

Papeete, le 8 juillet 2024

Le président

à

**Monsieur Michel Buillard
Maire de la commune de Papeete**

n° 2024-256

Envoi dématérialisé avec accusé de réception

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

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 Papeete concernant les exercices 2019 et suivants ainsi que la réponse que vous y avez apportée.

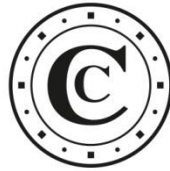
Je vous rappelle que ce document revêt un caractère confidentiel qu'il vous appartient de protéger jusqu'à sa communication à votre assemblée délibérante. Il conviendra de l'inscrire à l'ordre du jour de sa plus proche réunion, au cours de laquelle il donnera lieu à débat. Dans cette perspective, le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

Conformément à l'article R.272-111 du code des juridictions financières, le rapport d'observations définitives auquel est annexée la réponse reçue peut être rendu public par la chambre territoriale des comptes dès la tenue de la première réunion de l'assemblée délibérante suivant sa réception par la collectivité et, au plus tard, dans un délai de deux mois suivant celle-ci.

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 jointe sont transmis au haut-commissaire de la République ainsi qu'au directeur local des finances publiques de la Polynésie française.

.../...



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

COMMUNE DE PAPEETE

(POLYNÉSIE FRANÇAISE)

Exercices 2019 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés, a été délibéré par la chambre le 30 avril 2024.

TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIÈRES	2
SYNTHÈSE	5
PARAU PU'ŌHURA'A	7
RECOMMANDATIONS	9
PROCEDURE	10
INTRODUCTION	11
1 LA GOUVERNANCE DE LA COMMUNE	12
1.1 Le fonctionnement du conseil municipal	12
1.2 Les aménagements urbains et le développement des infrastructures	13
1.2.1 Le plan général d'aménagement	13
1.2.2 La gestion de la voirie	16
1.2.2.1 Les conséquences de la centralité de Papeete sur sa voirie	16
1.2.2.2 Les places de stationnement du terminal de croisière.....	20
1.2.3 L'accueil des touristes	21
1.2.3.1 La commune de Papeete : porte d'entrée maritime de la Polynésie française	21
1.2.3.2 La politique touristique communale	22
1.2.4 La planification stratégique	23
1.2.4.1 La définition des orientations stratégiques	23
1.2.4.2 Le financement des projets d'investissement	24
1.3 La gestion des ressources humaines	25
1.3.1 La gestion des effectifs.....	25
1.3.1.1 L'évolution des effectifs.....	25
1.3.1.2 Les effets de l'externalisation des prestations	27
1.3.1.3 La gestion prévisionnelle des emplois et des compétences	28
1.3.2 Le processus d'intégration dans la fonction publique communale	31
1.3.2.1 L'état des lieux de la mise en œuvre de l'intégration	31
1.3.2.2 Le coût de l'intégration	32
1.3.3 La prévention de l'absentéisme.....	33
1.3.4 Le bilan social	34
1.3.5 La formation des élus	35
1.4 La commande publique	35
1.4.1 L'organisation et le suivi de la commande publique.....	35
1.4.1.1 L'organisation mise en place pour la sélection des offres	35
1.4.1.2 Les modalités de pilotage de la commande publique	37
1.4.2 Le contrôle d'un échantillon de marchés	39
1.4.2.1 L'aménagement de la promenade de Nice.....	39

1.4.2.2	Les travaux de génie civil routier	41
1.4.2.3	La reconstruction de l'école Tamanui	43
1.4.2.4	Les denrées alimentaires pour la cuisine centrale.....	45
2	L'INFORMATION BUDGETAIRE ET LA QUALITE COMPTABLE.....	48
2.1	La qualité de l'information fournie au conseil municipal	48
2.1.1	Les rapports sur les orientations budgétaires	48
2.1.1.1	La tenue des débats d'orientations budgétaires	48
2.1.1.2	Les informations communiquées pour le débat d'orientation budgétaire	49
2.1.2	Les prévisions budgétaires	51
2.1.3	Les annexes du compte administratif	51
2.2	La qualité comptable	52
2.2.1	L'état de l'actif.....	52
2.2.2	Les frais d'études et les immobilisations financières.....	54
2.2.3	Les amortissements et les provisions	55
2.2.3.1	Les amortissements	55
2.2.3.2	Les provisions	55
2.2.4	L'intégration des travaux provisoires dans les comptes définitifs	56
2.2.5	Les travaux en régie à suivre.....	56
2.2.6	La fiabilité du résultat et la sincérité du budget	57
2.2.6.1	Les restes à réaliser.....	57
2.2.6.2	Les rattachements de produits et charges sur exercices antérieurs	58
2.3	La maîtrise des risques budgétaires et comptables.....	59
3	LA SITUATION FINANCIERE	62
3.1	L'équilibre du budget principal.....	62
3.1.1	Le résultat de la gestion.....	62
3.1.2	Les produits de gestion.....	63
3.1.3	Les charges de gestion.....	65
3.1.3.1	Les dépenses à caractère général	66
3.1.3.2	La progression des charges de personnel	66
3.1.3.3	La progression des subventions et des autres charges de gestion	68
3.2	Les investissements	70
3.2.1	Les dépenses d'investissement.....	70
3.2.2	Un fonds de roulement à mobiliser	71
3.2.3	Une trésorerie abondante.....	72
4	LES SERVICES PUBLICS ENVIRONNEMENTAUX	74
4.1	L'assainissement	74
4.1.1	Organisation de la compétence d'assainissement collectif	74
4.1.2	L'exécution des missions du service public de l'assainissement.....	76
4.1.3	La mutualisation en cours de réalisation	77
4.2	Le service public de l'eau.....	78
4.2.1	La performance du réseau	78
4.2.2	La tarification	80
4.2.3	Le contrat de concession	80
4.2.4	La préparation des prochaines échéances.....	81
4.2.4.1	Le schéma directeur de production et de distribution de l'eau potable	81

4.2.4.2 Les modalités de gestion à prévoir pour l'avenir.....	81
4.3 Le service des déchets	82
4.3.1 La situation financière du service.....	82
4.3.1.1 L'équilibre du budget annexe	82
4.3.1.1 Des impayés significatifs.....	83
4.3.1.2 Une trajectoire d'équilibre budgétaire à engager.....	83
4.3.2 L'activité du service	85
4.3.2.1 L'organisation du service	85
4.3.2.2 La performance du service	85
5 LA GESTION DES ECOLES COMMUNALES	89
5.1 La situation budgétaire	89
5.1.1 Les charges de fonctionnement	89
5.1.2 L'absence de répartition intercommunale des charges de fonctionnement.....	91
5.2 La restauration scolaire	93
5.2.1 L'internalisation du service	93
5.2.2 Les coûts des repas	94
5.2.3 La nature des repas distribués	95
5.2.3.1 La promotion des produits locaux	95
5.2.3.2 La satisfaction des élèves	96
ANNEXES.....	99
Annexe n° 1. Tableau de suivi de la mise en œuvre des recommandations du précédent rapport de la Chambre.....	100
Annexe n° 2. Tableau récapitulatif des recommandations proposées et de leur mise en œuvre au cours de la procédure du contrôle des comptes et de gestion du présent rapport.....	102
Annexe n° 3. Réponse de M. Michel BUILLARD, Maire de Papeete	104

SYNTHÈSE

La Chambre territoriale des comptes de Polynésie française a inscrit à son programme 2023, le contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Papeete et a procédé à ce contrôle en application de l'article L.272-5 du code des juridictions financières. L'examen des comptes du présent contrôle couvre les exercices comptables 2019 à 2023 et l'examen de sa gestion porte jusqu'à la période la plus récente.

La commune de Papeete concentre une bonne partie de l'activité économique ainsi que l'essentiel de l'activité administrative de la Polynésie française. D'une manière générale, pour gagner en transparence, la stratégie qui guide l'action de la commune de Papeete mérite d'être formalisée alors que de fortes attentes existent tant pour la gestion de sa voirie, que pour le désenclavement des quartiers prioritaires ou encore pour le tourisme. La Chambre recommande l'adoption du nouveau plan d'aménagement et la formalisation d'une stratégie de développement dans le courant de l'année 2025. Plus largement, la commune de Papeete gagnerait à entamer des travaux pour élaborer et adopter un projet de territoire en lien avec les communes limitrophes afin de construire une dynamique de développement collective et préfigurer de nouveaux projets à l'échelle intercommunale.

La situation budgétaire de la commune de Papeete est en légère dégradation en 2023 par rapport à 2022 et la Chambre invite la commune de Papeete à être vigilante sur la progression des charges de personnel afin que leur part ne dépasse pas un taux de 60 % des charges de gestion. La situation financière reste cependant positive et la commune dispose d'un fonds de roulement de 2,5 Md F CFP qui devrait faciliter la mise en œuvre d'un programme pluriannuel d'entretiens et d'acquisition de nouveaux équipements qui devrait être adossé à la stratégie communale.

La Chambre invite, par ailleurs, la commune de Papeete à porter une attention particulière à la qualité des documents budgétaires et comptables et rappelle qu'ils doivent être établis de manière exhaustive, ceux-ci ayant vocation à éclairer le conseil municipal et le public. La Chambre invite, également, la commune de Papeete à renforcer la maîtrise des risques comptables.

La commande publique fait l'objet d'une gestion centralisée, source d'une meilleure maîtrise des risques qu'une gestion décentralisée. La Chambre recommande le respect systématique des règles que la commune s'est fixée et qui la conduise à mettre en concurrence les fournisseurs pour tous les achats supérieurs à 100 000 francs H.T. Par ailleurs, pour améliorer la performance de sa commande publique, la commune de Papeete doit mieux définir ses besoins ainsi que ses estimations financières prévisionnelles, notamment pour les marchés de travaux.

Le rendement du réseau d'eau potable s'est amélioré depuis 2019 et s'établissait à 71 % en 2022 et devrait s'élever à 73 % en 2023. La qualité de l'eau ne pose aucune difficulté et le réseau est stable, sans coupure inopinée. La commune de Papeete devrait désormais fixer une cible de rendement du réseau d'eau potable à 80 % au concessionnaire d'ici à 2032, date de fin du contrat de concession. Dans un contexte où une mutualisation est en cours pour l'assainissement avec les communes de Arue et Pirae, la Chambre invite la commune, dans un second temps, à étudier la possibilité de mutualiser son réseau d'eau potable avec les communes limitrophes.

La commune de Papeete dispose d'un budget annexe pour la gestion des ordures ménagères, dont l'équilibre est assuré par une subvention du budget principal qui a progressé de 40 % depuis 2019. La commune a mis en place depuis 2024, une nouvelle grille tarifaire qui devrait permettre d'améliorer la situation financière du service. La Chambre recommande à la commune de poursuivre les actions visant à atteindre l'équilibre en autonomie du budget annexe.

De plus, la Chambre invite la commune à se rapprocher des communes limitrophes pour étudier l'opportunité de renforcer la mutualisation en matière d'ordures ménagères.

Le nombre d'élèves scolarisés dans les écoles communales était en diminution constante entre 2019 et 2023. Cette baisse représentait 13,43 % des effectifs, soit 347 élèves de moins en 2023 (2 235) qu'en 2019 (2 582). Alors que 13 % des élèves scolarisés dans les écoles communales n'étaient pas résidents de Papeete, cette commune assume seule la charge de leur scolarisation. La Chambre invite alors la commune de Papeete à engager une réflexion sur les modalités de facturation des élèves scolarisés à Papeete mais qui n'y résident pas, en préservant la situation des familles les plus précaires.

Par délibération du 20 mai 2020, la commune de Papeete a fait le choix de reprendre en régie directe le service de restauration scolaire. Alors que le nombre d'élèves scolarisés sur la commune de Papeete a diminué, la Chambre invite la commune à entamer une réflexion sur le prix de revient de repas distribués, sans nuire à leur qualité. En effet, près de 68 % des élèves ayant participé à une consultation en 2022-2023, expriment une opinion favorable sur les repas servis. A ce titre, la Chambre invite la commune de Papeete à poursuivre l'intégration des produits locaux dans les menus de la restauration scolaire ainsi que les actions qu'elle réalise en faveur des repas équilibrés et sains, dans un objectif de prévention de l'obésité et de promotion de la santé des élèves.

Seule cette version fait foi.

PARAU PU'ŌHURA'A

I roto i tāna mau 'ōpuara'a nō 2023, ua tāpa'o te Pū hiopoara'a i te mau terera'a faufa'a nō Pōrinetia farāni i te hi'opo'ara'a terera'a faufa'a o te 'oire nō Pape'ete mai te matahiti 2019.

'O te pū fa'aterera'a e fa'anava'ira'a faufa'a ia nō Pōrinetia farāni. Te a'o nei te Pū i te ha'amaura'a hia e te fari'ira'a i te ho'e hoho'a nō te fa'anahora'a fenua e te ha'amaura'a i te hō'ē rāve'a i roto i te matahiti 2025.

Te topatopa ri'i nei te huru o te tapura ha'amau'ara'a a te oire i te matahiti 2023 ia fa'aau hia i te matahiti 2022 e te titau nei te Pū i te oire ia ara i te mara'ara'a o te mau ha'amau'ara'a nā te feia rave 'ohipa. E mea maita'i noa te huru o te terera'a faufa'a e te vai nei tā te oire te hō'ē tuha'a moni ha'aputu e 2,5 miria fārane, o te fa'aohiē i te fa'a'ohipara'a i te hō'ē fa'anahora'a nō te 'atu'atura'a e te ho'ora'a mai i te mau tauiha'a 'āpī, o te ti'a ia 'apiti hia atu i te fa'anahora'a a te oire.

Te titau ato'a ra te Pū i te oire nō Pape'ete ia ha'amaita'i i te huru o te mau api parau nō te pae terera'a faufa'a e te pae ha'amau'ara'a, e vai ra i reira nō te fa'aara i te mau mero fare oire e te feia e fa'a'ea ra i reira e nō te arai ato'a i te mau fīfī i te pae ha'apa'ora'a faufa'a.

Te fa'a'ito'ito ra te Pū e ia fa'a'ohipa te oire i te mau ture o tāna i ha'amau nō te fa'anaho maita'i a'e i tāna mau ho'ora'a, ia au i te mau fa'aturera'a. Hau atu, nō te mau ho'ora'a, e ti'a i te oire ia fa'ata'a maita'i i tāna mau hina'aro e tae noa atu i tāna mau 'ōpuara'a tapura faufa'a i te pae moni, nō te mau parau fa'aau iho ā rā i te pae nō te 'ohipa patura'a.

Ua maita'i mai te 'aravihi o te fa'anahora'a o te reni pape inu mai te matahiti 2019 mai ā e, e 71% i te matahiti 2022 e te mana'o hia ra e e mara'a te reira i ni'a i te 73% i te matahiti 2023. 'E'ere te huru maita'i o te pape i te mea fīfī e e mea fīfī 'ore ato'a te fa'autara'a e te reni pape. I teie nei, e ti'a i te oire ia ha'amau i te hō'ē fa'anahora'a nō te pape inu e 80% i te matahiti 2032. Te titau manihini ra te Pū i te oire, i muri iho, ia tuatapapa i te rave'a nō te 'apiti i tāna reni pape inu e te mau oire tapiri.

Te vai ra tā te oire nō Pape'ete te hō'ē tapura ha'amau'ara'a hau nō te fa'aterera'a i te mau ha'amau'ara'a nō te pae o te pehu, te aifaitora'a o te reira na roto i te hō'ē ia tuha'a moni tauturu no roto mai i te tuha'a faufa'a moni matamua tei mara'a i ni'a i te 40% mai te matahiti 2019 mai ā. Mai te matahiti 2024 mai ā, ua fa'aoti oia i te tahi mau tārifā 'āpī no te ha'amaita'i i te mau 'afata faufa'a 'o te pū. Te a'o ra te Pū e ia tamau noa te oire i tāna mau tūtavara'a nō te fa'atupu i te 'aifaitora'a.

Hau atu ā, te titau nei te Pū iana ia tāpiri atu i te mau oire tapiri nō te tuatapapa i te rave'a no te ha'ap'aari i te ha'apu'era'a i te pae no te fa'aterera'a i te tuha'a pehu a te 'utuāfare.

I te pae hope'a, ua iti noa mai te numera o te mau tamari'i haere ha'api'ira'a i tapa'o hia i roto i te mau fare ha'api'ira'a a te oire i rotopu i te matahiti 2019 e tae roa atu i te matahiti 2023. Hau atu, 'e'ere te tahi pae o te mau tamari'i haere ha'api'ira'a i tapa'o hia i roto i te mau fare ha'api'ira'a a te oire i te feia e fa'a'ea ra i roto i te oire no Pape'ete, noatu ē o te oire ana'e te amo o tā ratou ha'amau'ara'a ha'api'ira'a. No reira, te titau manihini nei te Pū i te oire ia tau'aparau te mau oire fa'a'eara'a o teie mau tamari'i i ni'a i te mau ha'amau'ara'a, ma te ha'apa'o maita'i i te huru orara'a o te mau 'utuāfare ri'iri'i.

I te 20 no Me 2020, ua ma'iti te oire no Pape'ete i te rave mai i te tavinira'a o te mau pū fa'atere ha'apa'o i te mā'a a te tamari'i ha'api'i i roto i te mau fare ha'api'ira'a. I te matahiti 2022 e 2023, fatata e 68 i ni'a i te hanere o te mau piahi e mana'o maita'i tō ratou no ni'a i te mau mā'a e horo'a bhia i te fare ha'api'ira'a. Te ani ra te Pū i te oire ia tamau noa i te tu'u i te mau mā'a o te fenua i roto i te tapura mā'a e ia fa'arahi i te mau rave'a no te mau horo'a i te mā'a maita'i nō te 'ea, ma te fa e arai i te poria i rotopu i te mau tamari'i haere ha'api'ira'a.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1. Adopter, en 2025, un nouveau plan général d'aménagement de la commune.

Recommandation n° 2. Formaliser, en 2025, une stratégie pluriannuelle tenant compte de la place centrale de la commune de Papeete.

Recommandation n° 3. Adopter, en 2025, un plan pluriannuel d'investissements, dans le respect des obligations fixées par l'article L. 2312-1 du code général des collectivités territoriales.

Recommandation n° 4. Adopter, chaque année à partir de 2025, une délibération relative au plan de formation des conseillers municipaux, en application de l'article L. 2123-12 du code général des collectivités territoriales.

Recommandation n° 5. Se conformer systématiquement aux règles de gestion internes de la commune qui organisent, sur le fondement du code des marchés publics, le libre accès à la commande publique, dès le premier franc.

Recommandation n° 6. Développer, dans un premier temps en 2025, le contrôle interne afin de maîtriser les risques comptables et financiers.

Recommandation n° 7. Définir d'ici à 2026, une trajectoire pluriannuelle d'équilibre de budget annexe des ordures ménagères sur le fondement de tarifs issus des coûts d'exploitation, pour réaliser, sur le budget principal, une économie potentielle au moins égale à 568 M F CFP par an.

PROCEDURE

La Chambre territoriale des comptes de Polynésie française a inscrit à son programme 2023, le contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Papeete et a procédé à ce contrôle en application de l'article L.272-5 du code des juridictions financières. Conformément à l'article L. 272-3-1 du code des juridictions financières, ce contrôle consiste à vérifier, sur pièces et sur place, la régularité des recettes et des dépenses et l'emploi régulier des crédits, fonds et valeurs et à examiner la régularité des actes de gestion, l'économie des moyens mis en œuvre et l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés par l'organe délibérant.

L'examen des comptes du présent contrôle couvre les exercices comptables 2019 à 2023 et l'examen de sa gestion porte jusqu'à la période la plus récente.

Le précédent contrôle des comptes et de la gestion de la Chambre sur la commune de Papeete a donné lieu à un rapport d'observations définitives publié le 10 juillet 2015 dont les huit recommandations et leur suivi figurent en annexe n° 1.

L'ordonnateur en fonctions sur l'ensemble de la période sous contrôle (2019-2023), M. Michel Buillard a été informé de l'ouverture du contrôle et de la composition de l'équipe de contrôle par courrier du Président de la Chambre en date du 14 décembre 2023. Ce courrier a été notifié par correspondancejf le même jour. L'ordonnateur en a accusé réception dans la même journée.

L'entretien du début de contrôle s'est tenu avec M. Michel Buillard dans les locaux de la mairie de Papeete, le 20 décembre 2023.

Le contrôle s'est déroulé sur places et sur pièces, la commune ayant été destinataire de deux principaux questionnaires. L'entretien de fin de contrôle avec M. Michel Buillard s'est tenu le 28 février 2024.

Lors de sa séance du 11 mars 2024, la Chambre a délibéré les observations provisoires qui ont été adressées par lettres du 15 mars 2024 du Président de la Chambre au maire de la commune de Papeete et au directeur du Port autonome. Le maire de la commune de Papeete en a accusé réception le 20 mars 2024 et le directeur du Port autonome de Papeete, tiers mis en cause, le 15 mars 2024.

Dans sa réponse enregistrée au greffe de la Chambre le 12 avril 2024, le maire de la commune de Papeete a joint la feuille de route adressée aux directeurs des différents services de la commune récapitulant les diverses recommandations et observations de la chambre.

Après avoir pris connaissance des réponses du maire de la commune de Papeete et du directeur du Port autonome de Papeete, la Chambre territoriale des comptes a arrêté lors de son délibéré du 30 avril 2024, les observations définitives suivantes.

Transmises à l'ordonnateur en fonctions, 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.

INTRODUCTION

Située sur l'île de Tahiti, la ville de Papeete fut créée par décret du 20 mai 1890. Avec 26 654 habitants recensés, sans doubles comptes, en 2022¹, la population de Papeete s'est réduite de 272 habitants par rapport à 2017 (26 926). Elle est la troisième commune la plus peuplée de la Polynésie, après les communes de Faa'a (29 826 habitants) et de Punaauia (28 781 habitants).

La commune de Papeete est à la fois le chef-lieu administratif des Iles du Vent, mais également le lieu de concentration de l'ensemble des institutions gouvernementales polynésiennes et de l'essentiel des activités économiques de la Polynésie française. Dans ce contexte, la stratégie de développement de la commune de Papeete, le pilotage de ses investissements ainsi que la gestion de la voirie et des aménagements urbains, représentent des enjeux importants.

La commune de Papeete a choisi de déléguer la gestion du service de l'eau potable à la Polynésienne des eaux depuis 1992. Elle est également l'actionnaire principal (à 85%) de la société d'économie mixte Te Ora No Ananahi chargée de la gestion de l'assainissement des eaux usées de la ville de Papeete. Enfin, depuis le 26 octobre 2023, la commune de Papeete est également membre d'une communauté des communes créée avec les communes de Pirae et Arue. Celle-ci a vocation à prendre en charge, depuis le 1^{er} janvier 2024, les services publics de la collecte et du traitement des eaux usées et de la collecte et du traitement des déchets végétaux en lieu et place des trois communes membres.

La commune de Papeete est par ailleurs, membre du centre de gestion et de la formation de la Polynésie française, du syndicat intercommunal de traitement des déchets Fenua Ma, du syndicat mixte en charge de la gestion du contrat de ville de l'agglomération de Papeete et du conseil d'administration de l'établissement public à caractère industriel et commercial « Port autonome de Papeete ».

La gouvernance de la commune de Papeete présente des pistes d'améliorations notamment pour ce qui concerne la formalisation d'une stratégie de développement (I). La qualité de l'information comptable peut être renforcée (II) et sa situation financière, qui reste positive, doit la conduire à engager une gestion active pour ses investissements tout en ayant pour objectif une gestion prudente de ses charges de fonctionnement (III).

La gestion de l'eau potable et des ordures ménagères doit gagner en performance (IV) et le pilotage et la gestion des écoles communales et de la restauration scolaire présentent des enjeux à prendre davantage en compte (V).

¹ Décret n° 2022-1592 du 20 décembre 2022 authentifiant les résultats du recensement de la population 2022 de Polynésie française.

1 LA GOUVERNANCE DE LA COMMUNE

1.1 Le fonctionnement du conseil municipal

En application des articles L. 2121-7 et L. 2121-9 et de l'article L. 2121-12 du code général des collectivités territoriales², le conseil municipal se réunit au moins une fois par trimestre et à chaque fois que le maire le juge utile. Les convocations sont adressées aux membres du conseil municipal dans un délai de cinq jours francs en amont de la séance et sont accompagnées d'une note explicative de synthèse sur les affaires soumises à délibération.

Au cours des années 2019 à 2023, le conseil municipal de la commune de Papeete s'est régulièrement tenu au moins une fois par trimestre, dans un délai au moins égal à cinq jours francs.

L'article L. 2121-8 du code général des collectivités territoriales³ dispose, par ailleurs, que, dans les communes de 3 500 habitants et plus, le conseil municipal établit son règlement intérieur dans les six mois qui suivent son installation.

Le conseil municipal de la commune de Papeete, installé le 4 juillet 2020, est composé de 35 élus. Le maire est assisté de 10 adjoints. Le règlement intérieur a été validé par délibération du 8 décembre 2020. Ce règlement intérieur prévoit les modalités de convocation et de fonctionnement des séances ainsi que celles relatives aux débats et au vote des délibérations et à l'élaboration des procès-verbaux et des comptes rendus. La Chambre observe que ce document est suffisamment précis pour remplir ses objectifs.

L'activité du conseil municipal a été répartie en quatre commissions municipales définies par l'article 7 du règlement intérieur :

- la commission des ressources ;
- la commission des services techniques ;
- la commission des services à la population ;
- la commission de la vie de la cité.

L'examen des compétences attribuées à chacune des commissions n'appelle pas d'observation.

² L'article L. 2573-5 du code général des collectivités territoriales rend ces dispositions applicables en Polynésie française.

³ Rendu applicable en Polynésie française par l'article L.2573-5 du code général des collectivités territoriales.

Concernant la publicité de ses actes, la commune de Papeete s'est conformée à l'ordonnance n° 2021-1310 du 7 octobre 2021 modifié par l'article 2131-1 du code général des collectivités territoriales⁴, en faisant de la publication électronique le mode de publicité de droit commun pour les actes réglementaires et les décisions ne présentant ni un caractère réglementaire, ni un caractère individuel.

1.2 Les aménagements urbains et le développement des infrastructures

Entre 1971 et 2002, la croissance de la population de Papeete a été plus faible que celle des autres communes de la zone urbaine de Tahiti : la population de la commune de Punaauia a été multipliée par 4,5 et celle de la commune de Mahina par 4,2, alors que celle de Papeete a été multipliée par 1,035 pour atteindre 26 222 personnes. En 2022, la population de Papeete s'établissait à 26 654 personnes.

Pour autant, la commune de Papeete concentre la plupart des secteurs d'activités économiques de la Polynésie française. Elle est aussi le siège des principales institutions de l'Etat, notamment du Haut-commissariat et de celles du Pays (Présidence, Assemblée de la Polynésie française et Conseil économique, social et culturel).

Le rôle et la place centrale occupés par la commune de Papeete en Polynésie et en particulier sur l'île de Tahiti, entraîne des conséquences en matière d'aménagement de son territoire, de développement urbain et d'investissements.

1.2.1 Le plan général d'aménagement

Le plan général d'aménagement d'une commune détermine, pour l'ensemble de son territoire, les orientations d'aménagement, d'équipement, d'urbanisme et de protection des espaces naturels. Il prévoit les évolutions à apporter aux différents espaces urbains. Il fixe, de plus, les règles et les objectifs de la répartition des activités dans les différentes zones de la commune. Le plan général d'aménagement s'appuie sur un diagnostic territorial qui explique les choix retenus.

L'actuel plan général d'aménagement de la commune de Papeete a été approuvé le 19 novembre 2003⁵. Ce document se compose :

- d'un rapport de synthèse reprenant les grandes orientations et principes retenus pour guider le développement urbain ;
- d'un règlement de zones qui fixe les règles d'utilisation du sol et de constructibilité de chaque parcelle selon la nature de la zone (zones urbaines plus ou moins denses, zones d'équipement, zones d'activités, zones naturelles...)

⁴ Rendu applicable en Polynésie française par l'article L.2173-5 du code général des collectivités territoriales.

⁵ Le précédent plan directeur avait été adopté en 1965.

- d'un ensemble de plans qui déterminent notamment la délimitation des zones de règlement et les tracés de principes des principales voies à conserver, modifier ou à créer.

Par délibération, du 26 août 2021, la commune a décidé de procéder à la révision du plan général d'aménagement. Cet engagement implique de mettre à jour la politique d'aménagement et de développement de la commune et de la rendre compatible avec le schéma général d'aménagement et plus particulièrement, avec les orientations du plan d'aménagement et de développement durable des Iles du Vent, approuvé par la loi de Pays n°2020-21 du 24 août 2020.

Les travaux de révision du plan général d'aménagement ont conduit la commune à réaliser en fin d'année 2023, un diagnostic territorial (« *diagnostic synthétique et stratégique* ») avec le concours d'un cabinet d'étude, dont les conclusions portent sur les thématiques suivantes :

- approche contextuelle, réglementaire et foncière ;
- approche paysagère, spatiale et culturelle, environnement et risques ;
- population ;
- habitat ;
- équipements ;
- activités économiques ;
- transports et mobilités ;
- agriculture.

Chacune de ces thématiques a fait l'objet d'une analyse qui identifie les problématiques de gestion que la commune de Papeete devra traiter dans son plan général d'aménagement. Il aurait cependant été utile d'adjoindre à ce diagnostic un document, même de simple facture, faisant office d'état des lieux des réalisations du plan général d'aménagement actuellement en cours de validité. Ce bilan aurait pu compléter utilement le diagnostic posé.

Alors que la commune de Papeete estime que sa fréquentation quotidienne à 80 000 personnes pour 26 654 habitants, le diagnostic a identifié des enjeux liés au renforcement progressif de sa situation centrale au cours de ces dernières années. Il documente également les difficultés de circulation et de stationnement qui résultent de la place de la commune de Papeete dans l'économie de la Polynésie française. Ces travaux identifient également la nécessité de renforcer le « *caractère polynésien de la ville* » ainsi que la lutte contre les nuisances urbaines et le réchauffement climatique.

Les conséquences budgétaires de la centralité : des montants à expertiser

La commune de Papeete a fait réaliser en 2022, une étude relative aux incidences que le développement urbain et sa position centrale engendrent sur ses produits et ses charges⁶. Pour chaque compétence ou équipement, les produits et les charges ont été calculés à partir des montants de l'exercice 2021.

Le solde entre les produits tirés de la centralité et les charges qui en résultent, s'établirait en 2021 à – 320,7 M F CFP, dont 93 M F CFP pour les ordures ménagères, 0,7 M F CFP pour les piscines, 46,8 M F CFP pour les marchés et 10,9 M F CFP pour les stades.

La Chambre invite la commune de Papeete à approfondir l'estimation des produits et des charges qui résultent de sa place et de son rôle en Polynésie française, afin de porter le résultat à la connaissance du conseil municipal et d'en tirer les éventuelles conséquences, notamment en matière d'intercommunalité. Si la commune a indiqué avoir également réalisé des études en 2017, force est de constater qu'aucune suite n'a été donnée.

La commune de Papeete a fait réaliser, par ailleurs, en 2022, une étude d'impact relative au développement urbain de la commune⁷. Cette étude relève notamment l'existence de « nombreuses zones de pauvreté » dans l'agglomération de Papeete, qui se situent en zone urbaine ou sur des territoires « fortement enclavés (fonds de vallées, lotissements en hauts de montagne, etc.) ». De manière officielle, huit quartiers de la commune de Papeete, dont les habitants représentaient 43 % de la population de la commune, ont été identifiés comme prioritaires par le contrat de ville établi pour la période 2015-2020. Ce contrat a été prolongé par différents avenants, jusqu'en 2023.

Les zones de pauvreté identifiées par le diagnostic préparatoire au nouveau plan d'aménagement réalisé en 2022, de même que les quartiers déjà considérés comme prioritaires depuis 2015, forment un ensemble urbain. Nonobstant les actions réalisées en matière sociale par la commune de Papeete et par le contrat de ville, notamment par l'intermédiaire de financements à des associations, ces quartiers appelleront des réponses spécifiques dans le prochain plan d'aménagement de la commune de Papeete.

Un phénomène de paupérisation du centre-ville de Papeete

« A l'apparition de quartiers d'habitat insalubres (10 000 logements insalubres dans l'agglomération de Papeete selon la Politique Publique de l'Habitat, p.28) dans la capitale s'est progressivement ajouté un phénomène de paupérisation du centre-ville, en partie lié à la spéculation foncière. Il se manifeste par la dégradation et l'abandon d'immeubles en cœur de ville, mais touche également les secteurs d'habitat à proximité du centre-ville : plaine de Taunua et quartiers de Manuhō'e et de Paraita (sources : Contrat de Ville de l'agglomération de Papeete 2015-2023, Politique Publique de l'Habitat de Polynésie Française 2021-2030, Rapport de présentation du SAGE de Polynésie Française, p.159) ».

Source : diagnostic stratégique de la commune de Papeete, page 44

L'aménagement urbain et le développement de nouvelles infrastructures sont à réaliser dans le cadre d'un programme de cohérence urbaine globale qui devrait tenir compte de la

⁶ « Etude d'impact économique et financier du développement urbain de la Commune de Papeete », novembre 2022, réalisée par un cabinet d'études.

⁷ « Etude d'impact économique et financier du développement urbain de la Commune de Papeete », novembre 2022, réalisée par un cabinet d'études.

revalorisation à opérer sur les espaces naturels et sur leur accessibilité, ainsi que de l'attractivité du centre-ville et du développement des commerces, équipements et espaces publics.

