



Papeete, le - 3 MAR 2023

Le président

à

**Madame Joëlle FREBAULT
Maire de la commune de HIVA OA**

n° 2023-094
Envoi dématérialisé avec accusé de réception

Objet : notification des observations définitives et de sa réponse relative au contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Hiva Oa.

Pièce jointe : un rapport d'observations définitives.

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives de la juridiction sur la gestion de la commune de Hiva Oa concernant les exercices 2017 et suivants ainsi que la réponse que vous avez apportée.

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

Dès la tenue de cette réunion, ce document pourra être publié et communiqué aux tiers en faisant la demande, dans les conditions fixées par le code des relations entre le public et l'administration.

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

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

.../...

Enfin, j'appelle votre attention sur le fait que l'article L. 272-69 du code des juridictions financières dispose que *«dans un délai d'un an à compter de la présentation du rapport d'observations définitives à l'organe délibérant, le maire de la commune ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale présente, devant ce même organe, les actions qu'il a entreprises à la suite des observations de la chambre territoriale des comptes »*.

Il retient ensuite que *«ce rapport est communiqué à cette dernière, qui fait une synthèse annuelle des rapports qui lui sont communiqués et la transmet à la Cour des comptes en vue de la présentation prescrite à l'article L. 143-10-1 »*.

Dans ce cadre, vous voudrez bien notamment préciser les suites données, d'une part, aux observations qui n'ont pas donné lieu à recommandations, et d'autre part, aux recommandations expressément formulées dans le rapport définitif de la CTC en les assortissant de toutes justifications utiles (délibérations, contrats, conventions...). En complément, je vous saurai également gré de bien vouloir réaliser un chiffrage estimatif des économies réalisées ou réalisables à la suite des observations de la CTC.

Ces informations permettront à la Chambre de mesurer le degré de mise en œuvre des observations et recommandations qu'elle a formulées.



Jean-Luc LE MERCIER
Conseiller référendaire
à la Cour des Comptes



RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES ET SA REPONSE

COMMUNE DE HIVA OA

Exercices 2017 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 19 janvier 2023.

AVANT-PROPOS

Les observations et recommandations formulées par la chambre territoriale des comptes (CTC) auprès des ordonnateurs des collectivités territoriales ou des représentants légaux des organismes contrôlés font l'objet d'une procédure contradictoire qui leur permet de faire connaître leur analyse et de présenter leurs observations.

Dès lors, la divulgation, par quelque personne que ce soit, des présentes observations définitives, qui conservent un caractère confidentiel jusqu'à l'achèvement de la procédure contradictoire en application de l'article L. 272-47 du code des juridictions financières, serait préjudiciable au bon déroulement de la procédure et à la bonne information des citoyens par la Chambre territoriale des comptes.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	3
<i>PARAU PU'ŌHURA'A</i>	5
RECOMMANDATIONS.....	6
INTRODUCTION.....	7
1 UN PILOTAGE COMMUNAL A RENFORCER.....	9
1.1 Une gouvernance à consolider	9
1.1.1 Le fonctionnement du conseil municipal.....	9
1.1.2 Les conditions d'exercice des délégations.....	11
1.2 De nouveaux outils budgétaires à étudier	12
1.3 Des plans communaux à actualiser ou à finaliser	13
2 UNE INFORMATION BUDGETAIRE ET UNE FIABILITE DES COMPTES A REEXAMINER.....	14
2.1 Une information budgétaire perfectible	14
2.1.1 Des pratiques budgétaires à revoir.....	14
2.1.2 Des taux d'exécution budgétaire insuffisants	16
2.1.3 Des annexes aux comptes administratifs incomplètes	18
2.2 Une fiabilité des comptes à améliorer.....	19
2.2.1 Une indépendance des exercices perfectible.....	19
2.2.2 Un apurement des immobilisations défaillant.....	19
2.2.3 Des dotations aux provisions pour créances douteuses insuffisantes	21
2.2.4 L'absence de tenue d'inventaire	22
2.2.5 Des régies communales à contrôler	23
2.2.6 Des travaux en régie non comptabilisés	25
3 UNE COMMUNE AUX ATOUTS INDENIABLES, FRAGILISEE PAR SES PRATIQUES COMPTABLES ET SON FAIBLE NIVEAU D'INVESTISSEMENT	26
3.1 Un autofinancement en berne en 2020 et 2021.....	26
3.1.1 Les produits	27
3.1.2 Les charges	31
3.2 Le financement des investissements	35
3.3 La situation bilancielle.....	38
3.3.1 Un endettement maîtrisé	38
3.3.2 Une trésorerie surdimensionnée.....	39
4 DES DOMAINES D'ACTIVITE A MODERNISER.....	41
4.1 Une gestion du personnel à professionnaliser.....	41
4.1.1 Une intégration des agents à la fonction publique communale non réalisée dans les délais initialement prévus	41
4.1.2 Le suivi des effectifs.....	41
4.1.3 Des outils de gestion de ressources humaines (RH) inexistants	43
4.1.4 Le juste niveau de recrutement et de compétences	45

4.2	Un parc d'engins et de véhicules communaux à renouveler et une utilisation à encadrer.....	47
4.3	Une politique d'achats publics à optimiser.....	49
4.3.1	La passation des marchés.....	50
4.3.2	L'exécution des marchés.....	53
4.4	Le subventionnement.....	54
4.4.1	Les demandes de subvention.....	55
4.4.2	Le contrôle des subventions accordées.....	56
5	LES SERVICES PUBLICS ENVIRONNEMENTAUX.....	58
5.1	Des services publics environnementaux confrontés aux mêmes problèmes.....	58
5.1.1	Des dépenses non intégralement transcrites dans les budgets annexes.....	58
5.1.2	Un défaut d'information des usagers du service.....	59
5.2	Le service public de l'eau.....	59
5.2.1	La présentation du réseau.....	60
5.2.2	Les produits d'exploitation.....	62
5.2.3	Les investissements.....	64
5.3	Le service public de la collecte et du traitement des ordures ménagères.....	65
5.3.1	L'organisation du service.....	66
5.3.2	Un service non financé.....	68
5.3.3	Les investissements.....	68
5.4	L'assainissement : des équipements individuels de traitements laissés sans surveillance.....	69
6	DES RISQUES JURIDIQUES ET PRINCIPES DEONTOLOGIQUES A AFFIRMER... 70	
6.1	La notion de conflit d'intérêts et sa problématique locale.....	70
6.1.1	La notion juridique.....	70
6.1.2	Sa problématique locale.....	70
6.2	Un risque de prise illégale d'intérêts à ne pas négliger.....	72
6.2.1	La notion juridique.....	72
6.2.2	Sa problématique locale.....	73
	ANNEXES.....	75

SYNTHÈSE

La chambre territoriale des comptes a examiné les comptes et la gestion de la commune de HIVA OA au cours des exercices 2017 et suivants. Le contrôle a porté sur le pilotage communal, l'information budgétaire et la fiabilité des comptes, la situation financière, l'organisation de la commune et les services publics environnementaux (eau, déchets, assainissement).

Si la commune n'est pas soumise à des règles contraignantes en matière de fiabilité des comptes en raison de sa taille, un travail s'imposerait néanmoins pour améliorer les principes d'indépendance des exercices, de sincérité des comptes et de prudence. La tenue d'un inventaire communal, la comptabilisation des travaux en régie et un meilleur encadrement des régies communales sont à effectuer dans les meilleurs délais afin de fiabiliser le patrimoine communal et limiter des risques de détournement.

Alors que la commune dispose d'atouts indéniables grâce à des produits de gestion dynamiques (ressources d'exploitation, levier fiscal encore possible), elle ne réussit plus à dégager un excédent brut de fonctionnement (EBF) ni même une capacité d'autofinancement brute (CAF Brute) en 2020 et 2021 compte tenu de la non comptabilisation des travaux en régie et de la forte hausse des charges générales. Nonobstant ces deux années atypiques, la tendance sur les charges générales reste tout de même orientée à la hausse sur l'ensemble de la période sous revue. La limitation des charges générales est pourtant le premier levier d'action pour générer durablement des économies face à la rigidité des dépenses de personnel.

Provenant essentiellement du fonds de roulement, la trésorerie qui atteint 803 MF CFP au 31 décembre 2021 est pléthorique (plus d'un an et demie de charges courantes) et résulte du sous-investissement de la commune et d'un pilotage approximatif des investissements sur la période (renouvellement insuffisant des immobilisations ; chantiers non lancés dans les délais ; sur mobilisation de l'emprunt en 2017 et 2018.) Des efforts d'équipement et une démarche active de recherche de subventionnement sont menés depuis 2020 pour remettre à niveau la commune.

N'ayant pas procédé à l'intégration du personnel communal dans les délais initialement fixés, l'organisation de la commune et la gestion du personnel sont restées embryonnaires jusqu'à peu. Elle doit désormais se doter d'outils de gestion (tableaux de bord, tableau des effectifs et des emplois, bilan social), procéder au juste niveau de recrutement (cadres de proximité) et développer les compétences du personnel (plan de formation). Le nombre important de travaux en régie effectués, ainsi que l'exploitation d'une carrière sont des facteurs d'accidents qui nécessitent de renforcer la prévention (document unique d'évaluation des risques professionnels, désignation d'un responsable de prévention).

La mise en place de dispositifs de contrôle pour la gestion des véhicules et le subventionnement aux associations professionnaliserait davantage la gestion communale. Une montée en compétence en comptabilité et en achat public apparaît aussi indispensable afin de s'affranchir progressivement des prestataires accompagnant la commune.

Le service de l'eau est marqué par le gel des opérations du schéma directeur d'adduction en eau potable et l'absence d'autocontrôle par la commune sur les fontaines publiques pourtant installées au profit de la population. Le service des ordures ménagères, sans aucune redevance, a été réduit à son strict minimum pour la collecte et a souffert d'un manque d'investissements sur la période. Le coût des services publics environnementaux de l'eau et des ordures ménagères n'est pas retracé dans les budgets annexes pourtant créés en 2011 alors même que le budget principal supporte l'ensemble des dépenses de personnel, une grande part des charges générales et même les emprunts pour les opérations relatives l'eau.

Enfin, le pilotage communal pourrait être optimisé tant sur la gouvernance (fonctionnement du conseil municipal, réunion des commissions et règles de délégations) que sur la préparation budgétaire (officialisation du plan pluriannuel d'investissement, instauration d'un débat d'orientation budgétaire). Une attention particulière doit être portée aux éventuels risques de conflit d'intérêts, notamment en veillant à ce que les élus intéressés à une affaire se déportent des procédures, et en se dotant notamment d'une charte de déontologie pour les élus et les agents.

Si la commune a mis en place un certain nombre d'actions depuis la fin du contrôle, la Chambre ne peut que l'inciter à finaliser les autres recommandations en suspens.

Seule cette version fait foi.

PARAU PU'ŌHURA'A

Ua hi'opo'a te Pū i te vaira'a moni e te ti'a'aura'a o te oire no HIVA OA i te mau matahiti 2017 e i muri mai. Ua fa'atumu hia te hi'opo'ara'a i ni'a i te fa'aterera'a o te oire, te mau ha'amaramaramara'a nō ni'a i te tāpura ha'amau'ara'a e te ti'ara'a o te mau faufa'a, te fifi i te pae faufa'a, te fa'anahora'a i te mau 'ohipa a te oire e a te huirā'atira (te pape, te pehu, te tāmara'a i te pape vi'ivi'i).

Noa atu ē, aita te oire i raro a'e i te mau ture no ni'a i te ti'ara'a mau o te mau faufa'a no tōna rahi, e mea ti'a rā ia rave hia te 'ohipa no te ha'amaita'i i te mau parau tumu o te ti'amāra'a i te pae faufa'a, te pāpū o te mau 'afata moni e te fifi 'ore.

Noa atu e te vai nei te mau rāve'a pāpū mau ā i roto i te oire na roto i te mau rave'a no te fa'aterera'a i te mau faufa'a (te mau rave'a no te fa'aterera'a i te mau tute) aita rā te reira e nehenehe fa'ahou e fa'atupu i te hō'ē faito moni ha'aputu (EBF) e aore rā te hō'ē faito tu'ura'a faufa'a moni (CAF Brute) i te matahiti 2020 e 2021 no te tapura ore ra'a hia i te mau hama'u'ara'a i rave hia i nia te patura'a e hamani hia e te mau rave ohipa a te oire (travaux en régie) e te mara'ara'a rahi 'o te mau hama'u'ara'a.

Te ti'ara'a i te pae moni, o tei nae'a hia 803 MF CFP i te 31 no Titema 2021, e moni rahi tā (hau atu i te hō'ē matahiti e te afa o te mau haamāu'ara'a e rave hia ra e te oire) tei 'ore i fa'a'ohipa hia na te oire no te mau fa'a'ohipara'a faufa'a e te hō'ē fa'anahora'a faufa'a pāpū ore i roto i taua area taimera. Ua rave hia te mau tutavara'a i te pae no te mau tauiha'a e te 'imira'a i te mau tino moni mai te matahiti 2020 mai ā no te ha'amaita'i i te faito a te oire.

I te mea ē, aita te mau rave 'ohipa o te oire i tāhō'ē hia i roto i te mau tai'o mahana i fa'ata'a hia, ua vai noa te fa'anahora'a e te fa'aterera'a o te mau rave 'ohipa i te faito 'ore e tae roa mai i teie nei. Ua riro te rahira'a o te mau patura'a e rave hia ra i raro a'e i te fa'aterera'a tia, e tae noa atu i te tāpūra'a i te mou'a ofa'i, ei mau tumu no te mau ati o te titau i te ha'apua'ira'a i te araira'a i te reira. E riro te fa'aōra'a mai i te mau rāve'a hi'opo'ara'a i te fa'aterera'a i te mau pere'o 'ohipa e te turu i te mau ta'atira'a no te ravetōro'ara'a hau atu i te mau ha'a 'a te oire. E au ato'a ra e mea faufa'a roa te ha'amara'ara'a o te mau 'aravihi i te pae no te numerara'a e te tapiho'ora'a va'a 'oire.

Ua fifi hia te pū e ha'apa'o nei i te pape i te ha'avīra'a hia i te parau no te mau tapura 'ohipa fa'aterera'a i te pape 'e te hi'opo'a 'orera'a 'o te oire i ni'a i te parau no te mau pūinura'a pape tei fa'ata'a hia na te huirā'atira. No te mea ho'i ē, mea tā moni ore te ohira'a pehu, ua fa'aiti roa hia te mau ha'amāu'ara'a a te pū ohira'a pehu, ua iti ato'a ho'i te ohira'a o te mau pehu i taua area taimera. Aita te moni i ha'amāu'a hia no te mau 'ohipa pāururu'a i te natura mai te pape e te mau pehu a te 'utuāfare e 'ite hia ra i roto i te tāpura faufa'a fa'ata'a hia no te pape e no te pehu i mā'itihia mai te matahiti 2011, hau atu ē, e fa'a'ohipa hia te tāpura faufa' rahi no te aufau ato'a te mau feia rave ohipa, te hō'ē tuha'a rahi o te mau ha'amāu'ara'a e tae noa atu i te moni tarahu no te mau ha'a 'o te terera'a pape.

I te pae hōpe'a, e ti'a ia ha'apa'o ta'a ē hia te mau fifi e nehenehe e tupu mai i muri a'e, na roto iho ā rā i te ha'apāpūra'a ē e ti'a i mā'iti hia ia 'ana'anatae i te hō'ē ha'a e ia vai i roto i te mau fa'aturera'a, 'e na roto i te fari'ira'a i te hō'ē ture morare no te feia toro'a e te mau ti'a i mā'iti hia.

Mai te peu ē, ua rave te oire e rave rahi mau ha'a mai te hōpe'a mai o te hi'opo'ara'a, e nehenehe noa te Pū e fa'a'ito'ito iana ia fa'a'oti i te tahi atu mau a'o tei fa'ataime hia.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : présenter, dès 2023, un budget primitif sincère, en procédant à la juste évaluation des dépenses et des recettes

Recommandation n° 2 : compléter, dès 2023, les annexes au compte administratif

Recommandation n° 3 : procéder, dès 2023, à l'apurement régulier des immobilisations en cours

Recommandation n° 4 : se doter, dès 2023, d'un inventaire physique exhaustif

Recommandation n° 5 : mettre en œuvre, dès 2023, une procédure interne permettant la comptabilisation des travaux en régie

Recommandation n° 6 : mettre en place, dès 2023, un plan de formation au profit du personnel

Recommandation n° 7 : formaliser, dès 2023, les règles relatives à l'utilisation des véhicules

Recommandation n° 8 : mettre en œuvre, dès 2023, les procédures nécessaires au respect de la computation des seuils

Recommandation n° 9 : retracer, dès 2023, exhaustivement les coûts des services environnementaux dans les budgets annexes dédiés

Recommandation n° 10 : produire, dès 2023, les règlements de service et rapports prix qualité de service pour l'eau et la collecte des déchets

Recommandation n° 11 : mettre en place, dès 2023, une organisation prévenant tout risque de conflit d'intérêts

INTRODUCTION

La commune d'Hiva Oa se situe dans l'archipel des Marquises, archipel distant de 1 400 km de Tahiti. Elle constitue, avec les communes de Fatu Hiva et Tahuata, le sous-ensemble des « Marquises Sud ». La commune s'étend sur 316 km, et se divise en deux communes associées, Atunoa et Puamau, qui rassemblent 2 243 habitants lors du dernier recensement de la population en 2017.

Deuxième plus grande île des Marquises, Hiva Oa compte au sein de sa population de nombreux artistes (sculpteurs, tatoueurs...). Jacques Brel et Paul Gauguin y ont vécu, et l'île est leur dernière demeure. Par ailleurs, des sites archéologiques de grande valeur, dont celui de Puamau avec ses plus grands Tiki de Polynésie, ainsi qu'une nature luxuriante font d'Hiva Oa une commune touristique.

En termes d'implantations, la commune compte notamment 4 écoles maternelles et primaires, et 1 Centre des Jeunes Adolescents (CJA) soit 202 élèves pour l'année 2020-2021¹, ainsi qu'une compagnie du Régiment du Service Militaire adapté (RSMA), la plus ancienne de Polynésie française, installée en 1989 et formant une cinquantaine de jeunes en décrochage scolaire aux métiers d'agent polyvalent de restauration, agent polyvalent mécanique, agent d'entretien ou encore ouvrier agricole.

Membre du Syndicat pour la Promotion des Communes de Polynésie Française (SPCPF) pour la promotion de l'institution communale, la formation et l'information des élus municipaux, la commune d'Hiva Oa est également membre de la Communauté de communes des îles marquises (CODIM) où elle compte 3 membres parmi les 15 représentants de l'institution. Installée à proximité de la mairie depuis son origine dans des locaux appartenant à la municipalité, la CODIM prévoit d'y faire construire son futur siège social. Dans ce cadre, la commune d'Hiva Oa a acté en 2021 la cession à titre gratuit d'un terrain de 8 000 m² (7 913 m²)² situé dans un quartier résidentiel d'Atuona sur les hauteurs du port et à l'écart du centre administratif.

Sous les mandats 2008-2020 de l'ancien ordonnateur, les projets prioritaires à mener étaient l'accès à l'eau potable, le centre d'enfouissement technique (CET) et la cantine scolaire.

Le contrôle des comptes et l'examen de la gestion de la commune d'Hiva Oa ont été inscrits au programme 2022 de la Chambre, pour les exercices 2017 et suivants.

Depuis le 28 mai 2020, l'ordonnateur est Mme Joelle FREBAULT. Son prédécesseur, M. Etienne TEHAAMOANA a été maire de 2008 jusqu'au 27 mai 2020.

L'ordonnateur en fonctions a été informé de l'ouverture du contrôle par courrier en date 14 juin 2022. Par courrier du même jour, son prédécesseur a également été informé.

¹ Magazine communal d'Hiva Oa mai 2021.

² Délibération n°2-2021 du 27 février 2021 de la CODIM approuvant l'acquisition à titre gratuit d'une parcelle de terre de la commune de Hiva Oa par la communauté des communes des Iles Marquises et délibération n°4-2021 de la commune de Hiva Oa approuvant la cession de ladite parcelle.

L'entretien de début de contrôle a eu lieu le 21 juin 2022 à la CTC en présence de l'ordonnateur et du directeur général des services (DGS). Un entretien a également eu lieu le 22 juin 2022 avec l'ancien ordonnateur, venu récupérer à la Chambre la lettre d'ouverture de contrôle.

Plusieurs questionnaires ont été adressés à l'ordonnateur dans le cadre de ce contrôle et des réunions de travail ont eu lieu sur place avec différents services de la commune du 19 au 23 septembre 2022.

L'entretien de fin de contrôle, prévu à l'article L.272-45 du code des juridictions financières, a eu lieu le 3 octobre 2022 avec l'ordonnateur en fonctions et le DGS. Un entretien séparé a été réalisé le même jour avec l'ancien ordonnateur.

A l'issue du délibéré du 19 octobre 2022, la chambre territoriale des Comptes a arrêté ses observations provisoires. Elles ont été notifiées le 27 octobre 2022 à l'ordonnateur en fonctions, par courrier n°2022-394, qui en a accusé réception le même jour, ainsi qu'à l'ancien ordonnateur, par courrier n° 2022-395, qui en a accusé réception le 02 novembre 2022. De même, des extraits du rapport ont été notifiés à 4 tiers mis en cause.

Après avoir pris connaissance des réponses des ordonnateurs et des tiers mis en cause, la chambre territoriale des comptes a arrêté lors de son délibéré du 19 janvier 2023 les observations définitives suivantes. Transmises à l'ordonnateur en exercice, celui-ci a usé de son droit de réponse dans le délai d'un mois imparti à l'article L. 272-66 du code des juridictions financières.

1 UN PILOTAGE COMMUNAL A RENFORCER

1.1 Une gouvernance à consolider

1.1.1 Le fonctionnement du conseil municipal

Le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune (Art. L.2121-29 du CGCT) ; il se réunit au moins une fois par trimestre (Art. L. 2121-7 du CGCT) et peut être réuni chaque fois que le maire le juge utile (Art. L. 2121-9 du CGCT – ensemble des articles applicables en PF Art. L.2573-5). Les modalités sont définies dans un règlement intérieur.

Le conseil municipal élu le 28 mai 2020 comprend 19 élus : Madame le maire, 5 adjoints, un maire délégué pour Puamau et 12 conseillers municipaux. Un règlement intérieur (RI) a bien été pris par délibération n° 31/2020 du 16 juin 2020 afin d'organiser ses travaux, ceux des commissions et les modalités de son expression comme précisés aux articles L2127-7 à 2121-8 du Code général des collectivités territoriales (CGCT)³.

Tableau n° 1 : Fréquence des conseils municipaux

CM	2017	2018	2019	2020	2021
1	17/03/2017	28/03/2018	27/03/2019	29/02/2020	08/01/2021
2	28/06/2017	08/06/2018	04/04/2019	28/05/2020	22/02/2021
3	20/10/2017	28/08/2018	31/05/2019	16/06/2020	16/03/2021
4	15/12/2017	07/11/2018	14/06/2019	21/07/2020	18/05/2021
5	29/12/2017	14/11/2018	04/10/2019	31/07/2020	10/06/2021
6		28/12/2018	11/12/2019	12/09/2020	17/09/2021
7				12/10/2020	01/10/2021
8				10/11/2020	13/10/2021
9					06/12/2021

Source : délibérations

La période sous revue se caractérise d'abord par une augmentation continue du nombre de conseils municipaux (déjà 8 conseils municipaux en septembre 2022...), au-delà du minimum trimestriel. Si en réponse à la Chambre, l'ordonnateur a souligné que la réglementation en la matière ne fixe qu'un minimum et que la convocation fréquente des conseils municipaux n'avait pas d'incidence sur le budget de la collectivité, la Chambre souligne néanmoins la possibilité de rationaliser les séances (parfois 1 conseil municipal pour 1 délibération) qui mobilisent notamment des ressources en personnel (convocation, secrétariat, organisation...).

³ Article L. 2121-8 du CGCT rendu applicable par l'article L. 2573-5.

Concernant l'organisation des conseils municipaux, bien que les grandes lignes soient respectées (convocation⁴, ordre du jour, respect des procurations...), elle nécessite une attention particulière sur deux points puisque :

- la commune ne respecte plus depuis 2020⁵ l'obligation de rédaction d'un procès-verbal qui résulte de la lecture combinée des articles L.2121-15⁶ et L.2121-26⁷ du CGCT applicables en Polynésie française par l'article L.2573-5 du CGCT. Ce document permet pourtant d'établir et de conserver l'ensemble des faits qui ont constitué la séance, notamment les décisions qui y ont été prises ainsi que les conditions dans lesquelles elles ont été votées. Si aucune disposition ne fixe les mentions que doit obligatoirement contenir un procès-verbal, il est néanmoins fortement recommandé de structurer et détailler ce document puisqu'il est utilisé pour rédiger les délibérations et qu'il est susceptible de servir d'élément de preuve en cas de contentieux. De plus, il doit contenir les mentions suivantes : le jour et l'heure de la séance ; les noms des participants et du président de séance ; l'ordre du jour ; les propositions faites ; les décisions, ainsi que les incidents éventuels.

- aucun rapport de présentation (note explicative) des délibérations n'était rédigé et transmis aux élus pour la période 2017 – 2020. Depuis 2021, les délibérations en lien avec les séances budgétaires font désormais l'objet d'un rapport de présentation préparé par le cabinet de conseil qui accompagne la commune. Bien que l'obligation de présenter une note explicative sur les affaires soumises à délibération ne soit obligatoire que pour les communes de plus de 3 500 habitants, son envoi en amont des séances du conseil municipal serait de nature à faciliter la préparation des séances par les conseillers municipaux⁸.

De même, alors que 8 commissions ont été retenues dans le règlement intérieur (RI), ces dernières n'ont jamais été réunies. Il appartient au maire de relancer ces commissions et de veiller à formaliser leur fonctionnement (convocations, ordre du jour, procès-verbaux (PV) de séances...).

Dans ces conditions, la Chambre invite la commune à soigner davantage la préparation des conseils municipaux et des commissions, en respectant les différentes modalités prévues en amont ou en aval.

⁴ Les envois des convocations sont doublés depuis 2020 par mail, en plus de la remise en main propre effectuée jusqu'à présent par la police municipale.

⁵ Alors que le contrôle de légalité avait simplement précisé qu'il n'était pas nécessaire de lui faire parvenir les PV pour enregistrement, le secrétaire général en a déduit qu'il n'était plus nécessaire de rédiger des PV.

⁶ Au début de chacune de ses séances, le conseil municipal nomme un ou plusieurs de ses membres pour remplir les fonctions de secrétaire. (...)

⁷ Toute personne physique ou morale a le droit de demander communication des procès-verbaux du conseil municipal, des budgets et des comptes de la commune et des arrêtés municipaux. (...)

⁸ Article L.2121-12 du CGCT applicable en Polynésie française par l'article L.2573-5 du CGCT.

