 336	2 418 574 529	2 397 778 695	2 387 695 051	2 382 357 483
<i>Autres immobilisations corporelles</i>	54 552 510	47 734 452	59 648 943	73 074 447	55 458 346	38 530 445
<i>Immobilisations corporelles en cours</i>	278 893 056	742 394 587	825 371 608	933 764 699	1 065 832 755	1 159 080 233
<i>Autres immobilisations corporelles</i>						
<i>Immobilisations en cours</i>		13 750 000	15 303 750	15 303 750	13 773 375	12 243 000
ACTIF IMMOBILISE TOTAL I	2 779 352 603	3 283 521 813	3 428 465 802	3 528 314 789	3 624 060 432	3 683 246 598
Créances						
<i>Créances d'exploitation</i>						
<i>Clients et comptes rattachés</i>	37 515 580	48 678 974	125 871 756	167 597 143	200 600 553	221 802 969
<i>Admissions en non-valeur</i>						
Créances diverses						
<i>Créances sur l'Etat et les collectivités publiques</i>	22 622 025					25 862 100
<i>Créances sur les budgets annexes ou le budget principal</i>	53 057 434	148 264 239	163 003 908	124 168 071		
<i>Autres créances</i>	11 900 644	926 830	226 830		20 000 000	
<i>Valeurs mobilières de placement</i>						
<i>Disponibilités</i>						
<i>Charges constatées d'avance</i>						
ACTIF CIRCULANT TOTAL II	125 095 683	197 870 043	289 102 494	291 765 214	220 600 553	247 665 069
COMPTES DE REGULARISATION TOTAL III	0	0	0	0	0	0
TOTAL GENERAL (I+II+III)	2 904 448 286	3 481 391 856	3 717 568 296	3 820 080 003	3 844 660 985	3 930 911 667

Source : comptes de gestion

Passif

<i>En F CFP</i>	<i>2015</i>	<i>2016</i>	<i>2017</i>	<i>2018</i>	<i>2019</i>	<i>2020</i>
Fonds internes						
<i>Dotations</i>						
<i>Affectation (par la collectivité de rattachement)</i>	2 417 812 956	2 874 473 940	2 874 473 940	2 874 473 940	2 874 473 940	2 874 564 450
<i>Réserves</i>	147 239 566	298 453 405	410 690 356	535 432 621	677 124 430	748 126 017
<i>Report à nouveau (1)</i>	16 633 511	81 134 306	73 393 566	183 306 667	140 376 667	50 261 108
<i>Résultat de l'exercice (excédent ou déficit) (1) (2)</i>	215 714 634	104 496 211	234 655 366	98 761 809	-19 113 972	44 847 133
<i>Subventions d'investissement</i>	72 051 247	91 761 885	91 761 885	91 761 885	96 205 456	134 452 258
FONDS PROPRES TOTAL I	2 869 451 914	3 450 319 747	3 684 975 113	3 783 736 922	3 769 066 521	3 852 250 966
<i>Provision pour risques</i>					10 000 000	20 000 000
PROVISIONS POUR RISQUES ET CHARGES TOTAL II	0	0	0	0	10 000 000	20 000 000
Dettes financières						
Dettes d'exploitation						
<i>Fournisseurs et comptes rattachés</i>	21 927 967	15 551 462	13 459 881	12 624 274	3 163 474	2 030 253
<i>Dettes fiscales et sociales</i>	3 736 411	3 978 924	6 319 269			
Dettes diverses						
<i>Fournisseurs d'immobilisations</i>	9 331 994	11 466 594	12 720 683	23 623 455	6 515 838	5 880 042
<i>Dettes envers l'Etat et les collectivités publiques</i>		75 129				
<i>Dettes envers les budgets annexes ou le budget principal</i>					35 534 983	50 337 581
<i>Autres dettes</i>			93 350	89 272	20 307 389	52 364
DETTES TOTAL III	34 996 372	31 072 109	32 593 183	36 337 001	65 521 684	58 300 240
<i>Recettes à classer ou à régulariser</i>				6 080	72 780	360 461
COMPTES DE REGULARISATION TOTAL IV	0	0	0	6 080	72 780	360 461
TOTAL GÉNÉRAL (I+II+III+IV)	2 904 448 286	3 481 391 856	3 717 568 296	3 820 080 003	3 844 660 985	3 930 911 667

Source : comptes de gestion

Annexe n° 7. Etat des restes à réaliser des opérations n°583, 620 et 636**Opération n°583- Installation de stockage des déchets : état des restes à réaliser en F CFP**

Objet	Ensemble des pièces transmises Montant TTC	Justificatifs retenus pour le calcul des restes à réaliser
Maîtrise d'ouvrage	7 880 180	<i>Réalisé en 2018</i>
Maîtrise d'œuvre phase 1	17 786 800	17 786 800
Maîtrise d'œuvre phase 2	11 309 238	11 309 238
Lot travaux n°1 - Terrassement, voirie, génie civil	152 106 862	152 106 862
Lot travaux n°2 - Réseaux	38 821 482	38 821 482
Lot travaux n°4 - Electricité	9 752 000	9 752 000
Lot travaux n°5 - Portail et clôture	27 294 099	27 294 099
Lot travaux n°9 - Piézomètre, analyse des eaux	47 380 675	47 380 675
Lot travaux n°10 - Bâtiments modulaires préfabriqués et docks	36 207 390	36 207 390
Lot travaux n°11 - Engins de chantiers	44 080 000	44 080 000
Lot travaux n°8 - Aménagements paysagers	6 347 187	<i>Reporté en 2021</i>
Lot travaux n°7 - Signalisation	6 659 969	6 659 969
Lot travaux n°3 - Etanchéité et drainage	106 200 849	106 200 849
Lot travaux n°6 - Unité de traitement de lixiviats	29 947 671	29 947 671
	541 774 402	527 547 035

Opération n°620 – Maison des jeunes de Qanono : état des restes à réaliser en F CFP

Etat des restes à réaliser 2020 indiqués par la commune :

OPERATION	BUDGET	REALISE	Restes à réaliser
N°620 Maison des jeunes Qanono	62 715 892	-	62 715 892

Justificatifs transmis :

Objet	Montant TTC en F CFP
<i>Etudes</i>	6 756 211
Intégration TGC (annule et remplace le montant précédent)	6 787 741
Rémunération complémentaire suite à une nouvelle estimation des travaux ¹	7 793 798
Suivi des travaux	8 866 900
	23 448 439

Opération n°636 – Chambre mortuaire : état des restes à réaliser en F CFP

Etat des restes à réaliser indiqués par la commune

OPERATION	BUDGET	REALISE	Restes à réaliser
N°636 Chambre mortuaire	51 984 000	-	51 984 000

Justificatifs transmis :

Objet	Montant TTC en F CFP
Etudes	4 545 100
Suivi des travaux	2 131 936
	6 677 036



*« La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration »
Article 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen*

Chambre territoriale des comptes de la Nouvelle-Calédonie

13 boulevard Vauban - BP 2392 – 98846 Nouméa Cedex

nouvelle-caledonie@crtc.ccomptes.fr