Encouragé par l'instruction, le maire a présenté le diagnostic territorial réalisé en 2023 au conseil municipal du 27 février 2024. Il conviendrait de poursuivre dans cette voie en présentant également l'étude d'impact du développement urbain de 2022 au conseil municipal. Cette situation permettrait aux élus de prendre connaissance des enjeux identifiés par les travaux préparatoires au prochain plan général d'aménagement.

Alors que les travaux préparatoires au prochain plan général d'aménagement lancés en 2021 sont en voie d'achèvement, la chambre recommande à la commune de Papeete d'adopter en 2025 le nouveau plan général d'aménagement. Ce document permettra à la commune de poser des règles destinées à améliorer la cohérence urbaine, notamment au centre-ville, et de mieux organiser le développement de ses aménagements.

Recommandation n° 1. Adopter, en 2025, un nouveau plan général d'aménagement de la commune.

Dans sa réponse aux observations provisoires, le maire a indiqué que la commune de Papeete a prévu d'adopter son plan général d'aménagement en 2025. La Chambre prend acte de cette décision.

1.2.2 La gestion de la voirie

1.2.2.1 Les conséquences de la centralité de Papeete sur sa voirie

Selon les termes d'une étude conduite en 2005⁸, « *le littoral de Tahiti est devenu un vaste territoire urbain sous l'influence de Papeete. L'île porte les stigmates d'une urbanisation non maîtrisée qui a accompagné une politique des transports uniquement basée sur la mise en place d'infrastructures de type voies rapides. Cela a produit les effets habituels : captivité de la population face au mode de transport automobile [et] abandon résidentiel du centre-ville.* ».

Un premier constat posé en 1974⁹, laissait présupposer la survenue du phénomène d'ultra concentration des activités et du trafic routier autour et à l'intérieur du territoire de la commune de Papeete : « *Au cours des dix dernières années, la population urbaine de la Polynésie Française a pratiquement doublé, et cette croissance s'est faite dans la seule île de Tahiti provoquant la création d'une zone urbaine autour de Papeete. La croissance urbaine résulte des phénomènes migratoires qui ont subi au cours de la période, des modifications de rythme et de nature. Aux migrations temporaires se sont substituées des migrations massives, durables dirigées vers la ville et provoquées par les changements socio-économiques rapides du territoire.* ».

⁸ Olivier Bon, *L'insoutenable développement urbain de l'île de Tahiti : politique du « tout automobile » et congestion des déplacements urbains*, Cahiers d'outre-mer n°230, avril-juin 2005.

⁹ J. Fages, *Migration et urbanisation en Polynésie française*, cahiers du centre n°3/4, Office de la recherche scientifique et technique outre-mer, 1974.

Le rassemblement des activités administratives et économiques polynésiennes autour du centre urbain de Tahiti que constituent la commune de Papeete et, dans une moindre mesure, les communes limitrophes, a bouleversé non seulement l'équilibre du territoire de l'île de Tahiti mais également celui de l'ensemble de la Polynésie française en raison des déplacements inter-îles que cette situation provoque. Entre 1962 et 1967, la population de la Polynésie a progressé de 16 %, alors que la croissance celle de Tahiti s'établissait à 35 % et celle de l'aire urbaine à près de 40 %. Dans ce centre urbain, la commune de Papeete attire, *de facto*, toutes les catégories de population et constitue, depuis plusieurs décennies, un pôle d'attraction inévitable.

Cette situation résulte de l'aménagement historique de Tahiti : bloquée par la montagne, l'urbanisation s'est très majoritairement développée sur une longue bande côtière de 60 kilomètres¹⁰, organisée autour de la ville portuaire de Papeete, et dont la largeur varie de quelques centaines de mètres à quelques kilomètres seulement.

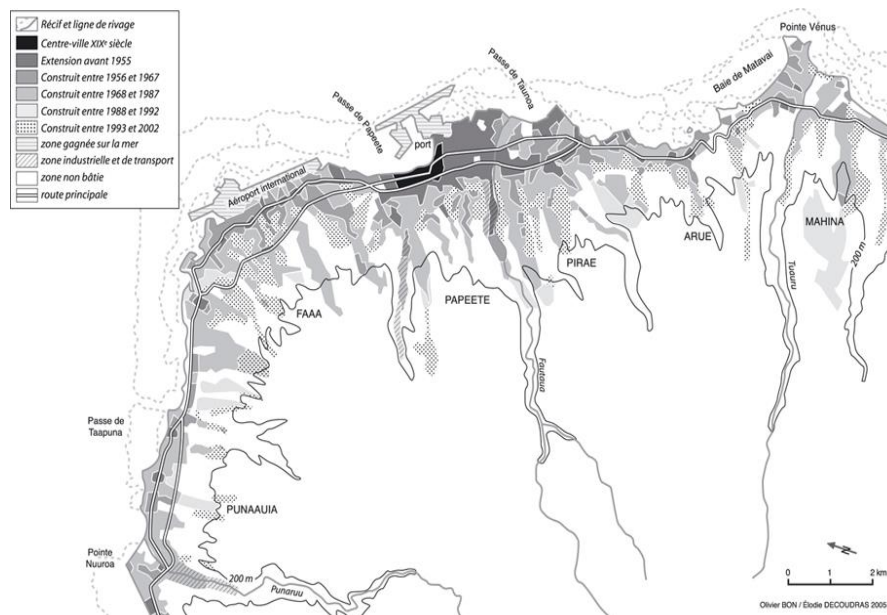
Ces mutations, rapides à l'échelle de l'histoire du Pays, sont intervenues sur un territoire enclavé et qui n'était pas initialement structuré pour absorber les conséquences de ces mouvements populationnels et économiques. Elles ont contribué à déséquilibrer la distribution de la population sur le territoire de Tahiti mais également sur l'ensemble de la Polynésie, engageant alors la commune de Papeete dans un processus d'urbanisation rapide et irréversible.

Cette croissance urbaine s'est ensuite étendue aux communes limitrophes de Papeete comme l'illustre la carte ci-dessous. Dans le même temps, le territoire de la commune de Papeete s'est étendu, il a notamment conquis les vallées, tout en privilégiant, pour le commerce et les échanges, l'espace autour de la voie de circulation principale qui ceinture l'île de Tahiti. Au fil des ans à la fin du XXème siècle, l'architecture du centre-ville s'est modernisée, sans véritable unité ni cohésion¹¹.

Les opérations immobilières se sont alors, progressivement, éloignées de la route ceinture et ont rendu nécessaire la prolongation des voies communales jusque dans des territoires situés à l'écart des axes routiers et préalablement consacrés à la culture maraîchère ou inexploités, pour les escarpés d'entre eux.

¹⁰ Cette bande s'étendait sur 40 km en 1983, selon les données de, *l'atlas de la Polynésie*, publiées par l'office de la recherche scientifique et technique outre-mer en 1983.

¹¹ *Papeete : un exemple de croissance urbaine accélérée*, les cahiers de outre-mer, 1983

Carte n° 1 : Développement du littoral urbain de Tahiti du 19^{ème} siècle jusqu'en 2002

Source : Olivier Bon, 2005

Ce mouvement d'extension a provoqué une distanciation de plus en plus marquée entre le lieu de résidence et le lieu de travail en raison d'une saturation de l'espace disponible, à tout le moins, celui consacré aux transports et aux circulations. Selon le diagnostic stratégique établi par la commune de Papeete dans le cadre des travaux préparatoires au nouveau plan général d'aménagement et tenant compte des données les plus récentes publiées par l'institut de la statistique de la Polynésie française¹², en 2017, près de 40 % des actifs de l'île de Tahiti occupaient un emploi dans la commune de Papeete. Ils étaient 27 % en 1971.

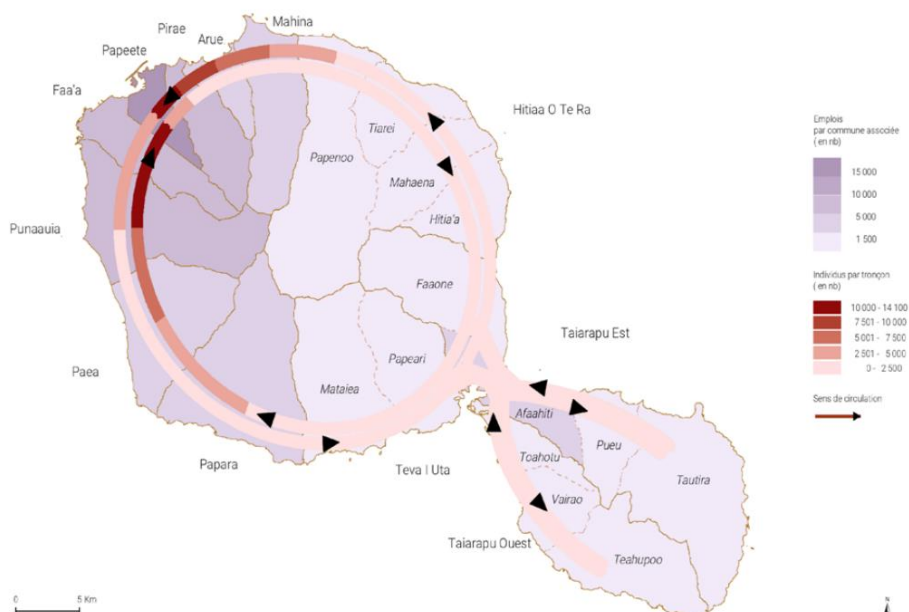
Les déplacements, qui s'organisent sur la bande côtière tahitienne, se déroulent principalement dans les communes de l'agglomération de Papeete. Selon les données de l'institut de la statistique de la Polynésie française, en 2017, la zone urbaine comprise entre Punaauia et Arue concentrait alors 80,6 % de l'activité de Tahiti.

En 2022, près de 40 % des personnes âgés de 15 ans et plus¹³ se déplaçaient chaque jour vers la commune de Papeete pour se rendre sur leur lieu de travail et 20 000 d'entre eux utilisaient un véhicule motorisé, la plupart du temps aux mêmes heures de déplacement.

¹² Institut de la statistique de la Polynésie française, *les déplacements domicile-travail et domicile-études en Polynésie française*, points études et bilans n°1331, juillet 2022.

¹³ C'est-à-dire 26 000 personnes pour une population de 15 ans et plus de 66 000 personnes.

Carte n° 2 : Flux des actifs entre les communes de Tahiti



Source : Institut de la statistique de la Polynésie française, juillet 2022 (à partir des données des recensements 2012 et 2017)

Le schéma directeur des transports collectifs et déplacements durables de l'île de Tahiti (2016-2035)¹⁴ révèle que, « sur les 530 000 déplacements journaliers recensés dans l'ensemble de l'île de Tahiti :

- 51 % des déplacements se réalisent en lien avec la commune de Papeete ;
- 94 % des flux sont en lien avec l'agglomération de Papeete (de Punaauia à Mahina) ».

La commune a fait réaliser en 2021, une étude sur l'évolution du prix du foncier à Papeete qui constate que « la forte demande de stationnement a conduit à sacrifier, principalement dans le centre-ville, des espaces fonciers disponibles pour accueillir ce flux, qui pourrait être considéré comme permanent ». Cette activité « conduit notamment des propriétaires publics ou privés à aménager des parkings de stationnement » payants.

Alors que la circulation automobile représente, dans ce contexte, un enjeu majeur pour la commune de Papeete, le plan des voiries communiqué par la commune de Papeete à la chambre date de 2012. Il est fort probable que les voies identifiées dans ce document comme étant à aménager ou à classer ou à déclasser, de même que les carrefours de circulation, les voies piétonnes et les parcs de stationnement, ne correspondent plus à la réalité. Ce retard dans la mise à jour d'un document aussi essentiel ne permet donc pas à la commune de Papeete de disposer d'un état des lieux de sa voirie.

Alors que la commune est traversée par plusieurs voies très fréquentées, dont certaines relèvent de la compétence du Pays, l'information du conseil municipal est essentielle pour garantir une bonne gestion de la voirie communale. Si les services techniques de la commune

¹⁴ Adopté par l'assemblée de la Polynésie française le 17 août 2017 (JOPF du 25 août 2017), ce schéma a, selon ses termes, « pour objet de présenter les objectifs et orientations qui constitueront le cadre de la politique des transports publics du territoire pour les 20 prochaines années ». Extrait de la page n° 8.

disposent de données à jour dans ce domaine, le conseil municipal n'en a visiblement pas connaissance.

Entre 2019 et 2023, le conseil municipal a toutefois adopté, à plusieurs reprises, des décisions destinées à modifier la voirie, suite par exemple à des acquisitions ou de ces cessions foncières. Pour éclairer le conseil municipal, la commune a systématiquement produit une carte du secteur concerné¹⁵, offrant une visibilité sur les conséquences de la décision soumise au vote.

Cependant, pour être performante, la gestion du foncier et de la voirie nécessite d'être encadrée par des documents précis et à jour, systématiquement portés à la connaissance du conseil municipal.

La chambre invite alors la commune de Papeete à mettre à jour chaque année le plan des voiries communales et à le présenter au conseil municipal. Cette mise à jour devrait ainsi permettre à la commune de Papeete d'être en situation de mieux prévoir les aménagements à venir.

1.2.2.2 Les places de stationnement du terminal de croisière

Par courrier du 23 avril 2019 au Président de la Polynésie française, le maire de la commune de Papeete, indiquait que, suite à de nombreux projets d'aménagements, le nombre de places de stationnement pour les véhicules terrestres à moteur avait été réduit de 500 unités « *au cours de ces dernières années* ». Le maire précisait ensuite, que cette situation « *risque, à terme de paralyser le centre-ville et d'empêcher son développement, au détriment de la qualité urbaine* ».

La teneur du courrier révèle que la réalisation d'un parc de stationnement de grande capacité « *sur un, voire deux niveaux de sous-sol* » du terminal de croisière était alors considérée par le maire de Papeete comme une opportunité pour répondre aux difficultés de stationnement, notamment rencontrées par les automobilistes. L'emplacement du parc de stationnement sous le terminal de croisière était alors considéré par la commune, comme « *exceptionnel, dans la mesure où il se situerait à proximité immédiate du centre-ville et sur un itinéraire de transit* ».

Afin d'appuyer ce projet, le maire de la commune informait alors le Président du Pays que la commune de Papeete avait une préférence « *pour une construction à une faible élévation, à un simple rez-de-chaussée* » et que la commune était « *disposée à apporter sa contribution, sous la forme qu'il conviendra, dans la limite de 500 millions de francs pacifique* ».

Dans ses observations définitives sur le contrôle des comptes et de la gestion du port autonome de Papeete du 5 juillet 2023, la Chambre a analysé les relations de proximité entre le port et la commune de Papeete¹⁶ et a observé à ce titre, que la participation de 500 M F CFP de la commune de Papeete était en attente de paiement au port autonome.

¹⁵ C'est-à-dire relatives à la ou les voies concernées, ainsi que les voies adjacentes.

¹⁶ Le port de Papeete, principale entrée maritime de la Polynésie française, est géré par un établissement public, le Port autonome de Papeete. Il est responsable des installations portuaires, ainsi que des marinas de Papeete, Vaiare (Moorea) et Taina (Punaauia, Tahiti). Dans son programme d'investissement 2022-2026, le Port a inscrit le projet de construction d'un nouveau terminal de croisière international, débuté en mars 2022, pour une livraison prévue initialement en mars 2023 et désormais reportée au mois de mars 2024, délai désormais dépassé à la fin de l'instruction.

Par courrier du 2 février 2024, le maire de la commune de Papeete a finalement informé, au cours de l'instruction, le directeur général du port autonome que la commune de Papeete ne participera pas au financement du parc de stationnement associé au nouveau terminal d'accueil des croisiéristes au regard de son dimensionnement final à 205 places sur un seul niveau, considérant alors que « *ce dernier ne nécessite plus le concours de la commune* ». Le maire précise cependant rester ouvert à la discussion pour « *d'éventuels projets d'aménagements futurs présentant un intérêt public* ».

L'absence de concrétisation de l'engagement pris par la commune de Papeete, mais dénué de fondement conventionnel, pourrait nuire à l'équilibre financier de l'opération relative au terminal de croisière, en partie financée par l'emprunt et dont le parc de stationnement constitue une entité en partie au bénéfice de la commune de Papeete.

La Chambre invite la commune de Papeete à renforcer, pour l'avenir, à l'aide d'un vecteur juridique conventionnel, sa coopération avec le port autonome afin d'améliorer la coordination de leurs projets respectifs notamment dans le domaine de la gestion de l'espace urbain, des mobilités et de la protection de l'environnement.

Dans sa réponse aux observations provisoires, la commune de Papeete indique que « *nous projetons (...) d'engager au plus vite une étude en collaboration avec les principaux organismes ou institutions générateurs de [la] position centrale [de la commune de Papeete], tel que le port autonome* ».

En réponse aux observations provisoire, le Port autonome s'étonne de l'annonce du retrait du financement de la commune de Papeete au motif que le parking ne disposait plus que de 205 places au lieu des 400 initialement prévues. Selon le Port autonome, la contribution de 500 M FCFP annoncé par la commune de Papeete n'était pas conditionnée au nombre de places mais à la réalisation d'une « *construction de faible élévation* ».

Cette divergence d'analyse confirme la nécessité de passer, à chaque fois que nécessaire, par un vecteur conventionnel, seul à même de sécuriser et pérenniser les engagements de chacun.

1.2.3 L'accueil des touristes

1.2.3.1 La commune de Papeete : porte d'entrée maritime de la Polynésie française

Le port autonome s'apprête à livrer courant 2024 à Papeete, le nouveau terminal d'accueil pour les croisiéristes qui débarquent – au sens littéral du terme – en Polynésie française. La commune de Papeete constitue en effet, la porte d'entrée dans le Pays et représente pour ces personnes, *de facto*, la première – au sens de celle qui précède les autres - vitrine culturelle de la Polynésie.

Bien que ces touristes ne consomment pas de nuitées sur place, les croisiéristes peuvent apporter des ressources au commerce local et à l'industrie touristique. Cependant, les effets économiques tirés de cette situation n'ont pas été mesurés.

En tout état de cause, l'accueil de ces personnes constitue un enjeu important que la commune de Papeete doit prendre en compte. Plusieurs sites et lieux d'activités situés sur son territoire sont en effet quasi-systématiquement visités par les touristes : le marché et le marché aux fleurs, le bassin de la reine, l'hôtel de ville, les jardins de Paofai, les boutiques d'artisanat local...

Cette situation devrait conduire la commune de Papeete à valoriser davantage les sites qui sont accessibles aux touristes, notamment ceux plus éloignés du centre-ville. Le diagnostic stratégique que la commune a fait réaliser en 2023 indique à ce sujet que si « *les hauteurs de Papeete comprennent plusieurs sentiers de randonnée et de promenade, ces derniers sont en effet difficiles d'accès et peu mis en avant. Les entrées de la ville de Papeete, terrestres, comme maritimes, sont peu aménagées et soignées* ».

1.2.3.2 La politique touristique communale

Les problématiques posées à la commune de Papeete en matière touristique ont été identifiées par le Pays dans les deux documents relatifs à la « *stratégie de développement touristique de la Polynésie française* », adoptés de manière consécutives :

- le premier document concernait la période 2015-2020 et a identifié des orientations relatives à l'aménagement du front de mer, la signalétique et à la rénovation des façades et des trottoirs du centre-ville ;
- le second document, applicable pour la période 2022-2027, prévoit l'installation d'un « *comité dédié au grand Papeete* » qui traitera les questions d'accueil touristique et de gestion des aménagements urbains.

Cette stratégie emporte, pour la commune de Papeete, des conséquences en matière de signalétique et d'infrastructures à destination de la population de passage. C'est en ce sens, notamment, que la commune de Papeete a mis en œuvre, en 2021 et 2022, des travaux d'aménagement de la promenade de Nice, pour un montant d'investissements de 140 M F CFP. Antérieurement à 2019, la commune a mis en place un réseau d'assainissement des eaux usées du marché afin d'éliminer les conséquences olfactives de l'absence de traitement des eaux usées de ce lieu habituellement fréquenté par les touristes.

La prise en compte des enjeux posés par le Pays devrait appeler la commune à engager une réflexion stratégique et à adopter une résolution sur les incidences du tourisme pour la commune et notamment les coûts que l'accueil des touristes représentent pour la commune ainsi que les bénéfices directs et indirects qu'elle en retire.

La Chambre invite, par conséquent, la commune de Papeete à adopter une résolution relative à la définition et la mise en œuvre d'une politique touristique communale à moyen et long terme.

1.2.4 La planification stratégique

1.2.4.1 La définition des orientations stratégiques

La planification stratégique d'une commune lui permet d'organiser la réponse aux enjeux posés par les problématiques de développement de son territoire et d'identifier les projets à entreprendre au cours des prochaines années.

Par ce processus, une commune peut atténuer ou résoudre les problématiques en relation avec l'accroissement de sa population, la jeunesse ou la vieillesse de ses habitants, l'intermodalité des transports, la qualité des logements, la valorisation de la culture locale, la revitalisation industrielle et commerciale et les transformations structurelles ainsi que les transformations des espaces naturels qui sont susceptibles d'intervenir à moyenne échéance.

L'adoption d'un document faisant office de stratégie de développement n'est pas une obligation imposée aux communes par la législation. Cependant, dans le cas de la commune de Papeete, qui accueille les principales infrastructures du Pays et qui constitue la porte d'entrée touristique de la Polynésie, la formalisation d'une stratégie dans un document cadre lui offrirait une lisibilité en matière de développement, notamment pour les projets emblématiques.

La formalisation d'une stratégie communale à court et moyen terme lui permettrait de prioriser les enjeux à prendre en compte. Au regard des éléments de diagnostic dont la commune dispose à travers les études qu'elle a fait réaliser récemment, ces enjeux appellent des réponses en matière d'infrastructures, d'habitat, de transport, de déplacements, de préservation et de valorisation de l'environnement et des paysages.

Les travaux préparatoires engagés au titre du plan général d'aménagement, offrent à la commune de Papeete un diagnostic des problématiques qu'elle doit prendre en compte à court et moyen terme. Il s'agit notamment des différentes modalités d'entrée dans la ville, des déplacements urbains, de la valorisation de son patrimoine et de la lutte contre l'insalubrité dans certains quartiers.

L'adoption du plan général d'aménagement en 2025 fournira à la commune un premier document cadre qui facilitera, par la suite, mais dans un délai inférieur à une année, la formalisation de la stratégie de développement de la commune de Papeete.

La Chambre recommande dès lors à la commune de Papeete de se doter d'une stratégie de développement pluriannuelle qui, tenant compte de la place centrale de la commune de Papeete dans l'économie polynésienne, déterminera la liste des actions à engager d'ici à cinq ans, notamment en matière d'urbanisme, de déplacements, de valorisation du patrimoine communal, de tourisme et de préservation de l'environnement. Ce document, qui s'appuiera sur le plan général d'aménagement rénové, pourrait utilement prévoir les enveloppes financières nécessaires à la mise en œuvre chacune des actions qui seront prévues.

Recommandation n° 2. Formaliser, en 2025, une stratégie pluriannuelle tenant compte de la place centrale de la commune de Papeete.

Plus largement, la commune de Papeete gagnerait à entamer des travaux pour élaborer et adopter un projet de territoire en lien avec les communes limitrophes afin de construire une dynamique de développement collective et préfigurer de nouveaux projets à l'échelle intercommunale.

En réponse aux observations provisoires, la commune de Papeete a indiqué que « *Bien évidemment les élus de la commune de Papeete, prennent en compte la recommandation n°2 exprimée par la chambre territoriale des comptes, à savoir « formaliser en 2025 une stratégie pluriannuelle tenant compte de la place centrale de Papeete »*. La Chambre prend acte de cet engagement.

1.2.4.2 Le financement des projets d'investissement

L'article L. 2312-1 du code général des collectivités territoriales, prévoit que dans les communes de 3 500 habitants et plus, le maire présente au conseil municipal, dans un délai de deux mois précédant l'examen du budget, un rapport sur les orientations budgétaires, les engagements pluriannuels envisagés ainsi que sur la structure et la gestion de la dette.

Cette disposition prévoit l'adoption d'un plan pluriannuel des investissements par la commune. La commune de Papeete a indiqué ne pas disposer de plan pluriannuel pour ses investissements. Ceux-ci font l'objet d'une énumération chaque année dans le document d'orientation communiqué au conseil municipal à l'appui du débat d'orientation budgétaire. Cette liste ne présente cependant pas les enveloppes financières envisagées, les modalités de financement et les échéances pluriannuelles pour chacun des investissements.

A minima, le plan pluriannuel des investissements doit comprendre une liste des investissements prévus pour les cinq prochaines années, par catégorie d'opération. Chaque investissement s'accompagne d'un montant estimatif et d'un projet de calendrier.

Le plan pluriannuel des investissements peut également comprendre, dans une version plus élaborée, une estimation de l'incidence des projets sur la capacité d'autofinancement de la commune de Papeete. Il peut également s'appuyer sur des éléments de perspectives financières permettant au conseil municipal d'apprécier les incidences des investissements sur la situation financière de la commune.

La Chambre recommande à la commune de Papeete d'adopter un plan pluriannuel des investissements organisé autour des prévisions de réalisation et des financements associés, pour chacune des opérations. Ce document cadre lui permettra d'instaurer des prévisions sur la nature, l'objectif, le montant et les modalités de financement des chacun des projets qu'elle compte adopter pour les cinq prochaines années. Des réunions semestrielles de suivi des investissements permettront d'ajuster ce plan pluriannuel, par exemple en déprogrammant une opération ou en modifiant le montant d'une autre, afin d'ajuster au mieux les prévisions. Il facilitera la détermination du niveau d'autofinancement que la commune devra atteindre pour réaliser ses ambitions.

Recommandation n° 3. Adopter, en 2025, un plan pluriannuel d'investissements, dans le respect des obligations fixées par l'article L. 2312-1 du code général des collectivités territoriales.

Idéalement, le plan pluriannuel d'investissements serait à adopter après la définition des orientations stratégiques pluriannuelles. Si le calendrier recommandé par la Chambre était respecté, l'ordre d'adoption des différents documents serait le suivant au cours de l'année 2025 :

- plan général d'aménagement (projet de recommandation n°1) ;
- stratégie de développement pluriannuelle (projet de recommandation n°2) ;

- plan pluriannuel d'investissements (projet de recommandation n°3).

En réponse aux observations provisoires, la commune a indiqué qu'elle s'engageait à respecter le calendrier proposé par la Chambre par l'adoption des différents documents stratégiques. La Chambre prend acte de cet engagement et encourage la commune à la mise en œuvre des recommandations formulées.

1.3 La gestion des ressources humaines

1.3.1 La gestion des effectifs

1.3.1.1 L'évolution des effectifs

Au 31 décembre 2023, la commune disposait de 624,48 équivalents temps plein, en progression de 26,80 % depuis 2019. Les personnels permanents représentaient 90,3 % des effectifs et leur progression s'élevait à 100,98 équivalents temps plein, sur la période contrôlée.

Par délibération du 20 mai 2020, la commune de Papeete a décidé de reprendre en régie la restauration scolaire de la pause méridienne des dix écoles publiques (maternelles et élémentaires) et du centre des jeunes adolescents au 1^{er} août 2020. Cette activité concerne la production des repas par la cuisine centrale, leur livraison et leur distribution dans chaque restaurant scolaire.

Par conséquent, la croissance des effectifs, s'explique essentiellement par l'intégration des personnels chargés de la restauration scolaire en 2020 et 2021 (environ 80 équivalents temps plein). Par ailleurs, les effectifs temporaires ont doublé depuis 2019 et représentaient 61 équivalents temps plein en 2023.

L'insertion des personnes précaires dans l'emploi

La commune de Papeete a mis en place depuis septembre 2018 un dispositif intitulé « *parcours emploi compétences* », qui a pour objectif d'accompagner, de manière collective et individuelle, les jeunes et les adultes employés sur le fondement d'un dispositif de contrat aidé, vers une insertion professionnelle réussie. Dans ce cadre, la commune au cours des deux années de contrat, la commune a mis en place un parcours de formation adapté à la situation des 131 personnes qu'elle a employé sur le fondement d'un contrat aidé entre 2019 et 2023. La commune de Papeete considère que le « *parcours emplois compétences* » participe à la lutte contre le chômage, notamment pour les jeunes issus des quartiers prioritaires ou pour les personnes placées dans une situation précaire et éloignés de l'emploi.

La commune a indiqué, au cours de l'instruction, que ce dispositif est bénéfique à double titre : pour les services communaux qui bénéficient d'une main d'œuvre supplémentaire et pour les personnels concernés qui entrent alors dans un véritable parcours d'insertion professionnelle.

Sur les 131 personnes employées sur le fondement d'un contrat aidé, 70 ont finalement été recrutés sous contrat par la commune de Papeete à l'issue des deux années et 18 ont signé un contrat de travail avec une entreprise. Le taux d'insertion sur cinq ans s'élève donc à 67 %. Le coût des rémunérations versées au titre de ce dispositif d'accompagnement représentait un montant cumulé de 148 M F CFP entre 2019 et 2023 pour la commune de Papeete, dont 56,9 M F CFP pour les services techniques, qui constituent le principal service d'affectation des personnels concernés. Ce dispositif a contribué à faire progresser la part de personnels de catégorie C et D dans les effectifs de la commune.

Les fonctionnaires représentaient 86,5 % des équivalents temps plein permanents de la commune de Papeete en 2023, alors que cette part s'établissait à 45 % en 2019. Cette progression s'explique par la diminution progressive de la part des agents qui n'appartiennent pas au cadre de la fonction publique communale.

Tableau n° 1 : Effectifs en équivalents temps plein

	2019	2020	2021	2022	2023	Ecart	Variation
Permanents	462,5	534,7	542,61	529,7	563,48	100,98	21,83 %
<i>Fonctionnaires</i>	204	405,7	424,11	421,2	476,48	272,48	133,57 %
<i>Agent du cadre</i>	46,5	27	26	21,5	17	-29,5	-63,44 %
<i>Contractuels à durée indéterminée</i>	212	102	92,5	87	70	-142	-66,98 %
Temporaires	30	49	50	61	61	31	103,33 %
<i>Contractuels à durée déterminée</i>	30	49	50	61	61	31	103,33 %
Total des équivalents temps plein	492,5	583,7	592,61	590,7	624,48	131,98	26,80 %

Source : Chambre territoriale des comptes, d'après les données fournies par la commune

Entre 2019 et 2023, les effectifs physiques de la commune ont progressé de près de 40 %, soit 191 individus pour s'établir à 690 personnes en 2023. Les variations des effectifs suivent celles des équivalents temps plein.

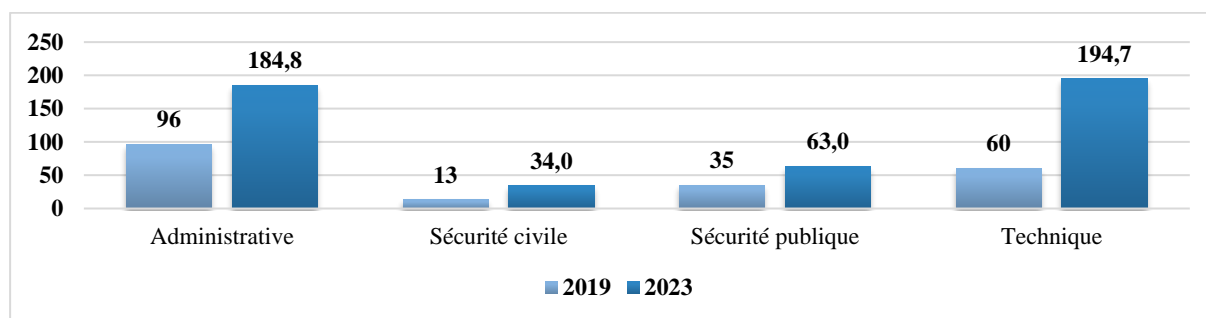
Tableau n° 2 : Effectifs physiques

	2019	2020	2021	2022	2023	Ecart	Variation
Permanents	469	593	602	597	629	160	34,12 %
<i>Fonctionnaires</i>	210	463	483	486	541	331	157,62 %
<i>Agent du cadre</i>	47	28	26	22	17	-30	-63,83 %
<i>Contractuels à durée indéterminée</i>	212	102	93	89	71	-141	-66,51 %
Temporaires	30	49	50	61	61	31	103,33 %
<i>Contractuels à durée déterminée</i>	30	49	50	61	61	31	103,33 %
Total des effectifs physiques	499	642	652	658	690	191	38,28 %

Source : Chambre territoriale des comptes, d'après les données fournies par la commune

Au 31 décembre 2023, les 476,48 équivalents temps plein de la fonction publique communale étaient positionnés à 40,8 % sur la spécialité technique (194,7 équivalents temps plein) et à 39 % sur la spécialité administrative (184,8 équivalents temps plein).

En 2019, la spécialité technique ne représentait que 30 % des effectifs des fonctionnaires et la spécialité administrative 47 %.

Graphique n° 1 : Effectifs des fonctionnaires par spécialité (en équivalents temps plein)

Source : Chambre territoriale des comptes, d'après les données fournies par la commune

Les personnels de catégories C et D représentaient 79 % des effectifs en 2019 et 85 % en 2023. L'intégration dans les effectifs de la commune des jeunes qui étaient précédemment employés en en contrat aidés a participé cette évolution.