1.1.2 Les conditions d'exercice des délégations

1.1.2.1 Du conseil municipal au maire

En application des dispositions de l'article L. 2122-22 du CGCT (applicable en Polynésie française par l'article L.2573-6), le maire peut, par délégation du conseil municipal, être chargé pour la durée de son mandat, d'un ensemble de décisions notamment dans les domaines patrimoniaux, financiers (emprunts), contentieux et de marchés publics. Suite aux élections municipales de 2020, le conseil municipal a donné délégation au maire dans des domaines usuels, avec toutefois par rapport à l'ancien ordonnateur la possibilité de souscrire des lignes de trésorerie jusqu'à 5 MF CFP et de procéder au règlement des dommages accidents impliquant des véhicules communaux jusqu'à 1 MF CFP.

Tableau n° 2 : Plafond des délégations consenties au maire, par domaines :

	domaine	délibération 15/2014 du 23/04/2014 délibération n° 50/2017 du 29 /12/ 2017	délibération n°23/2020 du 16 /06/2020 délibération n° 38/2020 du 12/09/2020
		ancien ordonnateur	ordonnateur actuel
2	tarifs des droits de voirie...		oui
3	réalisation des emprunts	40 000 000 F CFP	30 000 000 F CFP
4	passation , execution des marchés	31 000 000 F CFP	30 000 000 F CFP
	avenant marchés publics	jusqu'à 5% puis 10% du montant initial	jusqu'à 5 % du montant initial
5	conclusion et révision du louage	durée maximale de 12 ans	durée maximale de 12 ans
10	aliénation de gré à gré	548 926 F CFP	548 926 F CFP
15	actions en justice	oui	oui
16	conséquences dommages accidents		1 000 000 F CFP HT
17	réalisation de lignes de trésorerie		5 000 000 F CFP

Source : délibérations

Un compte rendu devant en principe être fait à chacune des réunions obligatoires du conseil municipal⁹, c'est donc au moins une fois par trimestre que le maire doit rendre compte de ses décisions dans les domaines délégués, à l'occasion d'une séance du conseil municipal. En l'absence de formalités prescrites par la loi, ce compte rendu peut, soit être présenté oralement par le maire, soit prendre la forme d'un relevé des décisions distribué aux conseillers municipaux. En tout état de cause, ce compte rendu doit assurer au conseil une information complète et ne pas se borner à une évocation succincte.

En l'espèce, une simple information orale serait restituée devant le conseil municipal. A défaut de mettre en place un registre des décisions permettant de tracer les décisions prises, il conviendrait de mentionner a minima dans les comptes-rendus (CR) du conseil municipal la liste de décisions passées par le maire.

1.1.2.2 Du maire aux élus et aux agents

Pour les élus, les délégations de fonctions et de signatures ont été mises à jour régulièrement afin d'assurer la sécurité juridique des actes de la commune. Les délégations leur donnent notamment, dans leurs domaines respectifs :

⁹ Art. L. 2122-23 du CGCT.

- la possibilité de définir, mettre en place et évaluer les politiques publiques ;
- contrôler l'exécution des délibérations du conseil municipal et les décisions du maire ;
- être l'interlocuteur des habitants pour toutes les questions.

Si ces délégations autorisent les élus à signer des correspondances, actes, documents ou pièces administratives dans le domaine délégué, elles ne prévoient pas la possibilité d'engager juridiquement et financièrement la commune avec la signature de bons de commande. Or, il apparaît à titre d'exemple sur 2020 et 2021 que le 1^{er} adjoint, en l'absence de Mme le maire, est amené à signer des bons de commande, tout comme la 2^{ème} adjointe.

De même, bien qu'aucun agent ne dispose de délégation de signature pour les bons de commande ou les devis, en l'absence du maire, le responsable administratif et financier de la commune et son adjoint le régisseur les signent très régulièrement pour ne pas perturber le bon fonctionnement des services.

Afin de sécuriser les actes de la commune, il convient de modifier les délégations actuelles des élus dans les meilleurs délais pour préciser les règles d'engagement (seuils financiers, conditions) et de procéder à des délégations au profit des agents. Des engagements par des personnes non habilitées sont à proscrire.

En réponse à la Chambre, l'ordonnateur a précisé que les arrêtés de délégation aux élus avaient été modifiés et ceux pour les agents créés. La Chambre ne peut qu'être satisfaite de ces modalités qui encadrent désormais les règles d'engagement.

1.2 De nouveaux outils budgétaires à étudier

La commune ne réalisait pas jusqu'à récemment pour le budget primitif (BP), le budget supplémentaire (BS) et le compte administratif (CA) de notes de présentation et de synthèse, certes facultatives pour les communes de – de 3 500 habitants. La pratique a toutefois évolué depuis 2021 puisque le cabinet de conseil qui accompagne la commune depuis un an et demi réalise un support pédagogique et transmet des éléments d'informations utiles aux élus avant de se prononcer sur les délibérations relatives au vote du budget.

La Chambre ne peut qu'inciter la commune à favoriser davantage la connaissance des élus sur les sujets d'actualité et les enjeux de la préparation budgétaire annuelle, en procédant également à la réalisation d'un débat d'orientation budgétaire (DOB) qui reste aussi facultatif pour les communes en deçà de 3 500 habitants¹⁰. Selon l'article L2312-1 du CGCT ce débat porte « sur les orientations générales du budget de l'exercice ainsi que sur les engagements pluriannuels envisagés ». Le rapport fait à cette occasion doit comporter des éléments d'analyse prospective, des informations sur les principaux investissements projetés, sur le niveau d'endettement et son évolution prévue, ainsi que sur l'évolution envisagée des taux d'imposition.

¹⁰ Article L 2312-1CGCT : le débat d'orientation budgétaire précédant le vote du budget primitif dans un délai de deux mois est une obligation légale uniquement pour les communes d'au moins 3 500 habitants.

Un tel débat permettrait à la commune de mettre en avant son projet de plan pluriannuel d'investissement (PPI) et de rendre compte régulièrement sur son avancée. Alors qu'aucun document de planification et de pilotage des investissements n'existait jusqu'en 2021, la commune se contentant de suivre les projets uniquement sous un aspect comptable (cf. suivi en opérations d'équipement), un projet de PPI pour 580 MF CFP pour la période 2022-2026 a été mis en place au niveau des services pour améliorer la lisibilité des investissements (classés par domaines) et la programmation budgétaire (échancier des dépenses sur 5 ans, taux de subventionnement, effort « net » à financer par la commune).

Ces deux documents, rapport d'orientation budgétaire et PPI, à présenter en conseil municipal chaque année, éclaireraient davantage les élus avant le vote du budget et favoriseraient la cohérence des projets d'investissements.

1.3 Des plans communaux à actualiser ou à finaliser

Le conseil municipal a bien adopté en 2007 un plan général d'aménagement (PGA) qui s'applique au territoire de la commune de Hiva Oa (îlots de Mohotani et Fatu Huku compris). Cet outil de planification qui pose le principe que toute intervention foncière ou immobilière ne peut être réalisée que si elle est compatible avec ses dispositions, n'a jamais été actualisé en 15 ans. Une actualisation est toutefois prévue prochainement dans le cadre de l'inscription des Marquises à l'Unesco pour définir les zonages et règlements correspondants à la géographie du bien et de sa zone de tampon.

Le plan de prévention des risques naturels prévisibles (PPR) n'est également toujours pas finalisé. Trois documents ont été rédigés en 2006 (règlement provisoire, une note méthodologique et une note de présentation). Ce document¹¹ ayant pourtant vocation à établir un zonage à portée réglementaire par type et par intensité d'aléas tels que mouvements de terrain, inondations, et submersion marine¹², il revient à la commune de faire avancer ce dossier en lien avec le Pays puisqu'il doit encore être approuvé par le conseil des ministres. Ce document qui règlemente notamment l'utilisation du sol (prescriptions et interdictions sur les ouvrages, sur certains espaces naturels et concernant des aménagements), l'emporte sur le plan général d'aménagement (PGA).

La commune dispose également d'un plan communal de sauvegarde (PCS) qui regroupe l'ensemble des documents de compétence communale contribuant à l'information relative à la protection des populations qui n'a, lui non plus, pas été actualisé depuis 2018.

¹¹ Instauré en Polynésie française par la délibération n°2001-10 APF du 1^{er} février 2001 portant modification du code de l'aménagement.

¹² L'établissement du PPR est ordonné par arrêté du conseil des ministres notifié aux maires des communes. Ils sont établis ou révisés par le service de l'urbanisme ou par un organisme compétent sous le contrôle d'une commission. Le projet est par la suite transmis par le président de la commission pour avis aux conseils municipaux, réputé favorable en cas de silence pendant deux mois. Après une enquête publique le projet est à nouveau soumis pour avis aux conseils municipaux et réputé favorable en cas de silence pendant deux mois. Le PPR sera ensuite approuvé par arrêté du conseil des ministres, après avis du comité d'aménagement du territoire.

Par ailleurs, lors de la mission sur place, la mairie n'a pas été en mesure de justifier d'un suivi formalisé sur la situation des établissements recevant du public (ERP)¹³, dont bon nombre sont pourtant des bâtiments communaux.

Un effort est donc à porter sur ces différents points.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le pilotage communal pourrait être optimisé tant sur la gouvernance (fonctionnement du conseil municipal, réunion des commissions et règles de délégations) que sur la préparation budgétaire (officialisation du PPI, instauration d'un DOB). L'actualisation ou la finalisation des différents plans communaux est à entreprendre ou à mettre en oeuvre.

2 UNE INFORMATION BUDGETAIRE ET UNE FIABILITE DES COMPTES A REEXAMINER

Compte tenu de la prépondérance du budget principal, qui représente en moyenne plus de 97% des dépenses et recettes de fonctionnement, l'information et la fiabilité des comptes ont été analysées pour la période 2017-2021 sur le seul budget principal.

2.1 Une information budgétaire perfectible

2.1.1 Des pratiques budgétaires à revoir

La commune fonctionne encore étonnamment avec un budget primitif (BP) et un budget supplémentaire (BS). Ce faisant, elle procède chaque année au vote du BP en mars, sans reprise de résultat de l'exercice précédent, et procède à un BS entre juin et novembre selon les années.

¹³ Arrêté n° 427 SG du 31 mars 1956 relatif à la protection contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public.

Tableau n° 3 : Budget primitif, budget supplémentaire et compte administratif

Exercice	BP avant le 30/04	BS	CA
2017	17/03/2017	20/10/2017	08/06/2018
2018	28/03/2018	07/11/2018	14/06/2019
2019	27/03/2019	-	31/07/2020
2020	29/02/2020	12/09/2020	10/06/2021
2021	16/03/2021	10/06/2021	NC

Source : délibérations

Dans les collectivités, ce BS était jadis établi généralement au second semestre de l'année pour reprendre les résultats budgétaires de l'exercice précédent. Les résultats étant désormais connus plus tôt grâce à l'utilisation de moyens informatiques, cette pratique a peu à peu disparu. Une communication avec le comptable public dès le mois de février pour planifier la clôture des comptes de gestion et la préparation du budget permettrait d'éviter leur budget supplémentaire à l'utilité parfois non avérée.

Une réalisation simultanée du vote du compte administratif N-1 et du budget primitif N améliorerait la construction sincère du budget. Alors que les estimations de dépenses de charges générales, de personnel et autres charges de gestion sont pourtant prévisibles d'une année sur l'autre moyennant une actualisation, les crédits ouverts pour prévisions de dépenses n'ont guère de cohérence entre les BP, les BS et les CA, ni même avec le réalisé.

Tableau n° 4 : Ouverture des crédits au budget principal, en F CFP

crédits totaux ouverts en dépenses de fonctionnement	2017	2018	2019	2020	2021
BP	392 592 014	379 721 148	414 267 048	378 544 332	400 250 000
BS	250 978 289	296 449 469		391 278 702	334 386 276
CA	643 570 303	670 034 417	414 267 048	769 823 034	734 636 276
réalisé	335 020 254	364 122 368	331 109 796	446 902 814	531762320
crédits totaux ouverts en dépenses d'investissement	2017	2018	2019	2020	2021
BP	86 680 231	67 100 000	59 600 000	59 772 308	58 300 000
BS	489 278 738	440 577 241		584 562 750	529 916 068
CA	575 958 969	724 673 441	577 063 879	644 335 058	588 216 068
réalisé (sans rar)	137 633 946	72 971 074	14 017 344	75 949 979	55 977 520

Source : délibérations de la commune

La Chambre invite dès lors la commune à présenter un budget sincère, en procédant à la juste évaluation des dépenses et des recettes.

Recommandation n° 1 : présenter, dès 2023, un budget primitif sincère, en procédant à la juste évaluation des dépenses et des recettes.
--

En réponse à la Chambre, l'ordonnateur a précisé qu'un important travail de révision des comptes était en cours en lien avec la trésorerie des archipels (TDA) afin que la commune présente un budget unique sincère à la fin du premier trimestre de l'année 2023. La Chambre prend acte de cet engagement.

De même, la commune gagnerait à renforcer le suivi de la comptabilité des dépenses engagées¹⁴ qui concerne l'ensemble des communes, quelle que soit leur taille, et l'ensemble des dépenses d'investissement et de fonctionnement. Lors de l'audit des comptes réalisé en 2021 par un cabinet de conseil, de nombreux engagements à antériorité importante ont été relevés et des réserves émises sur la qualité du suivi des engagements¹⁵. Le prestataire rappelait, à juste titre, qu'il convient de mettre en place une organisation permettant d'assurer les principes de la comptabilité d'engagement et notamment : l'enregistrement systématique d'un engagement à l'édition d'un bon de commande ou à la signature d'une convention, l'émargement des engagements à la réception de la facture et la constatation du service fait, la liquidation des dépenses et leurs mandatements. La mise en place d'un chrono d'entrée, préconisée dès 2021, afin de recenser les courriers entrants ainsi que les factures reçues et les personnes destinataires en interne, a bien été effectuée.

Seule la comptabilité des engagements permet de respecter les autorisations budgétaires et de connaître à tout moment les crédits ouverts et les prévisions de recettes, les crédits disponibles pour engagement, les crédits disponibles pour mandatement, les dépenses et recettes réalisées, ainsi que l'emploi fait des recettes grevées d'affectation spéciale. Un suivi non exhaustif des dépenses engagées compromet tout pilotage budgétaire.

2.1.2 Des taux d'exécution budgétaire insuffisants

2.1.2.1 En fonctionnement

Les taux d'exécution en fonctionnement sont faibles en dépenses compte tenu des prévisions de dépenses largement surévaluées (sauf en 2019) et avoisinent à peine 65% en moyenne. A l'inverse, les recettes sont par contre systématiquement supérieures aux prévisions, sauf en 2021.

¹⁴ En application de l'article L. 2342-2 du CGCT, « le maire tient la comptabilité de l'engagement des dépenses dans les conditions fixées par arrêté conjoint du ministre de l'intérieur et du ministre chargé du budget pris après consultation du comité des finances locales ». L'article 29 du décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 dispose que « l'engagement est l'acte par lequel un organisme public crée ou constate à son encontre une obligation de laquelle résultera une charge. Il doit rester dans la limite des autorisations budgétaires et demeurer subordonné aux autorisations, avis ou visas prévus par les lois ou règlements propres à chaque catégorie d'organismes publics. »

¹⁵ « En fin d'année, le service comptabilité doit passer en revue les engagements à forte antériorité afin d'identifier les montants à annuler et ceux devant effectivement faire l'objet d'un report. Ce travail n'a pas été effectué pour les comptes 2020. Par ailleurs, l'organisation mise en place ne garantit pas, à aujourd'hui, l'identification exhaustive de tous les engagements en cours. »

Tableau n° 5 : Taux d'exécution en fonctionnement

BP	dépenses				recettes		
	BP+DM +RAR n-1	réalisé (mandats émis et charges rattachées)	%	crédits annulés	BP+DM	réalisé (titres émis et produits rattachés)	%
2017	630 336 192	321 786 143	51%	308 550 049	360 192 014	380 491 434	106%
2018	631 380 537	346 605 507	55%	284 775 030	347 584 948	384 450 569	111%
2019	381 866 723	315 975 217	83%	65 891 506	367 767 048	387 670 305	105%
2020	737 436 625	431 768 235	59%	305 668 390	378 544 332	390 010 388	103%
2021	707 579 485	515 981 592	73%	191 597 893	400 250 000	400 112 765	100%

Source : Compte administratif, tableau II, A2, dépenses réelles de fonctionnement et recettes réelles de fonctionnement.

La commune surabonde ces chapitres 011 (charges à caractère général) charges de personnel (012) et autres charges de gestion courante (65) plutôt que de prévoir d'autres mécanismes comme l'inscription de dépenses imprévues dans son budget (limitées à 7,5% des dépenses réelles de fonctionnement selon l'article L2322-1 du CGCT) ou encore la présentation d'un budget de fonctionnement en suréquilibre en recettes¹⁶.

2.1.2.2 En investissement

Les taux d'exécution, avec restes à réaliser (RAR), sont en apparence proches de 80% en moyenne en dépenses et 91% en recettes.

Tableau n° 6 : Taux d'exécution en investissement (avec RAR)

BP	dépenses				recettes		
	BP+DM +RAR n-1	réalisé (mandats émis et RAR)	%	crédits annulés	BP+DM +RAR n-1	réalisé (titres émis et RAR)	%
2017	543 558 969	521 165 012	96%	22 393 957	249 583 244	251 835 462	101%
2018	728 673 441	572 494 430	79%	156 179 011	424 925 241	448 866 962	106%
2019	577 063 879	227 778 891	39%	349 284 988	274 073 776	67 885 034	25%
2020	644 335 058	633 262 979	98%	11 072 079	134 973 412	158 064 410	117%
2021	588 216 068	530 506 750	90%	57 709 318	76 017 464	79 142 147	104%

Source : Compte administratif, tableau A3, dépenses réelles d'investissement et recettes réelles d'investissement

En réalité, ces taux d'exécution sont erronés compte tenu de la part prépondérante des restes à réaliser (RAR) enregistrés chaque année et de la confusion de la commune entre les RAR et les crédits annulés. Selon le troisième alinéa de l'article R. 2311-11 CGCT rendu applicable en Polynésie française par l'article D. 2573-29 du CGCT, « 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 ». A défaut d'engagement la réglementation impose donc que la dépense soit inscrite en proposition nouvelle au BP et non en RAR au compte administratif.

La commune ne mandate finalement que très peu en investissement sur une année budgétaire. En ne prenant en compte que les dépenses réellement mandatées et titrées, les taux en dépenses sont compris entre 2 et 25% et ceux en recettes entre 14 et 50% selon les années.

¹⁶ Les articles L1612-6 et L1612-7 du CGCT autorisent le suréquilibre budgétaire en section de fonctionnement et d'investissement.

Tableau n° 7 : Taux d'exécution en investissement (sans RAR)

BP	dépenses				recettes		
	BP+DM +RAR n-1	réalisé (mandats émis)	%	crédits annulés	BP+DM +RAR n-1	réalisé (titres émis)	%
2017	543 558 969	137 633 946	25%	405 925 023	249 583 244	102 352 541	41%
2018	728 673 441	55 030 551	8%	673 642 890	424 925 241	209 606 962	49%
2019	577 063 879	14 017 344	2%	563 046 535	274 073 776	38 225 034	14%
2020	644 335 058	75 949 979	12%	568 385 079	134 973 412	61 367 693	45%
2021	588 216 068	55 977 520	10%	532 238 548	76 017 464	38 124 501	50%

Source : *Compte administratif, tableau A3, dépenses réelles d'investissement et recettes réelles d'investissement.*

La Chambre demande à la commune de procéder à la juste évaluation des RAR tant en dépenses qu'en recettes pour obtenir un résultat global sincère.

2.1.3 Des annexes aux comptes administratifs incomplètes

Les articles L. 2313-1 et R.2313-1 du CGCT et l'instruction budgétaire et comptable M14 prévoient la présentation, en annexe aux documents budgétaires de divers états destinés à informer les élus et les citoyens.

De 2017 à 2021, si l'annexe sur les opérations d'équipement (annexe III.B3) est bien renseignée, d'autres annexes ne le sont pas ou alors partiellement :

- les annexes relatives aux subventions ne sont pas remplies (B-1-7) alors que chaque année des subventions en numéraire sont distribuées ; de même des subventions en nature sont pratiquées (ex : mise à disposition de salles de sport communales) ;

- les annexes sur la dette (A2.1 notamment) sont renseignées uniquement sur 2017 et 2018, années de souscription d'emprunt, alors qu'il convient de renseigner aussi ces éléments chaque année en faisant un point sur le capital restant dû ;

- l'annexe permettant de suivre l'état de chaque provision constituée n'est pas renseignée.

L'information est également incomplète concernant les effectifs et les rémunérations en l'absence de l'annexe sur le personnel (annexe IV C.1) alors qu'une soixantaine de personnels (permanents et non permanents, en dehors des emplois saisonniers) sont pourtant recensés en moyenne sur la commune.

La Chambre recommande de soigner davantage la présentation de ses annexes, aussi bien pour l'investissement que pour le fonctionnement en renseignant les informations attendues.

Recommandation n° 2 : compléter, dès 2023, les annexes au compte administratif

La Chambre prend acte de la réponse de l'ordonnateur précisant que les annexes seraient ajoutées dès le compte administratif 2022.

2.2 Une fiabilité des comptes à améliorer

Si la commune n'est pas soumise à des règles contraignantes en matière de fiabilité des comptes en raison de sa taille, différentes pratiques comptables relevées sur la période sous revue altèrent néanmoins les principes d'indépendance des exercices et de sincérité des comptes.

2.2.1 Une indépendance des exercices perfectible

A partir d'un contrôle des mandats disponibles dans les liasses, il apparaît que le compte de résultat ne retrace pas l'intégralité des charges ayant donné lieu à service fait au cours d'un exercice.

Ainsi, la commune mandate régulièrement jusqu'en février ou mars de l'année N des dépenses de l'année précédente, notamment vis à vis de tiers comme la caisse de prévoyance sociale (CPS) (part salariale et des majorations de retard), les sapeurs-pompiers volontaires (indemnités payées trimestriellement) ou des entreprises (factures).

A l'inverse, la commune a pu procéder à des mandats en décembre de l'année N et les imputer sur l'année N+1, en suivant les directives du comptable public en fin d'année imposant un calendrier de fin de gestion précoce¹⁷. A titre d'exemple, 63 mandats effectués les 26 et 27 décembre 2019 pour 22,8 MF CFP qui concernaient des dépenses intégralement exécutées sur de l'année 2019 (service fait, facture reçue), ont été imputés sur l'exercice 2020, faussant ainsi le niveau de charges de l'année 2019 et par conséquent le résultat de l'exercice.

Pour limiter cette situation, il conviendrait non seulement d'améliorer le suivi des factures et de procéder aux rappels des fournisseurs tout au long de l'année, mais aussi de procéder, le cas échéant, au rattachement des charges et des produits à l'exercice pour limiter des reports de charges ou de produits trop importants. Cette procédure, certes non obligatoire pour les communes de moins de 3 500 habitants, a pour juste finalité de faire apparaître dans le compte de résultat l'intégralité des charges et des produits ayant donné lieu à service fait au cours d'un exercice, même si les pièces comptables correspondantes n'ont pas encore été reçues ou émises.

2.2.2 Un apurement des immobilisations défailant

Le compte 23 « immobilisations en cours » enregistre, à son débit, les dépenses afférentes aux immobilisations non terminées à la fin de chaque exercice. Lorsque l'immobilisation est achevée, les dépenses portées au compte 23 sont alors inscrites au compte 21 par opération d'ordre non budgétaire.

¹⁷ Cf. les notes du comptable public prévoient d'arrêter les mandats et les titres généralement début décembre.

L'apurement des immobilisations en cours n'est pas satisfaisant au regard des ratios dégradés constatés au 31 décembre 2021 : le solde des immobilisations en cours par rapport aux dépenses d'équipement de l'année, exprimé en nombre d'années, qui ne doit être que ponctuellement supérieur à 1 an, s'établit à 21 ans.

Les immobilisations en cours représentent ainsi 35% de l'ensemble des immobilisations corporelles en 2021 comme en 2017, soit une situation qui n'a pas évolué, le comptable de la commune ne sachant pas les écritures à réaliser à l'issue des travaux et les pièces justificatives à produire.

Tableau n° 8 : Immobilisations, en F CFP

Immobilisations en cours	2017	2018	2019	2020	2021
Immobilisations corporelles en cours - Solde (A)	998 025 708	1 023 966 963	1 024 245 363	1 027 501 857	1 030 457 902
Immobilisations corporelles en cours - Flux (B)	90 499 831	25 941 255	278 400	3 256 493	2 956 048
Travaux en régie-immobilisations corporelles (C)	0	0	0	0	0
Immobilisations corporelles - Solde (D)	2 808 354 156	2 848 641 412	2 857 342 351	2 922 881 595	2 956 970 640
Solde des immo en cours/Dépenses d'équipement de l'année (y c. tvx en régie)	7,33	14,63	114,07	14,92	21,10
Flux des immo en cours/Solde des immo en cours [(B) / (A)]	0,09	0,03	0,00	0,00	0,00
Solde des immo en cours/Solde des immo corporelles [(A) / (D)]	35,5%	35,9%	35,8%	35,2%	34,8%
Travaux en régie de l'exercice / immobilisations corporelles en cours - Flux [(C)/(B)]	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
en F CFP	2017	2018	2019	2020	2021
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	136 147 471	87 925 033	8 979 338	68 846 685	48 837 374

Source : Anafi-comptes de gestion

Dès lors que la commune a décidé d'appliquer volontairement le mécanisme des dotations aux amortissements depuis plusieurs années, non obligatoire compte tenu de sa taille inférieure à 3 500 habitants mais que la Chambre ne peut qu'approuver, il convient d'en tirer toutes les conséquences. En ne procédant pas à l'apurement régulier des immobilisations en cours, la commune diffère l'inscription de dotations aux amortissements¹⁸ pour une partie des investissements, ce qui impacte le résultat annuel de la commune (puisque les charges de gestion sont ainsi minorées) ainsi que la sincérité du bilan (puisque'il ne tient pas compte du degré d'obsolescence des immobilisations).

Recommandation n° 3 : procéder, dès 2023, à l'apurement régulier des immobilisations en cours

¹⁸ L'amortissement représente la constatation de la dépréciation d'un bien résultant, de l'usage du temps, du changement de technique ou de toute autre cause.

Les amortissements étaient votés chaque année en conseil municipal¹⁹. Définis au cas par cas et pouvant favoriser des discordances en termes de durée, la commune a finalement adopté, suite à l'audit de 2021, une délibération²⁰ cadre fixant les durées d'amortissement par nature d'actifs. Sur cette base, tout élément d'actif acquis et qui répondrait à la qualification d'actif amortissable fera désormais l'objet d'un amortissement sans validation systématique par le conseil municipal.