Le taux d'encadrement du personnel de la commune de Papeete est cependant particulièrement bas et pourrait, à l'avenir, être source de difficultés pour la gestion des services. La commune de Papeete devrait veiller à ne pas détériorer davantage ce taux d'encadrement.

La Chambre invite, par conséquent, la commune de Papeete à procéder à une réaffectation des ressources humaines de manière à faire progresser la part de personnel de catégorie A dans ses effectifs. Cette réaffectation pourrait être réalisée à enveloppe budgétaire constante, par le remplacement de personnels de catégorie C et D par des agents catégorie A, voire B, lors de départs des personnels les moins qualifiés.

Par ailleurs, la présence significative de personnels affectés aux services techniques devrait permettre à la commune de Papeete de réduire le volume des prestations techniques externalisées.

1.3.1.2 Les effets de l'externalisation des prestations

L'externalisation d'un service public consiste à confier à une entreprise privée tout ou partie d'une activité qui, jusqu'alors, était assurée directement par l'administration elle-même. La commune de Papeete a ainsi confié plusieurs missions à des prestataires externes.

Le coût de ces prestations s'élevait à 494,33 M F CFP en 2023. Si la nature d'une partie des prestations n'appelle pas d'observations (par exemple le recours à un cabinet juridique pour la finalisation des procédures contentieuses et la représentation de la commune en justice ou bien le nettoyage du marché municipal), d'autres conduisent à s'interroger sur leur bien-fondé.

Il s'agit notamment :

- du gardiennage des locaux de l'hôtel de ville pour un montant de 7 M F CFP en 2023, alors que la police municipale occupe le bâtiment de manière permanente ;
- du nettoyage des locaux du dispensaire, pour un coût de 1,6 M F CFP.

Pour être performante, la sous-traitance d'une activité doit être réalisée sur le fondement d'une étude prospective relative aux coûts estimés de l'externalisation et aux avantages que la

collectivité pourrait en retirer. De telles études n'ont pas été systématiquement réalisées par la commune de Papeete, elle n'est donc pas en situation de mesurer l'ensemble des effets de l'externalisation des prestations.

Si l'externalisation des missions devait prospérer à l'avenir, ce mode de gestion devrait conduire la commune de Papeete à s'interroger sur le périmètre des actions qu'elle identifie comme étant à confier à un opérateur privé. Ce périmètre pourrait, en effet, former sur un ensemble de missions qui concourent de manière substantielle au fonctionnement de la collectivité. Cette pratique pourrait alors prendre la forme d'un démembrement de l'action publique ou, à tout le moins, d'une division des fonctions concernées.

L'externalisation doit, par ailleurs, s'accompagner d'un dispositif de contrôle spécifique afin que la commune de Papeete puisse s'assurer que la mission externalisée ne donne pas lieu à une mise en œuvre détériorée ou de moins bonne qualité que sa gestion directe. Une telle politique est donc consommatrice de ressources humaines. La réalisation du contrôle, sur pièces ou sur site, pose également un problème de droit si le contrat ne prévoit pas cette possibilité pour la collectivité.

De plus, l'appel à des entreprises pour sous-traiter des opérations communales doit conduire la commune à analyser la distribution des effectifs entre ses services et à procéder à des redéploiements de personnels.

La Chambre invite dès lors la commune à procéder à l'expertise de la justification des prestations qu'elle externalise afin de réduire les coûts associés à cette pratique. Elle l'invite par ailleurs, à prévoir les modalités de contrôle pour l'ensemble des activités confiées à des prestataires et à les exercer pleinement.

1.3.1.3 La gestion prévisionnelle des emplois et des compétences

La commune de Papeete a déployé les éléments techniques lui permettant de mettre en œuvre une démarche de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences :

- un système d'information spécifique aux ressources humaines dont la licence a été mise à jour en décembre 2023 ;
- des fiches de poste, pour lesquelles le personnel d'encadrement a bénéficié d'une formation (élaboration et mise à jour des fiches de leur service), 29 % des 202 fiches de poste ont été mises à jour en 2023 ;
- l'évaluation professionnelle annuelle des agents permanents et temporaires, pour lesquelles les personnels d'encadrement (68 agents) ont bénéficié d'une formation en 2023 et en 2024 ;
- le recensement annuel des besoins de formation ;
- le recueil des prévisions de départs en retraite et le recensement des besoins de recrutements, des demandes de mobilité et des postes à pourvoir. ;

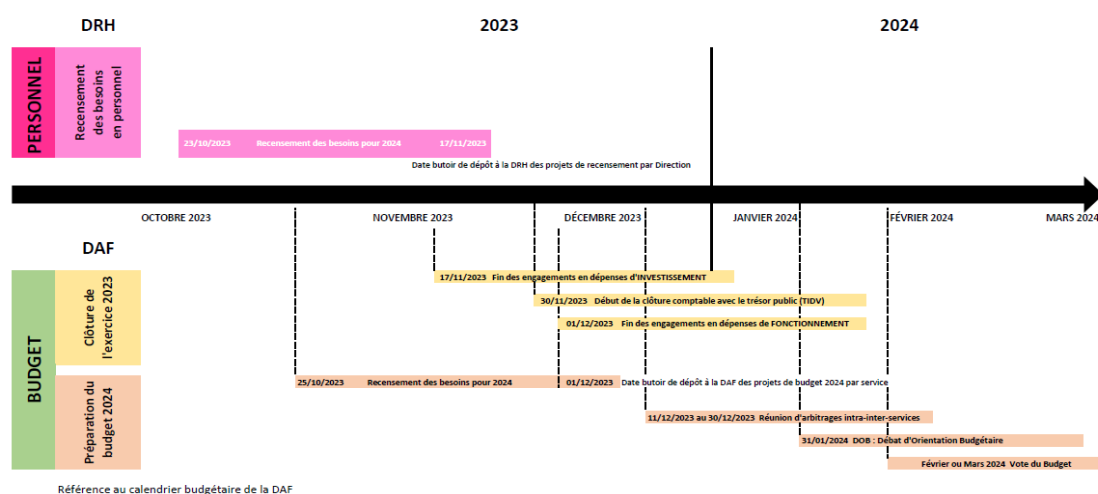
Les fiches de poste de la commune de Papeete identifient les activités principales et secondaires, les savoir-faire et les savoir-être, les formations requises et les conditions d'accès au poste, l'expérience requise, l'organisation du temps de travail, les relations avec les autres agents et les risques potentiels. Ces fiches présentent ainsi l'ensemble des caractéristiques requises pour permettre l'identification des compétences attendues sur chacun des postes.

Alors que plus de 400 fiches restaient en attente de validation à la fin de l'année 2023, la Chambre invite la commune à généraliser ce dispositif pour l'ensemble des agents.

La mesure des besoins de recrutements fait l'objet d'une procédure qui a été renforcée en 2023. La direction des ressources humaines et la direction des affaires financières ont notamment élaboré un calendrier commun qui fixe la période de recensement des besoins.

L'identification des besoins de recrutements ainsi que des profils de postes et la quantification des besoins font l'objet d'une démarche qui associe les services, la direction des ressources humaines et les élus. Ces propositions sont, *in fine*, analysées par la direction générale des services. Le maire valide ensuite les besoins de recrutements sur propositions de la direction générale des services.

Schéma n° 1 : Calendrier de recensement des besoins de personnel (2023-2024)



Source : Commune de Papeete

La campagne des entretiens professionnels a fait l'objet d'une modification en 2023¹⁷ dont l'objet était de mettre en avant l'évaluation des compétences professionnelles et de supprimer la note chiffrée. Pour autant, selon le bilan communiqué par la commune au cours de l'instruction, au 30 novembre 2023, seuls 160 agents, soit un quart de ses effectifs, avaient bénéficié de l'entretien professionnel.

La Chambre invite donc la commune de Papeete à généraliser rapidement les entretiens professionnels annuels à l'ensemble des agents de la commune indifféremment de leur statut et de leur temps de travail. Cette généralisation permettra notamment à la commune de disposer d'un recueil exhaustif des besoins de formations identifiés par les personnels d'encadrement pour leurs agents et par les agents eux-mêmes.

¹⁷ Commune de Papeete, note de service du 25 septembre 2023 relative à la campagne d'évaluation annuelle pour 2022 et l'actualisation des fiches de poste.

La formation est devenue un droit statutaire depuis 2012, année de mise en œuvre de la fonction publique communale¹⁸. Pour la commune de Papeete, le recensement annuel des besoins de formation est réalisé chaque année lors de l'entretien professionnel. Ce recensement s'appuie sur les compétences inscrites dans les fiches de poste afin de vérifier l'adéquation entre les compétences détenues par les agents et les compétences attendues sur chaque poste.

Alors qu'une procédure de recensement des besoins de formation a été réalisé en 2023, la commune n'a pas élaboré un document unique faisant apparaître notamment les priorités de formation et les besoins non satisfaits. La commune a cependant prévu de finaliser un plan triennal de formation en 2024. La Chambre invite la commune de Papeete à adopter effectivement ce plan de formation.

Au cours de la période 2019-2023, 2,9 jours de formation ont été réalisés en moyenne chaque année par agent. Ce chiffre comporte les jours de formations obligatoires lors de l'intégration dans la fonction publique communale. Ce ratio a progressé entre 2019 (2,4 jours) et 2023 (3,6 jours).

Tableau n° 3 : Jours de formation par agent

	2019	2020	2021	2022	2023
Nombre de jours de formation	1187	1686	1896	1998	2481
Effectif (en personnes physiques)	499	642	652	658	690
Ratio jours de formation / effectif	2,4	2,6	2,9	3,0	3,6

Source : Chambre territoriale des comptes, d'après les données fournies par la commune

L'identification des besoins de formations issue des entretiens annuels professionnels, sera à mettre en parallèle avec le processus que la commune a mis en place pour satisfaire les besoins de recrutements. Les souhaits de mutations internes peuvent en effet s'exprimer plus facilement lors de l'entretien professionnels. Ces souhaits, dont certains sont pris pour l'avenir dans l'attente qu'un poste se libère, peuvent utilement guider la direction des ressources humaines dans la définition de ses besoins de recrutements qui sont consécutif à un départ dont le remplacement est nécessaire ou bien qui répondent à la création d'un nouveau poste.

Ces différentes étapes (mise à jour des fiches de poste, évaluation annuelle des compétences de chaque agent par rapport au poste occupé, adoption d'un plan de formation, gestion des postes vacants par l'anticipation des souhaits de mutation) constituent les principaux tenants et les aboutissants d'une démarche de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences.

La Chambre invite la commune de Papeete à formaliser une politique de gestion des emplois et des compétences à partir des éléments dont elle dispose déjà et à en faire une présentation au conseil municipal, lieu central de l'expression démocratique communale.

¹⁸ Ordonnance n° 2005-10 du 4 janvier 2005, actualisé par la loi n° 2011-664 du 15 juin 2011, portant statut général des fonctionnaires des communes et des groupements de communes de la Polynésie française ainsi que de leurs établissements publics administratifs.

1.3.2 Le processus d'intégration dans la fonction publique communale

1.3.2.1 L'état des lieux de la mise en œuvre de l'intégration

Précédemment à la mise en œuvre du statut de la fonction publique communale, le personnel de la commune de Papeete relevait de deux statuts : le statut particulier de droit privé des agents dit « *du cadre* » et la convention collective des agents non fonctionnaires de l'administration.

Dans ses observations définitives précédentes¹⁹, la Chambre avait noté que la transition des agents vers le statut de la fonction publique communale n'était pas aboutie et qu'en avril 2015, à trois mois de l'échéance théorique²⁰, il était apparu que le niveau d'adhésion à l'intégration à la fonction publique communale de la commune de Papeete était particulièrement faible. A compter de la publication des statuts particuliers, la commune disposait d'un délai de six ans (soit, fin 2019) pour créer un poste correspondant au profil des agents et ces derniers disposaient d'un délai d'un an pour décider d'intégrer ou non la fonction publique.

La procédure d'intégration est prévue à l'article 76 de l'ordonnance n° 2005-10 du 4 janvier 2005 modifié par la loi du 15 juin 2011. Les cadres d'emplois auxquels les agents peuvent accéder sont déterminés en tenant compte, d'une part, des fonctions réellement exercées et du niveau ainsi que de la nature des emplois qu'ils occupent et, d'autre part, des titres ou diplômes exigés pour l'accès aux emplois concernés ou de l'expérience professionnelle acquise par l'intéressé.

Le manque d'enthousiasme à intégrer, constaté alors auprès des agents de la commune de Papeete, s'expliquait par un niveau de rémunération plus avantageux préexistant à une intégration dans la fonction publique communale. Pour autant, au 31 décembre 2021, sur les 483 agents de la commune qui relevaient de la fonction publique communale, 289 d'entre eux, soit 60 %, ont bénéficié de la procédure d'intégration.

L'arrêté n° HC/611/DIRAG/BAJC du 20 juillet 2022 a rétabli le droit d'option pour les agents contractuels des communes jusqu'au 31 décembre 2023. La commune a donc procédé à un nouveau recensement auprès de ses agents contractuels remplissant les conditions fixées pour bénéficier du dispositif d'intégration. A ce titre, sur les 114 agents recensés, 22 ont demandé leur intégration, portant ainsi le nombre total des agents ayant bénéficié de la procédure d'intégration à 311, sur un effectif total de 693 agents dont 544 fonctionnaires. Par ailleurs, la commune de Papeete a indiqué que 75 agents ont saisi la commission de conciliation. Le tableau ci-après récapitule l'évolution de ces dossiers.

¹⁹ Rapport d'observations définitives du 10 juillet 2015.

²⁰ Les arrêtés portant statut particulier de la fonction publique communale ont été publiés le 12 juillet 2012. Au moment de l'instruction précédente en 2015, si la commune avait ouvert par délibération les emplois de fonctionnaires, elle disposait d'un délai de trois ans (du 12 juillet 2012 au 11 juillet 2015). De plus, le délai d'intégration a été repoussé de trois ans en octobre 2015, soit un terme fixé au 11 juillet 2018.

Tableau n° 4 : Evolution des dossiers contentieux

Etapes	Situation	Actions/Décisions
Etape 1	75 agents ont contesté la proposition de reclassement	Saisine de la commission de conciliation
Etape 2	La commission de conciliation a suivi la commune pour 46 cas	La commune a maintenu sa proposition de classement
	La commission de conciliation a suivi la demande de révision de 28 agents	La commune a modifié sa proposition de reclassement pour 20 agents et a maintenu sa proposition de classement pour les 9 autres
Etape 3	Les 8 agents n'ayant pas obtenu la modification de la proposition ont saisi le tribunal administratif de Papeete	1 requête acceptée et 7 rejetées
Etape 4	7 dossiers en appel	2 requêtes acceptées et 5 rejetées

Source : Chambre territoriale des comptes de Polynésie française, d'après les données de la commune.

Finally, sur les 75 situations, 57 agents ont demandé leur intégration à la fonction publique communale.

1.3.2.2 Le coût de l'intégration

Pour chaque intégration, la commune a établi une fiche de poste et une proposition de reclassement. La Chambre a procédé à l'examen de dix dossiers pour analyser les conditions de mise en œuvre du reclassement.

Pour déterminer la situation administrative de l'agent avant intégration, la commune a établi une situation affichant le salaire et toutes les primes versées à l'instant T (prime de majoration de diplôme, indemnité de résidence, supplément familial, prime de feu...) déterminant ainsi le salaire de référence. S'agissant des agents n'ayant pas atteint l'échelon terminal dans leur grade, une simulation prenant en compte un avancement anticipé est également présentée.

Lorsque l'agent accepte la proposition de reclassement, un arrêté d'intégration est pris puis des arrêtés supplémentaires venaient le compléter pour attribuer des primes correspondant aux fonctions occupées telles que les primes de responsabilité, les indemnités forfaitaires pour travaux supplémentaires, la prime de responsabilité, les indemnités pour travaux dangereux ...

Conformément aux dispositions réglementaires²¹, une indemnité différentielle est versée après le classement.

Cependant, si certaines situations semblent être avantageuses notamment pour les agents ayant atteint le plafond de leur grade, une économie générale semble se dégager, selon les éléments produits par la commune.

Le dispositif d'intégration reste majoritairement favorable pour les agents dans la mesure où la fonction publique communale offre une protection plus forte contre le chômage qu'une relation contractuelle et permet, par exemple, de bénéficier d'un détachement au cours de la carrière ou de postuler dans les autres collectivités. Elle permet également de se porter candidat à des concours internes, y compris ceux organisés par les autres fonctions publiques.

²¹ Circulaire n° HC 1972/DIPAC/PJF/BJC du 3 octobre 2010

1.3.3 La prévention de l'absentéisme

Le nombre moyen de jours d'absences pour maladie, hors accident de travail, a progressé de 27,3 % entre 2019 (9 528 jours) et 2023 (12 129 jours). Sur cette même période, la Chambre observe que la commune a enregistré un taux d'absentéisme moyen de 5,91 %. Pour autant, les données communiquées à la Chambre ne comprennent pas les jours de longues maladies de l'année 2023.

Les accidents du travail ne représentaient plus que 246 jours en 2023, alors qu'ils s'élevaient à 671 jours en 2019, soit une diminution de 63,3 %. Cette baisse n'a cependant pas été progressive sur la période puisque les jours d'accidents du travail ont progressé en 2021 (+642 jours) et sont restés nombreux en 2022 (733 jours).

Tableau n° 5 : Absentéisme du personnel

	2019	2020	2021	2022	2023	Cumul	Variation
Longue maladie (b)	758	1 197	391	120	nd	2 466	- 84,17 % *
Maladie (a)	8 770	9 415	13 355	13 180	12 129	56 849	38,30 %
Maladie (a) + (b)	9 528	10 612	13 746	13 300	12 129	59 315	27,30 %
Accident du travail	671	325	967	733	246	2 942	- 63,34 %
Ensemble	10 199	10 937	14 713	14 033	12 375	62 257	21,34 %
Taux d'absentéisme	5,67 %	5,13 %	6,80 %	6,51 %	5,43 %		

*période 2019-2022 Source : Chambre territoriale des comptes, d'après les données de la commune

Les services techniques et la police municipale présentent le plus grand nombre d'arrêts maladie et d'accidents du travail. Les services techniques représentaient ainsi en 2023, 23 % des maladies ordinaires et 45 % des accidents du travail (respectivement 31 % et 11 % en 2019). Pour la police municipale, ces taux s'établissaient à 10 % pour la maladie ordinaire (25 % en 2019) et 39 % pour les accidents du travail (74 % en 2019).

La commune a adopté un document unique d'évaluation des risques professionnels. Celui-ci fait, depuis lors, l'objet d'une révision engagée depuis 2021. Ce processus est piloté par un groupe de travail composé de représentants du personnel et d'agents. Les membres de ce groupe de travail ont bénéficié de sept actions de formation (pour un total de 10 jours) entre septembre 2022 et septembre 2023. Par ailleurs, le recrutement d'un agent de prévention (catégorie B) a été engagé depuis 2022²².

La commune a établi un calendrier de visite des 58 lieux de travail qu'elle comptabilise afin d'identifier les risques auxquels sont exposés les agents communaux. Elle a, par ailleurs, engagé des actions de communication, des temps d'échanges ainsi que des formations sur les risques professionnels, au bénéfice des agents. Ces actions ont été conduites autour d'une vingtaine de thématiques (addictions, sécurité, affichages des consignes, risques psychosociaux, véhicules de services, gestes de premier secours...).

²² Un recrutement a été réalisé, mais la commune s'est séparée de l'agent au terme des trois premiers mois. Le poste est donc de nouveau vacant.

Le bilan des différentes mesures accomplies pour mettre à jour le document relatif aux risques professionnels est le suivant :

- la convention avec la médecine du travail a été renouvelée en septembre 2022, elle précise notamment le cadre et les modalités de visites de contrôle (entre 2019 et 2023, la commune a sollicité 36 contrôles pour des absences des plus de trois jours) ;
- chacun des 58 sites de travail devrait avoir bénéficié de cinq visites entre octobre 2021 et décembre 2024 (plus de la moitié a été réalisée à ce jour), les visites réalisées ont donné lieu à un rapport précis²³.

Dans la continuité de ces actions, la Chambre invite la commune de Papeete à produire une communication annuelle au conseil municipal sur le thème des conditions de travail et des arrêts de travail. Ce bilan comportera un état des lieux des actions engagées pour l'identification et la prévention continue des risques professionnels.

Ce bilan devra, en outre, permettre à la commune d'identifier et d'engager des actions visant à réduire les absences afin d'en limiter les conséquences financières.

1.3.4 Le bilan social

L'article 29 ordonnance 2005-10 du 4 janvier 2005²⁴ prévoit que les communes de la Polynésie française présentent « *au moins tous les deux ans au comité technique paritaire un rapport sur l'état de la collectivité ou de l'établissement public auprès duquel il a été créé. Ce rapport indique les moyens budgétaires et en personnel dont dispose cette collectivité ou cet établissement public. Il dresse notamment le bilan des recrutements et des avancements, des actions de formation et des demandes de travail à temps partiel. Il rend compte des conditions dans lesquelles la collectivité ou l'établissement respecte ses obligations en matière de droit syndical. Il présente des données relatives aux cas et aux conditions de recrutement, d'emploi et d'accès à la formation des agents contractuels. La présentation de ce rapport donne lieu à un débat.* ».

Près de vingt années après la promulgation de ce texte, la commune de Papeete n'a toujours pas soumis de bilan social aux représentants du personnel.

Pour autant, en 2022, la commune a élaboré un projet de bilan social. Pour des raisons de disponibilité de données informatiques, ce projet n'a pas pu être finalisé. En 2023, la commune a élaboré un document qui dresse l'état des lieux des effectifs, de la pyramide des âges, des recrutements, des avancements, de la masse salariale par service, des temps de travail et de l'absentéisme. Ce rapport reste à finaliser mais il contient déjà l'essentiel des données.

La Chambre invite dès lors, la commune de Papeete à finaliser le bilan social 2023 et à le présenter aux représentants du personnel de la commune, en application de l'ordonnance du 4 janvier 2005. Cette pratique sera ensuite à renouveler chaque année. Cette transparence est indispensable, d'autant que la commune de Papeete est l'une des trois communes de la Polynésie française dont la population est supérieure à 25 000 habitants et qu'elle dispose des moyens humains et techniques pour produire annuellement un tel document.

²³ La Chambre a vérifié l'existence de ces rapports et a pu en apprécier le contenu.

²⁴ Ordonnance n° 2005-10 du 4 janvier 2005 portant statut général des fonctionnaires des communes et des groupements de communes de la Polynésie française ainsi que de leurs établissements publics administratifs.

1.3.5 La formation des élus

Le droit à la formation des élus municipaux pour les formations relatives à l'exercice de leur mandat, est fixé par l'article L. 2123-12 du code général des collectivités territoriales applicable en Polynésie française²⁵ qui dispose que « *les membres d'un conseil municipal ont droit à une formation adaptée à leurs fonctions. Une formation est obligatoirement organisée au cours de la première année de mandat pour les élus ayant reçu une délégation (...) dans les trois mois suivant son renouvellement, le conseil municipal délibère sur l'exercice du droit à la formation de ses membres. Il détermine les orientations et les crédits ouverts à ce titre.* ».

Cet article prévoit, en outre, qu'un « *tableau récapitulatif des actions de formation des élus financées par la commune est annexé au compte administratif.* ». Celui-ci donne lieu à un débat annuel sur la formation des membres du conseil municipal.

La commune de Papeete n'a pas adopté de délibération relative au droit de la formation de ses élus. La Chambre recommande donc à la commune de Papeete d'adopter, à partir de 2025, un plan de formation adapté aux besoins des élus et aux domaines de responsabilité qui leur sont attribués, ce qui constitue une mesure protectrice pour ces élus, par exemple dans le domaine de la commande publique.

Recommandation n° 4. Adopter, chaque année à partir de 2025, une délibération relative au plan de formation des conseillers municipaux, en application de l'article L. 2123-12 du code général des collectivités territoriales.

En réponse aux observations provisoires, la commune a indiqué qu'elle s'engageait à adopter un plan de formation adapté aux profils des différents conseillers municipaux. La Chambre prend acte de cet engagement.

1.4 La commande publique

1.4.1 L'organisation et le suivi de la commande publique

1.4.1.1 L'organisation mise en place pour la sélection des offres

Depuis le 1^{er} janvier 2018, en application de la Loi du Pays n° 2017-14 du 13 juillet 2017 et de l'arrêté n° 1455/CM du 24 août 2017, le marché dont le montant est supérieur à 8 M F CFP H.T et inférieur aux seuils de procédures formalisées fixés à 20 M F CFP H.T pour les communes²⁶, peut être passé selon une procédure dite adaptée.

²⁵ Ordonnance n° 2021-45 du 20 janvier 2021 portant réforme de la formation des élus locaux.

²⁶ Article LP 223-2 du code des marchés publics de la Polynésie française.

Un relèvement temporaire des seuils de dispense des procédures formalisées a été mis en place entre les mois de mars 2021 à mars 2023 en application de la Loi du Pays n° 2021-14 du 16 mars 2021 pour les marchés de travaux dont le montant H.T était inférieur à 15 M F CFP.

Tableau n° 6 : Modalités de passation des marchés publics

Montant en F CFP H.T	Formalités à observer
≤ 8 000 000	Sans procédure de mise en concurrence
8 000 000 > et < 20 000 000	Procédure et publicité adaptée
≥ 20 000 000	Procédure de marchés formalisés

Source : Chambre territoriale des comptes, d'après le code des marchés publics de la Polynésie française

Pour toute commande publique inférieure à 20 M F CFP H.T, la commune doit organiser une publicité minimale ou, à tout le moins, une consultation simplifiée auprès de plusieurs fournisseurs pour engager valablement la collectivité. La publicité adaptée laisse à chaque acheteur une certaine liberté d'appréciation de méthode, dès lors qu'il sera à même de justifier de la qualité de son achat et de la transparence de son choix.

La commune doit veiller à choisir une offre répondant de manière pertinente au besoin et à ne pas contracter systématiquement avec un même prestataire. En effet, l'atteinte du seuil des marchés adaptés (entre 8 et 20 M F CFP H.T) et formalisés (20 M F CFP H.T), s'apprécie non pas pour chaque commande, mais sur le montant contractualisé par familles de produits ou par prestations de services homogènes (article LP. 223-5 du code des marchés publics). Quel que soit le montant de la commande, la commune doit donc apporter le plus grand soin à la définition préalable des besoins au regard des notions d'opération ou de prestations homogènes, en application du principe de la computation des seuils.

Entre 2019 et 2023, la composition de la commission d'appel d'offres de la commune de Papeete a été modifiée une seule fois : la délibération n° 2017-132 du 6 décembre 2017 portant composition de la commission d'appel d'offres a en effet été remplacée par la délibération n° 2020-32 du conseil municipal du 4 juillet 2020, pour tenir compte de la nouvelle composition du conseil municipal.

Cette composition n'appelle pas d'observation. Lorsqu'un membre de la commission est directement ou indirectement lié à une candidature adressée dans le cadre d'un appel d'offre, celui-ci ne participe à aucune étape de la sélection des offres. Entre 2019 et 2023, la commune de Papeete déclare avoir été confrontée à cette situation pour le marché de denrées alimentaires (AO 2022-14). L'intéressé, fournisseur du lot « poissons frais et congelés » n'a alors pas pris part à la procédure de l'appel d'offres relatif aux denrées alimentaires.

1.4.1.2 Les modalités de pilotage de la commande publique

Par ailleurs, après la publication de la loi de Pays de 2017, entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2018, la commune de Papeete a créé un « *bureau de la commande publique* », rattaché à la direction des finances. Celui-ci apporte une assistance et un appui méthodologique aux services acheteurs et assure la rédaction des pièces administratives des dossiers de consultation. Il vérifie, avec les services acheteurs, la juste définition du besoin qu'ils ont déterminé au préalable ainsi que la computation des seuils. Enfin, ce bureau rédige et valide les documents relatifs à la publicité et veille au respect des modalités de passation et d'exécution des marchés.

La commune de Papeete a produit un guide interne de la commande publique. Ce guide d'une dizaine pages a été mis à jour en janvier 2022, s'impose à toutes les directions et services de la commune, quel que soit le prescripteur, le type d'achat ou son montant. Il précise les éléments suivants :

- rôle et missions du service de la commande publique ;
- rôle et missions des services acheteurs ;
- seuil pour les marchés en procédure adaptée ;
- modalité de choix de la procédure ;
- traçabilité des échanges avec les fournisseurs ;
- modalités de computation des seuils ;
- modalités de publicité et d'exécution par seuils ;
- modalités de négociation ;
- procédure de demande de renseignements aux candidats ;
- pièces constitutives des marchés ;
- modalités de contrôle des procédures.

Ce guide aborde donc l'ensemble des étapes et des modalités de choix de procédure, de publicité et de sélection des candidatures en fonction des seuils prévus par le code des marchés publics. Il apporte des précisions opérationnelles pour les services de la commune de Papeete.

Dès la première page le guide apporte la précision suivante : « *les personnes chargées de mettre en œuvre les procédures de marché et accords-cadres devront se référer, soit aux procédures formalisées dont le déroulement est défini par le Code Polynésien des Marchés publics, soit aux règles et principes édictés dans le présent guide de la commande publique.* ». Il aurait été préférable d'indiquer que le présent guide apporte des précisions opérationnelles aux règles fixées par le code polynésien des marchés publics, pour les achats dont le montant autorise une publicité et une mise en concurrence simplifiée.

Cependant, le guide précise, avec raison, que lorsque le pouvoir adjudicateur décide, de mettre en œuvre une procédure formalisée alors que le seuil de la commande ne l'oblige pas, il doit respecter l'ensemble des règles afférentes à la procédure sélectionnée.

Le guide interne de la commande publique apporte, par ailleurs, des précisions sur les modalités de publicité, dès le premier franc :

- de 1 franc à 100 000 francs : procédures d'engagement direct matérialisé par un bon de commande après un ou plusieurs devis ;
- de 100 001 francs à 8 millions H.T (moins un franc) : procédure écrite de mise en concurrence simplifiée auprès, d'au moins, trois opérateurs préalablement au choix de l'attributaire, engagement matérialisé par un bon de commande faisant référence au devis retenu ;
- de 8 millions H.T à 20 millions H.T (moins un franc) : procédures écrites (règlement de consultation, cahiers général et technique et acte d'engagement) avec une publicité adaptée, site internet de la commune et éventuellement, en fonction du montant, publicité au JOPF ou autre journal ;
- au-delà de 20 millions H.T : procédures formalisées et publicité obligatoire dans un journal d'annonce légale.

Il aurait été utile de préciser que, pour les achats dont le montant est inférieur à 100 001 francs H.T, il conviendra de veiller à ne pas faire appel systématiquement à un même fournisseur. Le guide indique cependant que, *« dans le cas où le pouvoir adjudicateur fait le choix d'une procédure négociée car il est face à un opérateur unique, il appartiendra au prestataire de prouver sa position d'opérateur unique au travers d'un certificat d'exclusivité »*, ce qui relève effectivement de la bonne administration des achats.

Le guide s'attache à prévenir le risque de fractionnement injustifié des commandes publiques qui aurait pour objectif d'échapper aux procédures formalisées. Il avertit à cet effet que le bureau de la commande publique considèrera *« l'ensemble des travaux qui non seulement, de par leur objet ou les procédés techniques utilisés ne peuvent être dissociés, mais encore que le maître d'ouvrage a décidé d'exécuter dans une même période de temps et sur une zone géographique donnée »* et que *« l'évaluation des besoins de fournitures ou de services se fera en fonction de leurs caractéristiques homogènes propres »*. Des indications complémentaires viennent préciser, pour les services, la notion de services ou prestations homogènes de nature à faciliter les règles relatives à la computation des seuils.

En pratique, la computation des seuils est réalisée au cours de la préparation budgétaire (c'est-à-dire entre octobre et novembre) pour les achats non récurrents. Pour les achats récurrents et les marchés reconductibles (gardiennage, entretien ménagers, fournitures scolaires, denrées alimentaires...) la computation est opérée sur la durée prévisible du contrat (maximum 4 ans).

La Chambre invite la commune de Papeete à apporter une précision relative à la conduite à tenir devant la continuité des prestations homogènes commandées auprès d'un même fournisseur. En effet, dans le cas de prestations homogènes effectuées de manière récurrente, d'une année à l'autre, la valeur globale de ces prestations est à calculer sur la durée totale de réalisation. Le montant cumulé obtenu est alors comparé aux seuils pour déterminer la procédure applicable.

Le guide interne de la commande publique de Papeete, traduit une démarche qui vise à limiter les risques de contentieux et à promouvoir la mise en concurrence des fournisseurs. Il apporte des éléments de cadrage utiles pour les services, tant pour ce qui concerne les modalités de mises en concurrence et de respect des seuils de commande, que pour les pièces constitutives des marchés et l'analyse des offres.

Ce guide interne de la commande publique, pourrait utilement être complété pour ce qui relève de la gestion de l'exécution des marchés et des avenants. Les éléments contenus sur ce sujet dans le guide sont relativement généraux et mériteraient d'être approfondis.

Le guide pourrait, notamment à cet égard, préciser la conduite pour :

- la défaillance du titulaire ou d'un sous-traitant ;
- la gestion de la variation des prix ;
- l'exécution de prestations ou travaux devenus nécessaires en cours de marché mais non prévus initialement ;
- la gestion des circonstances imprévues.

Le guide devrait, par ailleurs, comporter une clause relative à la manière dont la commune prévoit de déroger à son application, en particulier pour tenir compte des éventuels changements qui pourraient intervenir dans la réglementation applicable aux marchés publics.

Soulignant la qualité du travail déjà accompli, la Chambre invite la commune de Papeete à compléter ses règles de gestion de la commande publique, notamment pour ce qui concerne les modalités d'exécution des marchés, en particulier sur le sujet des avenants et des prestations similaires répétées sur plusieurs années.

1.4.2 Le contrôle d'un échantillon de marchés

La Chambre a procédé à la vérification de onze marchés. Cet échantillon représentait 7 % du nombre total de marchés passés entre 2019 et 2023 et la moitié des marchés les plus onéreux conclus par la commune de Papeete au cours de cette période. De plus, l'échantillon sélectionné par la Chambre couvrait différentes modalités de passation et d'allocation (appels d'offres, procédures simplifiées, marchés à bon commandes, marchés allotis...) ainsi que des natures de prestations variées (travaux, études, approvisionnement en marchandises...) L'échantillon contrôlé donne lieu à des observations qui font l'objet des développements ci-dessous.

1.4.2.1 L'aménagement de la promenade de Nice

L'aménagement de la promenade de Nice a fait l'objet d'une délibération du conseil municipal du 6 février 2019.

La mise en application de cette délibération a conduit la commune à lancer un appel d'offres ouvert dont la publicité a été réalisée au JOPF le 22 janvier 2021 et à la dépêche de Tahiti du 25 au 28 janvier 2021. Ce marché était composé de six lots qui correspondaient à des fonctions distinctes :

- 1) terrassement, voiries, ouvrages de béton armé, revêtements de sol, électricité et éclairages ;
- 2) structures métalliques, toiles tendues, collecte des eaux pluviales ;
- 3) stores déroulables verticaux motorisés en toile ;
- 4) murets pierre, arrosage automatique, aménagements paysagers, mobilier urbain ;

- 5) maille de lampions multicolores à LED ;
- 6) démolition et réseaux souterrains.

Le lot n°1 aurait pu faire l'objet de deux lots dont l'un aurait été consacré à l'électricité et aux éclairages. En effet, les entreprises d'électricité et d'éclairage public ne couvrent pas systématiquement les fonctions relatives aux revêtements de sol ou aux ouvrages en béton armé.

Le règlement de consultation prévoyait une date limite d'obtention des documents au 22 février 2021 et une date limite de remise des offres le même jour. La commission d'appel d'offres s'est réunie le 24 février 2021 pour l'admission des candidatures. Un rapport d'analyse des candidatures a été élaboré.

Peu de candidats ont présenté une offre : un seul pour le lot n° 1, deux pour le n° 2, quatre pour le lot n° 3, un pour le lot n° 4 et un pour le lot n° 6. Le lot n° 5 a été déclaré infructueux en absence d'offre réceptionnée.

Sur le fondement d'un rapport d'analyse des offres réalisé par le bureau de la commande publique, la commission d'appel d'offres a tenu une séance le 10 mars 2021 pour attribuer les lots. Les candidats dont l'offre n'a pas été retenue ont été destinataires d'une notification envoyée après la séance, le même jour. Les candidatures retenues ont fait l'objet d'une notification le 16 mars 2021. Les critères d'analyse des offres étaient fondés sur une pondération destinée, selon les termes du rapport d'analyse des offres, à « *retenir l'offre économiquement la plus avantageuse* ».

Conformément au règlement de consultation, la pondération a fait l'objet d'une ventilation exprimée en nombre de points :

- valeur du prix des prestations (60 points) ;
- valeur technique de l'offre (30 points) ;
- valeur du délai d'exécution (10 points).

La méthode de notation du critère prix correspond à la méthode qualifiée de « *classique* », par le ministère de l'économie et des finances²⁷ ainsi qu'à la méthode prévue par la Commune de Papeete dans son guide interne de la commande publique. Cette méthode consiste à diviser le prix de l'offre la plus basse sur le prix de la candidature examinée, puis de multiplier le tout par le critère de pondération (ici 60 points).

Pour autant, la méthode appliquée a conduit, en l'espèce, à attribuer 60 points au prix proposé par le seul candidat du lot n°1, alors que celui-ci proposait un prix supérieur de 11,69 % à l'estimation de la commune. Cette situation s'est renouvelée pour le lot n° 6, pour lequel le candidat unique a proposé un prix supérieur de 12,18 % à l'estimation de la commune. Pour le lot n° 6, la commission d'appel d'offres a fait apparaître le détail du prix proposé par le soumissionnaire afin d'éclairer l'écart de prix avec l'estimation de la commune.

L'exécution du marché a donné lieu à deux avenants :

- un avenant du 12 février 2022, pour le lot n° 1 (terrassment, voirie, revêtement de sol, éclairage) , pour un montant représentant 4,7 % (2,12 M F CFP) du prix initial (44,74 M F CFP) ;

²⁷ Ministère de l'économie et des finances, *les méthodes de notation du critère prix*, modes d'emploi, 19 janvier 2024

- un avenant du 22 février 2022, pour le lot n° 6 (démolition et réseaux souterrains), pour un montant supérieur de 20,4 % (9,54 M F CFP) au prix initial (46,9 M F CFP).

Ces deux avenants, qui portent le coût total final du marché à 140,6 M F CFP appellent les observations suivantes.

Le montant du premier avenant (lot n°1) ne bouleverse pas l'économie générale du lot, au sens où l'entend le juge administratif. Cependant, la justification de cette modification au marché initial, n'est que peu documentée dans les pièces du marché. L'objet de l'avenant indique en effet que « *pour la bonne exécution du présent marché de réaménagement, des travaux supplémentaires indiqués sur les devis en annexe sont nécessaire* ». Il aurait été préférable d'apporter plus de précisions sur la nature et les motifs de l'exécution des « *travaux supplémentaires* » afin d'éclairer le caractère « *nécessaire* » de leur programmation.

Le montant du second avenant, relatif au lot n° 6, sous réserve de l'appréciation souveraine du juge administratif, apporte une modification substantielle à hauteur de plus de 20 % du prix initialement contracté avec le candidat. La justification figurant dans l'avenant indique que ces travaux supplémentaires relèvent de circonstances imprévues « *qu'un acheteur diligent ne pouvait prévoir* ». Ces travaux portaient sur le raccordement de réseaux souterrains amiantés non répertoriés et sur le dépôt et la démolition d'un câble haute tension souterrain non répertorié. Cet avenant aurait pu être évité si la commune avait précisément documenté, en amont, l'existence de ces deux éléments, alors que le lot n° 6 portait précisément sur les « *démolitions et réseaux souterrains* ».

La Chambre invite la commune de Papeete à mieux documenter les raisons qui provoquent la modification des marchés publics en cours d'exécution. Il est de jurisprudence constante qu'une augmentation par avenant de 15 % à 20 % du prix d'un marché est susceptible de modifier l'économie du contrat. Par conséquent, lorsque les avenants dépassent ce seuil, ce qui était le cas, en l'espèce pour le lot n°6, la commune s'expose à un risque juridique avec les prestataires qui n'ont pas été retenus en raison d'un prix plus élevé que le prix proposé par le titulaire du marché. Pour ce marché, le titulaire du lot n°6 était cependant, le seul candidat.

1.4.2.2 Les travaux de génie civil routier

Le marché relatif aux « *travaux de génie civil routier dans le périmètre de la commune de Papeete* » a donné lieu à une publication au JOPF le 2 avril 2021. La date limite d'obtention des documents et de réception des offres était fixée au 7 mai 2021.

Ce marché était réalisé sous la forme d'un marché unique non alloti, à bons de commandes, « *pour des raisons de cohérence technique* », selon les termes du règlement de consultation. Le règlement de consultation précisait que, le montant minimum prévisionnel était fixé à 25 M F CFP H.T et le maximum à 80 M F CFP H.T. Les critères d'appréciation de l'offre économiquement la plus avantageuse étaient précisés par le règlement de consultation : « *Prix apprécié au regard de la proposition financière, sur 50 points (représentant 50 % de la note), Valeur technique appréciée au travers du mémoire, 50 points représentant 50 % de la note.* ».

La commission d'appel d'offres s'est réunie le 12 mai 2021 pour procéder à l'examen des candidatures. Trois candidatures ont été reçues dans les délais.

La commission d'appel d'offres s'est ensuite tenue le 26 mai 2021 pour examiner les offres et procéder à l'attribution du marché.

Tableau n° 7 : Classement au regard des notes attribuées sur chaque critère pondéré

Numéro d'arrivée des plis	Critère n° 1 prix sur 50 points	Critère n° 2 valeur technique du matériel sur 50 points	Note totale attribuée sur 100 points
1	39,7	48	87,7
2	50	50	100
3	35,69	46	81,7

Source : Chambre territoriale des comptes, d'après les éléments de la commune de Papeete

Le marché a été notifié au titulaire le 15 juin 2021, les deux candidats non retenus ont reçu une information qui leur a été envoyée le 26 mai 2021.

L'entreprise titulaire du marché a proposé un prix, dont le montant total du bordereau de prix unitaire s'établissait à 78,09 M F CFP, alors que les deux autres candidats ont proposé des prix dont le montant total du bordereau de prix unitaire était supérieur de 40 % à 50 % au prix plafond fixé par le règlement de consultation (80 M F CFP).

Cette situation aurait dû conduire la commission d'appel d'offres à déclarer ces deux offres comme « *inacceptables* » en application de l'article LP. 122-3 du code polynésien des marchés publics²⁸.

Concernant la note technique, la première offre (plis n°1) n'a pas développé son plan particulier de sécurité et de protection des risques et la troisième offre (plis n°3) a communiqué un mémoire technique qualifié de « *succinct* » par la commission d'appel d'offres.

L'exécution du marché a donné lieu à un avenant signé le 16 septembre 2021, soit trois mois après la notification, dans un contexte où, la durée prévisionnelle des travaux était fixée à une année (reconductible deux fois). Cet avenant était justifié, selon les termes employés, par la sortie de crise sanitaire. L'avenant précise à cet effet que « *afin de participer à notre mesure, à la relance de notre économie ilienne, il est décidé d'augmenter le montant maximal du marché (...) de 12 000 000 XPF, soit 15 % du montant total de ce dernier.* ». Dès lors, le montant maximum du marché est progressé de 80 M F CFP H.T à 92 M F CFP H.T.

La chambre observe, sur le fondement du tableau de suivi des marchés communiqué par la commune de Papeete, que les autres marchés de l'année 2021 n'ont pas fait l'objet d'avenants similaires sur le fondement de ces motifs.

En tout état de cause, la mise en œuvre d'une politique de relance de l'économie locale, ne relève pas de la compétence communale. Au surplus, la mise en place d'avenants aux marchés en cours sur un taux de 15 % pour des motifs de relance économique, n'est pas prévu par les règles de la commande publique. L'avenant ainsi conclu est donc entaché d'irrégularité.

Dans le cas d'espèce, même avec un montant maximal qui aurait été fixé à 92 M F CFP, l'entreprise titulaire serait restée celle qui présentait le prix le plus bas, mais cette pratique conduit tout de même à faire évoluer les conditions initiales du marché.

²⁸ LP.122-3 « 9° offre inacceptable, offre dont les conditions d'exécution méconnaissent la réglementation en vigueur, ou si les crédits budgétaires alloués au marché, après évaluation du besoin à satisfaire ne permettent pas à l'acheteur public de la financer ».

De surcroît, en juillet 2022, le titulaire du marché a adressé une demande de révision du prix du marché afin de tenir compte de la hausse des coûts des matériaux, « *non pris en compte par les révisions de prix* », selon l'appréciation du titulaire. En application du cahier des clauses administratives générales du marché qui prévoit la possibilité pour la commune de procéder à la résiliation du marché dans le cas « *où le titulaire déclare (...) ne pas pouvoir exécuter ses engagements* », la commune de Papeete a prononcé la résiliation du marché le 23 septembre 2022.

La Chambre invite la commune de Papeete à analyser plus précisément les offres des soumissionnaires et à la plus grande vigilance dans les modifications qu'elle apporte aux conditions initiales d'un appel d'offres. En l'espèce, la motivation de l'avenant est sujette à caution et fragilise, de manière significative, la régularité de la procédure et expose la commune à des risques juridiques élevés.

Afin de participer à la relance de l'économie locale de manière régulière, la commune de Papeete aurait pu utiliser l'enveloppe de 12 M F CFP pour lancer un autre marché public dans le domaine des travaux, des prestations de services, ou encore, pour s'approvisionner en marchandises.

1.4.2.3 La reconstruction de l'école Tamanui

Après des premières études initiées en 2014 et une définition des besoins ajustée entre 2018 et 2019, la commune a réalisé un appel d'offres ouvert pour des travaux de reconstruction de l'école maternelle Tamanui. La publicité a été effectuée au JOPF le 26 novembre 2019 et dans la dépêche de Tahiti les 27 et 28 novembre 2019. La durée prévisionnelle du marché était fixée à deux ans.

Le marché était constitué de 16 lots relatifs aux différentes natures de travaux à réaliser, ce qui n'appelle pas d'observation. Le règlement de consultation prévoyait une remise des offres au plus tard le 13 janvier 2020, soit, moins de deux mois après la publication.

La commission d'appel d'offres a été réunie le 15 janvier 2020 pour réaliser l'admission des candidatures. Tous les lots ont reçu au moins deux candidatures, à l'exception des lots n° 8 (plâtrerie) et n°13 (courants forts et faibles) pour lesquelles une seule entreprise était soumissionnaire.

Le règlement de consultation précisait que le critère d'attribution serait fonction d'une note sur 100 points pondérée sur le fondement de la valeur technique de l'offre (40 points), le délai d'exécution (20 points) et le prix (40 points).

Réunie le 7 février, la commission d'appel d'offres a procédé à la sélection des candidatures sur le fondement d'un rapport du bureau des marchés. Les lots n° 4 (démolition), n° 5 (voirie), n° 9 (revêtement sols et murs), n° 10 (peinture), n° 11 (serrurerie), n° 13 (courants forts et faibles), n° 14 (climatisation, ventilation) et n° 15 (plomberies) ont été déclarés infructueux. Ainsi, conformément à l'avis d'attribution publié au JOPF le 3 avril 2020, la moitié des lots n'a pas pu être attribuée lors de cette séance de la commission d'appel d'offres.

Les lots n° 4, n° 5, n° 10, n° 15 ont été déclarés infructueux pour le motif que les « *prix proposés dépassent largement l'estimation du maître d'œuvre* ». Pour les lots n° 9 et n°11, la commission d'appel d'offres a décidé que l'offre économiquement la plus avantageuse se situait « *au-dessus de l'estimation* ». Pour le lot n° 13, l'offre reçue n'était pas compatible avec les

besoins du marché en raison notamment d'un délai prévisionnel de 37 mois. Enfin, bien que trois candidatures aient été réceptionnées pour le lot n° 14, la commission a considéré que celles-ci n'étaient pas satisfaisantes.

Afin de faire réaliser les opérations nécessaires à la reconstruction de l'école, la commune a eu recours à une procédure simplifiée pour attribuer les lots infructueux. Ce marché a fait l'objet d'une publicité au JOPF le 28 février 2020 et dans la dépêche de Tahiti entre le 28 février et le 2 mars 2020. Une publication complémentaire, justifiée par les circonstances liées à la crise sanitaire, a été réalisée au JOPF le 27 mars 2020. La date limite de remise des offres était alors fixée au 27 avril 2020.

Les critères de sélection étaient identiques à ceux de la consultation initiale. Les écarts de prix entre ceux proposés à la consultation initiale et ceux retenus lors du marché négocié ont été favorables à la commune de Papeete pour un montant cumulé de 66,67 M F CFP, soit un gain de 22,12 % entre les prix proposés sur les différents lots à la première consultation (301,41M F CFP) et la seconde (234,74 M F CFP).

Pour autant, sur le lot n° 9 (revêtements), le prix final était identique au prix proposé lors de la première consultation et pour le lot n° 10 (peintures), le prix final était supérieur de 2,6 M F CFP (soit 13 %) à celui de la première consultation.

La Chambre observe que pour une majorité de lots, l'estimation réalisée par la commune de Papeete était particulièrement inférieure à l'offre économiquement la plus avantageuse retenue lors de la deuxième procédure de consultation. L'écart total entre les estimations initiales et les offres finalement retenues s'élevait ainsi à 19,17 M F CFP, soit 8,92 % de l'estimation initiale.

Les écarts constatés entre l'estimation réalisée en novembre 2019 et les prix obtenus une première fois en janvier 2020, puis finalement, pour les lots concernés, en avril 2020, ne peuvent pas s'expliquer par la crise sanitaire dont les effets inflationnistes n'ont été mesurés que quelques mois plus tard.

La Chambre invite la commune de Papeete à mieux définir le coût prévisionnel des prestations de travaux qu'elle envisage d'engager, afin de lui éviter d'avoir à recourir à une déclaration infructueuse qui conduit inévitablement au lancement d'une consultation complémentaire. Cette consultation conduit à des retards de réalisation et à des difficultés de coordination de l'opération, particulièrement dans le cas d'un marché de travaux alloti. Dans le cas d'espèce, la moitié des lots du marché de travaux a été concernée par cette double procédure.

Tableau n° 8 : Comparaison des prix des lots au différentes étapes de la commande (en M F CFP)

Lot	Estimation initiale (A)	Prix le moins élevé proposé à la première consultation (B)	Prix du titulaire (C)	Ecart (= C – B)
N° 4 (démolition)	8,46	31,20	15,97	- 15,23
N°5 (voirie)	61,60	91,46	63,55	- 27,91
N°9 (revêtements)	26,97	29,86	29,86	0,00
N° 10 (peinture)	12,96	19,90	22,50	2,60
N°11 (serrurerie)	7,92	9,48	9,27	- 0,21
N°13 (courants faibles et forts)	49,28	71,88	44,36	- 27,52
N°14 (climatisation)	23,12	19,77	22,32	2,55
N°15 (plomberies)	25,25	27,87	26,91	- 0,96
Total	215,57	301,41	234,74	- 66,67

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

1.4.2.4 Les denrées alimentaires pour la cuisine centrale

Par publication au JOPF du 13 mai 2022 et dans le journal « Tahiti infos » du 16 mai 2022, la commune de Papeete a lancé une consultation pour l'acquisition, la fourniture et la livraison de denrées alimentaires pour sa cuisine centrale.

Ce marché de fournitures, prévu pour une durée d'une année reconductible, faisait l'objet de 15 lots. Le fonctionnement était décidé sous la forme d'un marché à bons de commande. Dès le lancement de la procédure, la commune de Papeete a décidé de ne pas réaliser de publicité, ni de mise en concurrence pour les lots n° 9 (Yaourt), n° 10 (crèmes glacées) et n° 11 (pâtisserie). La commission d'appel d'offres, réunie pour le présent marché, n'a donc pas pu se prononcer pour ces trois lots.

Le contrôle sur pièces réalisé par la Chambre conduit à observer que la commune de Papeete a pris contact directement avec un seul fournisseur pour chacun de ces trois lots : lot n°9, lot n° 10, et lot n° 11. Cette prise de contact a été réalisée par courriers en date du 16 mai 2022. La remise de leur offre était attendue pour le 20 juin 2022.

La lettre adressée à l'unique fournisseur pressenti pour le lot n° 9 indiquait un montant minimum annuel de 3 M F CFP et un montant maximum de 8 M F CFP. Pour le lot n° 10, le courrier indiquait un montant compris entre 1 M F CFP et 3 M F CFP et pour le lot n°11, un minimum de 0,5 M F CFP et un maximum de 2 M F CFP.

Ces courriers précisaient que « conformément aux articles LP 6 et suivants de la loi du Pays n° 2019-37 du 20 décembre 2019 portant diverses mesures de simplification du code polynésien des marchés publics, le pouvoir adjudicateur a décidé de lancer une procédure sans publicité et sans mise en concurrence pour certains lots ».

Alors que la commune de Papeete a adopté un guide interne de la commande publique qui précise que « de 100 001 francs à 8 millions H.T : procédure écrite de mise en concurrence simplifiée auprès, d'au moins, trois opérateurs préalablement au choix de l'attributaire, engagement matérialisé par un bon de commande faisant référence au devis retenu », et qui ne comporte pas de clause d'exception, y compris dans le cas d'une évolution de la réglementation,

la commune ne pouvait plus se prévaloir du code des marchés publics pour les achats dont le prix se situe entre 100 001 francs et 8 millions H.T

La juridiction recommande donc à la commune d'appliquer systématiquement les règles de gestion de la commande publique qu'elle a adoptées et qui organisent une mise en concurrence dès le premier pallier d'achat qu'elle a déterminée (100 001 francs H.T)

La mise en œuvre de la procédure prévue par le guide interne de la commande publique est destinée à garantir la libre concurrence et préserve la commune de Papeete d'un risque juridique élevé.

<p>Recommandation n° 5. Se conformer systématiquement aux règles de gestion internes de la commune qui organisent, sur le fondement du code des marchés publics, le libre accès à la commande publique, dès le premier franc.</p>
--

Dans sa réponse aux observations provisoires, la commune de Papeete a indiqué que la recommandation de la Chambre devrait « *aider les agents et cadres en charge du service de la commande publique à faire respecter et adhérer tous les services instructeurs aux règles de gestion internes définies par l'ordonnateur.* » La Chambre prend acte de l'adhésion de la commune à cette recommandation.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La position centrale qu'occupe la commune de Papeete sur le territoire polynésien, et en particulier sur l'île de Tahiti, a progressivement conduit à saturer l'espace disponible, notamment pour les circulations. Ce mouvement entraîne des conséquences sur la gestion de la voirie communale de la commune de Papeete. La concentration des activités sur Papeete et la présence du port, porte d'entrée des croisiéristes, induit une implication particulière de la commune de Papeete dans l'accueil des touristes. Pour gagner en transparence, la stratégie qui guide l'action communale nécessite d'être formalisée dans plusieurs documents nécessairement imbriqués : le plan général d'aménagement, les orientations stratégiques pluriannuelles et le plan pluriannuel des investissements. La Chambre recommande leur adoption dans le courant de l'année 2025.

La progression des effectifs de la commune aurait pu être mieux maîtrisée dans un contexte où la commune fait appel à des entreprises privées pour de nombreuses prestations. Le processus d'intégration des personnels relevant du statut de droit privé préexistant à celui de la fonction publique communale est aujourd'hui abouti. La progression du poids des services techniques dans les effectifs communaux résulte, notamment, d'une politique sociale conduite par la commune en faveur des jeunes qui étaient dans un premier temps employés sous contrats aidés avant d'être recrutés sous contrats. La commune doit cependant veiller à ne pas détériorer davantage son taux d'encadrement.

Le plan de formation des personnels, la prévention de l'absentéisme, la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences ainsi que le bilan social font l'objet de travaux internes qui ne sont pas formalisés alors qu'ils mériteraient d'être présentés chaque année au conseil municipal. La chambre invite la commune de Papeete à changer cette situation. Elle recommande, par ailleurs, à la commune d'adopter une délibération relative au plan de formation des élus.

La commande publique fait l'objet d'une gestion centralisée, source d'une meilleure maîtrise des risques qu'une gestion décentralisée. Pour autant, si la commune a bien élaboré un guide interne de l'achat qui prévoit différentes modalités de publicité et de mise en concurrence dès le palier d'achat qu'elle a déterminée (100 001 francs H.T), celui-ci mérite d'être complété. En outre, le contrôle d'un échantillon de marché démontre que ce guide interne n'est pas toujours appliqué. La Chambre recommande dès lors, son application systématique. Par ailleurs, ce contrôle conduit à observer que la commune de Papeete doit mieux définir ses besoins ainsi que ses estimations financières prévisionnelles, notamment pour ce qui concerne les marchés de travaux.

2 L'INFORMATION BUDGETAIRE ET LA QUALITE COMPTABLE

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

Ces principes s'appliquent aux comptes des communes, ils sont notamment inscrits dans le préambule de la nomenclature comptable M.14 : « *la comptabilité communale doit satisfaire aux obligations de régularité, de prudence, de sincérité et de permanence des méthodes* ».

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

2.1 La qualité de l'information fournie au conseil municipal

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

La communication conduite par l'exécutif doit ainsi être construite à partir de données précises destinées à éclairer le conseil municipal sur la situation budgétaire et financière de la commune. Elle s'apprécie notamment à travers le contenu des rapports sur les orientations budgétaires ainsi qu'à travers la mesure des écarts entre les prévisions et les réalisations budgétaires et à partir de la complétude des comptes administratifs et de ses annexes.

2.1.1 Les rapports sur les orientations budgétaires

2.1.1.1 La tenue des débats d'orientations budgétaires

En application de l'article L. 2312-1 du code général des collectivités territoriales (article L. 2573-39), dans les communes de 3 500 habitants et plus, le maire présente au conseil municipal, dans un délai de deux mois précédent l'examen du budget, un rapport sur les orientations budgétaires. Une délibération du conseil municipal doit prendre acte de l'existence du rapport et du débat d'orientation budgétaire. Le débat est conduit par l'exécutif et destiné à construire des propositions pour le budget primitif. Il doit donner lieu à un vote, sous peine de nullité²⁹.

²⁹ CE, 9 mai 1990, commune de Lavour et Lozar.

Sur la période 2019-2023, la commune de Papeete a soumis chaque année à son conseil municipal un rapport sur les orientations budgétaires, aux dates indiqués dans le tableau ci-dessous. L'article L. 2312-1 du code général des collectivités territoriales indique que le débat d'orientation budgétaire doit avoir lieu dans les deux mois qui précèdent le vote du budget primitif. Entre 2019 et 2023, ce délai s'établissait entre 23 jours et 43 jours, ce qui apparaît comme suffisant pour que le conseil municipal puisse prendre connaissance des dossiers.

Tableau n° 9 : Dates des débats d'orientations budgétaires

	2019	2020	2021	2022	2023
Débat d'orientations budgétaires	06/02/2019	30/01/2020	11/02/2021	01/03/2022	16/02/2023
Vote du budget	21/03/2019	28/02/2020	25/03/2021	24/03/2022	24/03/2023
Ecart en nombre de jours	43	29	42	23	36

Source : Chambre territoriale des comptes, d'après les délibérations des conseils municipaux

2.1.1.2 Les informations communiquées pour le débat d'orientation budgétaire

Le contenu du rapport est déterminé par l'article L. 2312-1 du code général des collectivités territoriales qui prévoit notamment que les orientations budgétaires comprennent la présentation des engagements pluriannuels ainsi que la structure et la gestion de la dette.

De plus, l'article 21 du règlement intérieur de la commune de Papeete, prévoit que le rapport sur les orientations budgétaires doit contenir les informations suivantes :

- des données sur le contexte budgétaire (environnement économique local et national, contexte financier, orientations budgétaires de l'Etat concernant le secteur public local et impact sur la collectivité) ;
- une analyse de la situation financière de la collectivité (évolution des principaux postes budgétaires, marges de manœuvre (épargne, recettes propres, endettement), mode de financement des dépenses d'investissement, présentation consolidée des résultats afférents au dernier exercice connu, état du patrimoine, des emplois permanents...);
- les perspectives pour l'année à venir et la prévision pluriannuelle des investissements.

Les rapports sur les orientations budgétaires de la commune de Papeete des années 2019 à 2023 sont présentés en trois parties : le contexte économique général de la Polynésie (structure des recettes et des dépenses des communes polynésiennes), la situation de la commune dans ce contexte et les orientations annuelles. Ces informations permettent au conseil municipal d'être éclairé sur les contraintes qui pèsent sur les finances publiques locales et donc indirectement sur celles de la commune de Papeete.

Pour autant, pour les exercices 2019 à 2023, ces rapports décrivaient uniquement les grandes masses de dépenses et de recettes pour les cinq années précédentes. Pour ce qui concerne les orientations de l'année à venir, les informations portaient essentiellement sur les projets d'investissements et ne contenaient que des indications laconiques sur le fonctionnement.

De surcroît, les éléments relatifs aux investissements, ne contenaient qu'un simple rappel des investissements non terminés et une liste des nouveaux projets envisagés. Cette liste

indiquait un montant global du coût de l'investissement envisagé, sans aucune indication sur leurs modalités de financement et le calendrier prévisionnel, alors même que le règlement intérieur de la commune de Papeete prévoit que soient indiquées « *les perspectives pour l'année à venir et la prévision pluriannuelle des investissements* ».

Pour ce qui concerne le suivi des ressources humaines, L. 2312-1 du code général des collectivités territoriales prévoit que, pour les communes de plus de 10 000 habitants, « *le rapport comporte, en outre, 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.* ». En complément, l'article D. 2312-3 du code général des collectivités territoriales (applicable en Polynésie française – art. D. 2573-10) précise que, pour les communes de 10 000 habitants, le rapport d'orientation budgétaire présenté au conseil municipal doit contenir des informations relatives :

- la structure des effectifs ;
- aux dépenses de personnel comportant notamment des éléments sur la rémunération tels que les traitements indiciaires, les régimes indemnitaires, les nouvelles bonifications indiciaires, les heures supplémentaires rémunérées et les avantages en nature ;
- à la durée effective du travail dans la commune.

La réglementation prévoit que le rapport présente « *en outre l'évolution prévisionnelle de la structure des effectifs et des dépenses de personnel pour l'exercice auquel se rapporte le projet de budget* » et « *peut détailler la démarche de gestion prévisionnelle des ressources humaines de la commune.* ».

Les rapports d'orientations budgétaires de la commune de Papeete pour les exercices 2022 à 2023 ne comportaient pas les informations prévues par le code général des collectivités territoriales en matière d'effectifs et de temps de travail. Le montant prévisionnel annuel des charges de personnel - qui représentait pourtant la première dépense de la commune - n'était en effet éclairé que par l'évolution du montant de la masse salariale.

Entre 2019 et 2023, seul le rapport d'orientation budgétaire pour l'exercice 2023 contenait des informations sur les effets liés à la revalorisation du salaire minimum et du point d'indice polynésien, ainsi que sur les examens professionnels et les concours. Les informations relatives aux créations de poste, se limitaient à préciser que « *dans le but d'assurer dans des conditions optimales les missions de service public, il sera proposé de créer 30 emplois permanents en 2023* ». Les informations relatives aux créations d'emplois permanents pour 2023 auraient mérité *a minima* d'être complétées par des éléments sur les catégories d'emploi (A, B, C ou D) concernées ainsi que le type d'emploi (fonctionnaire ou contractuel) et la filière concernée (administrative, technique...).

La chambre invite par conséquent la commune de Papeete à améliorer l'information portée à la connaissance des élus municipaux lors du débat d'orientation budgétaire en complétant les rapports concernés, par les éléments prévus à l'article D. 2312-3 du code général des collectivités territoriales et par les éléments qu'elle a prévu d'y faire figurer dans son règlement intérieur.

2.1.2 Les prévisions budgétaires

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

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

Les taux d'exécution budgétaires sont perfectibles tant en fonctionnement qu'en investissement. Au budget principal, le taux moyen de réalisation en fonctionnement est de 83,7 % en recettes et 77,7 % en dépenses. En investissement, le taux d'exécution, y compris les restes à réaliser est à 67,3 % en recettes (36,7 % hors restes à réaliser) et à 85,5 % en dépenses (37,6 % hors restes à réaliser).

Tableau n° 10 : Taux d'exécution budgétaire

		2019	2020	2021	2022	Moyenne 2019- 2022
Budget principal						
	Recettes	82,5 %	79,8 %	88,8 %	83,7 %	83,7 %
	Dépenses	75,9 %	77,2 %	80,9 %	76,7 %	77,7 %
	Recettes	37,3 %	47,3 %	29,6 %	32,5 %	36,7 %
	Recettes y compris restes à réaliser	62,6 %	77,7 %	62,4 %	66,6 %	67,3 %
	Dépenses hors restes à réaliser	41,5 %	34,9 %	31,7 %	42,4 %	37,6 %
	Dépenses y compris restes à réaliser	84,6 %	80,6 %	87,1 %	89,9 %	85,5 %

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

2.1.3 Les annexes du compte administratif

Le contrôle des informations mentionnées dans le sommaire des annexes des comptes administratifs 2019-2022 de la commune de Papeete, met en évidence le caractère incomplet des informations présentées entre 2019 et 2022 : certaines annexes, pourtant obligatoires, ne sont pas systématiquement renseignées alors que des documents non obligatoires tels que les bilans financiers des associations sont annexés.

Par exemple, l'annexe C1.1 Etat du personnel ne figure pas dans les annexes aux comptes administratifs 2021 et 2022, les annexes sur les variations du patrimoine (entrées (A10.1) et sorties (A10.2) ainsi que les opérations liées aux cessions (A10.3) et pour lequel la case « sans objet » est cochée. Or, il apparaît que des cessions d'immobilisations sont intervenues et imputées au compte 675 « valeur nette comptable des immobilisations cédées » en 2019, 2020 et 2022.

La liste des organismes dans lesquels la commune détient une part du capital et avec lesquels elle a conclu une délégation de service public ne figure pas dans les documents budgétaires alors que la commune de Papeete a signé depuis 2008 une délégation de service public de l'assainissement collectif avec la société d'économie mixte Te Ora no ananahi qui apparaît au compte 261 (articles L.2313-1 et L.2313-1-1 du code général des collectivités territoriales).

La Chambre invite donc la commune à porter une attention particulière à la qualité des documents budgétaires en respectant les instructions budgétaires et comptables en vigueur. Elle rappelle que les documents budgétaires et comptables doivent être établis de manière exhaustive, ceux-ci ayant vocation à éclairer le conseil municipal et le public.