La commune ne doit pas oublier d'amortir également les immobilisations incorporelles correspondant aux frais d'études non suivis de réalisation (comme celle de production d'électricité à partir de biomasse réalisée en 2020, aujourd'hui abandonnée, pour un montant de 1,81 MF CFP), ainsi que l'amortissement des subventions d'équipement versées qui sont obligatoires pour toutes les collectivités, quelle que soit leur catégorie démographique.

2.2.3 Des dotations aux provisions pour créances douteuses insuffisantes

En application de l'article L. 2321-2 du CGCT, les dotations aux provisions sont des dépenses obligatoires. L'article R. 2321-2 du même code précise qu'une provision doit être constituée par délibération de l'assemblée délibérante dans les cas suivants :

- dès l'ouverture d'un contentieux en première instance contre la commune ;
- dès l'ouverture d'une procédure collective prévue au livre VI du code de commerce, pour les garanties d'emprunts, les prêts et créances, les avances de trésorerie et les participations en capital accordés par la commune à l'organisme faisant l'objet de la procédure collective ;
- lorsque le recouvrement des restes à recouvrer sur compte de tiers est compromis malgré les diligences faites par le comptable public.

La commune n'a pas eu jusqu'à présent de contentieux justifiant l'inscription de provisions²¹. Le risque financier le plus important qui pesait sur la commune était lié au paiement de sommes dues à EDT-ENGIE pour plus de 315 MF CFP à l'échéance de la concession électricité. La conclusion d'un protocole transactionnel en 2022 ayant acté une renonciation de la société au montant litigieux, ainsi qu'une renonciation de la commune à toutes demandes indemnitaires, ce risque est aujourd'hui écarté.

Sur la période sous revue, la commune a pratiqué exclusivement des provisions pour dépréciation des actifs circulants (compte 6817) de 2017 à 2019, conformément à la délibération n° 05/2016 qui prévoyait une durée de constitution des provisions pour risque d'irrécouvrabilité sur une période de 3 ans.

¹⁹ Un tableau général d'amortissement annuel récapitulait les immobilisations, des numéros d'inventaire sans lien avec le logiciel comptable, les durées retenues, la valeur d'acquisition et les amortissements de l'année.

²⁰ Délibération n° 45 du 30 août 2022.

²¹ Sur les 4 litiges identifiés par la commune, un seul est rentré dans une phase juridictionnelle. Requête devant le tribunal du travail en juillet 2022 pour un contentieux lié à un accident du travail d'un employé par la mairie. Audience prévue en octobre 2022. « S'agissant de l'accident du travail de M. ...survenu en 2020, la commune est dans l'attente de l'expression du montant du préjudice réclamé par le plaignant. Nous n'en sommes qu'au tout début de la procédure concernant cette affaire. »

Tableau n° 9 : Dotation aux provisions, en F CFP

en F CFP	2017	2018	2019	2020	2021	Var. annuelle moyenne
CAF brute	66 319 390	63 399 684	79 309 185	-41 757 849	-112 668 822	
- Dotations nettes aux provisions	7 614 101	7 614 101	7 614 101	0	0	-100,0%

Source : Anafi-comptes de gestion

Au vu de l'état des restes à recouvrer au 31 décembre 2021 qui s'élèvent à 35 793 735 F CFP sur le budget principal, une provision pour dépréciation d'actifs nécessiterait d'être réinstaurée au regard du volume des restes à recouvrer et des derniers actes de poursuite du comptable public.

La Chambre, observant l'antériorité des restes concernant les exercices compris entre 2000 et 2010 (plus de 23,5 MF CFP) et constatant que la commune n'a jamais admis de créances en non-valeur sur la période 2017-2021, rappelle qu'il appartient à la commune, en lien avec le comptable public, d'envisager pour les exercices les plus anciens et des créances manifestement irrécouvrables, des admissions en non-valeur afin de ne pas fausser le bilan de la commune.

2.2.4 L'absence de tenue d'inventaire

La responsabilité du suivi des immobilisations incombe, de manière conjointe, à l'ordonnateur et au comptable public. Le premier est chargé plus spécifiquement du recensement des biens et de leur identification, par la tenue de l'inventaire, justifiant de la réalité physique des biens, alors que le second est responsable de leur enregistrement et de leur suivi à l'actif du bilan.

La commune n'a pu communiquer de document actualisé permettant de retracer les biens et leur identification. Un tableur Excel récapitulatif de manière chronologique les immobilisations acquises depuis plusieurs années existe pourtant mais uniquement en « entrée » jamais « en sortie ». Les numéros de ce fichier étant sans lien avec ceux pouvant être générés par le logiciel comptable, le recoupement des informations n'est pas favorisé. Ce point avait pourtant été soulevé lors de l'audit du prestataire en 2021 qui soulignait l'absence de définition des processus d'enregistrement des entrées et sorties des éléments de l'actif dans un document unique d'inventaire du patrimoine. La Chambre demande à la commune d'assumer pleinement cette responsabilité et de mettre tout en œuvre, en lien avec le comptable public, afin de présenter un inventaire physique exhaustif et actualisé permettant l'établissement de l'état physique complet du patrimoine communal et sa valorisation financière nécessaire à la fiabilité des comptes.

Selon le bilan du compte de gestion au 31 décembre 2021, l'actif immobilisé du budget principal de la commune s'établit en valeur brute à 4 191 829 854 F CFFP (3 891 997 212 CFP en valeur nette). Outre sa réponse aux exigences de régularité et d'image fidèle des comptes, la bonne connaissance du patrimoine permet à l'ordonnateur de mettre en œuvre ou d'améliorer sa stratégie de gestion patrimoniale et constitue une aide au pilotage et à la prévision budgétaire.

Recommandation n° 4 : se doter, dès 2023, d'un inventaire physique exhaustif

En réponse à la Chambre, l'ordonnateur a précisé prendre en considération les recommandations relatives à l'apurement des immobilisations ainsi que la constitution d'un inventaire physique exhaustif qui devrait être achevé avant la fin de l'année 2023, ce dont la juridiction prend acte.

La Chambre souligne la mise en place récente d'un suivi informatisé des stocks des ateliers, ce qui ne peut qu'être encouragé et accompagné de contrôles d'inventaires réguliers.

2.2.5 Des régies communales à contrôler

Par arrêté n°05/2017 du 24/01/2017, une seule régie de recettes subsiste auprès du service administratif de la commune installée à la mairie d'Atuona, ainsi qu'une sous régie située dans les locaux du centre culturel Paul Gauguin à Atuona :

- la régie communale est habilitée à facturer et encaisser toutes les recettes liées aux redevances et aux prestations de service effectuées par la commune telles que la location de mobilier, la vente de matériaux divers, la location de véhicules et engins communaux, les locations immobilières, les photocopies ainsi que la délivrance d'extrait cadastral et la fourniture d'eau.

- la sous régie, quant à elle, perçoit les droits d'entrée des visiteurs du centre culturel Paul Gauguin et de l'espace Jacques Brel, ainsi que le produit des ventes de cartes postales.

La régie est tenue par un régisseur suppléé par un mandataire et la sous régie dispose de 2 mandataires sous la responsabilité du régisseur.

Compte tenu des sommes qui transitent par la régie et la sous régie, une vigilance particulière est attendue du fait des risques inhérents à la manipulation des fonds.

Tableau n° 10 : Evolution du compte 4711-versement des régisseurs, en F CFP

2017	2018	2019	2020	2021
28 295 520	26 140 700	29 151 260	19 714 160	40 590 171

Source : compte de gestion, crédit

L'ordonnateur et l'agent comptable partagent notamment des obligations de contrôle sur les régies, aussi bien sur le montant maximum de l'encaisse que les procédures de contrôle interne, la formalisation des actes et le suivi des valeurs inactives. En l'espèce, ces quatre points ont été défailants puisque :

- le montant maximum de l'encaisse que le régisseur est autorisé à conserver (fixé à 3,5 MF CFP), a été régulièrement dépassé par la régie sur 2020 et notamment via le compte CCP qui peut, à lui seul, atteindre des montants supérieurs au maximum de l'encaisse autorisé. Ces dépassements ont perduré sur 2021 et de manière générale un surcroît d'activité de la régie est observé entre les mois de novembre et mars chaque année. Cette situation résulte de la faible fréquence des versements effectués par le régisseur. En l'occurrence, un seul versement mensuel est régulièrement observé. Or, si cette pratique respecte la fréquence minimale des versements à effectuer au comptable des Finances publiques, il est vivement conseillé de réaliser des virements hebdomadaires ou bimensuels afin de mieux maîtriser le niveau d'encaisse de la régie. Le respect des niveaux d'encaisse autorisés étant une condition essentielle au maintien des régies dans les communes, la collectivité est invitée à s'assurer du respect des niveaux d'encaisses maximum et envisager, si nécessaire, un rehaussement du plafond par arrêté, en collaboration avec le Trésor (DFIP)²² ou d'imposer des versements plus fréquents au régisseur (au minimum une fois par mois selon l'arrêté).

- les régisseurs titulaires et suppléants, disposent tous deux d'accès direct au logiciel comptable permettant l'édition des titres et des mandats, ce qui n'est guère satisfaisant pour le contrôle interne et la séparation des tâches. Il conviendrait dès lors de supprimer les cumuls de fonctions permettant à des personnes manipulant des liquidités d'avoir accès au logiciel comptable. L'intervention d'une troisième personne en soutien au service régie-comptabilité permettrait d'éviter le cumul actuel des fonctions de comptable et de régisseur en cas d'absence d'un des deux.

- le remplacement du régisseur par son suppléant ne donne pas lieu à l'établissement systématique de PV de remise de service. La remise de service est pourtant une formalité substantielle en cas de remplacement du régisseur qui conditionne l'application du régime de la responsabilité personnelle et pécuniaire de l'intervenant et permet d'éviter tout contentieux quant à un éventuel partage de responsabilité.

- les valeurs inactives sont des valeurs dont les mouvements ne se traduisent pas immédiatement par une recette ou par une dépense (ex : carnets de tickets, cartes postales). Il n'en demeure pas moins qu'elles doivent faire l'objet de mesures spéciales de manutention et de comptabilité et donner lieu à vérification. En l'espèce, il n'existe pas de carnets de tickets visés et numérotés par le comptable public (simples impressions de tickets au fil de l'eau par ordinateur), et le stock de cartes postales acheté pour 800 000 F CFP il y a plusieurs années, non comptabilisé chez le comptable public, ne fait pas l'objet d'un inventaire par la commune.

Un avenant aux arrêtés relatifs à l'institution de la régie et à la nomination du régisseur et de son suppléant est donc préconisé afin d'affiner l'organisation de leur fonctionnement et en même temps de corriger les articles erronés²³. D'une manière générale, une plus grande rigueur est attendue sur la gestion de la régie nécessitant le cas échéant la mise en œuvre de fiches de procédure et de planning, et de prévoir des contrôles inopinés de l'ordonnateur sur les existants en caisse et les conditions de sécurité.

²² Une note de service de la DFIP demanderait actuellement 3 virements maximum par mois ce qui correspond à un pour les cartes bancaires (CB), un pour le numéraire et un pour les chèques.

²³ Article 7 qui renvoie à l'article 8 au lieu de l'article 6.

2.2.6 Des travaux en régie non comptabilisés

Les règles de la comptabilité publique autorisent une commune qui effectue des travaux en régie à affecter en dépenses d'investissement les charges enregistrées en section de fonctionnement, mais considérées comme des immobilisations. Dans ce cadre, la production d'immobilisation donne lieu à une opération d'ordre budgétaire : un mandat en dépense d'investissement destiné à intégrer les travaux en section d'investissement et un titre en recette de fonctionnement destiné à neutraliser les charges constatées durant l'exercice à la section de fonctionnement, sont simultanément émis.

L'instruction comptable M14 applicable aux communes rappelle que le coût des immobilisations créées par les moyens du service correspond au coût de production, c'est-à-dire le coût d'acquisition des matières premières augmenté des charges directes de production (matériel et outillage loués ou acquis) et des frais de personnel. Il doit s'agir d'opérations non répétitives qui se traduisent par une appréciation de la consistance ou de la valeur du patrimoine de la commune. Il peut s'agir de dépenses d'équipement, de grosses réparations ou d'amélioration.

Alors que la commune procède régulièrement à des travaux en régie, seuls les travaux sur l'année 2018 concernant une opération de bétonnage des routes de la commune pour 17 940 552 F CFP ont été comptabilisés. Pour les autres années, divers travaux significatifs ont pourtant été réalisés, notamment sur les années 2020 et 2021 (cf. partie 3.2)

La Chambre invite la commune à comptabiliser ses travaux en régie chaque année afin que la section de fonctionnement ne soit pas déficitaire, comme ce fut le cas en 2020 et 2021. Elle attire toutefois l'attention de la commune sur le fait que, lorsqu'une collectivité décide de recourir aux travaux en régie, elle doit mettre en place un recensement précis des immobilisations produites, au stade de l'engagement ou du mandatement de la dépense²⁴. Par exemple, la situation communiquée pour les travaux de l'année 2018 est insuffisante sur les dépenses de personnels (ex : renseigner pour chaque opération le nombre d'heures travaillées, détailler le personnel par catégories...). Même si la commune a un chiffre global des travaux régie réalisés sur 2020 et 2021, la répartition comptable des différentes opérations en régie n'a pu être communiquée par la mairie malgré les demandes de la Chambre.

L'élaboration d'une procédure interne reprenant les éléments essentiels pour la comptabilisation des travaux en régie apparaît nécessaire. L'évaluation sincère des travaux en régie est importante car lorsqu'ils sont surestimés, ils ont pour effet de majorer le résultat de fonctionnement et de minorer le résultat d'investissement.

²⁴ L'instruction M14 prévoit que des états spécifiques (un état distinct par nature de travaux ou par opération) doivent être établis en fin d'exercice permettant de justifier le transfert des dépenses de la section de fonctionnement à la section d'investissement. Cet état des travaux en régie doit développer le montant des dépenses par compte d'imputation budgétaire de la classe 6, et mentionner le numéro de mandat concerné. Le montant des dépenses ou portions de dépenses se rapportant au travail ou à l'opération doit être reporté sur chaque état. Pour les dépenses de main d'œuvre, il doit être fait un décompte des heures de travail précisant les tarifs horaires retenus selon la catégorie de personnel.

Recommandation n° 5 : mettre en œuvre, dès 2023, une procédure interne permettant la comptabilisation des travaux en régie.

En réponse à la Chambre, l'ordonnateur a établi une procédure interne, ainsi que des tableaux de suivis mis en place pour comptabiliser de manière claire et efficiente les travaux en régie. La Chambre en prend acte.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Si la commune n'est pas soumise à des règles contraignantes en matière de fiabilité des comptes en raison de sa taille, un travail s'imposerait néanmoins pour améliorer les principes élémentaires d'indépendance des exercices, de sincérité des comptes et de prudence.

La tenue d'un inventaire communal, la comptabilisation des travaux en régie et un meilleur encadrement des régies communales sont à effectuer dans les meilleurs délais afin de fiabiliser le patrimoine communal et limiter les risques de détournement.

3 UNE COMMUNE AUX ATOUTS INDENIABLES, FRAGILISEE PAR SES PRATIQUES COMPTABLES ET SON FAIBLE NIVEAU D'INVESTISSEMENT

La commune dispose de trois budgets : un budget général et deux budgets annexes (eau et ordures ménagères). Compte tenu de la part prépondérante du budget principal, qui supporte les dépenses de personnel des budgets annexes, les charges générales du budget ordures ménagères et les emprunts du budget de l'eau, l'analyse financière porte uniquement sur celui-ci. En 2021, le budget principal représentait ainsi 97% de l'ensemble des recettes de fonctionnement des 3 budgets.

3.1 Un autofinancement en berne en 2020 et 2021

Entre 2017 et 2021, la commune subit un effet ciseaux avec des produits de gestion qui augmentent nettement moins rapidement (+1,5% en variation annuelle moyenne) que les charges de gestion (+13,1%), stoppant ainsi son autofinancement dégagé jusqu'à présent sur la section de fonctionnement.

Tableau n° 11 : Excédent brut de fonctionnement et capacité d'autofinancement, en F CFP

en F CFP	2017	2018	2019	2020	2021	Var. annuelle moyenne
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	13 269 783	11 746 252	13 599 046	12 886 896	14 667 860	2,5%
+ Fiscalité reversée	0	0	0	0	0	
= Fiscalité totale (nette)	13 269 783	11 746 252	13 599 046	12 886 896	14 667 860	2,5%
+ Ressources d'exploitation	50 913 695	41 662 423	37 205 808	37 611 821	41 341 955	-5,1%
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	311 913 142	330 691 212	336 237 813	339 321 554	343 882 205	2,5%
+ Production immobilisée, travaux en régie	0	17 940 522	0	0	0	
= Produits de gestion (A)	376 096 619	402 040 409	387 042 668	389 820 272	399 892 020	1,5%
Charges à caractère général	59 362 757	72 048 196	74 926 765	111 075 507	185 810 010	33,0%
+ Charges de personnel	207 968 162	223 073 483	200 349 524	270 810 737	258 202 958	5,6%
+ Subventions de fonctionnement	15 468 600	16 179 625	14 542 550	16 927 782	29 565 029	17,6%
+ Autres charges de gestion	29 752 929	26 621 334	15 796 353	32 171 838	38 647 388	6,8%
= Charges de gestion (B)	312 552 448	337 922 637	305 615 191	430 985 865	512 225 385	13,1%
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	63 544 172	64 117 772	81 427 477	-41 165 593	-112 333 365	
<i>en % des produits de gestion</i>	16,9%	15,9%	21,0%	-10,6%	-28,1%	
+/- Résultat financier	-221 888	-260 884	-479 575	-593 047	-556 195	25,8%
<i>dont fonds de soutien - sortie des emprunts à risques</i>	0	0	0	0	0	
- Subventions exceptionnelles versées aux services publics industriels et commerciaux	0	0	0	0	3 200 000	
+/- Solde des opérations d'aménagements de terrains (ou +/- values de cession de stocks)	0	0	0	0	0	
+/- Autres produits et charges excep. réels	2 997 106	-457 204	-1 638 717	791	220 737	-47,9%
= CAF brute	66 319 390	63 399 684	79 309 185	-41 757 849	-115 868 822	
<i>en % des produits de gestion</i>	17,6%	15,8%	20,5%	-10,7%	-29,0%	

Source : Anafi-comptes de gestion

Dans cette configuration qui résulte essentiellement de la non comptabilisation des travaux en régie ces deux dernières années, la commune ne réussit plus à dégager un excédent brut de fonctionnement (EBF) ni même une capacité d'autofinancement brute (CAF Brute) depuis 2020.

Ces ratios d'EBF et de CAF brute, exprimés en % des produits de gestion sont désormais négatifs, tout comme sa CAF nette. Dit autrement, depuis 2020 la commune ne parvient pas à rembourser ses emprunts (capital et intérêts) par son seul autofinancement.

3.1.1 Les produits

3.1.1.1 Ressources fiscales

Les ressources fiscales (+2,5%) proviennent essentiellement des centimes additionnels (4,72 MF CFP en 2021) et de la taxe sur l'électricité²⁵ (9,9 MF CFP en 2021).

²⁵ Reversement de la taxe municipale représentant la somme de 4 F CFP prélevés par le concessionnaire EDT sur les factures de consommation des usagers.

Tableau n° 12 : Ressources fiscales, en F CFP

en F CFP	2017	2018	2019	2020	2021	Var. annuelle moyenne
Impôts locaux nets des restitutions	0	0	0	0	0	
+ Taxes sur activités de service et domaine (nettes des reversements)	0	43 800	87 600	0	0	
+ Taxes sur activités industrielles	9 193 465	8 188 530	9 391 157	8 184 315	9 939 577	2,0%
+ Taxes liées à l'environnement et l'urbanisation (nettes des reversements)	0	0	0	0	0	
+ Autres taxes (dont droits de mutation à titre onéreux - DMT0, fiscalité spécifique d'outre-mer)	4 076 317	3 513 922	4 120 289	4 702 581	4 728 283	3,8%
= Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	13 269 783	11 746 252	13 599 046	12 886 896	14 667 860	2,5%

Source : Anafi-comptes de gestion

Les centimes additionnels sont adossés aux impositions du Pays (impôt foncier, contribution des patentes et contribution des licences) collectées par le Pays et reversées aux communes. Avec des taux de 50% sur les patentes, 50% sur les licences, et 10% sur les propriétés bâties²⁶, la commune n'a pas encore atteint les taux maximums possibles pour les centimes additionnels²⁷ et disposerait donc, si nécessaire, de leviers pour augmenter ses produits de gestion.

De même, bien que la commune d'Hiva Oa soit touristique, avec un hôtel, des pensions de familles et des navires de passage, la collectivité n'a pas mis en place de taxe de séjour (une réflexion serait en cours). Les seuls produits comptabilisés en 2018 (43 800 F CFP) et 2019 (87 600 F CFP) en activités de service correspondent à des frais de transports (trucks mis à disposition) des passagers des bateaux de croisière.

La taxe additionnelle aux droits de mutation ou à la taxe de publicité foncière reste dynamique sur la période (+3,8%) de variation annuelle moyenne.

3.1.1.2 Ressources d'exploitation

La commune dispose d'une multitude de ressources d'exploitation compte tenu d'un champ d'intervention relativement large (musées, bungalows, carrière communale, location d'engins...) avec des redevances communales actualisées régulièrement.²⁸

Les ressources d'exploitation de la collectivité déclinent néanmoins sur toute la période (-5,1%) aussi bien pour les ventes diverses, produits des services et domaines (-4,4%) que pour les revenus locatifs et redevances (-7,7%).

²⁶ Fixés par délibération du 21 septembre 2011 et jamais actualisés par la commune.

²⁷ Fixé par arrêté du 20 septembre 1972 : taux max de 80% sur les patentes, 50% sur l'impôt foncier sur les propriétés bâties ; 100% sur la contribution des licences, taxe sur la valeur locative des locaux professionnels 10%.

²⁸ Ex : délibérations n°05/2022 du 1er février 2022- tarification des bungalows, n°63/2021 du 6 décembre 2021- tarification des délivrances des actes cadastraux, n°71/2020 du 12 octobre 2020-tarification des cessions d'agréments, n°22/2019 du 31 mai 2019-autre tarification...

Tableau n° 13 : Ressources d'exploitation, en F CFP

en F CFP	2017	2018	2019	2020	2021	Var. annuelle moyenne
Ventes de marchandises et de produits finis autres que les terrains aménagés	23 604 760	11 357 750	9 008 460	14 192 240	20 522 580	-3,4%
+ Domaine et récoltes	24 291	123 085	79 714	784	0	-100,0%
+ Travaux, études et prestations de services	16 360 144	19 178 088	17 756 135	16 423 798	12 900 376	-5,8%
+ Mise à disposition de personnel facturée	0	0	0	0	0	
+ Remboursement de frais	0	0	0	0	0	
= Ventes diverses, produits des services et du domaine et remboursements de frais (a)	39 989 195	30 658 923	26 844 309	30 616 822	33 422 955	-4,4%
+ Revenus locatifs et redevances (hors délégation de service public)	10 924 500	11 003 500	10 361 500	6 995 000	7 919 000	-7,7%
+ Solde des flux avec les budgets annexes à caractère administratif	0	0	0	0	0	
+ Excédents et redevances sur services publics industriels et commerciaux (SPIC)	0	0	0	0	0	
= Autres produits de gestion courante (b)	10 924 500	11 003 500	10 361 500	6 995 000	7 919 000	-7,7%
Production stockée hors terrains aménagés (c)	0	0	0	0	0	
= Ressources d'exploitation (a+b+c)	50 913 695	41 662 423	37 205 808	37 611 821	41 341 955	-5,1%

Source : Anafi-comptes de gestion

Les plus significatives, les ventes de marchandises (concassés et parpaings) ont connu une baisse importante en 2018 et 2019 en raison de problèmes de fonctionnement de la concasseuse²⁹, et d'un dynamitage insuffisant de la carrière pour extraire les matières premières. Les ventes ont toutefois repris depuis 2020.

Diverses locations matérielles (véhicules, engins, mobilier, photocopies et extraits cadastraux...) assurent à la commune entre 1 et 4 MF CFP par an, et le transport scolaire entre 7 et 13 MF CFP par an. Les droits d'entrée du musée, ont oscillé entre 6 et 2 MF CFP par an. Ces écarts importants s'expliquent en partie par la crise sanitaire qui a impacté les ressources d'exploitation en 2020 et 2021.

En 2021, la commune louait également 10 locaux pour des entreprises et administrations, ainsi que 8 logements d'habitation, devant générer en principe, en année pleine, jusqu'à 1,1 MF CFP de loyer mensuel.

Le suivi de ces recettes locatives nécessite d'être renforcé (cf. seul un locataire disposait de l'ensemble de ses titres mensuels sur l'année 2021 ; au moins 4 locataires avaient 6 mois de titres de loyers manquants sur 2020 ; 3 locataires n'avaient aucun titre émis à leur encontre). Un titrage régulier, mensuel de préférence, de l'ensemble des loyers est préconisé afin de s'assurer des produits constants sur chaque exercice budgétaire (cf. l'année 2022 devrait compter un rattrapage de l'ensemble des loyers 2021 en suspens).

La commune a supprimé, à la demande des professionnels du secteur, l'activité liée à la location touristique des bungalows communaux afin de ne pas concurrencer le secteur touristique de l'île. Seules des locations à titre professionnel pour les missionnaires de sociétés ou des services de l'Etat ou du Pays sont désormais possibles.

²⁹ La « concasseuse » est un ensemble de 6 engins permettant la dégradation des matières premières à divers niveaux de finesse. En fonction depuis une trentaine d'années, la rentabilité de la carrière n'est plus à démontrer malgré les coûts élevés de fonctionnement de ces machines (environ 1 000 litres de gasoil par semaine, maintenance...).

3.1.1.3 Ressources institutionnelles

Comme l'essentiel des communes en Polynésie française, la majeure partie des produits de gestion provient des dotations et participations (86% en 2021).

Les ressources institutionnelles ont été préservées (+2,5% en variation annuelle moyenne). La dotation globale de fonctionnement (DGF) (environ 144 MF CFP par an) a été stable sur toute la période, le montant moindre enregistré en 2020 (101,6 MF CFP) résultant d'une erreur d'écriture concernant la dotation d'aménagement comptabilisée à tort cette année-là « sur autres participations »).