2.2 La qualité comptable

2.2.1 L'état de l'actif

Selon l'instruction M. 14, l'ordonnateur doit établir annuellement un inventaire physique issu du recensement en temps réel des biens amortissables intégrés à l'actif et de la valorisation comptable qui en résulte³⁰. Ces informations doivent être communiquées au comptable à chaque mise à jour de l'inventaire par l'ordonnateur afin que le comptable puisse mettre à jour la comptabilité et l'état de l'actif³¹.

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. L'inventaire et l'état de l'actif ont des finalités différentes mais doivent, en toute logique, correspondre.

Le contrôle a porté sur la correspondance entre la valeur des immobilisations figurant au compte de gestion 2022 et donc au bilan, et le montant du total des subdivisions correspondantes de l'inventaire. La commune n'est toujours pas parvenue à assurer la concordance entre les deux documents.

Ainsi, l'actif immobilisé du budget principal s'établit à 21 Md F CFP au compte de gestion 2022 alors que l'inventaire produit affiche un montant de 6,5 Md F CFP. La différence provient principalement du fait que seuls les biens acquis depuis 2008 y sont inscrits.

³⁰ Selon le « *guide des opérations d'inventaire* » publié par l'État en juin 2014 (<https://www.collectivites-locales.gouv.fr/suivi-lactif-immobilise-0>), « cette démarche a pour ambition de permettre à la collectivité de répondre parfaitement aux exigences de régularité et « d'image fidèle » des comptes. Une tenue rigoureuse de l'inventaire permet donc de fiabiliser un élément important du bilan des collectivités et constitue un des préalables à la démarche de certification des comptes. »

³¹ Le comptable public assure la complétude de la comptabilité des comptes d'immobilisations (issues des opérations d'acquisitions, de cessions, sorties...), ainsi que la comptabilité auxiliaire de l'actif immobilisé permettant un suivi détaillé de ces comptes et d'en justifier les soldes.

Par ailleurs, la Chambre observe que cet inventaire n'était pas tenu à jour par la commune, aucun inventaire physique des biens matériels n'ayant été réalisé sur la période contrôlée. Au-delà de l'obligation comptable, la tenue d'un inventaire à jour permet de mieux contrôler les stocks et le patrimoine dont dispose la commune.

Cette situation avait déjà été signalée à la commune par la Chambre lors dans ses observations définitives précédentes. La Chambre invite donc à nouveau, avec insistance, la commune à se rapprocher du comptable public pour présenter un inventaire physique complet du patrimoine communal et assurer la concordance entre les deux documents.

Tableau n° 11 : Actif immobilisé du budget principal au 31 décembre 2022 et inventaire à fin 2023

Compte	Libellé	Compte de gestion 2022	Inventaire au 31/12/2023
		Montant brut	Valeur origine
2031	Frais d'études	702 035 311	235 293 537
2033	Frais d'insertion	2 860 843	2 492 147
204411	Subvention d'équipement en nature	18 565 000	18 565 000
2051	Concessions et droits	164 537 540	44 224 216
2088	Autres immobilisations	6 009 432	
	Total C/20	894 008 126	300 574 900
2111	Terrains nus	199 214 422	61 500 008
2112	Terrains de voirie	32 585 820	-
2113	Terrains aménagés	133 973 097	-
2115	Terrains bâtis	163 667 874	9 193 569
2116	Cimetières	380 452 178	13 901 783
2118	Autres terrains	444 073 025	9 274 410
	<i>Total C/211</i>	<i>1 353 966 416</i>	<i>93 869 770</i>
2121	Plantations	6 066 500	-
2128	Autres agencements et aménagement	1 011 413 400	512 301 296
	<i>Total C/212</i>	<i>1 017 479 900</i>	<i>512 301 296</i>
21311	Hôtel de ville	404 065 314	-
21312	Bâtiments scolaires	2 456 442 218	369 186 163
21316	Equipements cimetières	372 915 312	-
21318	Autres bâtiments publics	3 008 568 660	1 414 603 543
2132	Immeubles de rapport	112 771 728	-
2135	Installations gles, agenc et aménag	2 868 276 210	1 320 434 389
2138	Autres constructions	399 214 267	13 418 214
	<i>Total C/213</i>	<i>9 622 253 709</i>	<i>3 117 642 309</i>
2151	Réseaux de voirie	2 397 641 880	254 216 663
2152	Installations de voirie	983 022 619	743 837 784
21531	Réseaux adduction eau	57 211 224	7 881 941
21532	Réseaux d'assainissement	1 443 181 606	456 799 194
21533	Réseaux divers	50 219 355	35 263 727
21534	Réseaux électrification	201 646 795	102 866 898
21538	Réseaux divers	52 984 311	1 705 000

Compte	Libellé	Compte de gestion 2022	Inventaire au 31/12/2023
		Montant brut	Valeur origine
21561	Mat et out d'incendie et déf civile	226 582 189	109 846 582
21568	Autres mat et out d'inc et déf civile	235 189 565	148 651 673
21571	Matériel roulant	138 750 291	45 246 902
21578	Autres matériels et outillage de voirie	28 805 200	5 861 060
2158	Autres installations mat et out techn.	422 741 172	67 637 347
	<i>Total C/215</i>	<i>6 237 976 207</i>	<i>1 979 814 771</i>
2168	Œuvres et objets d'arts	2 958 655	1 216 212
	<i>Total C/216</i>	<i>2 958 655</i>	<i>1 216 212</i>
2181	Installations gles, agenc et aménag	8 181 861	7 080 111
2182	Matériel de transport	782 117 782	276 739 033
2183	Matériel de bureau	370 772 589	157 219 216
2184	Mobilier	196 532 205	97 345 017
2185	Cheptel	1 361 765	-
2188	Autres immobilisations corporelles	1 475 849 475	286 769 993
	<i>Total C/218</i>	<i>2 834 815 677</i>	<i>825 153 370</i>
	Total C/21	21 069 450 564	6 529 997 728

Source : Chambre territoriale des comptes, d'après comptes de gestion et les fichiers produits par la commune

2.2.2 Les frais d'études et les immobilisations financières

L'instruction budgétaire et comptable M.14 prévoit que les frais d'études imputés au compte 2031 « *frais d'étude* » doivent être virés au compte 23 « *immobilisations en cours* » lors du lancement des travaux. En revanche, si les frais d'étude ne sont pas suivis de réalisation sous forme de travaux, ils doivent être amortis sur une période ne pouvant pas excéder cinq ans. Ces frais, enregistrés temporairement au compte 2031, sont virés dès le commencement des travaux à la subdivision intéressée du compte d'immobilisation en cours (compte 23) ou directement au compte définitif d'imputation (compte 21) si les travaux sont effectués au cours du même exercice. Il s'agit d'une opération d'ordre budgétaire.

Au 31 décembre 2022, le compte 2031 « *frais d'études* » présente un solde débiteur de 702 M F CFP au budget principal et le bilan présente un montant cumulé de 124,6 M F CFP au compte 28031 « *amortissement des frais d'études* » représentant seulement 17,7 % de la valeur brute. Or, l'inventaire arrêté au 31 décembre 2023 produit par la commune indique un montant brut de 235,3 M F CFP imputé au compte 2031 et des amortissements cumulés de 107,7 M F CFP.

L'extraction effectuée dans le fichier produit par la commune indique que la commune a effectué des amortissements conformément aux dispositions budgétaires sauf pour trois opérations qui auraient dû être imputées sur un compte d'immobilisation (c/21) puisqu'il s'agit de travaux dont la durée d'amortissement fixé est de 30 ans pour deux opérations et de 10 ans pour la troisième.

La Chambre invite la commune à procéder aux écritures de régularisation en relation avec le comptable public afin de présenter des comptes sincères.

2.2.3 Les amortissements et les provisions

2.2.3.1 Les amortissements

Les amortissements sont définis comme la constatation comptable d'un amoindrissement de la valeur d'un élément d'actif résultant de l'usage, du temps, du changement des techniques ou toute autre cause dont les effets sont jugés irréversibles. Ils ont pour but d'assurer le renouvellement des immobilisations. Ils sont comptabilisés au bilan, en moins à l'actif, et au compte de résultat, en charges d'exploitation.

Sur la période examinée (2019-2023), les amortissements de la commune étaient régis par la délibération du 27 octobre 2016.

Sur la période examinée, le compte 681 « *dotations aux amortissements* » enregistre environ en moyenne annuelle 353,7 M F CFP au budget principal. Ces dotations augmentent régulièrement, compte tenu des acquisitions effectuées sur la période.

L'examen de l'état de l'actif permet de constater que les amortissements sont effectués conformément aux dispositions réglementaires.

Dans son précédent rapport³², la Chambre avait relevé que la commune de Papeete avait limité son périmètre d'amortissement à celui fixé par les textes réglementaires c'est-à-dire que l'amortissement n'était pratiqué que sur les biens acquis à partir de 2008 ce qui conduisait à un degré d'amortissement cumulé des immobilisations corporelles propres établi fin 2014 à seulement 4,9 %.

2.2.3.2 Les provisions

Sur le fondement du principe de prudence et de bonne gestion, la Chambre invitait donc la commune de Papeete à provisionner les grosses réparations à venir ou des dépréciations constatées sur certaines de ses immobilisations acquises avant le 1^{er} janvier 2008, à défaut d'amortir ces biens.

Dans sa réponse aux observations de la chambre, la commune de Papeete a indiqué prendre bonne note des remarques formulées, force est de constater qu'aucune provision pour grosses réparations n'a été réalisée sur la période examinée.

Les rapports d'orientations budgétaire indiquaient notamment que la commune allait consacrer, en 2019, près de 104 M F CFP, 100 M F en 2020, dans l'entretien de son patrimoine, sans compter les opérations de rénovations inscrites dans les comptes (la cuisine centrale, le marché municipal ...).

Par ailleurs, dans le cadre de la rénovation de l'hôtel de ville, des travaux de désamiantage doivent être réalisés chiffrés actuellement à 250 M F CFP.

³² Rapport d'observations définitives – Commune de Papeete – 10 juillet 2015.

Compte tenu de ces éléments, la chambre attire de nouveau l'attention de la commune sur l'intérêt de procéder au provisionnement des grosses réparations.

Pour assurer la sincérité de ses comptes, la commune doit, systématiquement et dès que le cas se présente, constater des provisions pour dépréciation de créances ou pour couvrir un risque, conformément aux dispositions des articles L. 2321-2 (rendu applicable en Polynésie française par l'article L. 2573-41) et R.2321-2 du code général des collectivités territoriales (en application de l'article D. 2573-32). Ces provisions peuvent, ultérieurement, être reprises dans les conditions réglementaires.

Des provisions ont été inscrites au compte 49 « *provisions pour dépréciation de compte de tiers* » pour un montant de 116,85 M F CP au 31 décembre 2022 au budget principal et de 33,27 M F CFP au budget annexe des ordures ménagères.

En 2021, la commune a constaté des créances éteintes (compte 6542) pour un montant de 479,52 M F CFP et a effectué, en contrepartie, une reprise sur provision du même montant.

Par ailleurs, la commune n'a pas réalisé de provisions pour couvrir pour les risques contentieux alors même qu'un certain nombre de procédures ont été engagées pendant la période sous revue. Un état récapitulatif des procédures contentieuses engagées sur la période examinée a été produit mais l'estimation des montants associés n'a pas été réalisée par la commune.

La Chambre invite la commune de Papeete à constituer les provisions obligatoires prévues par la nomenclature budgétaire et comptable, notamment dès l'introduction d'un contentieux en première instance, quelle que soit l'issue prévisible de celui-ci.

2.2.4 L'intégration des travaux provisoires dans les comptes définitifs

Le compte 23 « *Immobilisations corporelles en cours* » enregistre en débit les dépenses correspondant aux immobilisations non terminées à la fin de chaque exercice. Lorsque l'immobilisation est achevée, les dépenses portées au compte 23 doivent alors être virées au compte 21 par des écritures d'ordre. Pour les biens amortissables, cette absence de virement retarde le démarrage de l'amortissement.

Dans les comptes de la commune de Papeete, au 31 décembre 2022, le compte 23 « *immobilisations corporelles en cours* » affiche un montant de 821 M F CFP pour le budget principal.

L'examen du compte 23 révèle que la commune a effectué un virement au compte 21 en 2019 pour un montant de 422,86 M F CFP et les immobilisations en cours restant encore inscrits dans le compte 23 ont été enregistrées en 2020.

La chambre encourage la commune à continuer le transfert régulier du compte 23 au compte 21.

2.2.5 Les travaux en régie à suivre

Les travaux en régie sont des travaux ayant le caractère d'investissements réalisés par le personnel communal rémunéré directement par la collectivité, qui met en œuvre des moyens

en matériel et outillage acquis ou loués par elle, ainsi que les fournitures acquises par elle. Le principe comptable des travaux en régie repose sur le transfert en section d'investissement des dépenses initialement inscrites en section de fonctionnement.

Pour ce faire, un état des travaux des investissements effectués en régie mentionne leur nature précise, le montant de chaque catégorie de dépenses et pour les dépenses de main-d'œuvre, le décompte des heures de travail précisant les tarifs horaires retenus selon la catégorie de personnel.

Sur la période, la commune n'a enregistré aucun « travaux en régie » dans les comptes. Or, la commune dispose d'une direction des services techniques avec un effectif de 163 agents permanents soit 27% des 604 agents permanents de la commune.

La chambre invite la commune à organiser une comptabilité analytique précise des travaux réalisés par ses services pour son compte³³ et à les intégrer en section d'investissement et neutraliser ainsi les charges constatées au cours de l'exercice. Ces travaux seront ainsi enregistrés en immobilisations.

Par ailleurs, si la non comptabilisation de travaux en régie résultait d'une véritable absence de réalisation par les services techniques de la commune, celle-ci devrait en tirer les conséquences sur les moyens en personnel affectés ce service. Cette observation est renforcée dans un contexte où les effectifs techniques de la commune ont été renforcés par les personnels initialement employés en contrats aidés et avec lesquels elle a finalement conclu un contrat de travail de droit commun.

2.2.6 La fiabilité du résultat et la sincérité du budget

2.2.6.1 Les restes à réaliser

Selon le troisième alinéa de l'article R. 2311-11 du code général des collectivités territoriales rendu applicable en Polynésie française par article D. 2573-29, « *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.* » La juste évaluation des restes à réaliser, tant en dépenses qu'en recettes, permet à la commune de présenter un résultat global sincère, qui donne une image fidèle de l'année comptable écoulée.

Au regard des vérifications opérées, les restes à réaliser établis en 2020 et reportés sur 2021 pour un montant de 358 941 980 F CFP en dépenses et 201 435 650 F CFP en recettes n'appellent pas d'observation. Ceux-ci sont évalués conformément à la réglementation précitée.

³³ Notamment au niveau des dépenses de personnel (décompte du nombre d'heures, tarifs horaires des différents agents).

2.2.6.2 Les rattachements de produits et charges sur exercices antérieurs

L'instruction comptable M.14 pose les principes du rattachement en ces termes : « *Le rattachement des charges et des produits à l'exercice qu'ils concernent est effectué en application du principe d'indépendance des exercices. Il vise à faire apparaître dans le résultat d'un exercice donné les charges et les produits qui s'y rapportent, et ceux-là seulement. La procédure de rattachement consiste à intégrer dans le résultat annuel toutes les charges correspondant à des services faits et tous les produits correspondant à des droits acquis au cours de l'exercice considéré qui n'ont pu être comptabilisés en raison, notamment pour les dépenses, de la non-réception par l'ordonnateur de la pièce justificative* ».

Sur la période 2019-2022, les rattachements de charges ont progressé de 6 % des charges de gestion en 2019 à 7,38 % en 2022. Si les chiffres provisoires de 2023 se maintiennent, les rattachements de charges ont baissé et représentent 4,9 % des charges de gestion. L'évolution du montant des charges rattachées n'est cependant pas linéaire et s'établit conformément aux données du tableau ci-dessous.

Tableau n° 12 : Charges rattachées

En M F CFP	2019	2020	2021	2022	2023 (provisoire)
Total des charges rattachées	287,92	470,98	367,10	382,67	270,47
Charges de gestion	4 792,73	5 052,60	5 443,92	5 178,62	5 489,79
Part des charges rattachées dans les charges de gestion	6 %	9,32 %	6,74 %	7,38 %	4,9 %

Source : Chambre territoriale des comptes, d'après le logiciel d'analyse financière des juridictions financières

Si la procédure appliquée par la commune n'appelle pas d'observation d'un strict point de vue comptable, il convient cependant de rappeler que les charges et les produits doivent être rattachés dans leur intégralité.

Le produit de la restauration scolaire n'est pas rattaché, la commune ayant choisi de n'émettre les titres qu'après réception des encaissements constatés à la régie. Cette situation, contraire à la réglementation, représente une perte de recettes pour la commune si les titres ne sont pas émis dans le délai de cinq années, délai de prescription de l'assiette. Selon les informations produites par la commune, le montant des factures restant à payer au 31 décembre 2023 est de 29,9 M F CFP. Le délai de prescription ne sera atteint qu'au 31 décembre 2026 pour les plus anciennes factures émises le 12 octobre 2021, la commune n'ayant repris la gestion de la restauration scolaire en régie que depuis la rentrée d'août 2020.

Au regard des développements qui précèdent, et tout en tenant compte, par ailleurs, des situations sociales qui sont à l'origine d'une grande partie des situations rencontrées, la Chambre invite la commune à procéder, dès 2024 et *a minima* en fin de chaque exercice budgétaire, à l'émission des titres correspondant aux prestations réalisées.

En outre, la Chambre invite la commune à engager une réflexion sur l'utilité de présenter la restauration scolaire, exercée en régie directe, dans une annexe, cette activité étant génératrice de déficits non négligeables.

2.3 La maîtrise des risques budgétaires et comptables

Depuis le précédent contrôle de la Chambre en 2015, la commune de Papeete a amélioré son dispositif de suivi budgétaire et conduit des actions de sensibilisation auprès des cadres de la commune. Ainsi, en avril 2023, la direction des affaires financières a organisé une session d'information/formation à destination des cadres de la commune dont le sujet portait sur l'exécution budgétaire (rétrospective, point d'avancement et projections). A cette occasion, la direction des affaires financières a réalisé un état des lieux budgétaire pour quelques fonctions (police, écoles, gardiennage et nettoyage) et pour certains postes budgétaires importants (eau, électricité, énergie, fêtes et cérémonies). Cette présentation comprenait également un volet relatif à l'analyse du coût repas en restauration municipale.

De manière récurrente depuis 2019, la commune de Papeete travaille à la mesure des coûts de certaines fonctions : écoles, gardiennage, transports. Cette démarche initie les premières marches d'une comptabilité analytique.

Afin de garantir un pilotage budgétaire précis, une collectivité doit développer des outils lui permettant d'instaurer un contrôle de gestion. La fonction du contrôle de gestion est d'assister l'ordonnateur dans le pilotage la performance. La mesure de la performance est réalisée à partir d'indicateurs quantifiables et comparables dans le temps afin de permettre leur suivi (par exemples, taux d'absentéisme, nombre de pannes informatiques, taux de factures impayées...). Les indicateurs doivent être accompagnés d'une cible à atteindre. Le contrôle de gestion permet ainsi l'amélioration du rapport existant entre les ressources engagées par la commune et les activités produites.

La commune de Papeete, n'a pas mis en place un système de pilotage de la gestion fondé sur des tableaux de bords constitués d'indicateurs qui permettraient de mesurer l'écart entre une cible et une situation donnée.

La commune doit, de plus, développer sa capacité à établir des prévisions pluriannuelles en dépenses et en recettes. Ces prévisions sont à comparer avec les situations obtenues en fin d'exercice budgétaire et avec les prévisions ajustées chaque année pour le moyen terme. Ces prévisions pourraient porter sur des résultats (par exemple, le résultat comptable, ou bien la situation de quelques postes de dépenses clés [ressources humaines, consommations intermédiaires...]) ou bien sur des coûts (par exemple, coût d'un repas scolaire, coût de gardiennage...).

En amont de la mise en place d'un contrôle de gestion, la commune de Papeete doit instaurer un contrôle interne des risques comptables. Le contrôle interne permet concrètement d'identifier ces risques et de mettre en place les mesures permettant d'éviter qu'ils ne se produisent tant sur les cycles de recettes (fiscalité, dotations, subventions...) que sur les cycles de dépense (rémunération, achats, investissements, gestion du parc immobilier, suivi de la trésorerie...). Le contrôle interne doit par exemple, permettre d'éviter le paiement de primes non justifiées ou bien les erreurs dans le suivi des jours de congés ou encore, le dépassement du prix d'un marché.

Pour être opérationnel, la première étape du contrôle interne est d'établir une carte des risques comptables sur le cycle des recettes et sur le cycle des dépenses. Une fois construite, cette carte permet d'identifier les mesures à adopter afin de prévenir les risques ou de les éviter. A titre illustratif, ces risques peuvent, par exemple, se traduire par :

- le dépassement d'une dépense ou d'un coût (ce qui suppose une prévision en amont) ;
- l'absence de traitement d'une facture ;
- le non traitement d'une conformité comptable ou budgétaire ;
- l'évaluation erronée du montant d'une opération (qui nécessite alors un réajustement) ;
- l'absence de réalisation d'une opération de contrôle ;
- la présence d'une pièce justificative erronée ;
- l'absence de traitement du résultat d'une opération de contrôle.

Dans la continuité de la démarche initiée par la direction des affaires financières sur la mesure de certains coûts de prestations, la commune de Papeete gagnerait à organiser au moins une fois an, une communication à destination de ses cadres pour les sensibiliser aux enjeux budgétaires et aux risques comptables.

Afin de prévenir les risques budgétaires et comptables qui pèsent sur la commune de Papeete, comme sur tout opérateur public ou privé, la Chambre recommande à la commune de mettre progressivement en œuvre une démarche formalisée de contrôle interne et de contrôle de gestion sur le fondement d'une carte des risques comptables et financiers.

Recommandation n° 6. Développer, dans un premier temps en 2025, le contrôle interne afin de maîtriser les risques comptables et financiers.

Lorsque le contrôle interne sera mis en œuvre, la commune pourra engager, dans un second temps et avant la fin de l'actuelle mandature (2026), le contrôle de gestion pour mieux documenter les décisions à prendre dans la conduite des actions de la commune.

En réponse aux observations provisoires, la commune s'est engagée « à développer des outils de contrôle interne permettant d'identifier les risques comptables en observant les objectifs stratégiques de la commune et en se conformant au respect des contraintes réglementaires. » dans la continuité des travaux effectués lors de la mise en place du contrôle interne des régies en 2019. La Chambre prend acte de l'engagement de la commune et l'encourage à mettre en œuvre rapidement la recommandation.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'information budgétaire communiquée au conseil municipal mériterait d'être complétée, notamment pour ce qui concerne les données relatives aux ressources humaines (liens entre charges de ressources humaines et effectifs, gestion prévisionnelle des emplois et des compétences) et pour la liste des investissements prévisionnels. La Chambre invite donc la commune à porter une attention particulière à la qualité des documents budgétaires en respectant les instructions budgétaires et comptables en vigueur. Elle rappelle que les documents budgétaires et comptables doivent être établis de manière exhaustive, ceux-ci ayant vocation à éclairer le conseil municipal et le public. Enfin, la chambre invite la commune à émettre systématiquement des titres de recettes pour facturer la restauration scolaire et à mettre en place un budget annexe pour cette activité.

En matière de qualité comptable, plusieurs avancées doivent être réalisées, notamment pour ce qui concerne la valorisation de l'actif immobilisé, les frais d'études et la juste évaluation des provisions, en particulier pour celles relatives aux contentieux en cours. La Chambre invite, par ailleurs, la commune de Papeete à poursuivre ses travaux visant à rattacher correctement les charges budgétaires aux exercices concernés.

Enfin, la commune doit renforcer la maîtrise des risques comptables. La Chambre recommande en ce sens à la commune de Papeete de définir une carte des risques comptables afin de mettre en place les actions préventives pour éviter leur réalisation (contrôle interne). Dans un second temps, la Chambre identifie la nécessité de développer le contrôle de gestion dans un contexte où le suivi budgétaire de la commune présente des améliorations par rapport au précédent contrôle de la chambre réalisé en 2015.

3 LA SITUATION FINANCIERE

La commune de Papeete dispose d'un budget principal et d'un budget annexe des ordures ménagères. La distribution de l'eau est déléguée à un concessionnaire privé sans versement de subvention et la gestion du service public des ordures ménagères et des déchets verts est confié à un prestataire privé dans le cadre d'un marché public.

3.1 L'équilibre du budget principal

3.1.1 Le résultat de la gestion

La différence entre l'ensemble des recettes de fonctionnement et l'ensemble des dépenses de fonctionnement du budget principal de la commune de Papeete était positive sur toute la période examinée. Elle s'élevait à 457,78 M F CFP en 2019, puis à 531,54 M F CFP en 2022 et s'établissait à 320,96 M F CFP en 2023.

Entre 2019 et 2020, l'excédent brut de fonctionnement du budget principal³⁴ a progressé de 17,41 %, pour s'établir à 899,47 M F CFP. La diminution de 4,86 % des charges de gestion en 2022, dans un contexte de sortie de crise sanitaire, a favorisé le redressement de la situation et financière.

En 2023, l'excédent brut de fonctionnement était estimé à 766,75 M F CFP, soit un niveau proche de celui de l'exercice 2019.

Au cours de cet exercice, les produits de gestion n'ont progressé que de 2,92% par rapport à 2022, alors que les charges présentaient une croissance de 6 %.

Tableau n° 13 : Excédent brut de fonctionnement (budget principal)

En M F CFP	2019	2020	2021	2022	2023	Ecart	Variation
Ressources fiscales propres	2 893,16	2 867,00	3 014,18	3 122,02	3 236,59	343,43	11,87 %
+ Ressources d'exploitation	253,42	257,41	437,87	464,33	563,11	309,69	122,21 %
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	2 412,27	2 443,14	2 470,88	2 491,76	2 456,84	44,58	1,85 %
+ Production immobilisée, travaux en régie	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	-

³⁴ Contrairement au résultat de fonctionnement qui traduit la différence entre l'ensemble des produits et des charges de fonctionnement, l'excédent brut de fonctionnement correspond à la ressource dégagée par la collectivité, indépendamment des produits et des charges financières et exceptionnelles. Il s'agit du solde des opérations courantes de la section de fonctionnement.

En M F CFP	2019	2020	2021	2022	2023	Ecart	Variation
= Produits de gestion (A)	5 558,85	5 567,55	5 922,93	6 078,12	6 256,54	697,70	12,55 %
Charges à caractère général	891,28	967,41	1 052,81	1 179,07	1 259,83	368,55	41,35 %
+ Charges de personnel	2 914,69	3 228,23	3 161,92	3 207,13	3 272,18	357,49	12,27 %
+ Subventions de fonctionnement	508,35	473,79	436,54	490,28	632,53	124,18	24,43 %
+ Autres charges de gestion	478,41	383,18	792,66	302,14	325,26	-153,16	-32,01 %
= Charges de gestion (B)	4 792,73	5 052,61	5 443,93	5 178,63	5 489,80	697,06	14,54 %
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	766,11	514,94	479,00	899,49	766,75	0,63	0,08 %
<i>En % des produits de gestion</i>	<i>13,8 %</i>	<i>9,2 %</i>	<i>8,1 %</i>	<i>14,8 %</i>	<i>12,3 %</i>	-	-
+/- Résultat financier	-61,26	-22,17	-17,59	-11,98	-10,26	50,99	-83,25 %
+/- Titres et mandats annulés sur exercices antérieurs	16,33	-1,11	-2,67	-3,82	-0,99	-17,32	-106,03 %
= CAF brute	721,19	491,66	458,74	883,68	755,50	34,31	4,76 %
<i>En % des produits de gestion</i>	<i>13,0 %</i>	<i>8,8 %</i>	<i>7,7 %</i>	<i>14,5 %</i>	<i>12,1 %</i>	-	-

Source : Chambre territoriale des comptes, d'après le logiciel d'analyse financière des juridictions financières

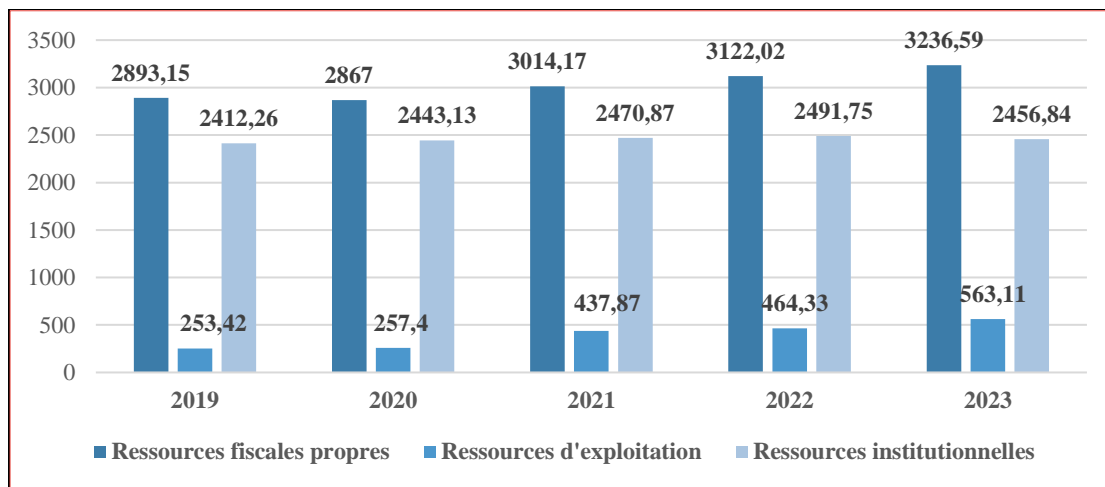
3.1.2 Les produits de gestion

Les produits de gestion, c'est-à-dire l'ensemble des produits, excepté les produits financiers et exceptionnels du budget principal, ont progressé de 9,3 % (+ 519,3 M F CFP) entre 2019 et 2022 pour s'établir à 6 078,02 M F CFP. Ces produits sont estimés à 6 256,54 M F CFP (6,25 Md F CFP) en 2023.

Dans cet ensemble, les ressources institutionnelles s'élevaient en 2022 à 2 491 M F CFP, les ressources fiscales à 3 122 M F CFP et les recettes d'exploitation à 464 M F CFP.

En 2023, les ressources institutionnelles présentaient une légère baisse (2 456,84 M F CFP, soit - 1,4 %) par rapport à 2022, mais la progression des ressources fiscales, (3 236,58 M F CFP, soit + 3,6 %), a compensé cette perte.

Graphique n° 2 : Produits de gestion (M F CFP)



Source : Chambre territoriale des comptes, d'après le logiciel d'analyse financière des juridictions financières

Selon les données de l'agence française de développement publiées en 2023³⁵, les ratios relatifs à la distribution des produits de la commune de Papeete diffèrent en 2022, de ceux de la moyenne des communes de la Polynésie française : la part de des ressources institutionnelles s'établissait, en moyenne, à 60 % des produits de gestion, contre 41 % pour la commune de Papeete et la part de la fiscalité, en moyenne, à 20 %, contre 51 % pour la commune de Papeete. Les écarts constatés par rapport à cette moyenne sont estimés à l'identique pour l'année 2023.

Les ressources institutionnelles qui représentent les dotations de l'Etat et du Pays, s'établissaient en moyenne à 2 454 M F CFP entre 2019 et 2023. Dans cet ensemble, la dotation globale de fonctionnement était stable depuis 2019 à 570 M F CFP. La dotation du fonds intercommunal de péréquation a progressé de 8 M F CFP entre 2019 et 2020 (+ 0,5 %) pour se stabiliser à 1 490 M F CFP de 2020 à 2023. L'objet de ce fonds est de doter les communes d'une source de financement pérenne en sus de leur fiscalité propre. En Polynésie française, il s'agit de la principale ressource financière des communes, tant en fonctionnement qu'en investissement. Pour la commune de Papeete, la dotation du fonds intercommunal de péréquation représentait 24,5 % des produits de gestion en 2022 et 26,6 % en 2019. En 2023, il représentait 23,81 % des produits de gestion.

Les ressources fiscales sont notamment composées de taxes de séjour, des centimes additionnels (patentes, taxes foncières, licences sur les boissons) et de la taxe sur l'électricité. Dans cet ensemble qui s'élevait à 3 122 M F CFP en 2022, 80 % (2 494 M F CFP) résultaient du produit des centimes additionnels. Cette part était identique en 2023. Les taux des centimes additionnels de la commune de Papeete sont fixés aux plafonds règlementaires : 80 % pour les contributions des patentes, 100 % pour la contribution des licences et 50 % pour les contributions de l'impôt foncier bâti.

³⁵ Agence française de développement, *observatoire des communes de Polynésie française*, 2023.

Par délibération du 17 mai 2023 fixant les taux des centimes additionnels aux contributions perçues au profit de la commune de Papeete, il a été instauré une nouvelle taxe dite de « *promotion touristique* »³⁶ sur les locations touristiques. La croissance des ressources fiscales dans leur ensemble (+7,91 %) entre 2019 et 2022, traduit le développement économique de la commune. Cette dynamique a été poursuivie en 2023, avec une progression de 3,7 % (114,56 M F CFP) par rapport à 2022.