Tableau n° 14 : Ressources institutionnelles, en F CFP

en F CFP	2017	2018	2019	2020	2021	Var. annuelle moyenne
Dotation Globale de Fonctionnement	141 357 994	144 280 546	144 389 494	101 614 438	147 899 043	1,1%
Dont dotation forfaitaire	102 546 539	102 882 218	101 614 435	101 614 438	101 614 437	-0,2%
Dont dotation d'aménagement	38 811 455	41 398 329	42 775 059	0	46 284 605	4,5%
Autres dotations	353 461	354 654	361 575	431 263	361 217	0,5%
Dont dotation générale de décentralisation	0	0	0	0	0	
FCTVA	0	0	0	0	0	
Participations	218 033	110 258	1 077 897	45 787 825	13 962	-49,7%
Dont Etat	218 033	110 258	0	3 564 588	13 962	-49,7%
Dont régions	0	0	0	0	0	
Dont départements	0	0	0	0	0	
Dont communes	0	0	0	0	0	
Dont groupements	0	0	0	0	0	
Dont fonds européens	0	0	0	0	0	
Dont autres	0	0	1 077 897	42 223 237	0	
Autres attributions et participations	169 983 654	185 945 754	190 408 847	191 488 029	195 607 983	3,6%
Dont compensation et péréquation	0	0	0	0	0	
Dont autres	169 983 654	185 945 754	190 408 847	191 488 029	195 607 983	3,6%
= Ressources institutionnelles (dotations et participations)	311 913 142	330 691 212	336 237 813	339 321 554	343 882 205	2,5%

Source : Anafi-comptes de gestion

La commune bénéficie enfin du Fonds Intercommunal de Péréquation (FIP) qui est un fonds composé d'une part, des recettes fiscales du Pays et d'autre part, d'une participation de l'Etat, prévue pour assurer les compétences qui ont été déléguées aux communes (ex : fonctionnement des écoles). Enregistrée dans « autres attributions et participations », cette ressource a augmenté de +3,6% en variation annuelle moyenne.

3.1.2 Les charges

3.1.2.1 Charges à caractère général

Tableau n° 15 : Charges à caractère général, en F CFP

en F CFP	2017	2018	2019	2020	2021	Var. annuelle moyenne
Charges à caractère général	59 362 757	72 048 196	74 926 765	111 075 507	185 810 010	33,0%
<i>Dont achats autres que les terrains à aménager (y c. variations de stocks)</i>	45 899 660	56 750 093	55 562 377	64 793 036	121 172 956	27,5%
<i>Dont crédit-bail</i>	0	0	0	0	0	
<i>Dont locations et charges de copropriétés</i>	1 371 981	766 625	386 780	796 990	6 234 002	46,0%
<i>Dont entretien et réparations</i>	1 645 685	2 131 397	2 346 254	3 878 391	6 942 865	43,3%
<i>Dont assurances et frais bancaires</i>	2 095 741	1 975 615	5 833 463	14 861 432	7 966 452	39,6%
<i>Dont autres services extérieurs</i>	191 811	164 805	161 156	93 640	106 480	-13,7%
<i>Dont remboursements de frais (BA, CCAS, organismes de rattachement, etc.)</i>	3 550	1 252 506	66 984	2 969 624	390 740	223,9%
<i>Dont contrats de prestations de services avec des entreprises</i>	0	0	0	12 298 920	19 550 879	
<i>Dont honoraires, études et recherches</i>	157 591	82 226	437 177	746 445	130 751	-4,6%
<i>Dont publicité, publications et relations publiques</i>	1 329 914	1 317 494	1 491 348	900 175	8 983 903	61,2%
<i>Dont transports collectifs et de biens (y c. transports scolaires)</i>	3 109 953	3 357 830	3 089 225	3 197 359	7 503 244	24,6%
<i>Dont déplacements et missions</i>	601 267	944 156	2 247 445	3 268 945	3 220 143	52,1%
<i>Dont frais postaux et télécommunications</i>	2 733 271	3 098 684	3 100 920	3 053 864	3 407 838	5,7%
<i>Dont impôts et taxes (sauf sur personnel)</i>	222 332	206 764	203 634	216 686	199 757	-2,6%
<i>Dont transferts de charges de gestion courante</i>	0	0	0	0	0	

Source : Anafi-comptes de gestion

Les charges à caractère général ont connu une progression particulièrement marquée (+33% en variation annuelle moyenne). Elles ont été multipliées par trois entre 2017 (59,3 MF CFP) et 2021 (185 MF CFP).

Ces hausses constatées en 2020 et 2021 résultent principalement des dépenses liées à des travaux qui n'ont pas été traités comptablement comme des travaux en régie³⁰, d'où une progression de +27,5% en variation annuelle moyenne des achats stockés ou non stockés (cf. partie 3.2)

Les dépenses d'entretien et de réparation ont également fortement augmenté (+43,3% en variation annuelle moyenne) en raison d'un parc technique vieillissant (climatiseurs, véhicules, concasseur communal...) insuffisamment renouvelé qui a nécessité des interventions plus fréquentes.

Différents contrats de prestation de service apparaissent aussi à partir de 2020 (12,3 MF CFP pour un marché de dynamitage) et progressent considérablement en 2021 avec 19,5 MF CFP (prestations de conseil technique, juridique, et financier sur la fin de concession Electricité pour 10,1 MF CFP, assistance comptable et budgétaire pour 2,2 MF CFP...).

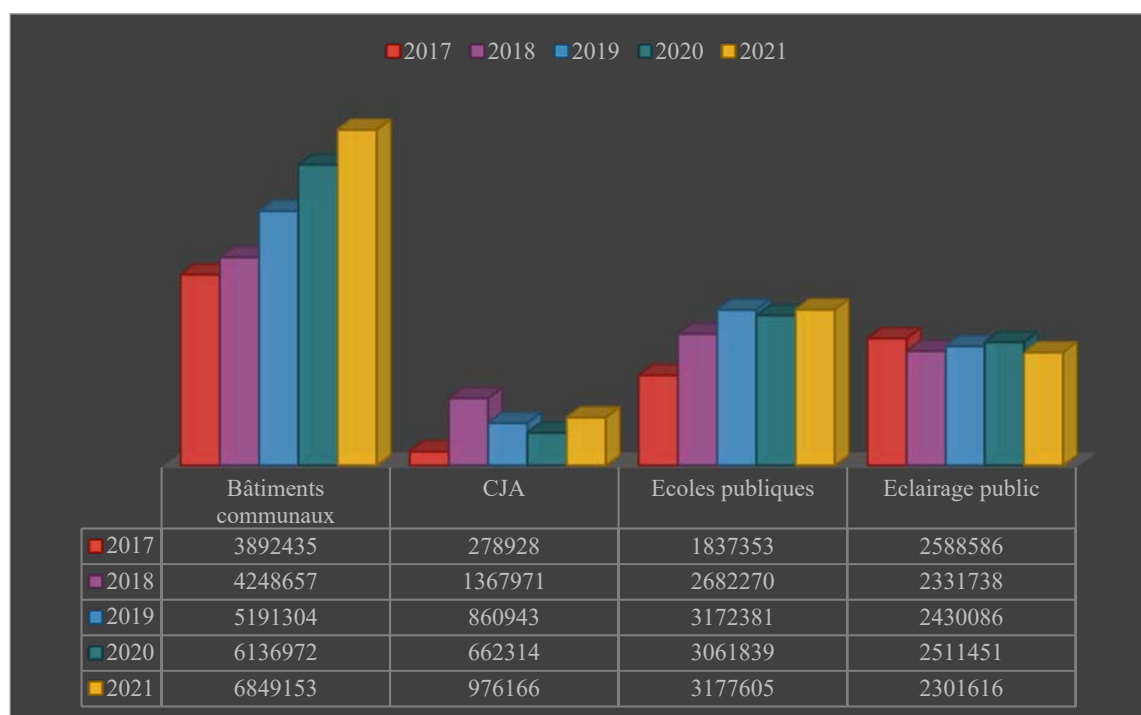
³⁰ Non basculées en investissement en fin d'année, ces sommes pourraient toutefois être constatées en investissement sur l'exercice 2022 selon la commune ce qui générerait sur cet exercice une recette de fonctionnement.

L'augmentation des dépenses de communication résulte (+5,7% en variation annuelle moyenne) du nombre de lignes internet installées, aussi bien au profit des agents (ex : mairie annexe), que des usagers (médiathèque, bâtiments communaux avec wifi pour la population dans les vallées) répondant ainsi à un besoin compréhensible.

Nonobstant ces deux années où les travaux en régie n'ont pas été comptabilisés, et la venue en 2021 du Président de la République³¹, la tendance sur les charges générales reste tout de même orientée à la hausse sur l'ensemble de la période sous revue. La limitation des charges générales est pourtant le premier levier d'action pour générer durablement des économies face à la rigidité des dépenses de personnel.

Dans le cadre de la sobriété énergétique, il conviendrait de mettre en œuvre les mesures préconisées par le conseiller énergie partagé de la CODIM lors de son audit de 2020 pour limiter les dépenses d'électricité des bâtiments communaux. Parmi les recommandations préconisées (ex : optimiser les abonnements, moderniser les appareils d'éclairage, transférer les contrats qui ne sont pas de compétence communale, mettre en place un suivi des bâtiments...) peu avaient été mises en place.

Graphique n° 1 : Evolution des dépenses d'électricité, en F CFP



Source : CTC à partir des factures communales

³¹ La commune a reçu la visite du Président de la République en juillet 2021, lors de sa tournée polynésienne. Cet événement a doublé la population d'Hiva Oa pendant quelques jours et engendré des dépenses de relations publiques 9 fois supérieures aux autres années, notamment pour les préparatifs à la réception du Président de la République, ainsi que des locations de véhicule (6 MF CFP pour la commune, hors dépenses Pays et Etat).

En réponse à la Chambre, l'ordonnateur a précisé avoir signé une convention avec la direction des ressources marines (DRM) pour l'installation de panneaux photovoltaïques sur la salle de sport communale alimentant la chambre froide des pêcheurs dont la facture d'électricité était jusqu'à présent supportée par la commune. De même, la commune finalise son projet d'installation de panneaux photovoltaïques sur la toiture de la mairie et de la cuisine centrale communale pour diminuer fortement, voire en totalité, les factures (installation de panneaux en début 2023). La Chambre encourage cette démarche permettant in fine de réduire les charges générales du budget de la commune.

3.1.2.2 Charges de personnel

Les charges totales de personnel ont augmenté de 5,6% en variation annuelle moyenne sur la période sous revue.

Tableau n° 16 : Charges de personnel, en F CFP

en F CFP	2017	2018	2019	2020	2021	Var. annuelle moyenne
Rémunérations du personnel	153 324 221	163 778 787	163 312 911	182 432 275	191 478 031	5,7%
+ Charges sociales	48 848 658	50 663 768	32 008 613	76 723 687	59 806 746	5,2%
+ Impôts et taxes sur rémunérations	4 383 947	5 011 453	962 609	7 852 688	3 980 305	-2,4%
+ Autres charges de personnel	0	0	0	0	0	
= Charges de personnel interne	206 556 827	219 454 008	196 284 132	267 008 650	255 265 082	5,4%
<i>Charges sociales en % des CP interne</i>	23,6%	23,1%	16,3%	28,7%	23,4%	
+ Charges de personnel externe	1 411 335	3 619 475	4 065 391	3 802 087	2 937 876	20,1%
= Charges totales de personnel	207 968 162	223 073 483	200 349 524	270 810 737	258 202 958	5,6%
<i>CP externe en % des CP total</i>	0,7%	1,6%	2,0%	1,4%	1,1%	

Source : Anafi-comptes de gestion

Les charges de personnel interne, qui comptabilisent les dépenses des personnels permanents et non permanents de l'ensemble des budgets communaux ont progressé de 206,5 MF CFP en 2017 à 255,2 MF CFP en 2021 (+5,4% en variation annuelle moyenne), non pas compte tenu d'un éventuel réalignement salarial favorable lié au dispositif d'intégration dans la fonction publique communale (non mis en œuvre), mais compte tenu de l'augmentation des effectifs sur la période, ainsi que le recrutement d'un DGS (cf. partie 4.1.4). L'examen des fiches de paye du mois de juin et juillet 2022 met en exergue que la majorité des personnels, encore agents non titulaires (ANT), bénéficient d'une prime d'ancienneté augmentant chaque année et pouvant représenter jusqu'à 25% du traitement brut. Des augmentations ciblées ont été accordées par arrêtés du maire pour certains agents sous statut ANT se voyant confier des fonctions d'encadrement au profit des responsables de postes sur 2020 et 2021 (ex : responsable logistique, responsable des travaux). Une indemnité de caisse existe aussi³² pour le régisseur de recettes ou d'avances titulaire, compte tenu de l'importance des fonds maniés, avec un montant maximum annuel fixé à 360 000 F CFP. Une indemnité est également prévue au régisseur suppléant, au prorata du temps de remplacement.

³² Cf. délibération n° 48/2017.

Les charges de personnel externe, en augmentation de 20% en variation annuelle moyenne, correspondent exclusivement à la prise en charge des indemnités versées aux sapeurs-pompier volontaires au niveau du service incendie de la commune. La commune met en exergue un regain d'activités sur cette période de pandémie qui a entraîné une mobilisation plus importante des pompiers.

A noter, la commune bénéficie également de dispositifs financés par le Pays comme les conventions d'accès à l'emploi (CAE) (ex : 28 en 2020 et 2021) pour renforcer ses agents permanents, ainsi que des guides sanitaires (ex : 10 en 2020 et 7 en 2021).

3.1.2.3 Autres charges de gestion et subventions

Les autres charges de gestion augmentent fortement (+6,8% en variation annuelle moyenne) sur la période 2017-2021.

Tableau n° 17 : Autres charges de gestion, en F CFP

en F CFP	2017	2018	2019	2020	2021	Var. annuelle moyenne
Autres charges de gestion	29 752 929	26 621 334	15 796 353	32 171 838	38 647 388	6,8%
<i>Dont contribution au service incendie</i>	0	0	0	0	0	
<i>Dont contribution aux organismes de regroupement</i>	6 022 833	6 091 009	3 649 863	6 407 817	6 825 274	3,2%
<i>Dont autres contingents et participations obligatoires (politique de l'habitat par exemple)</i>	10 803 951	6 856 033	0	10 686 533	14 636 545	7,9%
<i>Dont déficit (+) ou excédent (-) des budgets annexes à caractère administratif</i>	0	0	0	0	0	
<i>Dont indemnités (y c. cotisation) des élus</i>	11 549 561	11 556 685	11 553 120	13 083 706	14 176 798	5,3%
<i>Dont autres frais des élus (formation, mission, représentation)</i>	1 376 585	2 117 606	593 370	1 993 782	3 008 771	21,6%
<i>Dont frais de fonctionnement des groupes d'élus</i>	0	0	0	0	0	
<i>Dont pertes sur créances irrécouvrables (admissions en non-valeur)</i>	0	0	0	0	0	

Source : Anafig-comptes de gestion

Alors que les contributions aux organismes de regroupement (SPCPF et CODIM) sont stabilisées à 6,5 MF CFP en moyenne³³ sauf en 2019 avec l'exonération de la contribution communale décidée par la CODIM, celle relative à la contribution communale aux dépenses de fonctionnement de l'école privée (en moyenne 7,2 MF CFP par an) connaît une forte augmentation en 2021, la nouvelle gouvernance ayant souhaité procéder cette année-là à un rattrapage (aucune dotation versée en 2019).

Les indemnités des élus, stables de 2017 à 2019, ont connu une nette progression en 2020 et 2021 compte tenu des nouveaux barèmes en vigueur fixés par arrêté du haut-commissariat (HC), mais aussi de l'augmentation du nombre d'élus indemnisés (en 2014, indemnités uniquement pour le maire, le maire délégué et 5 adjoints ; en 2020 indemnités pour le maire, le maire délégué, 5 adjoints, 3 conseillers municipaux délégués et 5 conseillers municipaux listés).

³³ Participation obligatoire versée à la communauté de communes des îles Marquises (3 MF CFP en 2021) et au syndicat pour la promotion des communes de Polynésie française (SPCPF) (3,8 MF CFP).

Les autres frais des élus sont composés exclusivement des frais de mission pour déplacements des élus, puisqu'aucune formation n'a été payée aux élus sur la période sous revue, en dehors d'une formation à « l'innovation communale » en 2019. Les frais de déplacement progressent en 2021 (3 MF CFP), avec le déplacement au congrès des maires en métropole pour une délégation de 4 élus (et du DGS).

Les subventions aux associations, contenues de 2017 à 2020 à 16 MF CFP en moyenne, ont pratiquement doublé en 2021 (29,5 MF CFP en 2021) en raison ici aussi d'un rattrapage 2020/2021 souhaité pour les dépenses de fonctionnement des cantines scolaires.

Tableau n° 18 : Subventions de fonctionnement aux personnes de droit privé, en F CFP

en F CFP	2017	2018	2019	2020	2021	Var. annuelle moyenne
Subventions exceptionnelles versées aux services publics industriels et commerciaux	0	0	0	0	3 200 000	
+/- Autres pdts et charges exceptionnels réels	2 997 106	-457 204	-1 638 717	791	220 737	-47,9%
<i>Dont subv. exceptionnelle perçue</i>	0	0	0	0	0	
<i>Dont subv. exceptionnelle aux personnes de droit privé (-)</i>	0	0	0	0	0	
<i>Dont titres annulés (-)</i>	67 500	494 550	0	0	0	-100,0%
<i>Dont mandats annulés (+)</i>	900 004	0	0	0	0	-100,0%

Source : Anafi-comptes de gestion

La mairie d'Hiva Oa a également subventionné cette année-là de nouveaux organismes comme la médiathèque (1,55 MF CFP), le CJA (0,8 MF CFP) et procédé à une augmentation importante de la subvention du comité des fêtes (+3,2 MF CFP par rapport à 2020).

La commune a enfin subventionné en 2021 le budget annexe des ordures ménagères à hauteur de 3,2 MF CFP compte tenu des déficits successifs sur ce budget. Si l'interdiction de subventionner n'est pas applicable en Polynésie française dans les communes de moins de 10 000 habitants pour les services de distribution de l'eau ou de traitement des déchets, la Chambre rappelle qu'une telle subvention doit néanmoins faire l'objet d'une délibération motivée du conseil municipal ce qui n'est pas le cas ici.

Elle précise également à l'ordonnateur s'étonnant de la référence aux communes de moins de 10 000 habitants sur ce point, qu'il s'agit d'une lecture combinée des articles L2224-2 du CGCT et L 2573-26 du CGCT précisant qu'en la matière le seuil de « 3000 habitants » est remplacé par celui de « 10 000 habitants » pour la Polynésie française.

3.2 Le financement des investissements

Sur la période sous revue, son financement propre disponible de 350,5 MF CFP provenant marginalement de sa capacité à s'autofinancer (30,84 MF CFP) et prioritairement de recettes d'investissement hors emprunts pour 319,6 MF CFP, a permis de couvrir les 350 MF CFP de dépenses d'équipement réalisés sur le budget principal.

Après une année quasi sans investissement (2019, à peine 9 MF CFP), expliquée par l'ancien ordonnateur par sa crainte de recours avec les opposants en cette année préélectorale et l'impossibilité d'obtenir des subventions importantes du Pays, les dépenses d'investissements reprennent en 2020 (68 MF CFP) et 2021 (48 MF CFP).

Tableau n° 19 : Financement propre disponible, en F CFP

en F CFP	2017	2018	2019	2020	2021	Cumul sur les années
CAF brute	66 319 390	63 399 684	79 309 185	-41 757 849	-131 649 550	35 620 860
- Annuité en capital de la dette	1 486 474	2 986 562	5 038 006	7 103 295	7 140 145	23 754 482
<i>dont remboursement des emprunts obligataires exigibles in fine</i>	0	0	0	0	0	0
= CAF nette ou disponible (C)	64 832 916	60 413 122	74 271 179	-48 861 143	-138 789 695	11 866 378
TLE et taxe d'aménagement	0	0	0	0	0	0
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	0	0	0	0	0	0
+ Subventions d'investissement reçues hors attributions de compensation	16 807 132	0	2 575 650	4 134 690	0	23 517 472
+ Attributions de compensation reçues en investissement	0	0	0	0	0	0
+ Fonds affectés à l'équipement (amendes de police en particulier)	8 916 172	89 793 181	0	0	1 060 859	99 770 212
+ Produits de cession	0	0	0	0	0	0
+ Autres recettes	31 629 237	34 813 779	35 649 384	57 233 003	37 063 641	196 389 043
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	57 352 541	124 606 959	38 225 034	61 367 692	38 124 500	319 676 727
= Financement propre disponible (C+D)	122 185 457	185 020 081	112 496 213	12 506 549	-100 665 195	331 543 105
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. tvx en régie)</i>	<i>89,7%</i>	<i>210,4%</i>	<i>1 252,8%</i>	<i>18,2%</i>	<i>-206,1%</i>	
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	136 147 471	87 925 033	8 979 338	68 846 685	48 837 374	350 735 900
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature) hors attributions de compensation	0	0	0	0	0	0
- Subventions d'équipement versées au titre des attributions de compensation	0	0	0	0	0	0
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	0	-17 940 522	0	0	0	-17 940 522
- Participations et inv. financiers nets	0	0	0	0	0	0
+/- Variation de stocks de terrains, biens et produits	0	0	0	0	0	0
- Charges à répartir	0	0	0	0	0	0
+/- Variation autres dettes et cautionnements	0	0	0	0	0	0
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	-13 962 014	115 035 571	103 516 875	-56 340 136	-149 502 569	-1 252 273
+/- Solde des affectations d'immobilisations	0	0	0	0	0	0
+/- Solde des opérations pour compte de tiers	0	0	0	0	0	0
- Reprise sur excédents capitalisés	0	0	0	0	0	0
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-13 962 014	115 035 571	103 516 875	-56 340 136	-149 502 569	-1 252 273
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	44 999 999	84 999 998	0	0	0	129 999 998
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	31 037 985	200 035 569	103 516 875	-56 340 136	-149 502 569	128 747 724

Source : Anafi-comptes de gestion

Avec un taux d'équipement³⁴ de la commune de 18% en moyenne de 2017 à 2021, des efforts d'équipement sont encore à fournir sachant que plus ce taux est élevé, plus il exprime la caractéristique d'une collectivité qui se modernise et favorise l'emploi direct ou indirect à travers les infrastructures.³⁵

Tableau n° 20 : Dépenses d'équipement et taux d'équipement, en F CFP

	2017	2018	2019	2020	2021
total dépenses équipement y compris travaux en régie de 2018 comptabilisés	136 147 471	87 925 033	8 979 338	68 846 685	48 837 374
total des recettes réelles de fonctionnement	380 491 434	402 391 092	387 670 305	390 010 388	400 112 765
taux d'équipement	36%	22%	2%	18%	12%

Source : Anafi-comptes de gestion

Parmi les investissements significatifs supportés par le BP, la commune a participé au financement de la construction de la cuisine centrale d'Atuona³⁶ (118 MF en 2017 et 2018) au profit des élèves du primaire et du collège pour renforcer l'hygiène alimentaire (objectif de santé publique) et optimiser les coûts de fonctionnement. Elle a également investi dans un excavateur (12,7 MF CFP) et des véhicules (véhicule de secours et d'assistance aux victimes pour 21,8 MF CFP en 2017 ; d'un véhicule pour les services techniques pour 7,9 MF CFP en 2020 et de véhicules de transport pour 17,2 MF CFP en 2021).

La Chambre précise que ces dépenses d'investissement sont toutefois inférieures à la réalité puisque la commune n'a pas procédé à la comptabilisation des travaux en régie réalisés ces deux dernières années. Ainsi, en 2020 et 2021, la commune a construit 2 logements pour des cadres du RSMA pour 47 MF CFP, loués à hauteur de 400 000 F CFP/mois entre novembre 2021 et novembre 2022, qui font désormais l'objet d'un bail de location emphytéotique de 30 années à compter du 15 novembre 2022 pour un montant de 56 020 624 F CFP.

Elle a aussi réalisé diverses opérations qui présentaient un caractère d'urgence comme par exemple :

- la réfection des écoles du Centre Scolaire Primaire d'Atuona (maternelle et élémentaire), de l'école primaire de Taaoa, de l'école primaire de Hanapaaoa ;
- la rénovation et réaménagement complet de la mairie d'Atuona ainsi que la rénovation du centre culturel Gauguin, de l'espace Brel, du cimetière d'Atuona, des salles de sport communales ;

³⁴ Taux d'équipement : dépenses d'équipement brut/ressources réelles de fonctionnement (exprimé en %).

³⁵ L'agence française de développement (AFD) recommande en principe un effort d'équipement de 30% à 50%.

³⁶ L'ancienne cantine datant de 1971 était vétuste et ne répondait plus aux besoins. Destinée à la restauration de 300 élèves du primaire et du collège mais aussi à des événements culturels, comme le festival des arts des Marquises, les équipements, les conditions d'hygiène et de sécurité sont désormais conformes aux standards du secteur : Chambres froides positives et négatives, légumerie, zone de préparation froide, zone « cuisson », zone self-service, réserve sèche et zone « plonge-laverie ».

- la réparation et la réfection complète du parc à matériel vétuste ;
- la construction de sanitaires et locaux dédiés dans le cadre de la crise COVID.

En 2022, le renouvellement des équipements communaux se poursuit avec notamment l'acquisition de 2 camions bennes ordures ménagères, un camion-citerne, 1 auto bétonnière, ainsi que la réalisation d'un marché communal, chiffré à 275 MF CFP (pour la phase 1 ; 35,8 MF CFP sur fonds propre de la commune, pour la phase 2 : 40 MF CFP sur fonds propre ; le reste étant subventionné).

3.3 La situation bilancielle

3.3.1 Un endettement maîtrisé

Seul le budget principal supporte l'endettement de la commune.

Tableau n° 21 : Encours de dette et capacité de désendettement, en F CFP

en F CFP	2017	2018	2019	2020	2021	Var. annuelle moyenne
Encours de dettes du BP au 1er janvier	0	43 513 525	125 526 962	120 488 956	113 385 661	
- Annuité en capital de la dette (hors remboursement temporaires d'emprunt)	1 486 474	2 986 562	5 038 006	7 103 295	7 140 145	48,0%
- Remboursements temporaires d'emprunts	0	0	0	0	0	
- Var. des autres dettes non financières (hors remboursements temporaires d'emprunts)	0	0	0	0	0	
+ Intégration de dettes (contrat de partenariat, emprunts transférés dans le cadre de l'intercommunalité...)	0	0	0	0	0	
+ Nouveaux emprunts	44 999 999	84 999 998	0	0	0	-100,0%
= Encours de dette du BP au 31 décembre	43 513 525	125 526 962	120 488 956	113 385 661	106 245 516	25,0%
- Trésorerie nette hors comptes de rattachement avec les BA, le CCAS et la caisse des écoles	572 749 447	780 642 893	881 421 271	826 417 876	713 062 614	5,6%
= Encours de dette du BP net de la trésorerie hors compte de rattachement BA	-529 235 922	-655 115 932	-760 932 315	-713 032 215	-606 817 098	3,5%

Source : Anafi-comptes de gestion

Deux emprunts sont remboursés par la commune : un emprunt de 45 MF contracté en 2017 par la commune auprès de l'AFD pour la cuisine centrale et un second emprunt contracté en 2018, toujours auprès de l'AFD, pour 85 MF CFP pour l'acquisition d'un terrain pour la construction d'un marché municipal, ainsi que pour les travaux d'adduction d'eau potable de Kokoma – stockage et amélioration du rendement sur le secteur du « lotissement ».

Tableau n° 22 : Détail des emprunts de la commune, en F CFP

	Emprunt n°1	Emprunt n°2
Année d'encaissement	2016	2018
Objet de la dette	Financement partiel du budget d'investissement du budget principal	Financement partiel du budget d'investissement du budget principal et du budget annexe de l'eau
Montant du concours	45 000 000 F CFP	85 000 000 F CFP
Durée	15 années soit un terme au 31 octobre 2031	20 années soit un terme au 31 janvier 2039
Taux	0.25%	0.45%

Source : commune

Avec un encours de dette de 106 MF CFP au 31 décembre 2021, la capacité de désendettement de la commune est encore préservée (1,5 ans en 2019, dernière année où le résultat est positif³⁷). L'indicateur négatif en 2020 et 2021, non significatif, s'explique par une CAF brute négative, apparaissant plus conjoncturelle (non comptabilisation des travaux en régie) que structurelle.

Tableau n° 23 : Capacité de désendettement

Principaux ratios d'alerte	2017	2018	2019	2020	2021	Var. annuelle moyenne
Encours de dette du budget principal au 31 décembre	43 513 525	125 526 962	120 488 956	113 385 661	106 245 516	25,0%
Capacité de désendettement BP en années (dette / CAF brute du BP)	0,7	2,0	1,5	-2,7	-0,9	

Source : Anafi-comptes de gestion

3.3.2 Une trésorerie surdimensionnée

La commune mobilise enfin depuis 2020 son fonds de roulement (FDR) excessif qui a représenté jusqu'à 3 années de charges courantes en 2019 en raison d'un niveau d'investissement insuffisant jusque là. Malgré cela, le FDR est encore très important avec l'équivalent de plus de 498 jours de charges courantes, soit un an et quatre mois.

Tableau n° 24 : Fonds de roulement, en F CFP

au 31 décembre en F CFP	2017	2018	2019	2020	2021	Var. annuelle moyenne
Ressources stables	4 361 687 960	4 614 191 178	4 711 552 815	4 708 924 789	4 608 259 596	1,4%
= Emplois immobilisés	3 758 915 979	3 811 383 629	3 805 228 388	3 858 940 494	3 907 777 868	1,0%
= Fonds de roulement net global	602 771 980	802 807 549	906 324 427	849 984 294	700 481 728	4,4%
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	<i>703,4</i>	<i>866,5</i>	<i>1 080,7</i>	<i>718,9</i>	<i>498,6</i>	

Source : Anafi-comptes de gestion

³⁷ Au 31 décembre 2019, il fallait 1 an et demi à la commune pour rembourser sa dette à partir de son autofinancement.

Pour rappel, un fonds de roulement (FDR) doit être positif sans être surabondant, pour éviter de lever inutilement des ressources et de supporter des charges financières en cas d'emprunt. Ainsi, en souscrivant des prêts en 2017 et surtout 2018, largement supérieurs aux dépenses d'investissement, la commune a reconstitué inutilement un fonds de roulement déjà pléthorique et supporté des charges d'intérêt non justifiées.³⁸

D'autant plus que le besoin en fonds de roulement (BFR) de la commune, qui correspond à la différence entre l'ensemble des créances et des stocks, et les dettes à court terme (dettes fournisseurs, dettes fiscales et sociales, etc.), reste structurellement négatif sur la période 2017-2021, ce qui permet à la commune de dégager une ressource de financement.³⁹

Au final, un FDR conséquent et un BFR négatif permettent d'amplifier la trésorerie de la commune. Toujours très élevée sur la période (jusqu'à plus de trois ans de charges courantes en 2019), elle représentait au 31 décembre 2021 encore un an et demi de jours de charges courantes, soit un niveau largement supérieur au seuil de référence de trois mois.

Tableau n° 25 : Trésorerie, en F CFP

au 31 décembre en F CFP	2017	2018	2019	2020	2021	Var. annuelle moyenne
Fonds de roulement net global	602 771 980	802 807 549	906 324 427	849 984 294	700 481 728	4,5%
- Besoin en fonds de roulement global	-14 973 485	-19 176 298	-101 656 394	-90 476 636	-83 571 769	53,7%
=Trésorerie nette	617 745 466	821 983 847	1 007 980 821	940 460 930	784 053 497	6,8%
en nombre de jours de charges courantes	720,9	887,2	1 202,0	795,4	558,1	

Source : Anafi-comptes de gestion

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Alors que la commune dispose d'atouts indéniables grâce à des produits de gestion dynamiques (ressources d'exploitation, levier fiscal encore possible) la commune ne réussit plus à dégager un excédent brut de fonctionnement (EBF) ni même une capacité d'autofinancement brute (CAF Brute) en 2020 et 2021 compte tenu de la non comptabilisation des travaux en régie ces deux dernières années et de la forte hausse des charges générales.

Nonobstant ces deux années atypiques, la tendance sur les charges générales est tout de même orientée à la hausse sur l'ensemble de la période sous revue. La limitation des charges générales reste pourtant le premier levier d'action pour générer durablement des économies face à la rigidité des dépenses de personnel.

³⁸ Charges d'intérêt : 211 888 F CFP en 2017, 260 884 F CFP en 2018 ; 479 575 F CFP en 2019, 593 047 F CFP en 2020 et 556 195 F CFP en 2021.

³⁹ Une créance constatée mais non encore encaissée génère un besoin de financement. A l'inverse, une dette non encore payée vient diminuer ce besoin de financement. Le BFR traduit ainsi le décalage entre perception de recettes et paiement de dépenses.

Provenant essentiellement du fonds de roulement, la trésorerie qui atteint 803 MF CFP au 31 décembre 2021 est pléthorique (plus d'un an et demie de charges courantes) et résulte du sous-investissement de la commune et d'un pilotage approximatif des investissements sur la période (renouvellement insuffisant des immobilisations ; chantiers non lancés dans les délais ; sur mobilisation de l'emprunt en 2017 et 2018). Des efforts d'équipement sont actuellement menés pour remettre à niveau la commune.

4 DES DOMAINES D'ACTIVITE A MODERNISER

4.1 Une gestion du personnel à professionnaliser

4.1.1 Une intégration des agents à la fonction publique communale non réalisée dans les délais initialement prévus

Alors que par délibérations n°17 et 18 du 4 juin 2018 la commune avait ouvert 42 emplois permanents à temps complet et 5 emplois à temps non complet au titre de l'intégration dans la fonction publique communale, aucun personnel n'a finalement été intégré. La commune a été dans l'incapacité de conduire les opérations nécessaires (ex : organigrammes nominatifs, rédaction de fiches d'emplois, simulations de déroulement de carrière, entretiens à mener...) dans les délais initialement prévus par les textes.

Le processus ayant été relancé en juillet 2020 à l'occasion du changement de maire, et le haut-commissariat ayant accordé à titre exceptionnel un délai supplémentaire pour intégrer le dernier agent avant le 31 décembre 2023, la commune finalise actuellement les travaux qui incombaient à l'ancien ordonnateur.

4.1.2 Le suivi des effectifs

A la demande de la Chambre, la commune a reconstitué la situation des effectifs permanents au 31 décembre de chaque année.

Tableau n° 26 : Situation des effectifs au 31/12

	31/12/2017	31/12/2018	31/12/2019	31/12/2020	31/12/2021
catégorie 1	X	X	X	X	X
catégorie 2	2	2	2	1	1
catégorie 3	X	X	X	X	1
catégorie 4	1	1	1	1	1
catégorie 5	45	43	37	37	36
total agents non titulaires	48	46	40	39	39
catégorie A	X	X	X	X	X
catégorie B	X	X	X	X	X
catégorie C	2	2	4	5	8
catégorie D	5	5	5	6	7
total agents titulaires	7	7	9	11	15
total effectifs permanents	55	53	49	50	54

Source : données communiquées par la commune

Au 1^{er} septembre 2022, sur les 52 agents sur emplois permanents, la commune comptait seulement 15 agents fonctionnaires recrutés sous statut de la fonction publique communale (FPC) (dont 1 agent en disponibilité), la majorité du personnel communal sur des emplois permanents étant toujours sous statut d'agent non titulaire (ANT) avec 37 agents (dont 3 qui partiront en retraite avant la fin de l'année).

La commune procède aussi à des recrutements sur des emplois non permanents, dont la grande majorité relève des besoins occasionnels justifiés chaque année par délibération du conseil municipal « compte tenu de travaux en régie » sans jamais fixer pour autant un nombre de recrutement à ne pas dépasser, ce qui n'est pas de bonne gestion. Au vu des éléments communiqués, ces emplois non permanents n'ont cessé de progresser sur la période sous revue, et concernent en grande partie (82%) la filière technique, pour des durées moyennes de contrat de 2 ou 3 mois. Le nombre élevé en 2021 résulte de la venue du ministre des Outre-mer puis du Président de la République. L'ordonnateur a d'ailleurs précisé que s'agissant de la toute première visite du chef de l'Etat, des délégations des 5 autres îles habitées avaient été conviées à participer aux festivités. Cet évènement exceptionnel a conduit la commune à réaliser davantage de travaux en régie cette année-là⁴⁰, ce dont la Chambre est consciente.

⁴⁰ A titre d'information, la commune a précisé que lors de l'organisation du festival des îles Marquises en 2015, évènement comparable en termes de mobilisation de personnels communaux, une hausse des personnels saisonniers avait également été constatée.

Tableau n° 27 : Répartition des emplois non permanents par métiers et par durée

emploi	2017	2018	2019	2020	2021	Total général
Administratif	2	1	1	5	4	13
Cuisine					13	13
Police municipale		2	2	4		8
Technique	8	31	46	37	41	163
Total général	10	34	49	46	58	197

durée	2017	2018	2019	2020	2021	Total général
9 jours					13	13
1 mois		2	2		4	8
2 mois	6	8	7	10	14	45
3 mois		16	16	20	13	65
4 mois	1		11	1	6	19
6 mois	1	4	8	5	1	19
7 mois			2	2		4
8 mois			1		1	2
9 mois	1		1	4		6
10 mois		1		1	2	4
12 mois	1	3	1	3	4	12
Total général	10	34	49	46	58	197

Source : CTC, à partir des données communiquées par la commune

Sur ces emplois non permanents, deux postes ont néanmoins fait l'objet d'une délibération spécifique compte tenu de leur niveau de recrutement comme cadres (cf. délibération n° 27/2020 pour la création d'un poste budgétaire de DGS, délibération n° 55/2021 pour un poste de chargé de mission au pilotage des stratégies opérationnelles à temps non complet). Pour le DGS, la Chambre ne peut qu'inciter la commune à sanctuariser ce poste pour la commune en en faisant un emploi permanent, indépendamment de la situation actuelle du DGS en détachement pour deux ans, renouvelable une fois deux ans.

4.1.3 Des outils de gestion de ressources humaines (RH) inexistant

En l'absence d'organigramme nominatif jusqu'en 2020 et de fiche de poste jusqu'en 2022⁴¹, les emplois et les relations hiérarchiques entre les agents n'étaient pas clairement identifiés jusqu'à récemment.

La Chambre relève une amélioration de la tenue des dossiers permanents des personnels depuis les dysfonctionnements constatés par le cabinet de conseil en 2021⁴². D'autres points demeurent par contre à améliorer :

⁴¹ Les fiches ont été réalisées en août 2022 pour servir de base de travail pour définir les référentiels de métiers nécessaires au fonctionnement des services communaux.

⁴² Ces derniers n'étaient pas tenus avec rigueur, puisque seuls 42 dossiers, dont beaucoup concernent des agents retraités de la commune, ont été obtenus sur un effectif pourtant d'une soixantaine d'agents (permanents et temporaires).

- la commune ne dispose pas de document de synthèse (ex : cartographie des effectifs par nature, statuts, sexe, âge ...) pouvant favoriser la gestion en matière des ressources humaines. Afin d'anticiper une politique de gestion des ressources humaines, la Chambre encourage la commune à établir un bilan social. Ces différentes données pourront utilement alimenter le rapport sur les orientations budgétaires prévu à l'article L.2312.1 du CGCT⁴³. De même, la commune qui enregistre les absences (maladie) au fil de l'eau, n'exploite pas ces données pour réaliser un tableau de synthèse de l'absentéisme du personnel communaux par services ou type d'absence afin d'identifier des dysfonctionnements éventuels de management. En réponse à la Chambre, l'ordonnateur a signalé que le premier bilan social de la commune était en cours d'achèvement.

- concernant la sécurité au travail, il n'existe pas de démarche de prévention des accidents en l'absence de document Unique d'Evaluation de Risques Professionnels (DUERP), ni de personne désignée comme responsable de prévention. Le nombre important de travaux en régie effectués, ainsi que l'exploitation d'une carrière sont pourtant des facteurs d'accidents qui nécessitent de renforcer la sécurité des employés. Les cuves de fuel positionnées au sein des ateliers présentent aussi un risque important pour la sécurité du personnel, le pistolet de distribution de gasoil étant par exemple installé à moins de 30cm d'un tableau électrique et d'une multiprise.

- pour le respect des horaires de travail et le déclenchement des heures supplémentaires, si des relevés individuels d'activité permettent de tracer le versement des heures supplémentaires (fiche par agent avec date, motif, durée, signature du maire), ces dernières doivent selon la délibération n°56 du 11 décembre 2019⁴⁴ faire pourtant l'objet d'un contrôle automatisé permettant leur comptabilisation, ce qui n'est pas le cas. La Chambre invite la commune à finaliser dans les meilleurs délais sa solution de gestion numérique des agendas (en cours de configuration en septembre 2022) permettant de restituer les temps de présence, les gardes, astreintes, et absences. De même, bien que l'horaire type soit 7h30-15h30, ce cycle général ne correspond pas toujours aux horaires de certains services compte tenu des cycles distincts d'activité (ex : ramassage des ordures, musée, ateliers, agents administratifs...) : la concrétisation du projet de règlement intérieur permettrait de clarifier les temps et cycles de travail de chacune des services.

Enfin, la commune ne disposant d'aucun tableau des emplois sur lequel figure l'ensemble des postes budgétaires créés, il n'est pas possible de piloter les effectifs par rapport à des droits budgétaires ouverts et de se fixer un plafond à ne pas dépasser.

⁴³ Ce dernier doit comporter une présentation de la structure et de l'évolution des dépenses et des effectifs. Ce rapport précise notamment l'évolution prévisionnelle et l'exécution des dépenses de personnel, des rémunérations, des avantages en nature et du temps de travail.

⁴⁴ Au profit des agents titulaires, stagiaires et agents non titulaires de la filière technique (conducteur transport en commun, agent technique service hydraulique), de la filière sécurité publique (agent de police) et filière administrative (secrétariat, comptabilité, bureau des élections, service de l'état civil).

4.1.4 Le juste niveau de recrutement et de compétences

La principale modification concerne la création d'un poste de directeur général des services (DGS) en 2020, chapeautant désormais 3 pôles (administratif, technique, pôle sécurité regroupant la police et la sécurité civile) alors que précédemment un secrétaire général (agent non titulaire catégorie 2) supervisait les différents services (administratifs, technique, police municipale et la sécurité civile). Dans le cadre de cette nouvelle organisation, le secrétaire général a été rebasculé en responsable du pôle administratif.

La création du poste de DGS par délibération n° 27 du 16 juin 2020, motivée par un encadrement insuffisant des agents, est une des rares délibérations ayant fait l'objet d'un vote contre par certains élus (16 pour et 3 contre ce poste). Malgré une publication de l'offre d'emploi sur le site internet du CGF le 2 juillet 2020 avec une date limite de candidature au 20 juillet 2020, une seule candidature a été déposée, celle du fils de l'ordonnateur en fonction. Fonctionnaire du Pays, lauréat des concours de recrutement de catégorie A de la fonction publique communale (FPC) et de la fonction publique territoriale (FPT), ce dernier, attaché d'administration 3^{ème} échelon (indice 391, soit 396 865 F CFP brut selon la grille), a été reclassé au 11^{ème} échelon de la grille d'emploi fonctionnel du grade de DGS pour une population comprise entre 2 000 et 10 000 habitants (indice brut 404 conformément à la grille en vigueur⁴⁵, soit 577 720 F CFP brut) par arrêté du maire n° 86 du 02 novembre 2020. Si l'ordonnateur regrette que cette comparaison sous-entende qu'il ait bénéficié d'une plus-value matérielle ou financière lors de son recrutement de DGS, en rappelant qu'il était précédemment sur un emploi fonctionnel plus rémunérateur⁴⁶, la Chambre indique qu'un emploi fonctionnel, forcément limité dans le temps, n'a pas à être pris en compte pour une telle comparaison.

Alors que la commune compte moins de 2 250 habitants, un autre poste de cadre a été créé par délibération n° 55/2021 du 13 octobre 2021 pour un poste de « chargé de mission au pilotage des stratégies opérationnelles à temps non complet pour établir et coordonner un plan d'action découlant de l'audit réalisé en 2021 »⁴⁷. A l'issue d'un appel à candidature publié au CGF ayant suscité 3 candidatures, un professeur certifié à temps partiel (66,7%) a été recruté par la commune, à partir du 1^{er} janvier 2022 en CDD à temps non complet (56 heures/169 heures) pour une durée d'un an avec un salaire brut mensuel de 218 917 F CFP. Calculé au pro rata de l'indice majoré 462, échelon 12, de la grille de conception et encadrement, au grade de conseiller principal les conditions de ce reclassement interpellent.

⁴⁵ Arrêté n° 1121 DIPAC du 5 juillet 2012, consolidé au 9 octobre 2017.

⁴⁶ Lors de sa candidature au poste de DGS, il occupait l'emploi fonctionnel d'administrateur du Pays de l'archipel des Marquises (Tavana hau). Il a obtenu un détachement à compter du 4 octobre 2022 de longue durée (2 ans) après l'avis favorable des commissions administratives paritaires de la FPT et de la FPC.

⁴⁷ Selon la fiche emploi jointe par la commune « le chargé de mission favorise l'émergence et l'accompagnement des projets locaux dans le cadre des activités de la commune. Il coordonne et anime l'ensemble des ressources humaines et matérielles mis à sa disposition. Les missions qui lui sont confiées peuvent être variées et sont définies par l'arrêté de nomination. Il est force de proposition sur les missions confiées. Il peut suppléer occasionnellement le DGS dans ses activités à la demande de celui-ci. »

En réponse à la Chambre, l'ordonnateur a justifié ce choix par le fait que l'indice 462, soit 660 000 F CFP de salaire brut en équivalent temps complet, était cohérent au regard de son grade de professeur certifié 9ème échelon et de son indice majoré 590, soit 710 258 F CFP de salaire brut en équivalent temps complet. Ainsi, ce reclassement correspondrait à un salaire communal inférieur de presque 7% par rapport à celui versé par l'Etat à l'intéressé, toute proportion gardée puisque le chargé de mission est recruté pour un tiers temps.

Nonobstant l'expérience professionnelle et sans préjuger des qualités professionnelles de l'intéressé, la Chambre observe toutefois qu'une comparaison avec la strate démographique aurait été plus pertinente que la référence à l'indice de fonctionnaire d'Etat détenu par l'intéressé, sachant que pour les communes de 2 000 à 10 000 habitants, pour l'emploi fonctionnel de DGS, soit le poste le plus important d'une commune de cette strate, le dernier indice prévu est 417 (12^{ème} échelon).

Ces deux postes de cadre sont justifiés par la commune sur une période charnière correspondant à la réorganisation des services, ainsi que la finalisation de projets d'investissements (cf. dossiers de subventionnement à monter). Sur ce point, l'ordonnateur a rappelé que depuis le changement de gouvernance en mai 2020, en plus des travaux en régie réalisés en fonds propres, la commune avait déposé des demandes de concours financiers pour 16 opérations pour un coût total de 1 023 424 950 F CFP, dont 745 263 732 F CFP de subventions accordées ou en passe de l'être pour les deux derniers dossiers transmis.

Si un emploi permanent de DGS se justifie pour assurer le bon fonctionnement de services, il conviendra par contre à court terme de réévaluer la nécessité de deux postes de cadre A et privilégier des postes de cadres de proximité (catégories B) compte tenu du faible nombre d'agents de maîtrise par rapport au nombre d'agents d'exécution de la commune.

Au-delà des questions d'organisation, la formation est à développer prioritairement pour les agents administratifs ou techniques qui ne bénéficient d'aucune formation depuis plusieurs années. Les seules dépenses de formation supportées par la commune correspondent exclusivement aux formations obligatoires des policiers municipaux et des pompiers.

Tableau n° 28 : Dépenses de formation, en F CFP

	2017	2018	2019	2020	2021	Total général
6256	427 028	197 659	2 039 806	2 850 396	1 870 400	7 385 289
62878			66 984	2 969 624	390 740	3 427 348
Total général	427 028	197 659	2 106 790	5 820 020	2 261 140	10 812 637

Source : comptes de gestion

Les besoins en formation pourraient être recensés à l'occasion des entretiens professionnels individuels (jamais pratiqués jusqu'à présent) qui s'appliquent annuellement à tous les cadres d'emplois de la fonction publique, ainsi qu'aux agents non titulaires qui relèvent de la fonction publique communale.

Un défaut de formation entraîne un risque de dépendance aux prestataires dans les domaines budgétaires, comptables et achats publics, ainsi qu'une baisse de motivation du personnel.

Recommandation n° 6 : Mettre en place, dès 2023, un plan de formation au profit du personnel

En réponse à la Chambre, l'ordonnateur a précisé qu'à l'issue de la procédure exceptionnelle d'intégration à la fonction publique communale, la commune sollicitera l'accompagnement du CGF pour établir les bases d'une Gestion Prévisionnelle des Emplois et des Compétences et mettre en place un plan de formation au profit du personnel. La Chambre en prend acte.

4.2 Un parc d'engins et de véhicules communaux à renouveler et une utilisation à encadrer

Sur les 46 engins et véhicules recensés par la commune en août 2022 à l'occasion du contrôle, 13 sont hors service (en attente de réparation ou à réformer).

Avec moins de 33% du parc ayant moins de 10 ans, le parc de la commune est obsolète (en particulier 6 véhicules ou engins ont plus de 20 ans, alors même que l'amortissement d'un véhicule ou engin en M14 s'effectue entre 5 et 10 ans.)

Tableau n° 29 : Situation des engins et véhicules au 1^{er} aout 2022

	nombre	%
acquisition avant 1995	3	7%
acquisition entre 1995 et 2000	3	7%
acquisition entre 2001 et 2005	14	30%
acquisition entre 2006 et 2010	11	24%
acquisition entre 2011 et 2015	3	7%
acquisition entre 2016 et 2020	8	17%
acquisition après 2021	4	9%
TOTAL	46	100%

Source : commune

Pour l'utilisation des véhicules pour la période sous revue, la Chambre relève que les dispositifs de contrôle usuels sont inexistantes puisque aucun règlement intérieur ne précise les conditions d'affectation et d'utilisation et que les véhicules courants des services ne sont pas floqués avec les insignes de la commune. Des autorisations de remisage à domicile seraient accordées verbalement pour certains personnels.

Surtout, l'absence de carnet de bord (sauf pour les véhicules des pompiers, ambulance et camion-citerne) ne permet pas de s'assurer que les véhicules sont utilisés uniquement dans le cadre de missions professionnelles, et de rapprocher le kilométrage effectué des carburants délivrés. D'autant plus que pour l'octroi de carburant, en principe effectué par le magasin communal aux seuls véhicules de la commune, il est pratiqué également la délivrance de carburants pour les véhicules d'employés communaux pour suppléer à l'absence de disponibilité d'un véhicule communal à titre de « dédommagement », sur décision du maire ou du DGS.

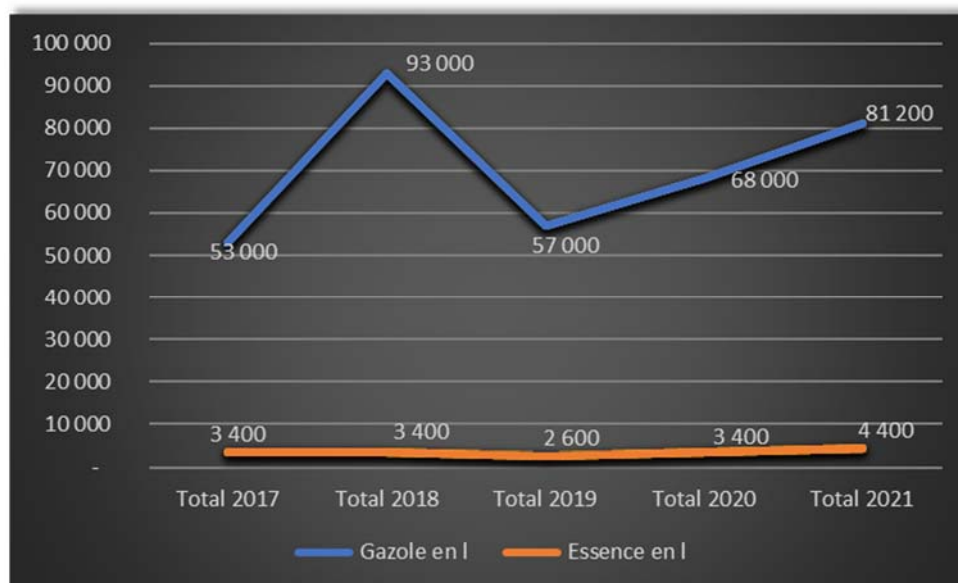
Les dépenses de carburant, en progression sur la période, révèlent l'absence d'économie de moyens et des dispositifs de contrôle perfectibles.

Tableau n° 30 : Dépense de carburants

		2017	2018	2019	2020	2021
BP	60622 carburants	7 378 639	12 698 568	8 532 577	9 543 198	11 140 334
BEAU	60622 carburants	185 084	201 790	206 802	-	-
BOM	60622 carburants	258 353	282 458	292 363	-	-
TOTAL	carburants	7 822 076	13 182 816	9 031 742	9 543 198	11 140 334

Source : comptes de gestion

Graphique n° 2 : Evolution de la quantité de carburant du budget principal sur 2017-2021



Source : Mandats du budget principal

Une clarification et une formalisation des règles relatives à l'utilisation des véhicules de service s'impose.

Recommandation n° 7 : formaliser, dès 2023, les règles relatives à l'utilisation de véhicules

En réponse à la Chambre, l'ordonnateur a précisé que l'utilisation des véhicules communaux était désormais encadrée par un règlement intérieur formalisé comprenant en annexe une accréditation individuelle à la conduite d'un véhicule de service ainsi qu'une autorisation de remisage à domicile des véhicules de service. De plus, les autocollants à l'effigie de la commune ont été commandés pour la totalité du parc roulant et des carnets de bord affectés à chaque véhicule. La Chambre ne peut que se satisfaire de la mise en place de ces modalités indispensables de contrôle.

4.3 Une politique d'achats publics à optimiser

Il n'y a pas de portage politique fort sur cette thématique, les délégations consenties aux adjoints étant sous un angle opérationnel (cf. les commissions thématiques) et non pas selon des domaines supports (finances, achats, RH...). De même aucune stratégie globale d'achats n'est définie dans une délibération ou un document spécifique et il n'existe pas de compétence interne dédiée aux marchés ni d'effort de formation de la commune sur cette thématique.