Entre 2019 et 2023, les ressources d'exploitation ont progressé de 122 % (+310 M F CFP) principalement, en raison du produit des redevances de la restauration scolaire dont la gestion a été reprise en régie à partir de la rentrée scolaire d'août 2020.

3.1.3 Les charges de gestion

Les charges de gestion du budget principal, c'est-à-dire hors charges financières et exceptionnelles, ont progressé de près 8,1 % (+ 386 M F CFP) entre 2019 et 2022 pour s'établir à 5 178,63 M F CFP. En 2023, la progression des charges de gestion s'établissait à 6 % par rapport à 2020 et atteignaient 5 489,80 M F CFP.

La progression des charges provient majoritairement des charges à caractère général entre 2019 et 2023 (+ 41,35 %) et notamment des charges de personnel (+ 12,27 %).

La progression de 142 M F CFP des dépenses liées aux subventions de fonctionnement versées entre 2022 (490,28 M F CFP) et 2023 (632,53 M F CFP) résulte notamment de la dotation versée par le budget principal au budget annexe des ordures ménagères qui s'établissait à 568 M F CFP en 2023, en hausse de 138 M F CFP par rapport à 2022.

³⁶ Par délibération du 1^{er} février 1973, modifiée, une redevance de promotion touristique sur le prix des chambres occupées dans les hôtels et résidences de tourisme international avait été créée permettant le financement de l'office de promotion et d'animation touristique de Tahiti et ses îles. L'assiette de la redevance est constituée par le prix de vente réel des chambres sans toutefois que le montant de l'assiette soit inférieur à 5 000 F CFP par nuitée. L'article 4 de la loi de pays n° 2022-43 du 15 décembre 2022 portant modification des dispositions relatives à la redevance de promotion touristique prévoit que des centimes additionnels à la redevance de promotion touristique peuvent être votés par délibération des communes où se situent les hôtels et résidence de tourisme international dans limite de 40% de la redevance précitée.

Tableau n° 14 : Charges de gestion

En M F CFP	2019	2020	2021	2022	2023	Ecart	Variation
Charges à caractère général	891,28	967,41	1 052,81	1 179,07	1 259,83	368,55	41,35 %
+ Charges de personnel	2 914,69	3 228,23	3 161,92	3 207,13	3 272,18	357,49	12,27 %
+ Subventions de fonctionnement	508,35	473,79	436,54	490,28	632,53	124,18	24,43 %
+ Autres charges de gestion	478,41	383,18	792,66	302,14	325,26	-153,16	-32,01 %
Charges de gestion	4 792,73	5 052,61	5 443,93	5 178,63	5 489,80	697,06	14,54 %

Source : Chambre territoriale des comptes, d'après le logiciel d'analyse financière des juridictions financières

Selon les données de l'Agence française de développement (AFD) publiées en 2023, les charges de personnel représentaient en moyenne en 2022, 58 % des charges de gestion des communes de la Polynésie française, alors que cette part s'élevait à 61,93 % pour la commune de Papeete. En outre, la part moyenne des charges courantes s'établissait à 27 % contre 22,7 % pour la commune de Papeete. Enfin, la part moyenne des autres charges de gestion et des subventions s'élevait à 14 %, contre 15,3 % pour la commune de Papeete.

3.1.3.1 Les dépenses à caractère général

Les charges à caractère général ont progressé de 41,35 % entre 2019 et 2023, la principale progression était constatée sur les charges externes (+71,6 %) et les achats (+41 %). Les incidences de l'inflation expliquent une partie de ces taux de croissance.

Entre 2019 et 2023, les achats consacrés à l'alimentation ont connu la plus importante augmentation (153,89 M F CFP) en raison notamment de la reprise en régie de la restauration scolaire à compter de la rentrée scolaire d'août 2020.

Afin d'éviter l'effet ciseaux de l'augmentation plus rapide des charges par rapport aux produits, la Chambre invite la commune de Papeete à engager des études sur la conduite à tenir pour maîtriser la progression de ses charges de fonctionnement, notamment pour ce qui concerne les prestations externes.

3.1.3.2 La progression des charges de personnel

Les charges de personnel ont progressé de 12,27 % depuis 2019 et s'établissaient à 3 272 M F CFP en 2023. Elles représentaient alors 59,61 % des charges de gestion.

Cette croissance qui représentait 357,5 M F CFP est notamment imputable à la revalorisation du point d'indice, aux avancements d'échelon en lien avec la progression des carrières, aux recrutements d'agents titulaires et non titulaires, aux charges sociales et au paiement des heures supplémentaires.

Le montant des dépenses liées aux heures supplémentaires a progressé de 5,8 M F CFP en 2019 à 11,1 M F CFP en 2022, soit une croissance de 91,3 % en trois ans. En 2023, le montant des charges pour les heures supplémentaires a encore augmenté et s'élevait à 15,7 M F CFP, en croissance de 170,7 % par rapport à 2019. Les services consommateurs d'heures supplémentaires sont, à 70 %, en moyenne entre 2019 et 2023, la direction des services techniques (alors même que plusieurs missions sont confiées à des entreprises privées) et la direction de la police municipale.

La commune de Papeete a indiqué que ces heures ont été comptabilisées lors de l'organisation des événements particuliers et autorisés tels que les scrutins électoraux, la toussaint, le « *Puromu Party* »³⁷ ou encore la « *journée détente* »³⁸. Ces deux derniers événements constituent, selon les arrêtés du maire³⁹, des « *circonstances exceptionnelles* ».

La Chambre observe qu'une partie des dépenses liées aux heures supplémentaires ne résulte pas du fonctionnement normal des services et peut donc faire l'objet d'une réduction significative d'une année à l'autre. La Chambre invite alors la commune de Papeete à maîtriser davantage la consommation des heures supplémentaires et à limiter leur emploi aux missions qui relèvent du fonctionnement normal des services. Les actions visant à réguler l'absentéisme actuellement conduites par la commune devraient, par ailleurs, réduire le recours aux heures supplémentaires.

Les charges nettes de personnel⁴⁰ ont progressé de 10 % entre 2019 (2 865,51 M F CFP) et 2022 (3 152,38 M F CFP). En 2023, le montant s'élevait à 3 036,16 M F CFP.

Entre 2019 et 2023, les charges relatives à la rémunération du personnel titulaire ont augmenté de 190 M F CFP et représentaient alors 67,5 % des charges de personnel (69 % en 2019).

Les charges relatives à la rémunération des personnels contractuels ont progressé de manière élevée 2019 et 2023 (+127 %) et leur part dans les charges de personnel s'élevait à 5 % en 2023, contre 2,5 % en 2019. Le recrutement des jeunes avec le dispositif des contrats aidés explique l'essentiel de cette progression.

La Chambre invite la commune de Papeete à être, pour l'avenir, vigilante à la progression des charges de personnel afin de les limiter à seuil maximal de 60 % des charges de gestion, pour se rapproche de la moyenne de 58 %, constatée en 2022 par l'agence française de développement, dans les communes de la Polynésie française.

³⁷ Organisée au bénéfice de la population, un samedi de 18 heures à 22 heures sur le front de mer, les heures supplémentaires liées à cette journée ont été payées aux agents concernés par l'organisation de l'évènement.

³⁸ Organisée au bénéfice de la population, un dimanche de 13 heures à 18 heures, les heures supplémentaires liées à cette journée ont été payées aux agents concernés par l'organisation de l'évènement.

³⁹ Arrêté 2023-164 du 24 février 2023 et 2023-580 du 28 août 2023.

⁴⁰ Les charges nettes ne comprennent pas les remboursements des indemnités journalières et les mises à disposition des personnels du budget principal aux budgets annexes de la commune.

3.1.3.3 La progression des subventions et des autres charges de gestion

Les dépenses relatives aux « *subventions de fonctionnement* » et aux « *autres charges de gestion* » comportent notamment les contributions aux organismes de gestion intercommunale, les dotations aux budgets annexes et les subventions aux associations de droit privé.

De 2019 à 2023, la commune de Papeete a consacré un montant de 298,9 M F CFP aux associations de droit privé, comptabilisées dans les « *autres charges de gestion* », soit une moyenne annuelle de 59,7 M F CFP sur la période. Ces associations interviennent notamment dans le domaine sportif, culturel et cohésion sociale. Le montant annuel est passé de 70 M F CFP en 2019 à 64,5 M F CFP en 2023 soit une baisse de 8 %.

Cependant, le nombre d'associations ayant bénéficié des subventions a diminué de 24,5 %, passant de 53 associations en 2019 à 40 associations en 2023. Sur les 298,9 M F CFP accordés en cinq ans, dix associations ont reçu une part de 77,4 % du total et trois d'entre elles, une part de 58 %. Il s'agit des associations « Agir pour l'insertion (API) », « Emploi, Formation et Insertion (EFI) » et « Papeete Centre-Ville (PCV) ». La commune a formalisé avec chaque association des conventions d'objectifs relativement précises, à l'exception des avantages en nature qui ne sont pas valorisés financièrement.

Les associations établissent annuellement un bilan financier ainsi qu'un rapport d'activités pour celles qui bénéficient de subventions importantes. Les subventions prévues font l'objet d'un examen par la commission ad hoc avant leur validation par le conseil municipal. Par ailleurs, le rapport de présentation des projets de délibération portant autorisation de versement de subventions aux associations rappelle également que « *la présence et/ou le vote d'un élu du conseil municipal lors de l'attribution de subvention pour une association dont il serait membre du bureau ou ayant un lien de parenté avec l'un de ses membres est considéré, au regard de l'article 432-12 du nouveau code pénal, comme une prise illégale d'intérêt.* »

L'examen des rapports d'activités des trois associations précédemment citées attestent d'un nombre significatif de bénéficiaires des activités proposées. En revanche, si les services de la commune de Papeete disposent des indicateurs d'activités, aucun document de synthèse n'est établi à l'attention des élus afin de prendre en compte le suivi des indicateurs avant l'octroi des subventions annuelles. La Chambre invite la commune à produire ces éléments pour l'avenir.

Conformément à la réglementation, la commune présente en annexe au compte administratif la liste des associations ayant bénéficié d'une subvention accompagnée par ailleurs en 2022 des bilans financiers.

Tableau n° 15 : Subventions aux associations de droit privé

<i>Association</i>	2019	2020	2021	2022	2023	Cumul	Part dans le total
<i>EFI - Emploi Formation et Insertion</i>	10 740 000	10 740 000	10 740 000	10 740 000	13 371 000	56 331 000	18,8 %
<i>PCV - Papeete Centre Ville</i>	10 500 000	10 500 000	10 500 000	10 500 000	10 500 000	52 500 000	17,6 %
<i>A Rohi No Papeete</i>	4 000 000	2 000 000	3 000 000	3 000 000	3 500 000	15 500 000	5,2 %
<i>ADIE - Association pour le droit à l'initiative économique</i>	1 400 000	2 000 000	2 000 000	2 000 000	2 000 000	9 400 000	3,1 %
<i>Dragon</i>	1 500 000	1 500 000	1 500 000	1 500 000	1 500 000	7 500 000	2,5 %
<i>Aorai</i>	1 500 000	800 000	1 500 000	1 500 000	1 500 000	6 800 000	2,3 %
<i>Fédération Taure'a Nui no Papeete</i>				2 530 000	4 000 000	6 530 000	2,2%
<i>Central Sport</i>	1 500 000	1 500 000	1 500 000	1 500 000		6 000 000	2,0 %
<i>Excelsior</i>	1 500 000		1 500 000	1 500 000	1 500 000	6 000 000	2,0 %
<i>44 associations diverses</i>	25 450 000					25 450 000	8,5 %
<i>26 associations diverses</i>		8 470 000				8 470 000	2,8 %
<i>23 associations diverses</i>			9 615 000			9 615 000	3,2 %
<i>30 associations diverses</i>				13 150 000		13 150 000	4,4 %
<i>31 associations diverses</i>					10 710 000	10 710 000	3,6 %
TOTAL	70 000 000	49 310 000	54 455 000	60 520 000	64 581 000	298 866 000	100 %

Source : Chambre territoriale des comptes, d'après les données produites par la commune.

3.2 Les investissements

3.2.1 Les dépenses d'investissement

Sur la période 2019-2023, la commune de Papeete a réalisé un effort d'équipement de 4 228,3 M F CFP⁴¹ soit un montant moyen annuel d'environ 845,65 M F CFP. Les dépenses d'équipement étaient en progression quasi-constante depuis 2019.

Tableau n° 16 : Dépenses d'équipement (en M F CFP)

2019	2020	2021	2022	2023	Cumul
715,63	701,69	730,11	1 060,17	1 020,94	4 228,25

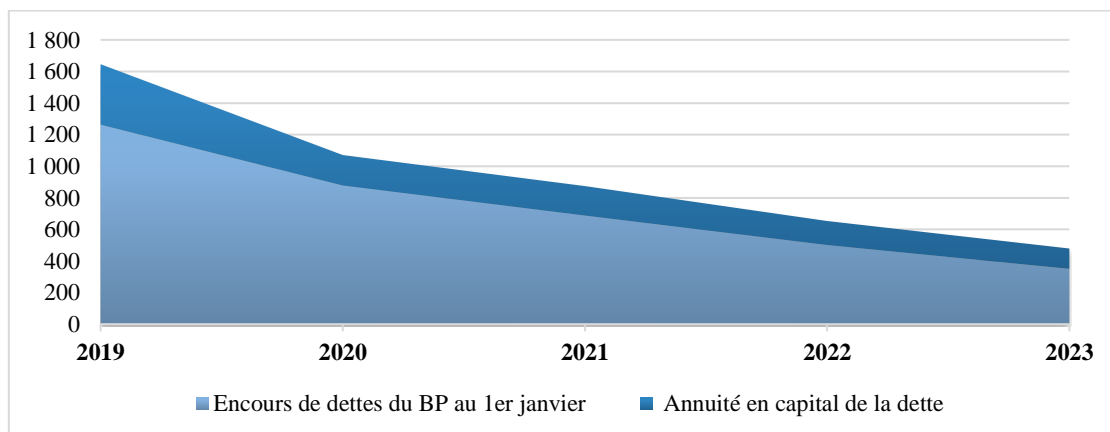
Source : Chambre territoriale des comptes, d'après le logiciel d'analyse financière des juridictions financières

En 2022, les dépenses d'équipement par habitant de la commune de Papeete s'élevaient à 38 711 F CFP. A titre de comparaison, les communes de Faa'a (29 878 habitants) et Punaauia (28 752 habitants) ont consacré respectivement 12 836 F CFP et 28 174 F CFP par habitant.

La commune de Papeete n'a pas contracté de nouvel emprunt entre 2018 et 2023. L'ensemble de ses investissements a été réalisé sur le budget principal. La commune de Papeete a confié la gestion des ordures ménagères à un prestataire, le budget annexe des déchets présente donc uniquement une section de fonctionnement.

L'encours de la dette de la commune de Papeete, hors annuité en capital ne s'établissait plus qu'à 350 M F CFP en 2023 alors qu'il s'élevait à 1,26 Md F CFP en 2019, ce qui représente une diminution de 72,3 % sur la période. Tenant compte de l'annuité en capital (dont le montant a baissé de 66,5 % pour s'établir à 128,46 M F CFP en 2023), l'encours de la dette de la commune a diminué de 657,2 M F CFP pour s'établir à 221,59 M F CFP en 2023.

Graphique n° 3 : Endettement en M F CFP



Source : Chambre territoriale des comptes, d'après le logiciel d'analyse financière des juridictions financières

⁴¹ Dépenses réelles nettes des cessions.

Sur la période 2019-2022, les dépenses d'équipement de la commune de Papeete ont principalement été consacrées à :

- la reconstruction de l'école Tamanui : 428 M F CFP ;
- l'aménagement de la promenade de Nice : 170 M F CFP ;
- la rénovation du stade Willy Bambridge : 142 M F CFP ;
- la mise aux normes du marché municipal : 81 M F CFP ;
- l'acquisition foncière relative à la voirie Manuhoe : 50,7 M F CFP ;
- les travaux de rénovation de l'éclairage public : 50 M F CFP.

La commune a, par ailleurs, réalisé des dépenses hors opérations de 410 M F CFP en moyenne annuelle sur la période 2019-2022. Celles-ci étaient notamment consacrées à l'entretien du patrimoine communal (bâtiments, voirie, réseaux) ainsi qu'au renouvellement du mobilier et des matériels.

3.2.2 Un fonds de roulement à mobiliser

Les ressources d'investissement se composent des subventions reçues, des dotations et de la capacité d'autofinancement nette. La commune de Papeete a perçu un montant total de 518,24 M F CFP de subventions entre 2019 et 2023, soit 10 % du financement disponible cumulé (5 Md F CFP).

La capacité d'autofinancement brute de la commune a progressé de près de 5 % entre 2019 et 2023 pour atteindre 755,5 M F CFP. Après remboursement des annuités d'emprunt, la capacité d'autofinancement nette présentait une baisse de 105 M F CFP (- 14 %), par rapport à l'exercice précédent et ne s'établissait plus qu'à 627 M F CFP.

La progression de 81 % des subventions d'investissement perçues par la commune en 2023 (142,28 M F CFP) par rapport à 2022 (78,63 M F CFP), a toutefois conduit celle-ci à restaurer sa capacité de financement qui s'établissait à 78,61 M F CFP alors que celle-ci était négative l'année précédente. Dans ces conditions, le fonds de roulement de la commune (indicateur qui rapporte les ressources stables aux emplois immobilisés) s'établissait à 2,4 Md F CFP en 2020, en progression de 188 M F CFP par rapport à 2018. Le fond de roulement s'est élevé ensuite à 2,5 Md F CFP, de manière constante chaque année depuis 2021. Ce montant correspondait à 170 jours de fonctionnement en 2023.

Tableau n° 17 : Evolution du financement des investissements

EN M F CFP	2019	2020	2021	2022	2023	Cumul	Variation
CAF brute	721,19	491,66	458,74	883,68	755,50	3 310,76	4,76 %
- Annuité en capital de la dette	383,48	191,31	186,04	151,39	128,46	1 040,68	-66,50 %
= CAF nette ou disponible (C)	337,70	300,34	272,70	732,30	627,04	2 270,08	85,68 %
Dotation globale d'équipement	66,22	0,00	0,00	0,00	0,00	66,22	-100,00 %
+Subvention d'investissement reçues	92,00	98,80	106,53	78,63	142,28	518,24	54,66 %
+ Fonds affectés à l'équipement	285,21	53,95	198,13	48,29	61,03	646,61	-78,60 %
+ Produits de cession	4,43	0,66	0,00	7,62	0,10	12,81	-97,74 %
+ Autres recettes	277,48	438,46	277,65	236,45	273,90	1 503,94	-1,29 %
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	725,33	591,87	582,31	370,99	477,31	2 747,82	-34,19 %
= Financement propre disponible (C+D)	1 063,03	892,21	855,02	1 103,29	1 104,35	5 017,90	3,89 %
Financement propre dispo / Dépenses d'équipement	148,5 %	127, 2%	117, 1%	104,1 %	108,2 %	6,05	-27,18 %
- Dépenses d'équipement	715,63	701,39	730,11	1 060,17	1 020,94	4 228,25	42,66 %
+/- Dons, subventions	36,79	2,78	0,00	98,46	3,66	141,69	-90,06 %
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	310,61	188,04	124,90	-55,35	78,61	646,81	-74,69 %
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	310,61	188,04	124,90	-55,35	78,61	646,81	-74,6 9%
Fonds de roulement net global	2 247,47	2 435,52	2 560,42	2 505,07	2 583,68	12 332,16	14,95 %

Source : Chambre territoriale des comptes, d'après le logiciel d'analyse financière des juridictions financières

La situation financière de la commune de Papeete lui permet d'investir davantage et devrait la conduire à engager un programme d'équipements plus volontariste. Le diagnostic préparatoire au plan général d'aménagement identifie de nombreuses pistes d'investissement en matière d'assainissement, de voirie, de circulation, de déplacement doux et de redynamisation du centre-ville et des sites de la défense. Ces projets pourraient participer à la relance de l'économie polynésienne ainsi qu'au développement de la commune et bénéficier aux habitants de Papeete.

Compte tenu des indicateurs favorablement orientés pour l'investissement, la mise en place d'une programmation pluriannuelle des investissements, telle que recommandée par la Chambre, permettra à la commune de mieux déterminer le calendrier et les conséquences financières de ces opérations et de dynamiser la conduite de ses investissements.

3.2.3 Une trésorerie abondante

Le niveau de trésorerie nette présenté dans le tableau ci-dessous résulte de la différence entre le fonds de roulement net global et le besoin en fonds de roulement global.

Le besoin en fonds de roulement correspond au décalage entre les encaissements et les décaissements. Dans une commune, le besoin en fonds de roulement de gestion est en général

négalif et constitue donc une ressource. S'agissant de la commune de Papeete, cet indicateur est positif ce qui indique qu'elle encaisse plus qu'elle ne décaisse.

La trésorerie nette de la commune de Papeete s'est améliorée de 81,5 % entre 2019 et 2023 et représentait 160 jours de charges courantes en 2022 et 165 jours en 2023. Ce niveau de trésorerie provient essentiellement du niveau élevé du fonds de roulement.

Tableau n° 18 : Trésorerie au 31 décembre

En M CFP	2019	2020	2021	2022	2023	Variation
Fonds de roulement net global	2 247,47	2 435,52	2 560,42	2 505,07	2 583,68	336,20
- Besoin en fonds de roulement global	873,80	677,08	166,57	221,69	89,88	-783,93
=Trésorerie nette	1 373,67	1 758,43	2 393,85	2 283,38	2 493,80	1 120,13
En nombre de jours de charges courantes	103,29	126,47	159,98	160,57	165,50	62,21

Source : Chambre territoriale des comptes, d'après logiciel d'analyse financière des juridictions financières

Selon les normes des juridictions financières, un volume de trésorerie de trente jours minima est considéré comme un seuil d'alerte, sauf recours à des lignes de trésorerie, alors qu'un seuil supérieur à 90 jours est considéré comme excessif. Le niveau de trésorerie de la commune de Papeete couvrirait, en 2019, à son plus bas niveau sur la période, 103 jours de charges courantes.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La situation budgétaire de la commune de Papeete est en légère dégradation en 2023 par rapport à 2022. Ainsi, entre 2019 et 2022, l'excédent brut de fonctionnement du budget principal de la commune de Papeete a augmenté de 17,41 % pour s'établir à 899,47 M F CFP, puis il a diminué à 766,7 M F CFP en 2023, soit un niveau proche de celui de l'exercice 2019.

Cette situation reste positive et conduit la commune à détenir une capacité d'autofinancement positive (755,5 M F CFP), mais en baisse de 14 % par rapport à 2022. Cependant, la progression des subventions d'investissements perçues par la commune de Papeete en 2023 lui a permis de rétablir sa capacité de financement. La commune présente un fonds de roulement de 2,5 Md F CFP depuis 2021 et une trésorerie importante qui représentait plus de 165 jours de charges courantes en 2023. Cette situation devrait, dès à présent, la conduire à engager un programme pluriannuel d'entretiens et d'acquisition de nouveaux équipements.

La Chambre invite cependant la commune de Papeete à engager une étude sur la conduite à tenir pour maîtriser la progression de ses charges de fonctionnement de manière à ne pas détériorer son excédent de fonctionnement. Ces travaux devraient notamment porter sur les prestations externalisées dont la part dans les charges de fonctionnement a progressé de 70 % sur la seule année 2023, alors même que les effectifs de la commune ont progressé. A ce titre, la Chambre invite, de plus, la commune de Papeete à être vigilante sur la progression des charges de personnel afin que leur part ne dépasse pas un taux de 60 % des charges de gestion.

4 LES SERVICES PUBLICS ENVIRONNEMENTAUX

Alors que le tableau d'ensemble des services publics environnementaux en Polynésie française est peu satisfaisant, la commune de Papeete se démarque toutefois en figurant parmi les communes à distribuer de l'eau potable de qualité et à disposer d'un réseau d'assainissement moderne même si son utilisation n'est pas optimum.

Pour ce qui concerne la gestion des ordures ménagères, le recyclage des déchets présente encore des marges de progression

4.1 L'assainissement

4.1.1 Organisation de la compétence d'assainissement collectif

Par une convention conclue le 13 juin 2008, la commune de Papeete a confié, pour une durée de trente ans, la gestion du service de l'assainissement à la société d'économie mixte locale, « Te Ora no Ananahi », dont elle détient 85 % du capital⁴². Les actionnaires privés (sociétés Polynésienne des Eaux et SPEED, actionnaires gérants des deux sociétés) n'interviennent plus dans la gestion du service, ce qui n'était pas le cas à l'origine de la concession. La commune reste propriétaire des installations et maître de leurs développements, contrôle le service et fixe les tarifs.

L'objet social de la société porte notamment sur :

- le financement, la conception et la réalisation des nouveaux ouvrages ;
- l'entretien et l'exploitation de l'ensemble des ouvrages d'assainissement collectif du périmètre de la concession sur la zone 1 (front de mer de Papeete) ;
- la gestion commerciale des usagers du service du périmètre de la convention ;
- la facturation et le recouvrement des redevances de toutes natures afférentes au service ;
- l'assistance technique et administrative à la commune pour la mise en œuvre du programme d'assainissement de la zone 1 définie dans le schéma directeur des eaux usées de la commune validé en 2009.

Cette convention a fait l'objet de six avenants définissant notamment les tarifs facturés aux abonnés, le traitement comptable des subventions non reprises, la répartition des fonds de travaux et des fonds de renouvellement.

La société d'économie mixte a choisi de sous-traiter les opérations d'exploitation technique⁴³, se réservant les opérations financières d'investissement. Elle gère en direct des missions de maître d'ouvrage délégué, pour le compte de la commune.

⁴² Chambre territoriale des comptes de la Polynésie française, *SEML Te Ora No Ananahi*, 2021. <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/seml-te-ora-no-ananahi>

⁴³ Par un marché de prestations de service d'une durée cinq ans (2018 à 2023) renouvelable deux fois, pour une durée totale deux années. Le prestataire est rémunéré par forfait au m³ traité et aux travaux réalisés.

La société d'économie mixte transmet les rapports annuels de la concession à la commune, conformément au contrat (comptes rendus technique et financier, remis six mois après la clôture des comptes). Les informations contenues dans ces rapports sont suffisamment précises pour informer correctement la commune.

En 2022, la commune de Papeete disposait de :

- 11 kilomètres de réseaux de collecte gravitaires et 4 kilomètres de réseaux pression, soit 15 kilomètres au total, avec 12 postes de refoulement/relevage sur le front de mer de Papeete ;
- une station d'épuration biologique d'une capacité de 3 500 m³/jour située sur le remblai Papeava ;
- un émissaire de 800 mètres avec un rejet à 60 mètres de profondeur dans l'océan.

La Chambre observe que le territoire communal concerné par l'assainissement ne concerne que les quartiers centre-ville, du front de mer et vallée de Tipaerui. Dans ces conditions, les habitations individuelles ne majoritairement pas connectées au réseau d'assainissement communal. Un renforcement de ce réseau apparaît nécessaire pour améliorer la salubrité publique de la commune, notamment les jours de fortes pluies.

Carte n° 3 : Chronologie des points de raccordement au réseau d'assainissement



Source : Commune de Papeete, mai 2023

4.1.2 L'exécution des missions du service public de l'assainissement

Au 31 décembre 2022, le taux de raccordement des usagers « raccordables » s'élevait à 85 %, en progression de neuf points depuis 2019. Le nombre d'abonnés raccordés a quasiment doublé entre 2019 et 2022 pour s'établir à 1 159 abonnés.

Tableau n° 19 : Evolution du nombre d'abonnés au réseau d'assainissement

	2019	2020	2021	2022
Raccordables	761	1 071	1 288	1 362
Raccordés	580	773	1 032	1 159
Taux de raccordement	76 %	72 %	80 %	85 %

Source : Chambre territoriale des comptes, à partir des rapports du délégataire

La tarification du service d'assainissement est réalisée en commun avec celle du service de l'eau potable. Dès lors, la facturation du service et le recouvrement sont réalisés par le concessionnaire de l'eau potable, en application d'un marché de prestations de service.

La tarification applicable depuis 2016, révisée chaque année, comprend une part fixe calculée selon le diamètre du compteur d'eau potable et un prix au m³ d'eau potable consommé avec quatre tranches tarifaires en fonction des paliers de consommation⁴⁴.

La facture standard de 200 m³, revient à environ 36 600 francs (dans l'hypothèse où seule la tranche 1 est sollicitée). Ce montant s'additionne à celui facturé pour l'eau potable qui s'établit, dans la même hypothèse de consommation, à environ 24 200 francs. Ces deux grilles tarifaires aboutissent à un montant de 60 800 francs, soit 304 F CFP/m³.

Par ailleurs, un délai de deux ans est accordé aux usagers raccordables mais non raccordés, pour réaliser les travaux de raccordement. Dans cette attente, une redevance spécifique, dont le montant varie entre 5% à 150 % de la facture d'eau, leur est facturée.

La zone couverte par le réseau réalisé abrite principalement des administrations, des commerces, l'hôtel de ville et le marché municipal. Cette situation explique un taux de recouvrement des créances de 99,7 % en 2022, pour les factures émises en 2022.

Pour autant, de 2019 à 2022, le service public de l'assainissement collectif présentait un résultat d'exploitation négatif. Le résultat final est positif en raison de produits exceptionnels importants représentés par les quotes-parts des subventions d'investissements virées au compte de résultat⁴⁵.

⁴⁴ Par période de 30 jours : Tranche 1 de 0 à 90 m³ : 93 F CFP/m³, tranche 2 de 30 à 60 m³ 124 F CFP/m³, tranche 3 de 60 à 120 m³ 247 F CFP/m³ et tranche 4 >120 m³ 412 F CFP/m³.

⁴⁵ Cette écriture permet de neutraliser l'effet de l'amortissement sur le résultat de l'entreprise.

Tableau n° 20 : Comptes de résultat de la Société d'économie mixte Te Ora No Ananahi

	2019	2020	2021	2022
Produits d'exploitation	163 337 937	150 412 205	210 285 057	282 177 478
Charges d'exploitation	259 042 110	264 235 174	308 387 885	376 201 110
Résultat d'exploitation	- 95 704 173	-113 822 969	- 98 102 828	- 94 023 632
Produits financiers	-	-	-	-
Charges financières	12 078 133	11 035 419	7 569 138	6 756 811
Résultat financier	- 12 078 133	- 11 035 419	- 7 569 138	- 6 756 811
Résultat courant avant impôt	- 107 782 306	-124 858 388	- 105 671 966	- 100 780 443
Produits exceptionnels	116 009 698	119 221 704	117 092 516	112 497 959
Charges exceptionnels	-	-	-	-
Résultat exceptionnel	116 009 698	119 221 704	117 092 516	112 497 959
Impôt sur les bénéfices	796 051	739 972	1 281 960	2 980 530
Total des produits	279 347 635	269 633 909	327 377 573	394 675 437
Total des charges	271 916 294	276 010 565	317 238 983	385 938 451
Bénéfice ou perte	7 431 341	- 6 376 656	10 138 590	8 736 986

Source : Chambre territoriale des comptes d'après les comptes produits par le commissaire aux comptes

La Chambre observe que la commune ne dispose pas de service public relatif à l'assainissement non collectif dont la mission serait de contrôler les modalités d'assainissement mises en œuvre sur son territoire par les habitants qui ne sont pas raccordées au réseau d'assainissement collectif. L'absence de dispositif d'assainissement fiable entraîne inévitablement une pollution des milieux naturels et cette problématique est d'autant plus présente dans les quartiers d'habitats insalubres et lors des fortes pluies.

La Chambre rappelle à la commune sa responsabilité en matière de salubrité publique et encourage la commune de Papeete à profiter de la révision des modalités la gestion de l'assainissement collectif des eaux usées (cf. ci-dessous) pour mettre en place un service public d'assainissement non collectif, notamment en réaffectant du personnel technique de la commune, c'est-à-dire sans charge supplémentaires importantes à supporter.

4.1.3 La mutualisation en cours de réalisation

En novembre 2021, les communes de Papeete, Pirae et Arue et Te Ora No Ananahi ont signé une charte pour mutualiser leurs services d'assainissement collectif des eaux usées. L'objectif est de construire des ouvrages de collecte d'eaux usées sur la partie est de l'agglomération et de traiter près de 2 000 m³/jour d'eaux usées supplémentaires (dont 1 000 m³ traités pour la seule commune de Papeete). Ce projet nécessite la construction de 16 km de réseau (dont 3km sur la commune de Papeete). Cette mutualisation devrait permettre d'éviter la construction d'une nouvelle station d'épuration et d'un nouveau réseau d'évacuation.

Le coût du projet est estimé à 5,5 Md F CFP et les travaux devraient démarrer en 2024 pour une durée de trois ans.

Pour la mise en œuvre de ce programme, une communauté des communes a été créée le 26 octobre 2023 entre les communes de Papeete, Pirae et Arue afin qu'elle prenne en charge à compter du 1^{er} janvier 2024 les compétences suivantes pour le compte des trois communes :

- collecte et traitement des eaux usées ;
- collecte et traitement des déchets végétaux ;
- extension du service d'assainissement.

La Chambre encourage vivement cette mutualisation, d'autant plus que le syndicat intercommunal à vocation unique Arue-Pirae en la matière n'avait donné lieu à aucune réalisation concrète⁴⁶, qui participerait à réduire les coûts d'exploitation et qui bénéficierait également d'une dotation d'intercommunalité de l'Etat estimée à 155 M F CFP.