La commune ne disposant pas d'une nomenclature des achats, cette absence induit un risque de ne pas respecter les règles des marchés publics relatives aux seuils des marchés. Pour rappel, le code des marchés impose depuis le 1^{er} janvier 2018 de mettre en place une procédure garantissant la computation des seuils de marchés. Réalisée par famille d'achats homogènes et non plus par fournisseurs (article LP.223-5 du code des marchés publics (CMP)), un recensement en amont des besoins doit permettre d'apprécier une évaluation globale des achats et d'initier des procédures d'achats adaptées.

Pour prévenir les risques juridiques en matière de commande publique, la Chambre recommande à la commune de s'assurer dès à présent du respect de la computation des seuils.

Recommandation n° 8 : mettre en œuvre, dès 2023, les procédures nécessaires au respect de la computation des seuils
--

En réponse à la Chambre, l'ordonnateur a signalé qu'un appel à candidature avait été initié sur le site du CGF pour le recrutement d'un agent de catégorie B, en charge notamment des marchés publics, et qu'une formation relative aux marchés publics par la Direction de l'Ingénierie Publique était prévue prochainement. Le marché de fourniture de carburant (précédemment infructueux) devrait aussi être relancé prochainement dès lors que les mesures permettant de prévenir les risques de conflits d'intérêts (charte de déontologie, arrêté de déport) auront été validées par le contrôle de légalité. Si la Chambre prend bonne note de ces divers éléments, elle rappelle à nouveau la nécessité de s'assurer du respect de la computation des seuils.

A partir du tableau récapitulatif des marchés sur la période 2017-2022, et d'un contrôle sur pièces, plusieurs anomalies relatives à la passation et l'exécution des marchés ont été relevées.

4.3.1 La passation des marchés

4.3.1.1 Le respect des seuils de publicité

Au-delà de 20 MF CFP HT, une procédure formalisée (appel d'offres), est requise quelle que soit la nature du marché.

Sur la période sous revue, compte tenu des montants théoriques des marchés la commune a bien passé des appels d'offres pour des marchés de plus de 20 MF CFP :

- consultation pour la fourniture des outillages, équipements de protection individuels et matériels hydrauliques nécessaires aux travaux d'alimentation en eau potable de la commune de Hiva Oa en 2019 (3 lots) ;

- consultation pour la fourniture et la livraison à Hiva Oa de véhicules neufs (3 lots) en 2021 et 2022 ;

- consultation pour l'acquisition d'un camion-citerne rural en 2022.

La fourniture et livraison d'essence n'a par contre plus fait l'objet d'appel d'offre depuis 2020 malgré la caducité du précédent marché passé en 2017 pour une durée d'un an (minimum 7,6 MF HT et maximum 11,167 MF CFP HT), reconduit pour deux années supplémentaires (avenant n° 1 en 2018 de 11,167 MF CFP HT et d'un avenant n° 2 en 2019 de 12,187 MF CFP HT). Compte tenu du caractère pluriannuel d'un tel marché et des montants mandatés les trois dernières années, la commune aurait dû initier, dès 2020, une nouvelle consultation dans le cadre d'un appel d'offre. Cette absence constitue un manquement significatif aux grands principes de la commande publique visant à encadrer les achats effectués par les personnes publiques.

Au final, sur la période 2017-2021, sur 50 MF CFP de carburants, 20 MF CFP ont été commandés hors marchés publics en 2020 et 2021. Les commandes de carburant se font toujours hors marché en 2022 (au 12 septembre 2022, déjà 8,9 MF CFP de mandatés).

Tableau n° 31 : Dépenses de carburants, tous budgets, en F CFP

		2017	2018	2019	2020	2021
BP	60622 carburants	7 378 639	12 698 568	8 532 577	9 543 198	11 140 334
BEAU	60622 carburants	185 084	201 790	206 802	-	-
BOM	60622 carburants	258 353	282 458	292 363	-	-
TOTAL	carburants	7 822 076	13 182 816	9 031 742	9 543 198	11 140 334

Source : Mandats

La Chambre relève que l'appel d'offre initié en décembre 2021 n'a reçu qu'une candidature, hors délais, du prestataire historique de la commune pourtant familier des procédures d'achat public. Au-delà de l'aspect concurrentiel, la juridiction rappelle que les simples achats sur facture auprès d'un fournisseur ne permettent pas, contrairement à un marché public, d'accroître la sécurité des approvisionnements et le renforcement des obligations contractuelles pour le fournisseur. Il est donc urgent de relancer ce marché.

Pour les autres marchés, inférieurs à 20 MF CFP, les communes peuvent opter, selon les seuils, pour une procédure sans mise en concurrence⁴⁸ ou pour une procédure adaptée-MAPA⁴⁹. Dans ce cadre, la commune a initié des procédures adaptées allant de la simple consultation par mail (ex : marchés informatiques en 2018, 2 lots), à la publication dans la presse locale (ex : marché mobilier cuisine en 2017) ou au journal officiel de la Polynésie française (ex : marché audit des régies et concession d'électricité en 2020).

Le marché de travaux de dynamitage en carrière pour 6 000 m³ en mars 2018 pour 12,298 MF CFP TTC n'a par contre fait l'objet d'aucune mesure de publicité ni de prospections auprès d'entreprises au motif que la société retenue était la seule en mesure d'effectuer des travaux de dynamitage en carrière à Hiva Oa. Cependant, d'autres entreprises intervenant désormais dans ce domaine il conviendra pour les prochaines prestations de procéder à une mesure de publicité adéquate pour susciter plusieurs candidatures.

4.3.1.2 L'assistance nécessaire d'un prestataire

Pour les différents marchés passés, formalisés ou adaptés, sauf en 2017 et 2018, la commune s'appuie souvent sur l'aide d'un prestataire pour rédiger les documents (cahier des clauses administratives particulières (CCAP), cahier des clauses techniques particulières (CCTP), règlement de consultation...) et analyser les offres, faute de compétence en interne. A partir des différents rapports d'analyse des offres consultés, ces derniers, produits par les prestataires sont formalisés et argumentés (ex : le marché d'assistance informatique en 2018, analyse faite par SPCPF, le marché d'audit régies et concessions électriques en 2020 analyse faite par le SG de la commune, en lien avec le conseiller énergie partagé de la CODIM ; marché des compteurs d'eau en 2021, analyse faite par H20...). De même, lorsque la commune participe à des groupements de commande dont une autre commune est désignée comme chef de file (ex : marché du SDEIM en 2020, analyse faite par la commune de Nuku Hiva avec le conseiller énergie partagé de la CODIM, marché pour assistance à maîtrise d'ouvrage pour la densité spectrale de puissance (DSP) d'électricité en 2020, analyse faite par la commune de Nuku Hiva en lien avec le conseiller énergie partagé de la CODIM, des rapports d'analyse des offres sont établis.

Que cela soit avec un prestataire privé ou l'assistance d'une autre commune ou de l'intercommunalité (ex : marché pour la biomasse), les rapports sont plus détaillés et argumentés que ceux passés par la commune seule (ex : le marché mobilier pour la cuisine centrale en 2017 ; rapport sans aucune donnée, ni note attribuée, aucun rapport sur le marché de dynamitage en 2018...). Cette situation doit interpeller la commune sur une nécessaire montée en compétence sur la thématique des marchés publics, le recours à des prestataires n'étant pas anodin pour les finances communales. Ainsi, sur 2022, la commune a déjà dépensé 3,35 MF CFP en assistance pour les marchés de véhicules neufs, de l'auto bétonnière et du camion-citerne.

⁴⁸ En deçà de 3 MF CFP HT jusqu'au 31 décembre 2019, puis en-deçà de 8 MF CFP à partir du 1^{er} janvier 2020. A noter, un relèvement temporaire du seuil de dispense de procédures a été décidé pour les achats de travaux jusqu'à 15 MF CFP HT afin de relancer l'activité économique dans le secteur du Bâtiment et des Travaux Publics.

⁴⁹ Entre 3 MF CFP et 20 MF CFP HT jusqu'au 31 décembre 2019, puis entre 8 MF CFP et 20 MF CFP à partir du 1^{er} janvier 2020.

Tableau n° 32 : Mandats au profit du prestataire accompagnant la commune en 2022, en F CFP

objet de la dépense	date	montants
assistance appel d'offres véhicules	09/02/2022	994 000
assistance appel d'offres véhicules	21/03/2022	696 080
assistance appel d'offres auto béton	21/03/2022	696 080
assistance appel d'offres CCRM	23/03/2022	939 540

Source : Mandats

Concernant les critères d'attribution retenus (souvent critère technique 60%, prix 30%, délai de livraison 10%), il convient de ne pas « neutraliser » un critère technique en attribuant la note maximale aux deux candidats (ex : 60 points chacun pour le marché 2021, lot 2 : fourniture et livraison à Hiva Oa d'un camion 4 X 4 à benne de 6 m³), le risque étant in fine d'attribuer sur le seul critère prix. Pour rappel, le critère prix ne peut être retenu comme critère unique que s'il est justifié par l'objet du marché (produits simples ou standardisés notamment).

Lorsque la commune utilise des sous critères afin de pouvoir objectiver davantage la note chiffrée attribuée et mieux traduire l'appréciation littérale (ex : le marché de camion-citerne rural en 2022, décomposition du critère technique en un sous critère « caractéristiques du véhicule proposé » et un sous critère « service après-vente assuré par la société), il est nécessaire de les préciser dans le règlement de consultation ainsi que leurs pondérations respectives. L'utilisation de sous-critères techniques par le pouvoir adjudicateur qui ne seraient pas portés à la connaissance des soumissionnaires altère le principe de transparence des procédures et expose la commune à des recours devant le juge administratif.

Enfin, pour le critère du délai de livraison, même si ce dernier est minime (10% en général), il reste toutefois à apprécier avec précaution puisqu'il ne repose que sur du prévisionnel. Ainsi pour le marché de l'auto bétonnière, le candidat retenu a livré en 7 semaines et demie (contre 4 semaines en prévisionnel), tout comme celui retenu pour le marché des véhicules neufs qui s'était engagé à livrer en 5 semaines, puis a demandé une prolongation de 3 mois et finalement livré en 9 semaines.

Tableau n° 33 : Délais de livraison prévisionnels et réels

marché autobetonniere 2021	délai prévisionnel	AR orde de service	matériel livré	délai réel jours
candidat retenu	4 semaines	06/09/2021	29/10/2021	53
marché véhicules neufs 2021 (lot 2)	délai prévisionnel	orde de service	matériel livré	délai réel jours
candidat retenu	5 semaines	22/07/2021	24/09/2021	64

Source : Marchés

Pour le marché des bus passé en 2021, seul un bus sur deux a été livré dans le délai de 44 semaines. Le deuxième bus n'est toujours pas, au 20 octobre 2022, réceptionné par la commune.

4.3.2 L'exécution des marchés

Les marchés de la commune ont été exécutés conformément aux montants dans l'acte d'engagement. Deux cas sont toutefois à relever.

4.3.2.1 Le marché de dynamitage

La commune a procédé en mars 2020 à la liquidation totale du marché de dynamitage (mandat de 12,298 MF CFP) au vu d'une facture datée de novembre 2019 même si un quart des quantités à dynamiter n'avait toujours pas été réalisée.

Alors que les travaux devaient s'achever au plus tard à la fin du mois de juillet 2018, le délai d'exécution a été largement dépassé. En l'espèce, malgré un acte d'engagement du 8 mars 2018, un premier ordre de service du 13 mars 2018, puis un deuxième ordre de service du 29 mars 2019 pour prolonger le délai du marché jusqu'au 31 décembre 2019, la société n'avait pas réalisé l'exécution totale du marché le 23 septembre 2021, obligeant la commune à procéder à une mise en demeure par voie d'avocat. La dernière prestation pour 1 500 m³ de matériaux déroctés le premier trimestre 2022 n'a encore une fois été réalisée que partiellement.

La Chambre insiste sur la nécessité d'assurer un meilleur suivi de l'attestation du service fait et encourage la commune pour l'avenir à ne payer qu'à hauteur des prestations réalisées. La Chambre relève également que la commune a décidé de ne pas appliquer les pénalités de retard prévues par l'article 8.1 qui étaient pourtant dues selon l'article 8.1 du cahier des clauses administratives particulières (CCAP).

4.3.2.2 Les marchés passés pour les réseaux d'eau potable

Tous les marchés passés pour la pose des réseaux d'eau potable ont été impactés par le « gel » des opérations liées à l'exploitation de la ressource Kokoma puis son remplacement par la réalisation d'une galerie/tertre drainant afin de recueillir les eaux souterraines et/ou superficielles en 2021⁵⁰.

Ainsi, pour le marché 04/2018 de mission d'assistance à la pose des réseaux d'eau potable pour un montant forfaitaire provisoire de 7 285 640 F CFP HT (soit 8 232 773 F CFP TTC) les mandats s'élèvent finalement sur ce marché à 16 MF CFP TTC soit pratiquement le double du montant contractuel. L'écart significatif entre le montant forfaitaire provisoire et le montant définitif est lié au redimensionnement complet du projet avec l'abandon de la source Kokoma.

⁵⁰ cf. partie 5.2.1 du rapport.

Tableau n° 34 : Mandats pour la mission d'assistance à la pose des réseaux d'eau potable, en F CFP

Exercice	Mdt	Nature de la dépense	Date	Montants
2021	23	Marché 04/2018 préparation 1 ^è sit	02/04/2021	1 093 840
2021	24	Marché 04/2018 - phase réal 2 ^è Sit	02/04/2021	214 700
2021	25	Marché 04/2018- Conception tranchée	02/04/2021	2 983 200
2021	27	Marché 04/2018 - assistance pose ré	07/04/2021	3 231 800
2021	28	Marché 04/2018 - mission d'assistance	07/04/2021	2 522 160
2021	46	Marché 04/2018-Profil en long	22/09/2021	2 938 000
2021	55	Marché 04/2018 Tranchée drainante	09/11/2021	3 019 360

Source : Mandats

De même pour le marché 03/2018 de maîtrise d'œuvre partielle pour la réalisation de la première tranche de travaux définie par le SDAEP d'un montant de 19,1 MF HT, seuls 9,9 MF TTC ont été mandatés au titulaire, le co titulaire du marché n'ayant jamais été sollicité pour réaliser sa prestation suite à l'abandon de la source Kokoma.

Enfin, pour les travaux d'alimentation en eau en 2019, alors que la commune avait procédé en unité fonctionnelle⁵¹ et procédé à un allotissement, seul le lot 1 (outillage) a connu une exécution conforme au montant du marché (2,632 MF CFP TTC). Les autres lots ont été soit non exécutés (lot 2, équipements de protection individuel pour 287 573 F CFP), soit largement inférieurs au montant initial (lot 3, matériels hydrauliques avec 8,8 MF CFP TTC alors que marché signé pour 30 MF CFP TTC) avec le changement de projet.

4.4 Le subventionnement

En dehors des dotations obligatoires prévues pour l'établissement privé Sainte Anne au titre des charges pour entretien des classes et des élèves (comptabilisées aux 6558), la totalité des interventions de la commune auprès des organismes privés est comptabilisée au compte 6574 « subventions aux associations ».

Sur la période 2017-2021, 92,6 MF CFP ont été mandatés au profit de 35 associations différentes, dont plus de 52% pour les associations scolaires (participations à la restauration essentiellement) et 29% pour les associations culturelles.

⁵¹ cf. différents besoins concourant à la réalisation d'un même projet.

Tableau n° 35 : Cartographie des subventions par domaines, en F CFP

	mandats 2017-2021	%
sport	10 870 000	11,7%
scolaire	48 482 025	52,3%
culture	27 021 430	29,2%
sauvetage en mer	2 310 133	2,5%
economie (ADIE)	3 000 000	3,2%
anciens militaires	700 000	0,8%
religieux	300 000	0,3%
TOTAL	92 683 588	100%

Source : fichier des mandats - compte 6574

La commune apporte également des concours en nature au profit de certaines associations sportives ou culturelles avec la mise à disposition de locaux (créneaux), de bus (pour le transport des sportifs entre l'aéroport et le centre sportif), ou encore de matériels. Même si aucune contribution n'est fixée, la commune veillera néanmoins à mentionner de manière précise les avantages en nature dont bénéficient les associations dans les annexes aux documents budgétaires (non fait actuellement).

4.4.1 Les demandes de subvention

En l'absence de procédure formalisée, un guide de demande de subvention par les associations a été réalisé au second semestre 2020 permettant ainsi une information identique pour l'ensemble des associations communales. Remis aux associations par l'agent en charge des affaires sportives et des infrastructures, le canevas d'un dossier de subventionnement est résumé en 9 fiches⁵² et les associations peuvent déposer des demandes tout au long de l'année. Afin d'améliorer le pilotage budgétaire de la commune et permettre aux associations de bénéficier d'une subvention plus tôt dans l'année, une fixation de la campagne de subventionnement au premier trimestre est préconisée par la Chambre.

⁵² Fiche 1 : Liste des pièces à fournir au dossier de demande de subvention ; Fiche 2 : Identification de l'association. ; Fiche 3 : Lettre de demande de subvention ; Fiche 4 : Présentation du projet ; Fiche 5 : Budget prévisionnel de l'action ; Fiche 6 : Attestation sur l'honneur ; Fiche 7 : Bilan financier ; Fiche 8 : Bilan moral ; Fiche 9 : Note explicative sur le bilan financier et moral.

Si ce guide est structurant et complet, le contrôle sur place effectué sur un échantillon de 15 dossiers pour les subventions accordées en 2020 et 2021 (cf. constitution des demandes et restitution de l'usage de la subvention) révèle des dossiers globalement satisfaisants sur la partie juridique (statuts, PV des assemblées générales (AG), liste du bureau à jour...) mais encore incomplets sur la partie financière (ex : l'association de pétanque a transmis un budget prévisionnel erroné ; l'école Sainte Anne ne communique pas les éléments financiers pour retracer les charges et produits de la cantine) ou le rapport moral du président (à l'exception de l'association pour le droit à l'initiative économique (ADIE) et l'association de sauvetage en mer qui retracent systématiquement l'activité). De même un travail d'harmonisation des dossiers est encore à mener puisque, nonobstant les fiches « types » produites par la commune, des associations utilisent encore des supports libres, avec des informations moins complètes, et qu'un double classement subsiste entre les dossiers dématérialisés et ceux en version papier.

Aucune délibération ne fixant le cadre de la politique de subventionnement poursuivi par la commune, au vu des éléments figurant dans le guide, les objectifs de la commune sont génériques afin de soutenir les initiatives menées par les associations déclarées qui participent activement au dynamisme local et contribuent au développement éducatif, culturel, social et sportif des habitants de la commune⁵³. Afin d'objectiver les décisions, la commune gagnerait à préciser davantage ses objectifs généraux avec des critères plus précis comme par exemple un seuil d'adhérents, ou encore des critères qualitatifs ou financiers pour les manifestations et activités organisées au sein de la commune.

4.4.2 Le contrôle des subventions accordées

Pour les subventions les plus importantes qui concernent essentiellement le comité des fêtes et les deux associations chargées de la restauration scolaire (Coopérative de l'Internat du CSP d'Atuona et Ecole des Sœurs Sainte Anne), la commune établit une convention.

Pour la restauration scolaire, le calcul de la subvention est basé sur le nombre d'enfants recensés dans les écoles et un forfait théorique par élève, dont le montant n'a su être expliqué par la commune. (Cf. reconduction systématique du même forfait depuis plusieurs années).

Au-delà de la mention d'une obligation de compte rendu moral et financier sur le fonctionnement de la cantine et une obligation générale de bonne gestion, les conventions avec les écoles pourraient également contenir des objectifs de qualité pour la restauration des enfants ou des objectifs chiffrés de maîtrise des dépenses.

⁵³ « La commune entend ainsi poursuivre les objectifs suivants : dynamiser la vie associative et l'animation de quartier ; favoriser la dynamique de cohésion sociale ; poursuivre sa politique d'aides aux personnes les plus démunies ; promouvoir et valoriser l'image de la commune. La commune soutient, le cas échéant, les projets ayant un rayonnement local, voire national. »

Tableau n° 36 : Associations de restauration conventionnées, en F CFP

	2017	2018	2019	2020	2021	total
Coopérative de l'Internat du CSP d'Atuona	4 780 650	2 192 400	4 232 550	4 110 750	8 830 500	24 146 850
Ecole des Sœurs Sainte Anne	3 075 450	4 734 975		4 628 400	7 856 100	20 294 925

Source : commune.

Le cas de l'association gérant la médiathèque est à signaler puisque les locaux sont communaux, que du personnel communal y est affecté, et qu'une convention de fonctionnement prévoit que la plupart des dépenses de fonctionnement ou d'infrastructure sont à la charge de la commune (sauf entretien des jardins, achats de consommables ou petits matériels pour le bureau). De surcroît, l'analyse du bilan effectué de l'année 2020 et des pièces récapitulatif les mouvements bancaires de l'association met en exergue plusieurs virements pour rembourser des membres du bureau (présidente essentiellement) suite aux avances sur leurs deniers personnels. La Chambre rappelle qu'une association dispose de ses propres moyens de paiement et qu'une stricte étanchéité des comptes bancaires est à appliquer.

Cette association ayant récemment étendu en 2022 son objet à la formation des habitants pour la préparation aux concours, ou encore la prise en charge des frais de déplacement des candidats⁵⁴, il conviendrait de réexaminer le bien fondé de continuer à la subventionner pour son activité de « médiathèque » dès lors que la commune supporte déjà la quasi-totalité des frais généraux et charges de personnel.

En conclusion, un renforcement des processus de contrôle des subventions s'impose.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

N'ayant pas procédé à l'intégration du personnel communal dans les délais initialement prévus par les textes, l'organisation de la commune et la gestion du personnel sont restées embryonnaires jusqu'à peu. La commune doit désormais se doter d'outils de gestion RH (tableaux de bord, tableau des effectifs et des emplois, bilan social), procéder au juste niveau de recrutement (cadres de proximité) et développer les compétences du personnel (plan de formation). Le nombre important de travaux en régie effectués, ainsi que l'exploitation d'une carrière sont des facteurs d'accident qui nécessitent de renforcer la prévention des accidents (DUERP, responsable prévention).

La mise en place de dispositifs de contrôle pour la gestion des véhicules et le subventionnement aux associations professionnaliserait davantage la gestion communale. Une montée en compétence de l'achat public apparaît aussi indispensable afin de s'affranchir progressivement des prestataires accompagnant la commune.

⁵⁴ Actions permises en 2022 à partir du versement d'un boni de liquidation d'une autre association dissoute « te pua hou » ayant profité à une cinquantaine de personnes en juin 2022.

5 LES SERVICES PUBLICS ENVIRONNEMENTAUX

5.1 Des services publics environnementaux confrontés aux mêmes problèmes

5.1.1 Des dépenses non intégralement transcrites dans les budgets annexes

Les délibérations n° 04/2011 du 18 février 2011⁵⁵ et n° 03/2011 du 18 février 2011⁵⁶ approuvaient la mise en place de budgets dédiés à la gestion des services publics environnementaux afin d'affecter « toutes les dépenses afférentes à ces services ». Ces budgets ne sont toutefois pas exhaustifs pour la période sous revue puisque :

- aucune charge de personnel ne figure dans les budgets annexes eau et collecte des déchets alors qu'en moyenne 4 personnels rémunérés sur le budget principal travaillent au profit du service hydraulique et 2 personnels rémunérés sur le budget principal exercent en partie pour le service des ordures ménagères ;

- les charges de carburant et d'entretien des matériels roulants pour les missions effectuées dans le cadre de ces deux budgets ne sont plus enregistrées depuis 2019 et sont imputées sur le budget principal ;

De même, aucun emprunt n'apparaît dans les comptes annexes du budget eau, alors que le budget principal s'est endetté de 85 MF CFP en 2018 pour financer des dépenses d'équipement du budget principal et aussi du budget annexe de l'eau. Dans ces conditions, la prise en compte d'une quote-part de l'emprunt sur le budget annexe de l'eau apparaît indispensable pour déterminer la réalité des coûts de ce service. Le montant des redevances ne doit pas être déterminé uniquement sur les charges de fonctionnement, mais en prenant en compte également les dépenses d'équipement de ces services.

Afin d'améliorer la sincérité budgétaire, il convient de retranscrire l'intégralité des coûts de fonctionnement des services industriels et commerciaux dans les budgets annexes.

La Chambre recommande une plus grande rigueur dans la tenue des budgets annexes afin que ces derniers reflètent le plus sincèrement possible les coûts de ce service et les performances de gestion de la collectivité. L'analyse financière de ces deux budgets n'est en l'état pas possible.

Recommandation n° 9 : retracer, dès 2023, exhaustivement les coûts des services environnementaux dans les budgets annexes dédiés

⁵⁵ Portant création de la régie communale en charge du service public de distribution d'eau potable.

⁵⁶ Portant création de la régie communale en charge du service public de collecte et de traitement des déchets ménagers.

En réponse à la Chambre, l'ordonnateur a signalé que le travail d'identification des coûts des services environnementaux avait été réalisé et pris en compte au budget primitif 2022. La Chambre en prend acte.

5.1.2 Un défaut d'information des usagers du service

Pour les services environnementaux, les relations avec les usagers doivent se fonder sur un règlement de service fixant les droits des abonnés, notamment celui d'être informé, et leurs obligations, parmi lesquelles celle de payer le prix du service rendu. Un tel document doit définir en fonction des conditions locales, les prestations assurées par le service ainsi que les obligations respectives de l'exploitant, des abonnés, des usagers et des propriétaires. Bien qu'il s'agisse d'une obligation prévue à l'article L.2224-12 du CGCT, aucun règlement de service n'a été adopté par la commune pour le service de l'eau et celui des ordures ménagères.

Le maire doit également présenter au conseil municipal un rapport annuel sur le prix et la qualité du service public (RPQS) destiné notamment à l'information des usagers. Expressément prévu par l'article L.2224-5 du CGCT pour les services de l'eau et de l'assainissement, un tel document est également à effectuer dès lors que la commune assure le service public de collecte, d'évacuation ou de traitement des ordures ménagères. Le rapport et les avis du conseil municipal sont mis à disposition sur place à la mairie dans les quinze jours par voie d'affiche. Sur la période sous revue, aucun rapport n'a été réalisé sur les deux services.

Dans ces conditions, la Chambre ne peut que recommander à la commune, pour chaque service environnemental, d'adopter un règlement et de procéder à un RPQS.

Recommandation n° 10 : produire, dès 2023, les règlements et RPQS selon les normes attendues

L'ordonnateur a précisé que le DGS s'était rapproché de ses homologues d'autres communes pour obtenir des exemples de règlement de service et de RPQS afin de produire ces documents pour la fin de l'année 2023. La Chambre prend acte de cette démarche et invite la commune à aboutir à leur réalisation.