4.2 Le service public de l'eau

4.2.1 La performance du réseau

La commune de Papeete a délégué depuis 1992 à la société « Polynésienne des eaux » la production et la distribution de l'eau potable dans le cadre d'un contrat de délégation de service public dont l'échéance a été fixée dès l'origine au 1^{er} janvier 2032.

La commune de Papeete est alimentée par deux secteurs de production en eau :

- la vallée de la Fautaua qui regroupe dix forages horizontaux, huit galeries drainantes et un forage vertical ;
- la vallée de Tipaerui avec deux galeries drainantes et un captage de source.

Au 31 décembre 2022, le réseau de la commune de Papeete totalisait près de 140 kilomètres de conduites, dont 10 kilomètres de réseau de production et 130 kilomètres de réseau de distribution. Afin de mesurer le volume d'eau produit et distribué, 50 compteurs étaient répartis sur le réseau de production et, par ailleurs, 6 811 compteurs collectifs et 2 899 compteurs individuels étaient répartis sur le réseau de distribution. Les compteurs individuels sont renouvelés tous les 15 à 10 ans, en fonction de leur nature.

Démarrée en 2019, l'installation des équipements pour la télérelève était quasiment achevée à la fin de l'année 2022. Cette même année, 97 % de la relève des compteurs était réalisée de manière dématérialisée. Il restait alors à équiper moins de 45 abonnés qui n'ont pas pu bénéficier du système à ce jour, en raison de complexités techniques. Le déploiement de la télérelève s'est opéré dans un contexte de crise sanitaire et de pénurie des approvisionnement nécessaires à la fabrication des équipements. La télérelève permet au consommateur de suivre

⁴⁶ Chambre territoriale des comptes de la Polynésie française, *Syndicat intercommunal à vocation unique (SIVU) d'étude de l'assainissement des eaux usées de Pirae et Arue*, 2021. <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/syndicat-intercommunal-vocation-unique-sivu-detude-de-l-assainissement-des-eaux-usees>

sa consommation à distance et de recevoir des alertes en cas de fuite ou de consommation anormalement haute.

De 2019 à 2022, la commune de Papeete a distribué de l'eau potable sur l'ensemble de son territoire. Selon le délégataire, le taux de rendement s'établissait à 67,9 % en 2019 et à 71,6 % en 2022. Cette hausse s'explique par la localisation et la réparation de trois fuites significatives fin 2021.

Les informations apportées dans le compte rendu annuel 2022 du délégataire, révèlent que le volume et l'indice linéaire des pertes en réseau, bien qu'ayant diminués de près d'un quart entre 2019 et 2022 (-23,15 %), demeuraient importants. Pour 2023, le délégataire prévoyait, à partir de la moyenne des taux de rendements des trois premiers trimestres, un taux de rendement de 73 %.

Tableau n° 21 : Production et rendement du réseau d'eau potable

	2019	2020	2021	2022
Volumes livrés au réseau (D)	6 915 546	7 359 377	6 686 888	6 032 139
Volumes consommés autorisés (H)	4 693 650	4 550 434	4 420 085	4 324 571
Total des "pertes en réseau" (D-H) = J	2 221 896	2 808 943	2 266 803	1 707 568
Linéaire du réseau de distribution (km) (L)	127,0	130,8	130,4	129,6
Indice linéaire de pertes (J)/(365*L)	47,9	58,9	47,6	36,1
Rendement (%)	67,9 %	61,8 %	66,1 %	71,6 %

Source : Chambre territoriale des comptes, d'après le rapport annuel du délégataire pour 2022 – page 71

Le service public de distribution d'eau potable de Papeete est alimenté par des eaux souterraines d'excellente qualité. La production de la ressource provient essentiellement de la vallée de la Fautaua (88,7 %) et de la vallée de la Tipaerui (11,3 %).

Depuis 2012, le taux de conformité des prélèvements sur les eaux distribuées réalisés au titre du contrôle sanitaire⁴⁷ s'élève à 100 %. Aucune restriction d'eau n'était signalée en 2022, en dehors des coupures d'eau programmées pour cause de travaux neufs. De plus, aucune casse exceptionnelle n'était à déplorer en 2022.

La Chambre observe que, si la production de l'eau sur la commune de Papeete ne nécessite pas d'importants traitements en raison de sa bonne qualité intrinsèque et de sa proximité, cette situation ne doit pas conduire la commune à tolérer des fuites trop abondantes sur son réseau, car celles-ci génèrent des charges d'exploitation inutiles. Dans ces conditions, la Chambre invite la commune à contractualiser avec l'exploitant du réseau l'atteinte d'un taux de rendement à 80 % d'ici à 2032, date de la fin du contrat de concession.

⁴⁷ En 2022, huit contrôles ont été réalisés par les autorités sanitaires et 126 prélèvements ont été réalisés dans le cadre du programme d'autosurveillance de la qualité de l'eau distribuée de la Polynésienne des eaux.

4.2.2 La tarification

Le contrat de concession a évolué depuis 1992 : seize avenants ont été conclus, dont la majorité portait sur les révisions de la grille tarifaire. Le dernier avenant signé le 30 décembre 2019 a notamment fixé le fonds de travaux pour la période 2019-2031 et entériné une revalorisation tarifaire du contrat de 3 % en janvier 2021.

Depuis 2013, la grille tarifaire est divisée en une partie fixe qui varie en fonction du diamètre et une partie variable en fonction de la consommation, selon quatre tranches⁴⁸. Pour une consommation moyenne de 200 m³ par an, le prix moyen, toutes taxes comprises, du m³ a progressé de 126,8 F CFP en 2019 à 133,09 F CFP en 2022, soit une progression de 5 %.

Compte tenu d'une tarification dissuasive au fur et à mesure de dépassement de chacune des tranches, il a été constaté une baisse des volumes consommés, qui représentait – 7,86 % entre 2019 et 2022. Cette régulation de la consommation est utile pour préserver la ressource en eau.

Le montant des impayés s'élevait à 1,2 M F CFP en 2021 et ne représentait que 0,16 % des montants facturés (0,14 % en 2020), mais ce taux présentait une croissance importante en 2022, année au cours de laquelle il atteignait 25 %, soit un montant de 25,4 M F CFP. Cependant, le taux des montants irrécouvrables était inférieur à 1 %. Aucune explication n'a été apportée par la collectivité pour documenter la croissance des impayés en 2022.

En 2022, selon les comptes du concessionnaire, le résultat économique s'établissait à 43,9 M F CFP. Il représentait une moyenne à 59 M F CFP par an depuis 2019. Le résultat cumulé s'élevait à 249,89 M F CFP au 31 décembre 2022.

4.2.3 Le contrat de concession

Selon les dispositions du contrat de concession, la « Polynésienne des eaux » gère les installations qui lui ont été remises et assure le renouvellement et la livraison de nouveaux ouvrages, qu'elle remettra gracieusement à l'autorité concédante en fin de contrat. Une indemnité sera attribuée au concessionnaire pour la valeur non amortie des ouvrages.

Le montant cumulé des investissements (travaux) réalisés par le concessionnaire depuis 1992 s'élevait à 2,53 Md F CFP, dont 332,76 M F CFP depuis 2019. Le financement de l'équipement des compteurs et de leurs émetteurs radios a nécessité 63 M F CFP, dont 10 M F CFP ont été financés par la défiscalisation métropolitaine.

La commune a présenté un programme 2022-2031 au titre du fonds de travaux pour un montant cumulé de 925 MF CFP et de 151,1 M F CFP au titre du fonds de renouvellement.

Dans le cadre de l'élaboration de son schéma directeur de production et de distribution de l'eau potable, la commune de Papeete a procédé à l'audit du contrat de concession en faisant appel à un prestataire⁴⁹.

⁴⁸ Tranche 1 : 0 à 30 m³, tranche 2 de 30 à 60 m³, tranche 3 de 60 à 120 m³ et tranche 4 >120 m³.

⁴⁹ Cabinet EGIS.

S'agissant de l'évaluation financière du contrat, l'audit n'a pas relevé d'anomalie dans la présentation des comptes de la concession, notamment dans le calcul des frais généraux hormis le contenu du poste « *autres dépenses d'exploitation courante* » qui mériterait de disposer de plus de détails pour en mesurer la pertinence. Les dépenses de fonctionnement s'établissaient en moyenne à 500 M F CFP par an, soit 54 % des recettes totales qui s'élevaient à 929 M F CFP.

Le rapport rendu en septembre 2021 concluait que « *la convention pourrait évoluer d'un contrat à obligations de réalisation d'investissements vers un contrat à objectifs de performance, afin d'améliorer le service de l'eau au fil des dix dernières années* ». Ce rapport indiquait par ailleurs qu'il sera utile pour la commune « *d'anticiper la transition du service au terme de la convention, et choisir son futur mode de gestion.* »

La chambre encourage la commune de Papeete à réaliser régulièrement les contrôles des comptes des délégataires en faisant appel, si nécessaire, à des prestataires en l'absence et/ou en l'insuffisance de compétences en interne en matière d'audit financier.

4.2.4 La préparation des prochaines échéances

4.2.4.1 Le schéma directeur de production et de distribution de l'eau potable

Par délibération du 29 août 2019, la commune de Papeete a décidé de lancer les travaux d'élaboration du futur schéma directeur de production et distribution d'eau potable et son plan de financement. Les études qui résultent de l'application de cette délibération se sont déroulées en cinq phases et les résultats ont été transmis à la commune aux dates suivantes :

- le 26 juin 2021 pour la phase 1 – Recueil d'informations, diagnostic et bilan ;
- le 20 septembre 2021 pour la phase 2 – Audit de la délégation du service public .
- le 16 février 2022 pour la phase 3 – Modélisation .
- le 4 avril 2022 pour la phase 4 – Elaboration d'un plan prévisionnel d'équipement et de mise à niveau du service de distribution d'eau potable ;
- le 4 avril 2022 pour la phase 5 – Etude de la tarification.

A la fin du mois de février 2023, le nouveau schéma directeur d'assainissement n'avait pas été présenté au conseil municipal.

La Chambre invite la commune de Papeete à adopter rapidement ce document essentiel à viabilité du réseau d'eau.

4.2.4.2 Les modalités de gestion à prévoir pour l'avenir

Prévue pour se terminer en 2032, la dernière décennie du contrat de concession est entamée. Elle fournit à la commune de Papeete l'occasion d'engager une réflexion sur la gestion future du service de l'eau. Une fois que l'expérience relative à la mise en commun de la compétence d'assainissement à travers une communauté de communes aura porté ses fruits, la dernière décennie du contrat de concession, devrait conduire la commune de Papeete à étudier la possibilité de mutualiser la gestion de l'eau potable avec les communes limitrophes afin de réaliser des économies d'échelle et à contractualiser, pour l'avenir, des cibles de rendement du réseau d'eau potable.

4.3 Le service des déchets

4.3.1 La situation financière du service

4.3.1.1 L'équilibre du budget annexe

La commune assure en régie la gestion de la redevance. Un budget annexe pour la gestion des déchets ménagers et assimilés a été créé, permettant une identification plus précise des opérations financières, en les isolants du budget principal. Ce budget annexe présente les dépenses et les recettes de fonctionnement relatives à sa compétence : pré-collecte, collecte et traitement des déchets ménagers et des végétaux.

Entre 2018 et 2023, les produits de gestion ont progressé moins rapidement que les charges, le budget annexe des ordures ménagères de la commune de Papeete présentait cependant un résultat positif de 23 M F CFP en 2023.

Les redevances du service des ordures ménagères ont accusé un recul en 2020 et 2021. Cette situation résultait de la situation économique dégradée du Pays et de la précarité qui a touché de nombreux ménages, en raison de la crise sanitaire. En sus de ce phénomène exogène, le produit de la redevance des ordures ménagères n'a présenté qu'une croissance de 6,5 % entre 2019 (308,6 M F CFP) et 2023 (328.6 M F CFP).

Tableau n° 22 : Situation financière du budget annexe des ordures ménagères

En M CFP	2019	2020	2021	2022	2023	Ecart	Variation
Ressources d'exploitation	715,49	696,13	683,00	757,66	901,18	185,69	25,95 %
<i>Dont produit de la redevance</i>	<i>308,61</i>	<i>290,74</i>	<i>309,89</i>	<i>325,24</i>	<i>328,67</i>	<i>20,06</i>	<i>6,50 %</i>
<i>Dont subvention d'équilibre</i>	<i>404,20</i>	<i>402,72</i>	<i>370,35</i>	<i>430,15</i>	<i>568,04</i>	<i>163,84</i>	<i>40,54 %</i>
= Produits de gestion (A)	715,49	696,13	683,00	757,66	901,18	185,69	25,95 %
Charges à caractère général	376,10	370,73	372,61	384,27	399,32	23,22	6,17 %
+ Charges de personnel	49,18	54,87	55,22	54,76	61,89	12,71	25,86 %
+ Autres charges de gestion	270,80	273,65	281,31	278,90	417,06	146,26	54,01 %
= Charges de gestion (B)	696,08	699,25	709,15	717,93	878,27	182,19	26,17 %
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	19,41	-3,12	-26,15	39,73	22,91	3,49	17,99 %
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>2,7 %</i>	<i>- 0,4 %</i>	<i>- 3,8 %</i>	<i>5,2 %</i>	<i>2,5 %</i>	-	-

Source : Chambre territoriale des comptes, d'après le logiciel d'analyse financière des juridictions financières

Par ailleurs, si l'imputation au budget annexe de la contribution au syndicat intercommunal Fenua Ma chargé du traitement des déchets, qui s'élevait à 272,97 M F CFP en 2019 et à 313,74 M F CFP en 2022, permettait une vision plus juste du coût de la gestion des déchets dans son ensemble, cette procédure ne respecte la règle comptable. En effet, les contributions des membres à un syndicat mixte constituent une dépense de fonctionnement imputable sur le chapitre 65 du budget principal.

En réponse aux observations provisoires, la commune s'engage à « *respecter les règles comptables* » en cessant d'imputer la contribution au syndicat intercommunal Fenua Ma au budget annexe des ordures ménagères et en l'imputant dorénavant au budget principal. La Chambre prend note de cet engagement.

4.3.1.1 Des impayés significatifs

Au 31 décembre 2023, le budget annexe des ordures ménagères de la commune de Papeete présentait un montant de 459,4 M F CFP d'impayés. Ce montant a progressé de 46,99 M F CFP depuis 2019 et n'a pas connu de baisse au cours de cette période.

En 2022, le montant des impayés de l'exercice s'établissait à 85,67 M F CFP, dont près de 30 % (24,5 M F CF) étaient imputables aux professionnels.

La croissance de 11,5 % du montant des impayés de la redevance du service des ordures ménagères entre 2019 et 2023, doit conduire la commune de Papeete à s'engager activement dans le recouvrement de ses créances. En lien avec le comptable public, la commune devrait orienter ses actions en premier lieu sur les professionnels puis vers les particuliers, tout en tenant compte de la situation sociale difficile à laquelle sont exposées certaines familles.

4.3.1.2 Une trajectoire d'équilibre budgétaire à engager

Le budget principal de la commune de Papeete a versé depuis 2019 une subvention annuelle d'équilibre au budget annexe des ordures ménagères.

Le versement d'une subvention/contribution du budget principal vers les budgets annexes de l'eau et des ordures ménagères conduit l'ensemble des habitants de la commune à payer pour ce service et non les seuls bénéficiaires directs. L'article L.2224-2 du code général des collectivités territoriales, applicable en Polynésie française, dispose qu'il « *est interdit aux communes de prendre en charge dans leur budget propre des dépenses au titre des services publics visés à l'article L. 2224-1 du code général des collectivités territoriales.*

Toutefois, le conseil municipal peut décider une telle prise en charge lorsque celle-ci est justifiée par l'une des raisons suivantes :

1° *Lorsque les exigences du service public conduisent la collectivité à imposer des contraintes particulières de fonctionnement ;*

2° *Lorsque le fonctionnement du service public exige la réalisation d'investissements qui, en raison de leur importance et eu égard au nombre d'usagers, ne peuvent être financés sans augmentation excessive des tarifs ;*

3° *Lorsque, après la période de réglementation des prix, la suppression de toute prise en charge par le budget de la commune aurait pour conséquence une hausse excessive des tarifs.*

La décision du conseil municipal fait l'objet, à peine de nullité, d'une délibération motivée. Cette délibération fixe les règles de calcul et les modalités de versement des dépenses du service prises en charge par la commune, ainsi que le ou les exercices auxquels elles se

rapportent. En aucun cas, cette prise en charge ne peut se traduire par la compensation pure et simple d'un déficit de fonctionnement. »

Pour la commune de Papeete, la subvention versée par le budget principal au budget annexe des ordures ménagères n'entraîne dans le champ d'aucune des exceptions fixées par l'article L. 2224-2 du code général des collectivités territoriales. Les montants versés peuvent alors être analysés comme pérennes et contreviennent dès lors, au principe d'équilibre des budgets annexes en autonomie. Entre 2019 et 2023, le montant cumulé des subventions versées par le budget principal s'établissait à 2,17 Md F CFP dont, 568 M F CFP pour la seule année 2023. Ces montants, qui représentaient en 2023, plus de 60 % des produits du budget annexe, sont autant de crédits budgétaires en moins pour couvrir les dépenses de fonctionnement de la commune de Papeete ou financer des investissements nécessaires aux besoins des habitants de la commune.

Jusqu'en 2023, la facturation aux usagers était fixée par la délibération 2012-117 du 13 décembre 2012, dont le calcul correspondait à un forfait annuel fondé sur la catégorie d'usagers (logement, service public, activité professionnelle, commerciale et industrielle, etc...) assorti d'un coefficient multiplicateur qui comptabilisait la surface (m²) ainsi que des facteurs de situations (nombre de bureaux, par exemple). Ce mode de calcul présentait des limites et ne tenait notamment pas compte du volume de déchets produit par les usagers. Il ne permettait donc pas de financer l'ensemble des charges de fonctionnement de gestion des déchets.

Le conseil municipal de la commune de Papeete du 12 décembre 2023 a adopté une nouvelle redevance prenant en compte les volumes de déchets et le nombre de collectes effectuées, espérant ainsi mieux maîtriser les coûts du service public, responsabiliser et sensibiliser les usagers à réduire leurs déchets et facturer au juste prix les déchets produits par les usagers.

Il en résulte que le forfait annuel pour un studio d'habitation est augmenté de 17 752 F à 23 100 F, celui pour un appartement de 22 190 F à 26 100 F et que la redevance annuelle pour une maison d'habitation, qui relevait d'un forfait annuel de 31 068 F, comporte désormais huit tarifs différents fixés en fonction du volume du bac gris (de 19 200 F à 96 000 F), du volume du bac vert (de 3 900 F à 21 700 F) auquel s'ajoute un forfait pour les autres déchets de 8 000 F. La nouvelle grille tarifaire des usagers non domestiques présente également des tarifs variables selon le volume et le type de déchets alors que l'ancien système reposait sur des forfaits annuels fixés par type d'usagers (établissements financiers, commerces, industries, production, restauration...). Le montant des recettes attendues est en cours d'expertise par la commune.

Dans ce contexte, la Chambre recommande à la commune de Papeete d'équilibrer par la voie tarifaire, les comptes du budget annexe des ordures ménagères afin de supprimer à terme, ou de réduire significativement, le montant de la dotation annuelle du budget principal. Les hausses de tarifs qui seront appliquées progressivement devront être éclairées par l'évolution des coûts de fonctionnement des activités du budget annexe.

L'atteinte de l'équilibre du budget annexe des ordures ménagères en autonomie peut être réalisée par des hausses progressives des différentes catégories de redevances. Ces hausses, à appliquer dans le cadre d'un calendrier pluriannuel prévisionnel, devront être adaptées à l'évolution des coûts d'exploitation et tenir compte des situations sociales spécifiques rencontrées par certains usagers domestiques.

Recommandation n° 7. Définir d'ici à 2026, une trajectoire pluriannuelle d'équilibre de budget annexe des ordures ménagères sur le fondement de tarifs issus des coûts d'exploitation, pour réaliser, sur le budget principal, une économie potentielle au moins égale à 568 M F CFP par an.

4.3.2 L'activité du service

4.3.2.1 L'organisation du service

La commune de Papeete a exercé les compétences relatives à la collecte et au traitement des déchets ménagers et assimilés, conformément aux dispositions des articles L.2224-13 à L.2224-16 du code général des collectivités territoriales.

La pré-collecte et la fourniture des bacs roulants et des corbeilles à déchets est assurée par un prestataire privé (la T.S.P) sélectionné après passation d'un marché public de service d'une durée de quatre années (de l'année 2022 à 2025).

La collecte des déchets (ordures ménagères, recyclables, encombrants, végétaux et dépôts sauvages) est réalisée par le même prestataire également sélectionné après passation d'un marché public établi pour une durée de quatre années (2022 à 2025).

Le traitement des déchets ménagers et assimilés a été confié au syndicat mixte ouvert Fenua Ma depuis 2012. Cette compétence concerne principalement :

- le traitement des déchets (accueil, transfert entre les sites de traitement, tri, valorisation et traitement final des déchets) ;
- la communication et la sensibilisation publique ;
- la création et la gestion des équipements spécifiques de gestion des déchets (déchèteries, centre de tri et transfert, valorisation des déchets...).

Le traitement des végétaux n'étant pas assuré par Fenua Ma, la commune de Papeete a passé un marché public avec un prestataire privé (Technival) pour une durée de cinq années, achevée fin 2023. La compétence du traitement des végétaux a été transférée à la communauté de communes TEPORIONU'U (Pirae – Arue – Papeete) depuis le 1^{er} janvier 2024, en même temps que la compétence du traitement des eaux usées.

La commune n'assurant pas en régie la gestion des déchets, elle ne programme donc pas d'opération d'investissement dans ce domaine.

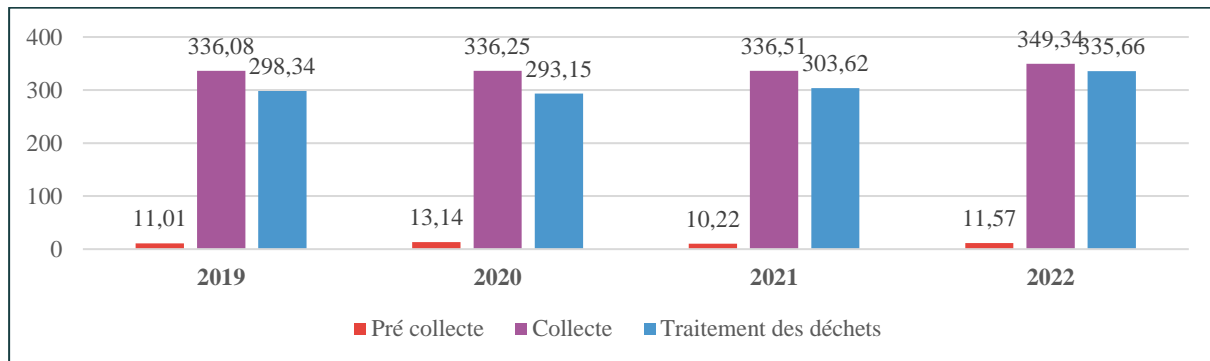
4.3.2.2 La performance du service

Conformément à la réglementation, le conseil municipal de la commune de Papeete a adopté chaque année, de 2019 à 2023, un rapport annuel sur les prix et la qualité du service Public d'élimination des déchets ménagers et assimilés de la commune. Ces rapports contiennent les informations nécessaires à la bonne information du conseil municipal.

Les charges de prestations de pré-collecte, collecte et de traitement des déchets ont progressé de 7,9 % entre 2019 et 2022, année où elles s'établissaient à 697 M F CFP.

Dans cet ensemble, le coût du traitement des déchets représentait, en 2022, une charge de 335,66 M F CFP (+12,51 % depuis 2019), soit 45 % des charges de gestion et celui de la collecte 349,3 M F CFP (+4 %), soit 48,6 % des charges de gestion du budget annexe des ordures ménagères.

Graphique n° 4 : Coûts de collecte et de traitement des déchets (en M F CFP)



Source : Chambre territoriale des comptes, d'après les rapports annuels du budget annexe

Entre 2019 et 2022, le tonnage des ordures ménagères (bacs gris), a diminué de 2,7 % et celui des déchets recyclables (bacs verts) a progressé de 7,7 %. La progression significative de la contribution financière de la commune au syndicat Fenua Ma (+15 % entre 2019 et 2022) devrait l'inciter à renforcer les campagnes de sensibilisation au tri auprès des usagers, le prix payé au syndicat Fenua Ma pour les bacs « verts » triés (7 500 F la tonne) étant inférieur à celui des bacs tout venant « gris » (entre 21 600 F et 24 00 F la tonne selon le lieu de traitement).

Tableau n° 23 : Tonnage annuel des déchets

	2019	2020	2021	2022	Ecart	Variation
Ordures ménagères	9 576	9 023	9 467	9 318	-258	-2,69 %
Encombrants	2 358	2 536	2 288	2 427	69	2,93 %
Total des tonnes enfouies	11 934	11 559	11 755	11 745	-189	-1,58 %
Recyclables	1 011	1 008	1 038	1 089	78	7,72 %
Verre	253	325	344	358	105	41,50 %
Déchets verts	5 072	4 832	4 712	4 384	-688	-13,56 %
Total des tonnes recyclées	6 336	6 165	6 094	5 831	-505	-7,97 %
Somme	18 270	17 724	17 849	17 576	-694	-3,80 %

Source : Chambre territoriale des comptes, d'après les rapports annuels du budget annexe

Le ratio de déchets par habitant est particulièrement important pour la commune de Papeete en raison de la fréquentation quotidienne de la population qui s'élève, selon ses estimations, à 80 000 personnes alors que le nombre de ses habitants s'établissait à 26 654 en 2022. Selon les données de l'institut d'émission des outre-mer⁵⁰, en 2022, dans les îles du vent, 54 000 tonnes

⁵⁰ IEOM, rapport économique annuel 2022 sur la Polynésie française, 2023

de déchets non valorisables ont été acheminées vers les centres d'enfouissement, soit 257 kg par an et par habitant⁵¹.

Par comparaison, en 2022 dans la commune de Papeete, la quantité de déchets enfouis s'élevait à 11 745 tonnes, soit 440 kg par habitant. Ce volume était ainsi 1,7 fois plus élevé que la moyenne des îles du vent. Si la commune de Papeete s'inscrivait dans la moyenne des îles du vent, le volume de déchets enfouis aurait été de 6 850 tonnes en 2022⁵². L'étude que la commune de Papeete a fait réaliser en 2022 sur « *l'impact économique et financier du développement urbain de la Commune de Papeete* » estime que les surcoûts qui résultent de cette situation pour le budget des ordures ménagères s'élevaient à 93 M F CFP, soit plus de 13 % des charges de gestion de ce budget en 2021.

Dans un esprit similaire à la mutualisation de la compétence d'assainissement de l'eau, la Chambre invite la commune à se rapprocher des communes limitrophes pour étudier l'opportunité de renforcer la mutualisation en matière d'ordures ménagères, dont les premiers effets sont la gestion confiée au syndicat Fenua Ma, par l'intermédiaire, par exemple, d'une communauté de communes pour la collecte des déchets.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le service public de l'eau est délégué depuis 30 ans à la Polynésienne des eaux. Le rendement du réseau s'est amélioré depuis 2019 et s'établissait à 71 % en 2022 et devrait s'élever à 73 % en 2023. La Chambre invite la commune à contractualiser un objectif de 80 % avec le prestataire. La relève des compteurs est presque totalement dématérialisée et permet aux usagers de suivre leur consommation et de recevoir des alertes en temps réel. La qualité de l'eau ne pose aucune difficulté et le réseau est stable, sans coupure inopinée. Prévue pour se terminer en 2032, la dernière décennie devrait conduire la commune de Papeete à étudier la possibilité de mutualiser la gestion de l'eau potable avec les communes limitrophes afin de réaliser des économies d'échelle et à contractualiser, pour l'avenir, des cibles de rendement du réseau d'eau potable plus ambitieuses.

Concernant, l'assainissement, dont la gestion est confiée à une société d'économie mixte, la commune de Papeete s'est engagée en octobre 2023 dans la voie d'une communauté de communes avec Pirae et Arue afin faire évoluer le mode de gestion de ce service. La Chambre encourage vivement cette mutualisation qui participerait à réduire les coûts d'exploitation, dans un contexte où le raccordement au réseau d'assainissement devrait être étendu pour prendre en charge davantage d'habitations.

La commune de Papeete dispose d'un budget annexe pour la gestion des ordures ménagères, dont l'équilibre est assuré par une subvention du budget principal qui a progressé de 40 % depuis 2019 et dont le montant atteignant 568 M F CFP en 2023 représentait plus de la moitié des produits. La commune a mis en place depuis 2024, une nouvelle grille tarifaire qui devrait permettre d'améliorer la rentabilité du service. La Chambre recommande à la

⁵¹ Le décret n° 2022-1592 du 20 décembre 2022 authentifiant les résultats du recensement de la population 2022 de Polynésie française, indique que 209 980 personnes habitaient les îles du vent en 2022 - hors doubles comptes, puisqu'il s'agit ensuite de comparer avec la population de Papeete.

⁵² Résultant de la multiplication entre le nombre d'habitants de Papeete 26 654 et le volume moyen de déchets enfouis en 2022 dans les îles du vent par habitant (257 Kg), soit 6 850 078 kg.

commune de poursuivre les actions visant à atteindre l'équilibre en autonomie du budget annexe.

En termes de gestion, le service des ordures ménagères est confié à différents prestataires pour la pré-collecte, la collecte et le traitement des déchets. Afin de réduire les coûts de ces prestations, la Chambre invite la commune à poursuivre la sensibilisation des usagers, particuliers et professionnels, au tri des déchets recyclables, dont les coûts de traitements sont moins élevés. De plus, la Chambre invite là encore la commune à se rapprocher des communes limitrophes pour étudier l'opportunité de renforcer la mutualisation en matière d'ordures ménagères, dont les premiers effets sont la gestion confiée au syndicat Fenua Ma, par l'intermédiaire, par exemple, d'une communauté de communes.

5 LA GESTION DES ECOLES COMMUNALES

5.1 La situation budgétaire

5.1.1 Les charges de fonctionnement

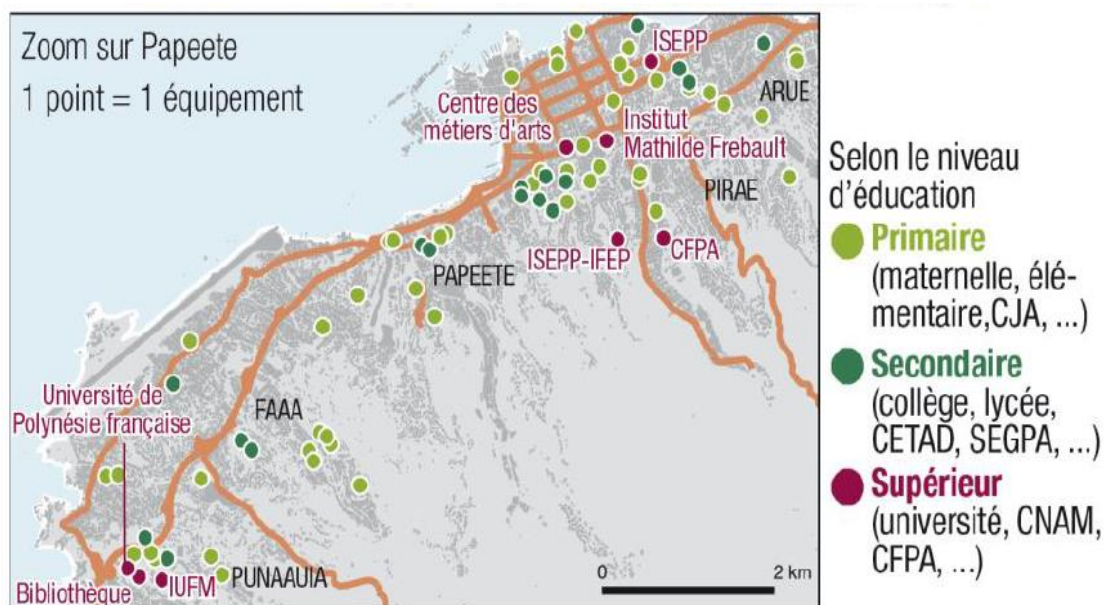
Les compétences relatives à l'enseignement sont partagées entre le Pays, les communes et l'Etat. Le Pays est chargé des établissements d'enseignement secondaire et les communes sont responsables de la construction, de l'entretien et du fonctionnement des établissements du premier degré.

La commune de Papeete accueille sur son territoire :

- sept lycées dont un lycée public et six lycées privés ;
- six collèges ;
- dix écoles maternelles dont six écoles communales ;
- dix écoles élémentaires dont quatre écoles communales ;
- un centre des jeunes adolescents.

Les écoles communales de l'agglomération de Papeete sont réparties sur dix sites, principalement concentrés dans le centre-ville de Papeete.

Carte n° 4 : Localisation des écoles et établissements scolaire à Papeete et dans son agglomération



Source : commune de Papeete – Etude, cabinet Calia conseils

Le nombre d'élèves scolarisés dans les écoles communales était en diminution constante entre 2019 et 2023. Cette baisse représentait 13,43 % des effectifs, soit 347 élèves de moins en 2023 (2 235) qu'en 2019 (2 582). Cette diminution peut s'expliquer par celle de la natalité en Polynésie française. En effet, selon les données de l'institut de la statistique de la Polynésie française⁵³, « en 20 ans, le nombre de naissances annuel a diminué de 1 400 enfants, soit une baisse de 70 enfants par an en moyenne. Le nombre de naissances a baissé de 100 naissances entre 2020 et 2021. Il n'y a pas eu de chute ou de hausse des naissances en janvier et février 2021, soit neuf mois après le confinement établi en mars et avril 2020. ».

A l'inverse, les effectifs du centre des jeunes adolescents, qui accueille des élèves de 13 à 18 ans, ont progressé de 31 élèves en 2019 à 56 élèves en 2024.

Le nombre d'élèves par classe des écoles communales s'établissait en moyenne à 23 élèves entre 2019 et 2023, alors que 15 classes ont été fermées entre 2019 et 2023.

Le coût de fonctionnement des écoles communales à la charge de la commune de Papeete a diminué de 24,17 % depuis 2019 pour s'établir à 177,74 M F CFP en 2023. Toutefois, la diminution de 71 M F CFP des charges de personnel observée entre 2021 et 2022 résulte d'un transfert d'une partie du personnel chargé des écoles (42 personnes) vers la direction des écoles de la commune. Ce changement de rattachement fonctionnel n'aurait pas dû emporter de conséquences dans le suivi des charges de fonctionnement des écoles communales.

La Chambre invite la commune de Papeete à comptabiliser l'ensemble du personnel chargé du fonctionnement des écoles dans les charges de fonctionnement qui s'y rattachent. Cette méthode lui permettra de calculer de manière sincère, la dépense annuelle de fonctionnement des écoles communales.

Tableau n° 24 : Dépenses de fonctionnement des écoles

	2019	2020	2021	2022	2023	Ecart	Variation
Fluides (eau/assainissement) maternelles	4,61	10,36	7,56	8,38	6,50	1,88	40,81 %
Fluides (eau/assainissement) élémentaires	16,26	14,32	19,86	14,73	9,07	-7,18	-44,19 %
Electricité maternelles	9,81	11,60	9,63	9,01	9,82	0,01	0,08 %
Electricité élémentaires	15,17	14,17	17,11	16,54	17,17	2,00	13,16 %
Entretien ménager des écoles (prestataire)	0,65	15,03	15,46	18,45	17,94	17,29	> 100 %
Fournitures scolaires (maternelle)	3,31	2,57	2,10	1,08	1,42	-1,89	-57,18 %
Fournitures scolaires (élémentaires)	12,20	12,66	7,59	9,49	8,00	-4,20	-34,40 %
Charges de personnel (maternelles)	118,72	116,65	117,94	81,73	85,48	-33,24	-28,00 %
Charges de personnel (élémentaires)	53,66	52,32	55,31	24,53	22,33	-31,33	-58,38 %
TOTAL dépenses de fonctionnement	234,40	249,68	252,55	183,95	177,74	-56,66	-24,17 %

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

Les dépenses d'investissement consacrées aux écoles communales présentent une progression de 482,77 M F CFP entre 2019 (28,35 M F CFP) et 2023 (511,11 M F CFP) en raison de travaux opérés sur deux écoles : Pina'i pour 123,98 M F CFP et Tamanui pour 224,1 M F CFP.

⁵³ <https://www.ispf.pf/publication/1325>, 2021.

Tableau n° 25 : Dépenses d'investissement

En M F CFP	2019	2020	2021	2022	2023	Ecart
Construction, extension, rénovation (maternelles)	10,60	82,31	213,72	159,03	315,31	304,71
Construction, extension, rénovation (élémentaire)	5,48	11,45	19,22	34,56	191,49	186,01
Mobilier scolaire (maternelles)	4,00	0,00	2,21	2,05	2,16	-1,84
Mobilier scolaire (élémentaires)	4,96	3,20	4,39	6,26	1,12	-3,84
Matériels numériques	3,32	3,73	4,18	4,41	1,04	-2,28
TOTAL	28,35	100,69	243,73	206,31	511,11	482,77

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

L'évolution des charges des écoles communales emporte une incidence sur le coût qu'elles représentent pour chaque élève scolarisé. Ce coût est mesuré à partir d'un ratio entre le montant des charges et le nombre d'élèves scolarisés dans les écoles communales. Il convient de procéder à ce calcul en opérant une distinction entre les charges de fonctionnement et les charges d'investissement.

Le coût de fonctionnement par élève s'établissait ainsi à 79 525,12 F CFP en 2023 et le montant des dépenses consacrées à l'amélioration des locaux et des équipements (soit, le coût d'investissement) à 0,23 M F CFP, soit un coût total de 308,21 M F CFP. Entre 2019 et 2023, les dépenses de fonctionnement par élève ont diminué de 11 258 francs, soit une variation de - 12,4 %. Alors que le nombre d'élèves scolarisés a diminué de 13,43 %, la réduction des charges de fonctionnement (-24,17 %), n'a pas été répercutée de manière homothétique (*c'est-à-dire proportionnelle*) sur le coût de fonctionnement par élève.

La baisse du coût de fonctionnement annuel calculé par la commune depuis 2022 demeure cependant sujette à caution puisque les charges de fonctionnement des écoles ne comprennent plus, depuis cette même année, l'ensemble des charges de personnel concerné par l'activité scolaire communale.

Tableau n° 26 : Charges par élève scolarisé en école communale

En F CFP	2019	2020	2021	2022	2023	Ecart
Elèves	2 582	2 371	2 244	2 274	2 235	- 347,00
Charges de fonctionnement par élève	90 783,61	105 305,91	112 544,93	80 894,19	79 525,12	-11 258,48
Charges d'investissement par élève	10 978,93	42 467,40	108 613,20	90 725,35	228 686,40	217 707,47
Coût total par élève	101 762,54	147 773,31	221 158,14	171 619,54	308 211,52	206 448,98

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

5.1.2 L'absence de répartition intercommunale des charges de fonctionnement

L'article L. 212-8 du code de l'éducation prévoit que « lorsque les écoles maternelles, les classes enfantines ou les écoles élémentaires publiques d'une commune reçoivent des élèves dont la famille est domiciliée dans une autre commune, la répartition des dépenses de fonctionnement se fait par accord entre la commune d'accueil et la commune de résidence. (...) »

Pour le calcul de la contribution de la commune de résidence, il est tenu compte des ressources de cette commune, du nombre d'élèves de cette commune scolarisés dans la commune d'accueil et du coût moyen par élève calculé sur la base des dépenses de l'ensemble des écoles publiques de la commune d'accueil. Les dépenses à prendre en compte à ce titre sont les charges de fonctionnement, à l'exclusion de celles relatives aux activités périscolaires (...)

Les dispositions prévues par les alinéas précédents ne s'appliquent pas à la commune de résidence si la capacité d'accueil de ses établissements scolaires permet la scolarisation des enfants concernés, sauf si le maire de la commune de résidence, consulté par la commune d'accueil, a donné son accord à la scolarisation de ces enfants hors de sa commune.

Une commune est tenue de participer financièrement à la scolarisation d'enfants résidant sur son territoire lorsque leur inscription dans une autre commune est justifiée par des motifs tirés de contraintes liées :

1° Aux obligations professionnelles des parents lorsqu'ils résident dans une commune qui n'assure pas directement ou indirectement la restauration et la garde des enfants ou si la commune n'a pas organisé un service d'assistantes maternelles agréées ;

2° A l'inscription d'un frère ou d'une sœur dans un établissement scolaire de la même commune ;

3° A des raisons médicales. ».

Ce texte relatif aux écoles publiques a été rendu applicable en Polynésie française par l'arrêté n° 313 DRCL du 6 juillet 2000 (JOPF du 27 juillet 2000) en application de l'ordonnance 2000-549 du 16 juin 2000.

Il consacre le principe suivant :

- la commune de résidence qui ne dispose pas d'une capacité d'accueil suffisante pour permettre la scolarisation de tous les enfants de son territoire, est tenue de participer aux charges financières imposées aux communes ayant scolarisé ces enfants ;
- il existe trois cas dérogatoires à ce principe, même lorsque la commune de résidence de l'enfant dispose d'une capacité d'accueil suffisante, qui relèvent de la prise en compte de situations individuelles ouvrant droit à une scolarisation hors la commune de résidence.

Selon les données de la commune de Papeete, en 2022, 34 % des élèves inscrits dans les écoles communales de Papeete ne résidaient pas dans cette commune. Cette part semble sous-estimée au regard de la concentration des écoles et des lieux d'exercice professionnel des parents sur le territoire de la commune de Papeete. Pour autant, la Chambre ne dispose pas des éléments nécessaires pour procéder à l'expertise de cette donnée.

Formulant l'hypothèse que cette donnée était constante depuis 2019, le montant des charges de fonctionnement qui pourrait être imputé aux communes de résidence des enfants scolarisés à Papeete mais n'y habitant pas, s'établissait à 80 M F CFP en 2019 et à 60,54 M F CFP en 2023. Le cumul de ces charges s'établissait à 374 M F CFP pour cette période.

Tableau n° 27 : Charges de fonctionnement imputables aux élèves non-résidents (en M F CFP)

2019	2020	2021	2022	2023	Cumul
79,84	85,04	86,02	62,65	60,54	374,09

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

A ce jour, prenant en compte les difficultés de vie quotidienne de parents qui peuvent trouver avantage à scolariser leurs enfants dans une autre commune que leur commune de résidence, la ville de Papeete ne facture pas ce montant aux communes concernées.

La Chambre invite cependant la commune de Papeete à engager une réflexion sur les modalités de facturation des élèves scolarisés à Papeete mais qui n'y résident pas, en prévoyant par exemple, le plafonnement de la participation des communes de résidence pour les plus précaires et la mesure du coût marginal de leur participation au-dessous d'un certain nombre d'élèves.

La Chambre a invité la commune de Papeete à lui fournir le montant complet des dépenses de fonctionnement qui intégreront l'ensemble des charges de personnels affectés directement ou indirectement à la gestion des écoles communales. Celle-ci n'a pas donné suite à cette invitation.

En réponse aux observations provisoires, la commune de Papeete a précisé que si le code de l'éducation et notamment son article L 212-8 relatif à la répartition intercommunale des charges de fonctionnement des écoles publiques entre commune d'accueil et commune de résidence, a bien fait l'objet d'une publication au JOPF du 27 juillet 2000, elle n'avait pas appliqué cette disposition particulière qui ne figure pas parmi celles qui ont été étendues à la Polynésie française et listées, pour la partie relative au livre II dudit code, à l'article L 263-1.

De plus, la commune précise que, l'ordonnance 2021-552 du 5 mai 2021 portant actualisation et adaptation des dispositions du code de l'éducation relatives à l'Outre-mer, publié au JOPF du 14 mai 2021, ne mentionne pas l'article L. 212-8 parmi les dispositions applicables pour la Polynésie française.

Cependant, la commune de Papeete a précisé qu'elle comptait engager une réflexion sur le principe de compensation du transfert de charge financière des communes d'accueil par la participation des communes de résidence compte tenu du nombre d'enfants scolarisés dans ses établissements scolaires mais non-résidents de la commune de Papeete.

Au-delà du débat juridique qui ne doit nullement être le prélude à un quelconque attentisme, la Chambre encourage la commune à conduire effectivement cette réflexion.

5.2 La restauration scolaire

5.2.1 L'internalisation du service

Par délibération du 20 mai 2020, la commune de Papeete a fait le choix de reprendre en régie directe le service de restauration scolaire. Depuis août 2020, c'est donc la commune qui assure la production des repas par la cuisine centrale, leur livraison et leur distribution. Ce service, composé de 128 agents – au 31 décembre 2023 - qui exercent dans la cuisine centrale ou sur chacun des dix sites scolaires, a été rattaché à la direction générale de services de Papeete.

Avant la reprise en régie, la restauration scolaire était gérée par des associations de parents d'élèves qui recevaient chaque année une subvention communale calculée en fonction des critères suivants :

- bourse de cantine calculée en fonction du nombre de rationnaires boursiers et demi-boursiers : complète (375 F CFP) et demi-boursiers (190 F CFP) ;
- frais de gestion : 55 F CFP par rationnaire et par jour de cantine.

Le montant des subventions s'est élevé à 28,45 M F CFP en 2010 et à 14,3 M F CFP pour les mois de janvier à juillet 2020.

En 2019, le coût de la reprise de ce service en régie a été estimé à 434 M F CFP par an, toutes charges comprises, avec des recettes attendues de 235 M F CFP (hors impayés)⁵⁴, dont près de 200 M F CFP au titre de la participation des familles.

5.2.2 Les coûts des repas

Les charges de la restauration scolaire ont progressé de 35,09 M F CFP entre le mois d'août 2020 et le mois d'août 2023. L'essentiel de la progression des dépenses (+ 21,16 M F CFP) repose sur l'alimentation, dans un contexte post crise sanitaire inflationniste.

Les produits de la restauration scolaire ont progressé de 82,32 M F CFP pour l'année scolaire 2020/2021 à 139,51 M F CFP, l'année suivante et atteignaient 151,81 M F CFP pour l'année scolaire 2022/2023.

Le service de la restauration scolaire est donc comptablement déséquilibré : le déficit de cette activité s'établissait à 204,43 M F CFP en août 2021 et à 170 M F CFP en août 2023.

Tableau n° 28 : Résultat de la restauration scolaire

En M F CFP	Année 2020/2021	Année 2021/2022	Année 2022/2023	Ecart	Variation
Total des produits	82,32	139,51	151,81	69,49	84,41 %
Total des charges	286,75	309,96	321,84	35,09	12,24 %
<i>Dont eau</i>	3	0,85	1,05	-1,95	- 64,92 %
<i>Dont énergie</i>	4,37	5,33	5,42	1,05	24,04 %
<i>Dont alimentation</i>	69,21	64,71	90,37	21,16	30,57 %
<i>Dont rémunération principale</i>	138,41	150,53	137,13	-1,29	- 0,93 %
Résultat	- 204,43	- 170,45	- 170,03	34,4	16,83 %

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

En raison de la baisse du nombre d'élèves, le nombre de repas produits par année scolaire a diminué de près de 5 % entre 2020 et 2023 (286 654 repas) et le prix de revient moyen du repas a progressé de près de 18 %. Dans cette progression, la hausse de la dépense de produits alimentaires (+30,57 %) se répercute, en comptabilité analytique, sur le coût des denrées alimentaires de chaque repas distribué (+37 %).

⁵⁴ Procès-verbal du conseil municipal du 30 janvier 2020 – page 11

La commune de Papeete a estimé que le coût moyen d'un repas en 2019 s'élevait à 1 237 francs, dès lors le coût moyen du repas en 2023 serait en baisse de 9,2 % par rapport à 2019, dernière année de la gestion associative. Pour autant, le mode de fonctionnement de la restauration scolaire, alors gérée par des associations de parents d'élèves est peu comparable avec celui adopté par la commune depuis 2020, rendant ainsi cette comparaison sujette à caution.

Tableau n° 29 : Coût unitaire des repas distribués depuis la reprise en gestion directe par la commune

	Année 2020/2021	Année 2021/2022	Année 2022/2023	Ecart	Variation
Nombre de repas	300 686	280 319	286 654	-14 032	- 4,67 %
Coût moyen d'un repas	954	1 106	1 123	169	17,71 %
Coût des denrées dans l'assiette	230	231	315	85	36,96 %

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

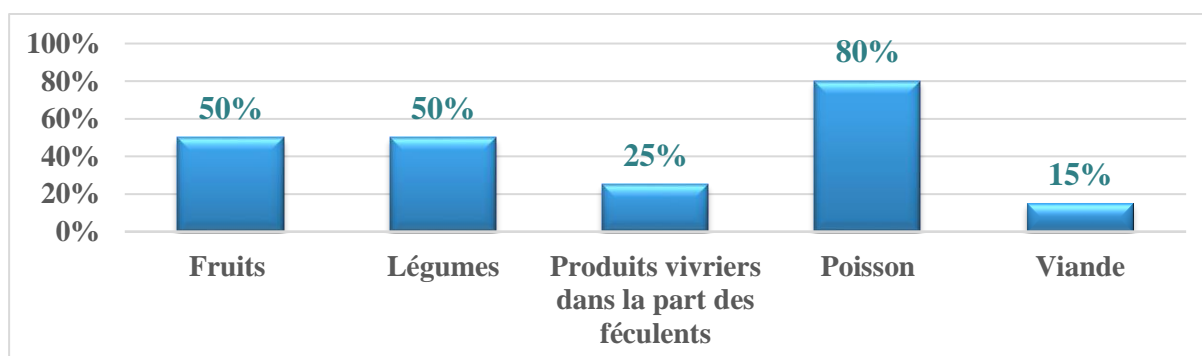
Alors que le nombre de repas distribués à diminué de près de 5 % depuis 2020, en raison d'une diminution de plus de 13 % du nombre d'élèves, la Chambre invite la commune de Papeete à faire progresser la productivité de la restauration scolaire et à prévoir de vendre des repas à des organismes extérieurs à la commune, seuls préalables à une diminution possible du coût unitaire des repas distribués.

5.2.3 La nature des repas distribués

5.2.3.1 La promotion des produits locaux

La loi du Pays n°2022-5 du 11 janvier 2022 relative à la promotion des produits locaux dans la restauration scolaire prévoit que les repas servis dans les cantines scolaires du premier et du second degré doivent comporter un pourcentage minimal de produits locaux défini par groupe d'aliments et, le cas échéant, par archipel et degré d'enseignement.

Tableau n° 30 : Part minimale des produits locaux dans les repas scolaires



Source : Chambre territoriale des comptes, d'après la loi du Pays n°2022-5 du 11 janvier 2022

Au cours de l'année scolaire 2022/2023 la cuisine centrale de Papeete a mis plusieurs actions en place pour permettre le respect de cette nouvelle loi de Pays. Ces actions consistaient notamment en la formation des chefs cuisiniers ainsi qu'à des travaux sur l'étude du gaspillage alimentaire. Les menus ont fait l'objet d'adaptations : les chefs cuisiniers et la diététicienne ont effectué des modifications au cycle de menus de la cuisine centrale de Papeete afin d'augmenter la part de produits locaux dans ceux-ci.

En moyenne, la part de fruits locaux en 2022/2023 était inférieure à 50 % et la part de poissons locaux est inférieure à 80 %, objectifs fixés par la loi. A l'inverse la part minimale de produits locaux était dépassée pour les légumes (63,7%), les produits vivriers dans les féculents (32 %) et la viande (18,4 %).

Tableau n° 31 : Part des produits locaux dans les repas (en % des produits servis)

Période	Fruits	Légumes	Produits vivriers	Poissons	Viandes
10 août au 9 septembre 2022	40	78	39	79	13
19 septembre au 21 octobre 2022	49	55	33	72	24
7 novembre au 9 décembre 2022	42	56	23	84	7
9 janvier au 17 février 2023	46	69	28	83	16
27 février au 31 mars 2023	29	64	33	82	18
17 avril au 19 mai 2023	37	54	31	67	29
30 mai au 28 juin	28	70	37	65	22
Moyenne	38,7	63,7	32	76	18,4

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

Pour ce qui concerne les fruits, le bilan de l'application de la loi du 11 janvier 2022 réalisé en 2023 indique « une grande difficulté des fournisseurs à nous livrer des fruits locaux. Gaspillage important en raison d'un mûrissement trop rapide ou de la fragilité de certains fruits (bananes, papayes s'écrasent si mûres, incapacité d'évaluer l'aspect gustatif des pamplemousses et ananas avant découpe...). ». Ce bilan précise, à l'inverse, que pour les légumes, il est observé une « facilité d'utilisation des légumes frais en entrée. Ce stock, se cuisine facilement, est adapté à beaucoup de recettes appréciées par les enfants. Menu favorisant un double accompagnement : féculent et légumes. Pas de difficulté des fournisseurs pour livraison en temps et en heure. ».

Pour l'avenir, la commune prévoit « la mise en place de deux poissons locaux par semaine tout au long de l'année ».

La Chambre invite la commune de Papeete à poursuivre l'intégration des produits locaux dans les repas de la restauration scolaire.

5.2.3.2 La satisfaction des élèves

Une enquête de satisfaction a été menée sur l'ensemble des écoles de la commune de Papeete tout au long de l'année scolaire 2022/2023. Encadrée par les gestionnaires d'écoles,

l'enquête consistait à récolter des jetons émoji correspondant à leur niveau de satisfaction. Après avoir terminé leur repas, les enfants étaient dirigés vers les corbeilles à jetons et sélectionnaient l'émoji correspondant pour chaque prestation du menu : entrée, plat, dessert. À la fin de chaque service, les cantinières récoltaient les jetons et les comptabilisaient. Un rapport était envoyé à la commune à la fin de chaque semaine.

Cet outil ludique permettait d'inclure les enfants dans la vie de l'école, en favorisant leur libre avis d'appréciation sur les repas servis à la cantine.

En complément du projet relatif au gaspillage alimentaire, cette enquête a permis d'évaluer le niveau de satisfaction des enfants vis-à-vis des nouveaux menus promouvant le manger local. En cumulant l'ensemble des données recueillies, la cuisine centrale de Papeete a obtenu un taux de satisfaction de 67,5 %. Suite à ce retour d'enquête, les menus ont de nouveau été modifiés, toujours dans l'objectif de satisfaire au mieux les enfants et de répondre aux objectifs du Pays en matière de promotion des produits locaux.

La Chambre invite la commune de Papeete à poursuivre ses actions en faveur de la satisfaction des élèves pour les inciter à consommer davantage de produits locaux ainsi que des repas équilibrés.

La Chambre invite, par ailleurs, la commune à réaliser des actions de sensibilisation à destination des élèves et du personnel sur l'équilibre alimentaire et la nécessité de diminuer la consommation de produits trop gras, trop salés et trop sucrés alors que, selon les dernières données disponibles, 43,2 % des élèves polynésiens âgés de 13 à 17 ans sont surpoids (dont 44,4 % des garçons et 42,1 % des filles) et 19,8 % sont en situation d'obésité (dont 21,1 % des garçons et 18,6 % des filles)⁵⁵.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le nombre d'élèves scolarisés dans les écoles communales était en diminution constante entre 2019 et 2023. Cette baisse représentait 13,43 % des effectifs, soit 347 élèves de moins en 2023 (2 235) qu'en 2019 (2 582).

Le coût de fonctionnement des écoles communales à la charge de la commune de Papeete a diminué de 15,41 % depuis 2019 pour s'établir à 227,28 M F CFP en 2023. Toutefois, la diminution de 68 M F CFP des charges de personnel observée entre 2021 et 2022 provient d'une imputation erronée de ce montant qui devrait être pris en compte dans le coût de fonctionnement des écoles.

Par ailleurs, la Commune de Papeete assume seule la charge de la scolarisation des élèves qui ne résident pas sur son territoire. La Chambre invite alors la commune de Papeete à engager une réflexion sur les modalités de facturation des élèves scolarisés à Papeete mais qui n'y résident pas, en préservant la situation des familles les plus précaires.

Par délibération du 20 mai 2020, la commune de Papeete a fait le choix de reprendre en régie directe le service de restauration scolaire. Les charges de la restauration scolaire ont progressé de 35,09 M F CFP entre le mois d'août 2020 et le mois d'août 2023. L'essentiel de la progression des dépenses (+ 21,16 M F CFP) repose sur l'alimentation, dans un contexte

⁵⁵ Selon les données d'une enquête menée en 2016 en Polynésie française par le ministère de la santé et le ministère de l'éducation.

post crise sanitaire inflationniste. Alors que le nombre de repas distribués a diminué de près de 5 % depuis 2020, en raison d'une diminution de plus de 13 % du nombre d'élèves, la Chambre invite la commune de Papeete à faire progresser la productivité de la restauration scolaire et à prévoir de vendre des repas à des organismes extérieurs à la commune, seuls préalables à une diminution possible du coût unitaire des repas distribués.

Près de 68 % des élèves ayant participé à une consultation en 2022-2023, expriment une opinion favorable sur les repas servis. Dans ces conditions, la Chambre invite la commune de Papeete à poursuivre l'intégration des produits locaux dans les menus de la restauration scolaire ainsi que les actions qu'elle réalise en faveur des repas équilibrés et sains, dans un objectif de prévention de l'obésité et de promotion de la santé des élèves.

ANNEXES

Annexe n° 1. Tableau de suivi de la mise en œuvre des recommandations du précédent rapport de la Chambre	100
Annexe n° 2. Tableau récapitulatif des recommandations proposées et de leur mise en œuvre au cours de la procédure du contrôle des comptes et de gestion du présent rapport	102
Annexe n° 3. Réponse de M. Michel BUILLARD, Maire de Papeete	104

**Annexe n° 1. Tableau de suivi de la mise en œuvre des recommandations du
précédent rapport de la Chambre**

Reco.	Intitulé	Nature (1)	Domaine (2)	Impact financier (3)	Degré d'importance (4)	Degré de mise en œuvre (5)	Éléments justifiant l'appréciation portée sur la mise en œuvre
1	La commune de Papeete doit fiabiliser la qualité de son information notamment en ce qui concerne le principe d'annualité budgétaire.	Régularité	Comptabilité			MOP	<p>En collaboration et avec l'accord de la Trésorerie des Îles du Vent des Australes et des Archipels, des modifications notables ont été apportées au budget principal dès l'exercice 2016 notamment sur le suivi des investissements et les méthodes comptables.</p> <p>Le présent contrôle a toutefois identifié encore des pistes d'améliorations en matière de qualité et de fiabilité comptable</p>
2	Afin de pouvoir continuer à rembourser ses dettes, à payer ses agents et ses fournisseurs dans les meilleures conditions possibles, la commune de Papeete doit prendre la mesure de sa situation financière générale et définir un plan de retour à l'équilibre réel des sections de fonctionnement de son budget principal et de son budget annexe.	Performance	Situation financière			MOC	<p>En 2015 la commune était dans le réseau d'alerte initié par l'Etat et la DGFIP. La commune est sortie de ce réseaux d'alerte dès 2017, grâce à l'ensemble des mesures prises pour rétablir une situation financière saine.</p> <p>Le retour à l'équilibre des budgets a été obtenu depuis 2018 par des actions correctives sur les prévisions budgétaires et sur qualité des écritures comptables (amortissements, admissions en non-valeur...)</p>
3	La commune de Papeete doit accentuer la réduction de ses effectifs et diminuer sa masse	Performance	Situation financière			MOP	L'intégration des agents dans la FPC est arrivée à échéance.

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

	salariale notamment en réorganisant ses services et en respectant les principes de « cristallisation » des salaires des agents du cadre.						Les effectifs ont progressé en 2020 et 2021, notamment, en raison de la reprise de la cuisine scolaire en régie.
4	La commune de Papeete doit entrer dans une démarche active de migration de ses personnels vers la Fonction Publique Communale (FPC). Ce processus devrait notamment passer par des campagnes d'explication, notamment en s'appuyant sur la disponibilité du centre de gestion et de formation (CGF).	Régularité	GRH			MOC	Le processus est terminé
5	La commune de Papeete doit formaliser et mettre en œuvre des règles de contrôle interne lui permettant de s'assurer de la maîtrise des risques associés aux régies.	Performance	Gouvernance et organisation interne			MOC	Au 1er décembre 2021, la direction des finances s'est transformée en une direction « des finances, du droit des contrats et du conseil de gestion » regroupant, le bureau des dépenses /recettes, le bureau des taxes, et le bureau de la commande publique. La gestion des régies a été rattachée à cette direction. Des contrôles sur les régies sont régulièrement organisés en interne.

(1) Nature : Régularité, Performance

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

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

(4) Majeur – Très important – Important.

(5) Mise en œuvre en complète (MOC) - Mise en œuvre partielle (MOP) - Non mise en œuvre (NMO) - Refus de mise en œuvre (RMO) - Devenue sans objet (DSO).

Annexe n° 2. Tableau récapitulatif des recommandations proposées et de leur mise en œuvre au cours de la procédure du contrôle des comptes et de gestion du présent rapport

Intitulé	Nature (1)	Domaine (2)	Impact financier (3)	Degré d'importance (4)	Degré de mise en œuvre (5)	Délai de réalisation
Projet de recommandation n° 1 Adopter, en 2025, un nouveau plan général d'aménagement de la commune.	R	Gouvernance et organisation interne		Majeur	NMO	2025
Projet de recommandation n° 2 Formaliser, en 2025, une stratégie pluriannuelle tenant compte de la place centrale de la commune de Papeete.	P	Gouvernance et organisation interne		Important	NMO	2025
Projet de recommandation n° 3 Adopter, en 2025, un plan pluriannuel d'investissements, dans le respect des obligations fixées par l'article L. 2312-1 du code général des collectivités territoriales.	R	Situation patrimoniale		Majeur	NMO	2025
Projet de recommandation n° 4 Adopter, dès 2025, une délibération relative au plan de formation des conseillers municipaux, en application de l'article L. 2123-12 du code général des collectivités territoriales.	R	GRH		Majeur	NMO	2025
Projet de recommandation n° 5. Se conformer systématiquement aux règles de gestion internes de la commune qui organisent, sur le fondement du code des marchés publics, le libre accès à la commande publique, dès le premier franc.	R	Achats		Majeur	NMO	Immédiate
Projet de recommandation n° 6 Développer, dans un premier temps en 2025, le contrôle interne afin de maîtriser les risques comptables et financiers.	P	Comptabilité		Important	MOP	2025

Intitulé	Nature (1)	Domaine (2)	Impact financier (3)	Degré d'importance (4)	Degré de mise en œuvre (5)	Délai de réalisation
Projet de recommandation n° 7. Définir d'ici à 2026, une trajectoire pluriannuelle d'équilibre de budget annexe des ordures ménagères sur le fondement de tarifs issus des coûts d'exploitation, pour réaliser, sur le budget principal, une économie potentielle au moins égale à 568 M F CFP par an.	P	Finances	568 M F CFP par an	Important	MOP	2026

(1) Nature : Régularité, Performance

(2) Domaines : Achats, Comptabilité, Gouvernance et organisation interne, Situation financière, GRH, Situation patrimoniale,

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

(4) Majeur – Très important – Important.

(5) Mise en œuvre en complète (MOC) - Mise en œuvre partielle (MOP) - Non mise en œuvre (NMO) - Refus de mise en œuvre (RMO) - Devenue sans objet (DSO).

Annexe n° 3. Réponse de M. Michel BUILLARD, Maire de Papeete



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

N° 1380 -DGS-CAB
Papeete, le 23 mai 2024



A Monsieur le Président de la Chambre territoriale des comptes
de la Polynésie française
Rue Edouard Ahne-Immeuble Uupa
Troisième étage
B.P 331 Papeete
polynesiefrancaise@crtc.comptes.pf

Objet : Rapport d'observations définitif des exercices 2019 et suivants

Monsieur le Président,

J'ai bien réceptionné votre rapport d'observations définitif concernant votre contrôle couvrant les exercices comptables de 2019 à 2023, et vous en remercie.

Ce contrôle ayant fait l'objet d'une procédure contradictoire sans difficulté ni désaccord avec la chambre territoriale des comptes de Polynésie française, je confirme mes propos tenus dans mon précédent courrier.

A savoir que la commune de Papeete va mettre en œuvre les recommandations suivantes :

Recommandation n°1 Adopter, en 2025, un nouveau plan général d'aménagement de la commune.

Recommandation n°2 Formaliser, en 2025, une stratégie pluriannuelle tenant compte de la place centrale de la commune de Papeete.

Recommandation n°3 Adopter en 2025, un plan pluriannuel d'investissement, dans le respect des obligations fixées par l'article L.2123-1 du code général des collectivités territoriales.

Recommandation n°4 Adopter chaque année, à partir de 2025, une délibération relative au plan de formation des conseillers municipaux, en application de l'article L.2123-12 du code général des collectivités territoriales.

Recommandation n°5 Se conformer systématiquement aux règles de gestion internes de la commune qui organisent, sur le fondement du code des marchés publics, le libre accès à la commande publique, dès le 1^{er} franc.

Recommandation n°6 Développer, dans un premier temps en 2025, le contrôle interne afin de maîtriser les risques comptables et financiers.

Recommandation n°7 Définir d'ici à 2026, une trajectoire pluriannuelle d'équilibre du budget annexe des ordures ménagères sur le fondement de tarifs issus des coûts d'exploitation, pour réaliser, sur le budget principal, une économie potentielle au moins égale à 568 M F CFP par an.

Ce rapport définitif fera l'objet d'une communication à l'ensemble des élus du conseil municipal et sera acté en séance plénière au cours du mois de juin 2024.

Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de ma considération distinguée.

Affaire suivie par :
Madame Agnès VAYSSIE
Téléphone : +689 40.415 823
agnes.vayssie@villedepapeete.pf
villedepapeete.pf

TOUTE CORRESPONDANCE
DOIT ÊTRE ADRESSÉE À :

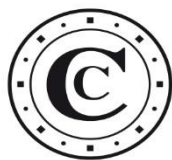
Monsieur le Maire
de la Ville de Papeete
BP 106
98713 PAPEETE
TAHITI
POLYNÉSIE FRANÇAISE

Téléphone (689)40 41 57 00
Télécopie (689)40 42 04 11

Courriel :
dgs@ville-papeete.pf

Site Internet :
www.ville-papeete.pf

Michel BUILLARD



Chambre territoriale des comptes de la Polynésie française
Rue Édouard Ahnne – Immeuble Uupa –
Troisième étage
BP 331 - 98713 Papeete
Email : polynesiefrancaise@crtc.ccomptes.fr
www.ccomptes.fr