5.2 Le service public de l'eau

Bien que possédant des ressources hydriques importantes avec des sources et des cours d'eau du fait de son statut d'île haute, la potabilisation et la distribution de celle-ci pour l'ensemble des habitants de la commune restent un défi de taille, notamment sur le plan financier, car certains villages éloignés ne comptent que quelques dizaines d'habitants.

5.2.1 La présentation du réseau

21 captages en service alimentent 8 secteurs indépendants de distribution⁵⁷ et des fontaines publiques. Hormis la présence d'un décanteur lamellaire sur le réseau «lotissement», aucun pré-traitement ni de système de désinfection de l'eau sur les réseaux n'existe.

5.2.1.1 La non réalisation des travaux prévus au SDAEP

Le schéma directeur d'alimentation d'eau potable (SDAEP) élaboré en 2002, puis actualisé en 2013 prévoyait, en vue de la potabilisation de son eau, notamment :

- la mise en service d'une nouvelle ressource de qualité sur le site de Kokoma⁵⁸ ;
- la réfection et la mise à niveau du stockage sur le réseau Lotissement ;
- la rénovation du réseau sur le secteur Lotissement pour atteindre un rendement satisfaisant.

Ces opérations étaient un préalable à la mise en service d'une unité de traitement d'eau potable efficace et correctement dimensionnée.

Les travaux de captage de la source de Kokoma, à la place de celle de Taaoa, pour un coût en principe entre 221 et 248 MF CFP (hors taxes), suivant les tracés choisis par le maître d'ouvrage, et une durée de réalisation de 13 mois étaient une première étape fondamentale pour le réseau Lotissement. La commune devait néanmoins réaliser diverses études (dont un suivi quantitatif et qualitatif de la ressource sur une durée de 1 an) avant d'entreprendre la réalisation de la station de traitement et de potabilisation.

Les études rendues fin 2018 ayant mis en exergue des doutes sur le potentiel de la ressource de Kokoma dès 2019, les travaux n'ont pas été initiés. En novembre 2020, suite à la pose d'un compteur volumétrique sur la canalisation en aval du captage de Kokoma, l'analyse des débits d'eau avant exploitation a confirmé une moyenne de débit de **0,38 m³/h** seulement qui ne permet pas l'exploitation de la ressource.

Le projet d'exploitation de la ressource de Kokoma a donc été abandonné et de nouvelles études initiées pour la recherche d'autres ressources sur Atuona. En décembre 2020, les études de caractérisation des performances et des propriétés hydrauliques de l'aquifère de 5 sites potentiels ont été réalisées par essais de pompage et mesure des débits des affluents des rivières de Vaioa et Tahauku en amont de chaque site. Devant les résultats positifs, la commune a définitivement abandonné le projet d'exploitation de la ressource de Kokoma et décidé la réalisation d'une galerie/tertre drainant afin de recueillir les eaux souterraines et/ou superficielles.

⁵⁷ Zone 1 Atuona, zone 2 Taaoa, zone 3 Puamau, zone 4 Hanapaaoa, zone 5 Hanaiapa ; zone 6 Nahoe ; zone 7 Motuua ; Zone 8 aéroport.

⁵⁸ Lors de la campagne réalisée entre le 25 avril 2012 et le 10 mai 2013, la DIPAC avait mis en valeur la régularité du débit et la faible turbidité des captages de Kokoma. Le schéma directeur de 2013 préconisait l'utilisation de cette ressource pour un débit quotidien de 360m³/j. Cette ressource devait permettre à terme d'alimenter à elle seule l'ensemble du secteur desservi par le réservoir Lotissement.

En décembre 2021, la commune a construit une première galerie drainante (financée en partie sur fonds propres) sur le site de Vaioa, et procédé à la mesure de débit en sortie (20 litres par seconde) qui s'est révélée satisfaisante.

En passant d'un système de captage de source, à celui de tranchées drainantes, la subvention obtenue au contrat de projet 2017-2020 de 340 MF CFP⁵⁹, déjà prolongée une fois a été définitivement perdue faute de début d'exécution dans les délais impartis et pour cause de changement d'objet.

Inscrit au contrat de projet Etat-Pays-Communes, la commune, après avoir obtenu une subvention de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) pour la pose des conduites (arrêté n° HC-2022-16 SAIM à hauteur de 31,9MF CFP) escompte encore une subvention de la délégation pour le développement des communes (DDC) pour les réservoirs de stockage

Une nouvelle étude sera lancée dans les 12 prochains mois pour la réactualisation du SDAEP sur la base de données plus fiables selon la mairie.

5.2.1.2 Le déploiement des fontaines publiques

La municipalité étant dans l'incapacité d'acheminer l'eau potable chez les particuliers, une autre solution reposant sur des citernes libres d'accès et un système de robinetterie, a été développée ces dernières années pour que les habitants puissent se servir en eau potable.

5 fontaines publiques alimentées par les réseaux et dotées de filtration et désinfection au chlore sont mises gratuitement à disposition des habitants :

- 2 fontaines publiques installées en 2017, alimentées par le réseau d'eau d'Atuona, situées près du centre scolaire primaire et du complexe sportif ;
- 2 autres fontaines publiques⁶⁰ installées en 2019, alimentées par le réseau communal et situées, l'une à Taaoa, à proximité de l'école, l'autre au centre du village de Hanaiapa ;
- 1 nouvelle fontaine publique installée en 2022 dans le secteur du lotissement communal (non encore inaugurée au moment du contrôle).

⁵⁹ Pour cette ressource de Kokoma, des financements conséquents pour une opération de 340 000 000 F CFP avaient été sollicités au contrat de projet en octobre 2017 et obtenus en octobre 2018 (arrêté n° 1990 CM du 11 octobre 2018 approuvant l'attribution d'un concours financier en faveur de la commune de Hiva Oa pour les travaux d'alimentation en eau potable de KOKOMA, stockage et amélioration du rendement sur le secteur lotissement.) Le contrat de projet 2017-2020 est aujourd'hui clôturé.

⁶⁰ Les fontaines en 2019 ont été permises dans le cadre d'un partenariat financier avec une la sénatrice qui a consacré 2,98 millions F CFP de sa réserve parlementaire. En contrepartie de ce financement, la municipalité s'est engagée à prendre à sa charge le financement d'un second poste pour une somme équivalente.

Des prélèvements réalisés en 2017 et 2020 sur les réseaux de distribution par le centre d'hygiène et de salubrité publique (CHSP) ont constaté que les réseaux n'étaient pas désinfectés. Les résultats des analyses précisent une eau de mauvaise qualité due à la contamination des ressources superficielles et à l'absence de dispositifs de traitement de l'eau. La commune n'ayant de surcroît jamais procédé aux autotests, pourtant obligatoires ⁶¹, l'eau est supposée et déclarée non potable sur l'ensemble du réseau, y compris les fontaines publiques (ajout d'une mention « non potable » sur les fontaines à partir de 2020).

La commune a sollicité la Polynésienne des eaux en septembre 2021 afin de bénéficier d'une mission d'assistance technique. Cette mission, prévue en octobre 2022, devait comporter la mise à jour de la formation des agents communaux à l'entretien des fontaines et la formation aux techniques et procédures d'autocontrôles.

La Chambre rappelle à la commune, en tant que gestionnaire des installations, son obligation réglementaire de contrôle, et de fournir de l'eau potable (Cf. la réglementation du Pays en matière d'hygiène des eaux destinées à la consommation humaine⁶²).

En réponse à la Chambre, l'ordonnateur a précisé que depuis la fin du contrôle sur place, la formation dispensée avait permis à l'agent de la Polynésienne des eaux de contrôler toutes les fontaines et de former le personnel communal à l'entretien et à la procédure d'auto-contrôle. Les quatre sites de production AEP existants ont été contrôlés et la mise en route d'un nouveau site effectuée. L'ordonnateur a également précisé que pour la première fois depuis leurs mises en service, il ressortait des analyses de l'Institut Malardé que 3 des 5 fontaines (Atuona CSP, Hanaiapa et nouvelle fontaine du Lotissement) délivrent de l'eau potable. Les deux autres fontaines (Taaoa et Complexe sportif) nécessitent encore le remplacement de certains éléments (cartes, filtres, sable) pour délivrer de l'eau potable. Comptant sur ses agents récemment formés, la commune s'engage à poursuivre son programme de contrôle et de réfection des fontaines non opérationnelles et à retirer les panneaux « eau non potable » une fois que la qualité de l'eau sera établie de manière régulière. La Chambre prend acte de ces avancées qui doivent conduire à terme à délivrer de l'eau potable sur la totalité de la commune.

5.2.2 Les produits d'exploitation

Les produits d'exploitation du budget de l'eau proviennent essentiellement des redevances perçues mais aussi des travaux réalisés (en cas de raccordement). En l'absence de compteur individuel, des forfaits distincts sont prévus pour les particuliers (entre 7 200 F CFP et 12 000 F CFP par an selon que distribution est à mi-temps ou à plein temps), pour les professionnels (entre 36 000 F CFP et 60 000 F CFP), ainsi que pour les exploitants et éleveurs (entre 48 000 F CFP et 72 000 F CFP selon la taille de section du tuyau). Ces tarifs n'ont pas évolué depuis 2019⁶³.

⁶¹ En application de l'article 3 de la délibération n°99-178 APF du 14 octobre 1999 modifiée, les eaux distribuées sont supposées et déclarées non potables en cas de non-respect du programme de contrôle par l'exploitant.

⁶² Cf. la délibération n°99-178 APF du 14 octobre 1999 et ses arrêtés d'application n°1639 et 1640 CM du 17 novembre 1999.

⁶³ Cf. délibération n° 22/2019.

Bien que les redevances facturées par la commune ne cessent de progresser sur la période 2017-2022 compte tenu d'une actualisation progressive du nombre de redevables, et que la facture soit remise par la police municipale, la commune rencontre des difficultés à concrétiser ces produits. En moyenne, seules 38% des sommes exigibles ont été réglées dans les délais fixés par la commune (entre 3 mois et 8 mois selon les années) et les taux de recouvrement global de la période 2017-2021 (cf. somme des paiements directs auprès de la commune et recouvrement effectué par la comptable) sont en moyenne de 55% sur les cinq dernières années.

Tableau n° 37 : Part des impayés et taux de recouvrement, en F CFP

Exercice de référence	Nombre d'abonnés	Total des redevances	Date limite de paiement	Impayés après la date limite de paiement		Reste à recouvrer en juillet 2022 (20 717 600 Fcfp)		Taux de recouvrement global en juillet 2022
				Montant en Fcfp	Taux	Montant en Fcfp	Taux	
2017	621	9 246 200	30/11/2017	4 668 600	50%	2 676 800	29%	71%
2018	624	9 299 400	30/11/2018	5 926 400	64%	3 878 800	42%	58%
2019	621	9 280 400	08/11/2019	6 389 000	69%	5 222 800	56%	44%
2020	630	9 308 400	31/12/2020	5 657 200	61%	4 303 000	46%	54%
2021	631	9 379 200	30/11/2021	6 247 600	67%	4 636 200	49%	51%
2022	638	9 406 800	31/10/2022	so	so	so	so	so
Moyenne	628	9 320 067		5 777 760	62%	4 143 520	45%	55%

Source : liste des factures et des impayés 2017-2022 de la commune et restes à recouvrer 2022 de la TDA

Dans ces conditions, les créances des redevables de l'eau ne cessent d'augmenter sous la période sous revue, passant de 5,2 MF CFP au 31 décembre 2017 à 22 MF CFP au 31 décembre 2021 selon les comptes de gestion.

Au vu de la qualité des redevables, une action ciblée sur la vingtaine d'abonnés que représentent les administrations, entreprises et autres professionnels ainsi que sur la trentaine d'abonnés que sont le personnel communal et les élus⁶⁴, permettrait de recouvrer près d'un quart des recettes manquantes (environ 5MF CFP sur les 20,7 MF CFP restant à recouvrer en juillet 2022).

⁶⁴ 286 800 F CFP d'impayés concernent 13 élus et 774 600 F CFP concernent 19 agents.

Devant ces chiffres, la commune a précisé engager prochainement une campagne de recouvrement progressif de l'ensemble des impayés des factures d'eau, en ciblant dans un premier temps les entreprises privées et les services institutionnels concernés, puis dans un second temps les particuliers (lettres de rappel). Si cette initiative n'était pas suffisante, la Chambre préconise de demander au comptable d'appliquer le dispositif de la compensation légale. Les compensations peuvent être pratiquées sur la paie des employés communaux ou encore lors de paiements des factures à des entreprises redevables. Cette procédure, régie par les articles 1289 et suivants du code civil permet, lorsque deux personnes se trouvent débitrices l'une envers l'autre, d'éteindre leurs dettes réciproques. Elle figure expressément dans les modes d'action offerts à un comptable public⁶⁵. Ainsi, pour les élus actuels / agents communaux / entreprises débitrices, cette compensation permettrait de réaliser un apurement simultané, total ou partiel.

D'autres mesures coercitives peuvent être envisagée telles que des majorations en cas de non-paiement avant la date limite fixée. Par ailleurs, la mise en place de moyens de paiement supplémentaires comme le prélèvement automatique ou encore le paiement en ligne est une solution permettant d'améliorer le recouvrement en phase amiable.

5.2.3 Les investissements

La commune n'a réalisé depuis 2017 que 61 MF CFP de dépenses d'équipement et ce, au 31 décembre 2021. Ces dépenses, qui concernent essentiellement des opérations décidées entre 2015 et 2017, ont été pratiquement couvertes par les subventions d'investissement reçues (53 MF CFP).

⁶⁵ Aux termes de l'instruction codificatrice NOR BCRZ1100057J du 16 décembre 2011 relative au recouvrement des recettes des collectivités territoriales et des établissements publics locaux, « la compensation opérant de plein droit, même à l'insu des débiteurs, le comptable doit l'opposer toutes les fois où les conditions en sont réunies sans qu'il soit besoin que le titre de recettes ait été rendu exécutoire ou que l'ordonnateur ait autorisé les poursuites (CE,12 mars 1999, commune de Bayeux, req.182411 183083 ; inst.99-060-M0-M2-M31 28-05-99 ; CE, 29 janvier 1988, Cregut, req. 41928) ;

Tableau n° 38 : Dépenses d'équipement du budget « eau », en F CFP

		2017	2018	2019	2020	2021
		mandats	mandats	mandats	mandats	mandats
200406	travaux hydrauliques 1ere tranche AE	-				
201101	etudes révision SDEP	-				
201502	acquisition de 2 unités de traitement d'eau	5 382 505				
201602	adduction kokoma		198 258	39 313	12 121 480	23 527 796
201701	acquisition matériel hydraulique					
201702	fourniture installation de 4 unités		5 461 694	225 838	416 267	
201703	acquisition réservoirs eau pour vallées		4 339 200	2 453 167		
201704	rénovation réseau hydraulique te iviete					
201801	acquisition matériel hydraulique					
202001	acquisition et pose de 2 unités de traitement					5 244 844
202002	acquisition véhicule de service					
202003	acquisition unités de traitement de l'eau					
202101	acquisition compteurs d'eau					
202102	mise aux normes bouches incendie					1 504 504
	TOTAL	5 382 505	9 999 152	2 718 318	12 537 747	30 277 144

Source : comptes de gestion et annexe comptes administratifs

Après la réalisation de la galerie drainante de Vaioa, terminée en janvier 2022 et connectée à l'ancien réseau d'adduction en juin 2022, deux opérations sont encore nécessaires pour terminer l'amélioration de l'adduction en eau et du stockage :

- relier par un nouveau réseau la tranchée drainante de Vaioa au bassin principal du village d'Atuona (haut du lotissement)⁶⁶ pour 43 MF CFP (dont 11 MF CFP sur fonds propres) ;
- sécuriser l'adduction en eau en réalisant un second réservoir de grosse capacité.⁶⁷

L'autre projet majeur consiste à poser, concomitamment à l'installation de conduites, les 300 compteurs d'eau acquis récemment pour responsabiliser chaque abonné sur sa consommation. Le reliquat des compteurs à poser sera effectué ultérieurement.

5.3 Le service public de la collecte et du traitement des ordures ménagères

En application de la loi organique n° 2004-192 modifiée du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française, les communes sont compétentes pour assurer la collecte et le traitement des ordures ménagères ainsi que la collecte et le traitement des déchets végétaux. Le Code général des collectivités territoriales (CGCT) a précisé cette obligation en imposant la mise en place d'un plan prévisionnel d'équipement et de mise à niveau d'un service de la collecte et du traitement des déchets au plus tard le 31 décembre 2019.

Le droit polynésien de l'environnement, codifié dans le Code de l'environnement, impose la mise en place d'un plan de gestion des déchets et définit les conditions d'aménagement et d'exploitation des centre d'enfouissement techniques (CET).

⁶⁶ Au mois de juin 2022, un dossier de financement a été déposé auprès de l'Etat (74% DETR – 26% commune)

⁶⁷ Un autre dossier de financement (DDC 80% - commune 20%) est à déposer prochainement.

5.3.1 L'organisation du service

5.3.1.1 Collecte des déchets (ménagers et végétaux)

La commune s'était a priori dotée d'un Plan Municipal de Gestion des Déchet (PMGD) en 2010, qui n'a pas été transmis à la Chambre, et n'a jamais fait l'objet d'une actualisation.

Dans ces conditions, le service de collecte et de traitement des déchets n'est aujourd'hui pas optimisé selon une logique d'efficacité et d'efficience (ex : rationalisation des circuits, du nombre de tournées, complémentarité avec le ramassage des déchets verts...) mais uniquement par rapport aux contingences matérielles liées à la dégradation des équipements du service.

Ces derniers (qui comprenaient initialement un broyeur, un retourneur d'andain, un rouleau compacteur, deux camions benne à ordures ménagères - BOM - et un camion benne à grapin) s'étant peu à peu détériorés, le service repose au moment du contrôle sur 1 BOM de 8m³ « obsolète » de 2005 mais encore opérationnel pour les habitations situées le long des routes principales. Pour les servitudes peu accessibles, le ramassage s'effectue avec un couple tractopelle / utilitaire.

Avec la livraison prochaine⁶⁸ de deux nouveaux camions BOM d'une dimension inférieure de 5m³, plus adaptés aux routes de quartiers, la commune devrait en profiter pour repenser intégralement son système de collecte et solliciter, le cas échéant, un prestataire de service pour optimiser son fonctionnement, comme plusieurs communes de Polynésie ont déjà pu le faire. Une telle étude comprend classiquement un état des lieux (phase 1), puis l'identification des leviers d'optimisation (phase 2) et enfin un plan d'action (phase 3). Ce travail facilite une gestion plus rationnelle des déchets avec l'adoption de mesures organisationnelles (ex : création de points ponctuels de regroupements pour éviter d'aller dans les servitudes ; cartographie fine des secteurs pour éviter les doublons de trajet et de ramassage, optimisation du nombre de passage...).

Concernant les modalités de la collecte, aucune distinction n'est effectuée entre les déchets ménagers recyclables et non recyclables, et l'offre de service repose encore en partie sur une logique de demande des usagers.

⁶⁸ Marché public passé le 5 avril 2022 pour un montant de 36,1 MF CFP TTC, avec une livraison attendue courant 2023 (délai de 60 semaines à compter de la notification au 5 avril 2022).

Tableau n° 39 : Fréquence des collectes par vallée

Lieu	Fréquence de collecte des déchets ménagers (recyclables et non recyclables)	Fréquence de collecte des déchets encombrants	Fréquence de collecte des déchets ménagers spéciaux : DMS (batteries, piles et huiles)	Déchets verts	Déchets dangereux (centre médical)
	2 fois par semaine (mardi et vendredi) en porte à porte (PAP) pour les particuliers et les professionnels	en fonction des demandes exprimées par les administrés ou en même temps que les ordures ménagères.	collecte en point d'apport volontaire (PAV) à l'atelier communal ou au dépotoir Cette liste des DMS correspond à celle des déchets dont la fourniture des contenants et le fret retour est pris en charge financièrement par la Polynésie française.	En fonction des demandes exprimées par les administrés. En moyenne une à deux fois par mois.	la commune propose un déstockage annuel et un transfert sur TAHITI pour un traitement via FENUA MA »
Hanaiapa, Puamau	Une fois par mois				

Source : Commune

5.3.1.2 Traitement des déchets

A l'instar de nombreuses communes polynésiennes où il n'existe pas de Centre d'Enfouissement Technique (CET), le stockage et le traitement des déchets se fait de façon empirique, sans aucune considération environnementale. Les déchets ramassés par la commune et /ou apportés directement par les habitants sont dirigés vers un dépotoir se trouvant sur un terrain du Pays, situé près de la route de l'aéroport. Ce lieu ouvert au public, non sécurisé, est divisé en 4 zones : déchets ménagers, encombrants, déchets verts, déchets ménagers spéciaux (DMS).

Un projet de CET sans géomembrane, porté pendant plusieurs années par la commune, n'ayant jamais reçu l'aval de la direction de l'environnement (DIREN), la municipalité s'oriente désormais vers un véritable projet de CET en lien avec la Direction de l'ingénierie publique (DIP) et l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) sur les différentes modalités de réalisation⁶⁹.

Un foncier appartenant à la Polynésie française ayant été identifié, des études préalables à la réhabilitation des dépotoirs, ainsi que des études de maîtrise d'œuvre afin d'élaborer une solution technique conforme à la réglementation, sont à diligenter dans les meilleurs délais.

⁶⁹ Une première mission de terrain des agents de la DIP et de la commune de Hiva Oa a été organisée au mois de juin 2022.

5.3.2 Un service non financé

Un tel budget enregistre normalement des ressources d'exploitation. La commune d'Hiva Oa n'a pourtant jamais mis en place de redevance pour le service public de ramassage et traitement des déchets puisque dès 2011⁷⁰ le conseil municipal a décidé de surseoir dans l'immédiat à la perception de toute redevance pour les déchets.

A compter du 1^{er} novembre 2022 ⁷¹ une contrepartie sera demandée aux ménages et aux entreprises pour le ramassage des déchets, selon la fréquence du service et la qualité des usagers (distinction usagers domestiques / usagers non domestiques). Les primes annuelles s'échelonnent de 600 F CFP par an pour un usager éloigné à 6 000 F CFP pour un usager non domestique à Atuona.

La Chambre attire l'attention de la commune sur la nécessité d'affiner ultérieurement ces tarifs. En effet, selon les articles L.2333-76 et L.2333-78 du CGCT, la redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM) appliquée par les communes de Polynésie française doit être calculée en fonction du service rendu et de son coût global.

5.3.3 Les investissements

En dehors de la réalisation d'une étude pour une unité de traitement (opération datant de 2009), aucune des opérations d'équipement annoncées entre 2016 et 2021 n'a fait l'objet d'un moindre commencement d'exécution jusqu'au 31 décembre 2021.

Tableau n° 40 : Opérations d'équipement, en F CFP

		2017	2018	2019	2020	2021
		mandats	mandats	mandats	mandats	mandats
200918	réalisation d'une unité de traitement	1 267 084				
201601	acquisition matériel de collecte					
201801	acquisition de bac à déchets					
201901	installation de PAV à Hiva oa					
202001	acquisition de bac à déchets					
202002	acquisition camion BOM 5m3					
202101	acquisition camions BOM					
202102	installation de PAV					
202103	acquisition broyeur déchets verts					
202104	réalisation CET					
	TOTAL	1 267 084	-	-	-	-

Source : comptes administratifs

⁷⁰ Par délibération n° 9/2011 du 18 février 2011 fixant le montant des redevances et tarifications relatives aux deux régies municipales.

⁷¹ Délibération n° 44 du 30 août 2022 fixant le montant de la tarification de la redevance forfaitaire annuelle des abonnés pour la gestion des déchets.

5.4 L'assainissement : des équipements individuels de traitements laissés sans surveillance

Le territoire communal est a priori couvert par des unités individuelles de traitement (fosses septiques). Cette situation pourrait être satisfaisante si ces équipements existants étaient performants, de sorte qu'aucun rejet des eaux polluées ne soit versé dans les cours d'eau, où ne vienne polluer les nappes souterraines d'eau douce.

La surveillance de l'efficacité des fosses septiques est de la compétence de la commune. Or, celle-ci n'assure pas actuellement cette mission. La collecte et le traitement des eaux usées constitue pourtant une compétence communale prévue la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française.

A cet égard, celle-ci doit mettre en place un service public d'assainissement non collectif (SPANC). Ce service doit permettre la mise en œuvre de moyens de contrôles de conformité des fosses individuelles, assorti de sanctions appropriées si nécessaire. Sur ce point, la Chambre rappelle que le CGCT applicable en Polynésie française fixe un terme à la mise en œuvre de ce service : « Les communes déterminent la date à laquelle elles procèdent au contrôle des installations d'assainissement non collectif ; elles effectuent ce contrôle au plus tard le 31 décembre 2020, puis selon une périodicité qui ne peut pas excéder huit ans. »

En conséquence, la Chambre invite la commune à mettre en œuvre, dès 2023, un service public en régie d'assainissement non collectif afin de s'assurer de la conformité des installations de traitement. A défaut elle peut faire appel soit à un prestataire privé, soit solliciter le syndicat pour la promotion des communes (SPCPF) dans l'hypothèse où ce dernier s'empare de cette compétence, à charge d'avoir la volonté de modifier ses statuts.

En conclusion, un effort particulier est à mener par la commune sur l'ensemble des services publics environnementaux (eau non potable, absence de centre d'enfouissement technique, aucun contrôle de la surveillance de l'efficacité des fosses septiques) afin de ne pas fragiliser le dossier de classement des îles Marquises à l'Unesco.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Sur la période sous revue, le service de l'eau est marqué par le gel des opérations du SDAEP et l'absence d'autocontrôle par la commune sur les fontaines publiques pourtant installées au profit de la population. L'eau n'était toujours pas potable en 2022 sur la totalité de la commune même si des progrès ont été accomplis.

Le service des ordures ménagères, sans aucune redevance, a été réduit à son strict minimum pour la collecte et a souffert d'un manque d'investissement sur la période.

Le coût des services publics environnementaux de l'eau et des ordures ménagères n'est pas retracé dans les budgets annexes pourtant créés dès 2011 puisque le budget principal supporte l'ensemble des dépenses de personnel, une grande part des charges générales et même les emprunts pour les opérations relatives l'eau.

Sans règlement de service, ni de rapport sur la qualité de service, les usagers ne sont pas suffisamment informés sur les modalités et le niveau des services communaux.

6 DES RISQUES JURIDIQUES ET PRINCIPES DEONTOLOGIQUES A AFFIRMER

6.1 La notion de conflit d'intérêts et sa problématique locale

6.1.1 La notion juridique

L'article 2 de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique définit la notion de « conflit d'intérêts » comme « *toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction* ».

Cette définition met en évidence 3 critères du conflit d'intérêts :

- le responsable public (élu) doit détenir un intérêt ;
- cet intérêt peut être direct (une autre activité professionnelle) ou indirect (l'activité professionnelle du conjoint), privé (la détention d'actions d'une entreprise) ou public (un autre mandat électif), matériel (une rémunération) ou moral (une activité bénévole ou une fonction honorifique).

- cet intérêt doit interférer avec l'exercice d'une fonction publique. L'interférence peut être matérielle (une activité professionnelle spécialisée dans un certain secteur), géographique (les intérêts détenus dans une commune) ou temporelle (des intérêts passés). Cette interférence doit « *influencer ou paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction* ». Ce critère implique d'examiner l'intensité de l'interférence au cas par cas : il y a un conflit d'intérêts quand l'interférence est suffisamment forte pour soulever des doutes raisonnables quant à la capacité du responsable public pour exercer ses fonctions en toute objectivité.

Afin d'éviter de telles situations, la loi du 11 octobre 2013 a mis en place un double système déclaratif : déclaration d'intérêts et déclaration de situation patrimoniale. Pour le bloc communal, les obligations s'imposent uniquement aux maires des communes de plus de 20 000 habitants.

6.1.2 Sa problématique locale

La maire en fonction étant également représentante de l'Assemblée de la Polynésie française (APF), sa déclaration d'intérêts déposée le 6 juillet 2020 est consultable sur le site de la haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATPV). Ce document ne déclare aucune activité professionnelle pour son conjoint alors que ce dernier, est enregistré à l'institut de la statistique de la Polynésie française (ISPF) sous le numéro 115238 avec toujours deux établissements actifs à Atunoa : un pour la culture de fruits tropicaux et subtropicaux et l'autre pour la construction de maisons individuelles.

Sur ce point, l'ordonnateur a précisé que, bien que ses établissements d'agriculture et de bâtiment soient toujours ouverts à l'ISPF, ils ne faisaient plus l'objet d'activité depuis une longue période et que son conjoint était retraité depuis le 1er mai 2022. La radiation de ces établissements serait en cours.

En milieu insulaire, une telle déclaration atteint toutefois ses limites puisqu'elle n'inclut que les intérêts du conjoint, alors que les autres membres de la famille de l'élu (parents, frères, sœurs, enfants) peuvent également être des acteurs économiques importants de l'île. Ainsi, la consultation du fichier de la Chambre de Commerce, d'Industrie, des Services et des Métiers (CCISM) pour les élections de 2022 comptabilise à Hiva Oa 3 entreprises avec des dirigeants ayant le même nom que le nom d'épouse du maire et 8 entreprises avec des dirigeants ayant le même nom que le nom de jeune fille du maire. Dans la pratique, le déport reste la principale technique permettant de prévenir les conflits d'intérêts pour les élus locaux, en leur qualité d'exécutif ou de titulaire d'une délégation de fonctions et/ou de signature. A ce titre, la Chambre constate que Mme le Maire, qui siège à la commission consultative d'implantation des stations de distribution de carburants (CISDC) selon la composition prévue par la délibération n° 97-128 APF du 24 juillet 1997⁷², ne s'est pas déportée et a émis un avis favorable lors de la séance du 25 mars 2021. Cette dernière concernait l'implantation d'un dépôt d'hydrocarbures à Hiva Oa sur la parcelle A2366 d'une surface de 17780 dont le propriétaire a le même nom que le nom de jeune fille du maire⁷³. En réponse à la Chambre, l'ordonnateur a précisé qu'aucun des travaux n'ayant démarré dans le délai d'un an, l'arrêté en question était caduc depuis le 28 avril 2022. Dans le cas où la CISDC serait convoquée à nouveau sur ce sujet, Mme le maire s'engage à se déporter strictement comme le prévoit la réglementation, ce qu'elle n'avait pas fait la première fois.

Outre les élus, la prévention des conflits d'intérêt devrait également s'appliquer aux agents publics⁷⁴. En l'espèce, le chargé de mission recruté a exercé précédemment au sein d'un cabinet d'études local qui a réalisé en 2021, soit avant son recrutement, pour 1,11 MF CFP de prestations au profit de la commune (son seul client parmi les différents prospects initiés). Malgré son recrutement par la commune début janvier 2022, la commune a commandé le même mois des travaux de modification d'une insertion paysagère (pour 297 416 F CFP) auprès de ce cabinet dont il reste toujours actionnaire à 49%.

⁷² Réglementant l'implantation des stations de distribution de carburant.

⁷³ cf. le site internet du cadastre.

⁷⁴ Par analogie avec l'article L.121-4 du Code général de la fonction publique qui pose le principe intangible selon lequel « L'agent public veille à prévenir ou à faire cesser immédiatement les situations de conflit d'intérêts défini à l'article L. 121-5 dans lesquelles il se trouve ou pourrait se trouver. ».

Tableau n° 41 : Mandats pour le bureau d'études local en 2021 et 2022, en F CFP

Exercice	Mandat	Imputation	Nature de la dépense	Date	Montants
2021	326	6042	Conception et réalisation d'une revue	08/04/2021	442 960
2021	378	6218	Intervention volontaire service Civique	08/04/2021	39 098
2021	502	6042	Conception et réalisation d'une revue	12/05/2021	63 280
2021	519	611	Conception et réalisation-port	18/05/2021	386 460
2021	974	611	Conception et rédaction d'un guide	20/08/2021	180 800
2022	144	611	Conception et réalisation-port	04/02/2022	297 416

Source : mandats

En réponse à la Chambre, l'ordonnateur et le gérant du bureau d'étude ont considéré qu'il s'agissait d'une prestation complémentaire justifiée par l'urgence, nécessaire pour des questions de continuité et de propriété sur les clichés numériques et travaux précédents. Cette solution leur a semblé moins onéreuse qu'une reprise de la totalité des travaux.

Quel que soit les circonstances, la Chambre demande une vigilance particulière sur ce point et prend acte qu'aucun autre devis de ce bureau d'études n'aurait été proposé ni accepté par la commune depuis le recrutement du chargé de mission.

6.2 Un risque de prise illégale d'intérêts à ne pas négliger

6.2.1 La notion juridique

La prise illégale d'intérêt, définie à l'article 432-12 du Code pénal, réprime le fait, notamment pour une personne investie d'un mandat électif public, « de prendre, recevoir ou conserver, de manière directe ou indirecte, un intérêt quelconque dans une entreprise ou dans une opération dont elle a, au moment de l'acte, en tout ou partie, la charge d'assurer la surveillance, l'administration, la liquidation ou le paiement ».

6.2.2 Sa problématique locale

Au regard de ces dispositions, la Chambre a examiné le projet de déplacement de la station-service actuelle, située sur le port en zone rouge (risque d'alerte tsunami) vers un endroit plus sécurisé. En l'espèce, un arrêté n° 1704 MEF du 1^{er} mars 2022 autorise la SARL Havaiki créée le 13 octobre 2021 avec pour actionnaires la fille de Mme le maire et la concubine du DGS à implanter et exploiter une station de distribution de carburants sur la commune d'une capacité de stockage de 40 m³ sur les parcelles cadastrées A2035 et A2037 qui appartiennent au fils de Mme le maire.

L'arrêté, qui relève d'une décision du Pays et non de la commune, s'est fondé sur l'avis de la commission d'implantation des stations de distribution de carburants (CISDC) du 21 décembre 2021, où Mme le maire n'a cette fois-ci pas participé et où la commune était représentée par la 2^{ème} adjointe, en charge « de la politique sociale, de la solidarité et de la famille ».

Bien que l'obligation de déport ait été respectée, cette situation reste toutefois problématique dès lors que cette activité procurera une rente de situation à la seule société habilitée⁷⁵. Si l'ordonnateur objecte cette notion de rente de situation et rappelle que des seuils de population conditionnent l'ouverture de plusieurs stations-services, la Chambre rappelle que l'exploitant familial sera de facto en situation de monopole sur cette activité indispensable à l'ensemble de la population.

Se posera plus particulièrement la problématique de l'approvisionnement en carburant de la commune (environ 10 MF CFP par an, consommation en hausse constante) et de l'interférence entre l'action publique et les intérêts économiques familiaux d'un élu. Le simple achat de carburant hors marché auprès de cette station locale (comme cela a déjà été pratiqué dans le passé) ou encore l'attribution d'un éventuel marché public de carburant communal à la société Petropol, chargé également de l'approvisionnement en carburant de la future station-service selon le compte rendu (CR) du CISDC du 21 décembre 2021, pourrait être regardé comme étant de nature à influencer ou paraître influencer le maire dans l'exercice indépendant, impartial et objectif de ses fonctions.

Tout aussi problématique pourrait être le maintien du dispositif particulier existant depuis 2020 lors de pénurie de carburant sur l'île afin de permettre à des particuliers de ne pas se retrouver dans une situation de blocage professionnel faute de moyen de transport. Dans ce cas, la personne doit payer à la station-service la quantité de carburant pour laquelle il a été autorisé et retirer un bon d'achat qui est ensuite remis au magasinier communal. A l'issue du ravitaillement de la station-service, la commune récupère directement le carburant payé à la station par ces particuliers sur la base des bons d'achat. Cette pratique, déjà contestable en faisant intervenir un tiers privé (la station-service) plutôt que de passer par la régie (en modifiant le cas échéant son périmètre), serait encore plus critiquable s'il s'agissait demain de la station-service familiale.

⁷⁵ Selon le CR du CISDC du 21 décembre 2021, cette station devra être la seule en exploitation de l'île (à l'ouverture de la station, il est expressément prévu que l'autre station cesse son activité selon l'avis).

Si des exceptions sont prévues par le code pénal pour les communes de moins de 3 500 habitants⁷⁶, elles sont permises à concurrence d'un seuil annuel de 16 000 € (soit 1,9 MF CFP) et restent d'interprétation limitative. Une attention particulière est donc à porter sur ce point.

La Chambre recommande à la commune, au vu de ce qui précède, de renforcer son organisation afin de prévenir tout risque de conflit d'intérêts. Dans tous les cas, la réalisation d'une charte de déontologie, ou une insertion sur ce point dans le règlement intérieur serait à envisager.

Recommandation n° 11 : mettre en place, dès 2023, une organisation prévenant tout risque de conflit d'intérêts

En réponse à la Chambre, l'ordonnateur a précisé avoir pris diverses mesures depuis le contrôle pour prévenir les risques de conflit d'intérêt, notamment la mise en œuvre d'une charte de déontologie de la commune approuvée par le conseil municipal et un arrêté de déport du Maire et du DGS actant le déport de toutes les commissions extérieures, du traitement des dossiers et de tout le processus décisionnel en rapport avec la fourniture de carburant de la commune et le projet d'implantation d'une nouvelle station-service sur l'île. Une délibération a également été prise encadrant la vente directe de carburant par la régie communale conformément aux recommandations de la Chambre en cas de pénurie de carburant sur l'île afin d'éviter de passer par un tiers privé.

Si la Chambre prend acte des mesures formelles prises depuis le contrôle, le risque de conflits d'intérêt demeure un point sensible dans cette opération compte tenu des acteurs en présence qui restent identiques.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Une attention particulière doit être portée aux éventuels risques de conflit d'intérêts, notamment en veillant à ce que les élus intéressés à une affaire se déportent des procédures, et en se dotant d'une charte de déontologie pour les élus et les agents.

⁷⁶« Toutefois, dans les communes comptant 3 500 habitants au plus, les maires, adjoints ou conseillers municipaux délégués ou agissant en remplacement du maire peuvent chacun traiter avec la commune dont ils sont élus pour le transfert de biens mobiliers ou immobiliers ou la fourniture de services dans la limite d'un montant annuel fixé à 16 000 euros. »

ANNEXES

Annexe n° 1. Glossaire	76
Annexe n° 2. Réponse de Madame Joelle FREBAULT, maire de la commune de Hiva oa	77

Annexe n° 1. Glossaire

AFD	Agence Française de Développement
BOM	Benne à ordures ménagères
BP / BS	Budget primitif / Budget supplémentaire
CAF	Capacité d'autofinancement brute
CCAP / CCTP	Cahier des clauses administratives / techniques particulières
CET	Centre d'enfouissement technique
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CJA	Centre des jeunes adolescents
CMP	Code des marchés publics
CODIM	Communauté de communes des îles marquises
DCE	Dossier de consultation entreprise
DOB	Débat d'orientation budgétaire
EBF	Excédent brut de fonctionnement
FDR/BFR	Fonds de roulement / Besoin en fonds de roulement
FIP	Fonds Intercommunal de Péréquation
FPC	Fonction Publique Communale
PGA	Plan global d'aménagement
PMGD	Plan municipal de gestion des déchets
PPI	Plan pluriannuel d'investissement
PPR	Plan de prévention des risques
RAR	Restes à réaliser
RPAO	Règlement public d'appel d'offres (RPAO)
RSMA	Régiment du service militaire adapté
SDAEP	Schéma d'adduction en eau potable
SPCPF	Syndicat pour la Promotion des Communes de Polynésie Française (SPCPF)

Annexe n° 2. Réponse de Madame Joelle FREBAULT, maire de la commune de Hiva oa



RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Liberté - Égalité - Fraternité

N°11/2023 / CHO

Atuona, le 28/02/2023

Le Maire de la Commune de Hiva Oa

à

La Chambre territoriale des comptes

Objet : Réponse au rapport d'observation définitive de la CTC

Monsieur le Président,

Le rapport d'observations définitives de la CTC concernant le contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Hiva Oa de 2017 à 2022 m'a été notifié par courrier électronique le 31 janvier 2023. La possibilité m'est offerte d'apporter les compléments d'informations qui me semblent nécessaires de faire apparaître dans le rapport.

Il convient de rappeler que l'une des premières actions entreprises lors de la prise de fonction de la nouvelle équipe communale en juin 2020 a été de faire un état des lieux de la gestion et des finances communales au travers d'un audit externe. Un cabinet conseil privé a donc été sollicité et a entamé dès 2021 une mission de contrôle et d'accompagnement qui a débouché sur un rapport d'audit enrichi de préconisations dont certaines ont déjà été mises en œuvre.

Le rapport d'observation de la CTC offre un nouvel éclairage précieux qui nous permettra d'ajuster les politiques publiques et la gestion comptable et budgétaire de la commune de Hiva Oa. Nous allons reprendre point par point les recommandations et signifier l'état d'avancement de leurs mises en œuvre. Enfin nous terminerons par des observations sur certains aspects qui nous semblent discutables.

I – Des recommandations :

Recommandation n° 1 : présenter, dès 2023, un budget primitif sincère, en procédant à la juste évaluation des dépenses et des recettes

Nous prenons bien note de la recommandation de la chambre. Un important travail de révision des comptes est en cours en lien avec la trésorerie des archipels (TDA) afin que la commune présente, pour la première fois de son histoire, un budget unique et sincère à la fin du premier trimestre de l'année 2023.

Recommandation n° 2 : compléter, dès 2023, les annexes au compte administratif

Les annexes seront bien ajoutées dès le compte administratif 2022, le DGS et l'agent en charge des ressources humaines complètent actuellement le premier bilan social de la commune de Hiva Oa qui devrait être présenté en annexe du compte administratif 2022.

Recommandation n° 3 : procéder, dès 2023, à l'apurement régulier des immobilisations en cours

Recommandation n° 4 : se doter, dès 2023, d'un inventaire physique exhaustif

La commune prend bien en considération les recommandations relatives à l'apurement des immobilisations ainsi que la constitution d'un inventaire physique exhaustif qui a fait défaut à la commune de Hiva-Oa jusqu'à présent. Le long travail d'identification exhaustif de l'inventaire a commencé et devrait être achevé avant la fin de l'année 2023.

Recommandation n° 5 : mettre en œuvre, dès 2023, une procédure interne permettant la comptabilisation des travaux en régie

Pour faire suite à la recommandation, une procédure interne a été clairement établie et est accompagnée de tableaux de suivis permettant de comptabiliser de manière claire et efficiente les travaux en régie. La régularisation des travaux en régie les plus significatifs des exercices budgétaires 2020 et 2021 a été réalisée. La recommandation est d'ores et déjà appliquée.

Recommandation n° 6 : mettre en place, dès 2023, un plan de formation au profit du personnel

Comme la CTC l'a bien rappelé dans le rapport, l'ancien maire de Hiva Oa a été dans l'incapacité de conduire les opérations nécessaires à l'intégration des agents communaux à la fonction publique communale. Nous nous sommes attelés dès notre prise de fonction à rouvrir la procédure d'intégration à la fonction publique communale d'autant plus que la commune de Hiva Oa est la seule de Polynésie à avoir raté la procédure.

Suite à notre demande, une procédure exceptionnelle d'intégration a été rouverte, les agents ont été notifiés des courriers de proposition d'intégration du Maire et les arrêtés d'intégration pour les agents volontaires seront pris prochainement. Une fois cette procédure achevée et les statuts des agents harmonisés, la commune sollicitera l'accompagnement du CGF pour établir les bases d'une Gestion Prévisionnelle des Emplois et des Compétences et mettre en place un plan de formation au profit du personnel.

Recommandation n° 7 : formaliser, dès 2023, les règles relatives à l'utilisation des véhicules

Une série de documents et d'actions ont été réalisés pour permettre d'encadrer l'utilisation des véhicules communaux :

-Un règlement intérieur encadrant l'utilisation des véhicules de la commune a été formalisé comprenant en annexe une accréditation individuelle à la conduite d'un véhicule de service ainsi qu'une autorisation de remisage à domicile des véhicules de service. Ces annexes seront signées par tous les utilisateurs.

-Les autocollants à l'effigie de la commune ont été commandés et seront installés dès réception sur la totalité du parc roulant.

-Des carnets de bord sont affectés à chaque véhicule et comportent toutes les informations nécessaires au suivi de l'utilisation.

La recommandation est désormais appliquée.

Recommandation n° 8 : mettre en œuvre, dès 2023, les procédures nécessaires au respect de la computation des seuils

Un appel à candidature a été lancé sur le site du CGF pour le recrutement d'un agent de catégorie B qui sera notamment en charge des marchés publics. Ce premier appel à candidature étant infructueux, un second appel à candidature a été lancé. La commune a également sollicité une formation relative aux marchés publics auprès de la Direction de l'Ingénierie Publique qui prévoit une mission à Hiva Oa vers au premier trimestre de l'année. En outre, la commune prévoit de relancer en urgence un marché de fourniture de carburant (précédemment infructueux) dès lors que les mesures permettant de prévenir les risques de conflits d'intérêts (charte de déontologie, arrêté de déport) auront été validées par le contrôle de légalité.

Recommandation n° 9 : retracer, dès 2023, exhaustivement les coûts des services environnementaux dans les budgets annexes dédiés

Le travail d'identification des coûts des services environnementaux a été réalisé et pris en compte au budget primitif 2022. Les opérations comptables sont actuellement en cours.

Recommandation n° 10 : produire, dès 2023, les règlements de service et rapports prix qualité de service pour l'eau et la collecte des déchets

Le DGS s'est rapproché de ses homologues d'autres communes pour obtenir des exemples de règlement de service et de Rapports Prix Qualité Service afin de produire ces documents pour la fin de l'année 2023. Il ressort de ces prises de contact qu'aucune commune des Marquises ne s'astreint à cet exercice.

Recommandation n° 11 : mettre en place, dès 2023, une organisation prévenant tout risque de conflit d'intérêts

La CTC a relevé deux situations soulevant une vigilance particulière, la première concernant les élus et la seconde concernant les agents communaux.

Dans le premier cas, il convient tout d'abord de contextualiser la situation en matière de distribution de carburant sur l'île. Une problématique se pose depuis plus de dix ans au groupe PETROPOL, unique distributeur de carburant dans le groupe Sud des Marquises, à qui il est demandé de mettre en lieu sûr le dépôt de carburant et la station MOBIL attenante qui sont tous deux exposés au risque élevé de tsunamis et encombre les terre-pleins portuaires dans le cadre d'une AOT arrivant initialement à échéance en 2022. Une assise a été accordée par le Pays au groupe aux fins de mise en sécurité des cuves de carburant dans l'ancienne carrière du Port de Tahauku mais la même assise a ensuite été accordée pour l'installation d'un chantier de carénage. Le pétrolier recherche donc depuis de nombreuses années une parcelle adaptée à son activité.

Un projet s'est ensuite constitué entre le groupe PETROPOL et une société privée de l'île afin de concrétiser la mise en lieu sûr des équipements sur terrains privés. La réalisation de ce projet est conditionnée à trois étapes administratives lors desquelles la commune est consultée pour avis :

l'examen par la CISDC, le dossier de demande de PC, le dossier d'Installation Classée pour l'Environnement.

Dans la mesure où les actionnaires de la société privée ont un lien de famille avec le Maire, la CTC préconise certaines mesures afin de prévenir tout risque de conflit d'intérêts. Pour les 3 étapes susmentionnées, la commune a pris un arrêté de déport du Maire et du DGS de toutes les commissions extérieures, du traitement des dossiers et de tout le processus décisionnel en rapport avec la fourniture de carburant de la commune et le projet d'implantation d'une nouvelle station-service sur l'île.

De plus, afin de lever toute ambiguïté sur la distribution de carburant par la commune en période de pénurie de carburant à la station-service, une délibération a été prise encadrant la vente directe de par la régie communale conformément aux recommandations de la CTC.

S'agissant du risque de conflit d'intérêt concernant les agents, la CTC fait notamment référence à une commande réalisée auprès d'un bureau d'étude dont était actionnaire un agent nouvellement recruté à la commune. Le travail demandé en janvier 2022 correspondait à la modification d'un premier travail commandé au bureau d'étude en mai 2021 dont il conservait la propriété intellectuelle. Si le devis a été présenté par le bureau d'étude avant le recrutement de l'agent, la CTC relève tout de même le chevauchement de 4 jours entre la date du recrutement et l'établissement du bon de commande.

Non seulement l'agent n'intervenait plus au sein du bureau d'étude depuis son recrutement, mais cela permettait à la commune d'obtenir un livrable dans des délais contraints et à moindre coûts au regard d'une nouvelle entreprise qui aurait dû reprendre la totalité du travail effectué. Il convient de rappeler que le cout TTC de l'opération de modification en question s'élevait à moins de 300.000Fcfp. La commune n'a depuis plus fait appel au bureau d'étude concerné et ne compte pas le faire.

Cela s'inscrit dans la mise en œuvre de la recommandation de la CTC relative à la rédaction d'une charte de déontologie de la commune, créée et approuvée par délibération n°70/2022/CHO. Cette charte a pour but de prévenir les risques de conflit d'intérêts pour les élus et les agents de la commune.

II - De la gestion du personnel :

Concernant les observations du juste niveau de recrutement et de compétences, nous vous remercions d'avoir pris en compte un certain nombre des observations transmises. Cependant, vous avez maintenu certains raisonnements qui relèvent uniquement d'une logique comptable et non d'une logique qualitative (ces fameuses compétences qui font tant souvent défaut aux communes).

Ainsi, vous établissez une comparaison du salaire du nouveau DGS avant et après recrutement. Vous relevez que son nouveau salaire à la commune est plus élevé que celui de son classement au sein de son administration territoriale de départ. Mais vous refusez de prendre en compte l'emploi fonctionnel (Administrateur territorial pour l'archipel des Marquises – Tavana Hau), plus rémunérateur qu'à la commune et bénéficiant d'avantages en nature non négligeables, dont il a démissionné pour occuper la fonction de DGS pour un montant net de 486.134Fcfp.

Vous appliquez ce même raisonnement au recrutement d'un second cadre de catégorie A (à tiers temps seulement), en soulevant également la pertinence de cet apport de compétence au regard du faible nombre d'agent de maîtrise comparé au nombre d'agents d'exécutions. Là encore, vous ne retenez que l'environnement insulaire pour considérer qu'il faut réduire les cadres à compétences « intellectuelles ».

Tout autant qu'il est évident que l'on n'attire pas les mouches avec du vinaigre, les compétences et l'expérience des personnes, lorsqu'elles sont de qualité, se rémunèrent à leur juste valeur. Nous ne croyons pas qu'un fonctionnaire du Pays ou de l'Etat, s'inscrirait dans une rémunération tirée vers le bas parce qu'il officie en Polynésie française où la « strate démographique » ne peut être comparée à celle de régions bien plus densément peuplées, même Outre-mer.

Comme je vous l'ai déjà fait relever dans le rapport, permettez-moi d'insister sur les concours financiers obtenus pour les projets portés par la commune depuis mon entrée en fonction : 16 opérations réalisées ou en cours de réalisation pour un coût total de 1.023.424.950 Fcfp, dont 745.263.732 Fcfp de subventions accordées ou en passe de l'être (pour le dernier dossier transmis). Il est également important de tenir compte de l'intervention de ces cadres dans l'annulation totale de la dette de près de 300.000.000Fcfp de l'indemnité de fin de concession due par la commune au concessionnaire électrique alors même que les communes voisines des Marquises sont toujours redevables de leurs IFC.

On ne peut avoir d'un côté les services de l'Etat et du Pays qui déplorent la qualité des dossiers communaux présentés (et donc qui sont parfois rejetés) et ainsi de la faiblesse de consommation des aides disponibles, et d'un autre côté la CTC qui s'étonne d'une trop grande recherche de compétences intellectuelles pour permettre aux communes d'être plus efficaces en matière d'études et de projection.

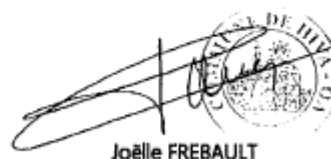
C'est pourquoi nous ne partageons pas votre analyse qui est de considérer que les compétences doivent être rémunérées au regard de la strate démographique et non au regard de la compétence apportée. Cela veut dire que les petites communes sont condamnées, quand bien même elles en ont les moyens et qu'elles s'inscrivent dans le respect de la réglementation en vigueur en termes de rémunérations, à ne pas pouvoir faire appel aux meilleures compétences. Or, vous ne pouvez ignorer les limites de la disponibilité des services de l'Etat et du Pays en matière d'assistance intellectuelle aux communes. Au regard du dynamisme actuel de la commune au sein de l'archipel, nous ne regrettons pas ce choix stratégique, surtout au sortir de 12 années d'une inactivité certaine de la commune en matière de développement de projet.

Conclusion :

Nous vous remercions pour vos observations dont nous prenons acte et sur lesquelles nous nous appuyerons pour améliorer le fonctionnement de la commune. Nous ne partageons pas toujours votre analyse de la situation qui nous paraît parfois rigide et technique mais peu en rapport avec le contexte géographique, historique et les ressources budgétaires dont nous disposons.

Au regard de l'activité et du dynamisme retrouvé de la commune au cours de nos premières années de mandats, nous sommes persuadés que les politiques menées portent leurs fruits et que nous améliorons de manière certaine le quotidien de nos administrés. Du fait de la qualité des projets initiés et des dossiers afférents, la commune atteint aujourd'hui des niveaux exceptionnels d'investissements et d'accompagnements financiers de l'Etat et du Pays au sein des communes excentrées.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes salutations distinguées.



Joëlle FREBAULT



Chambre territoriale des comptes de la Polynésie française

BP 331 - 98713 PAPEETE TAHITI

Téléphone : 40 50 97 10

Télécopie : 40 50 97 19

polynesiefrancaise@crtc.ccomptes.fr

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