



Papeete, le 30 OCT. 2019

Le président

à

Monsieur Cyril TETUANUI
Président du Syndicat pour la promotion
des communes de Polynésie française

n° 2019-426

Envoi dématérialisé avec accusé de réception

Objet : notification des observations définitives et de sa réponse relative au contrôle des comptes et de la gestion du Syndicat pour la promotion des communes de Polynésie française.

Pièce jointe : un rapport d'observations définitives.

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives de la chambre sur la gestion du Syndicat pour la promotion des communes de Polynésie française concernant les exercices 2014 à 2019 annexé de la réponse que vous avez apportée.

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

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

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

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


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



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

SYNDICAT POUR LA PROMOTION DES COMMUNES DE POLYNESIE FRANCAISE (SPCPF)

Exercices 2014 à 2019

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 10 octobre 2019.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	3
RECOMMANDATIONS.....	5
INTRODUCTION.....	6
1 UNE STRUCTURE INTERCOMMUNALE UNIQUE EN POLYNESIE FRANÇAISE ET DOTÉE D'UNE STRATEGIE FORMALISEE.....	7
1.1 Examen des missions	7
1.2 Organisation.....	9
1.3 La stratégie du SPCPF	9
2 LA MISE EN ŒUVRE DE LA STRATEGIE EST DE PLUS EN PLUS DIFFICILE.....	11
2.1 Un constat commun aux différents pôles.....	11
2.1.1 La promotion de l'institution communale	11
2.1.2 La formation des élus.....	12
2.1.3 La distribution d'eau potable	14
2.1.4 Le département informatique.....	15
2.1.5 La restauration scolaire.....	15
2.2 Des causes multiples	16
2.2.1 Un manque de stabilité du personnel du SPCPF	16
2.2.2 Une insuffisance des relais locaux dans les communes.....	17
2.2.3 Une absence de mutualisation des fonctions supports avec le CGF	17
3 UNE FIABILITE DES COMPTES PERFECTIBLE.....	19
3.1 Le rattachement des charges et des produits n'a été opéré qu'à compter de 2018.....	19
3.2 Des taux d'exécution insuffisants	19
3.3 Un bilan qui n'est pas fiable	20
4 UNE ANALYSE FINANCIERE CARACTERISEE PAR DE FAIBLES MARGES DE MANOEUVRE	20
4.1 Des indicateurs d'autofinancement présentant des mouvements erratiques.....	21
4.2 Des dépenses présentant un coefficient de rigidité élevé.....	21
4.3 Des produits portés par les contributions des communes et par le FIP	22
4.4 Une amélioration de la trésorerie en fin de période.....	23
5 UNE POLITIQUE D'ACHAT A SECURISER.....	24
5.1 Rappel du cadre réglementaire applicable	24
5.2 Une pratique qui présente des fragilités juridiques.....	24
ANNEXES	26

SYNTHÈSE

Le Syndicat pour la promotion des communes de Polynésie française (SPCPF) est la seule structure intercommunale commune aux cinq archipels. Le syndicat exerce, pour les communes de Polynésie française, des compétences obligatoires (promotion de l'institution communale et formation des élus) et optionnelles (eau potable, restauration et informatique). Depuis sa création en 1980, le SPCPF a joué un rôle essentiel dans la représentation du monde communal. Il doit aujourd'hui trouver une nouvelle dynamique, sur l'ensemble de ses missions et en particulier s'agissant de la formation, en lien avec un nouvel acteur du territoire, le Centre de gestion et de formation (CGF).

Effectivement, alors que les personnels des communes relevaient antérieurement de statuts divers, c'est en 2005 qu'a été créée la fonction publique communale en Polynésie française. Avant cette date, le SPCPF exerçait la compétence de formation pour les élus et les agents des communes. L'ordonnance n°2005-10 du 4 janvier 2005 a créé le CGF, établissement public local à caractère administratif, soumis à la tutelle de l'Etat. Depuis sa création, le CGF s'est vu en particulier confier la mission de former les agents communaux, le SPCPF ayant conservé celle des élus.

Du fait des liens qu'ils doivent entretenir pour atteindre leurs objectifs respectifs, les contrôles du SPCPF et du CGF ont été inscrits au programme de contrôle de la chambre territoriale des comptes pour 2019 et réalisés en parallèle.

Une mise en œuvre de la stratégie de plus en plus complexe :

Doté d'une stratégie formalisée, le SPCPF est confronté à une mise en œuvre de plus en plus complexe de ses objectifs, tant s'agissant des compétences obligatoires qu'optionnelles. Les raisons tiennent notamment à un manque de stabilité du personnel d'encadrement et du personnel technique et à une insuffisance de relais de premier niveau dans les communes s'agissant des compétences informatique, eau potable et cantine. Effectivement, en dépit des efforts réalisés par le SPCPF pour formaliser les attributions respectives des communes et du syndicat, les communes tendent à assimiler le transfert d'une compétence à une simple prestation de service. Pourtant, sur un territoire vaste et dispersé, il conviendrait de promouvoir une approche partenariale beaucoup plus forte : les relais de premier niveau doivent être identifiés par les maires parmi les effectifs communaux, formés par le CGF et animés en réseau par le SPCPF. La chambre recommande au SPCPF et au CGF de mener à bien cet objectif qui permettra de maintenir la démarche de mutualisation qui a prévalu au sein du SPCPF depuis sa création. En réponse, le président du SPCPF s'est engagé à remplir cet objectif.

Une situation financière présentant de faibles marges de manœuvre :

Présentant une proportion de dépenses de personnel importante par rapport aux dépenses globales de la structure, le SPCPF présente sur la période des indicateurs financiers dont les évolutions erratiques s'expliquent par le non rattachement des charges et produits à l'exercice antérieurement à 2018. Sans augmentation des contributions des communes, il est illusoire de penser que le SPCPF puisse dégager de nouvelles marges de manœuvre. Il doit donc optimiser sa politique d'achat et mutualiser certaines dépenses avec le CGF dans le cadre de la construction de son nouveau siège dont certains espaces et équipements pourront être mis en commun. En réponse, le président du SPCPF s'est engagé à élaborer un schéma de mutualisation.

Des synergies insuffisantes entre le SPCPF et le CGF :

Clairement identifié dans l'axe 8 de sa stratégie, le projet de construction d'un siège commun n'a toujours pas abouti, faute en particulier de gouvernance commune entre les deux structures. Ce projet s'avère pourtant nécessaire à l'optimisation des missions de chaque établissement. Il est donc important, tant sur le plan fonctionnel que financier, qu'une gouvernance conjointe soit mise en place au plus tôt afin d'aboutir rapidement à une mutualisation notamment des fonctions supports (accueil, salles de formation, visioconférence...). Au-delà de ce projet immobilier, les formations organisées entre élus et cadres communaux sont insuffisamment développées à ce jour et traduisent la faiblesse des liens entre le CGF et le SPCPF. Les plans de formation, construits en parallèle et sans prendre en compte notamment les recommandations adressées par la CTC aux communes dans le cadre de ses rapports d'observations définitives doivent désormais être raisonnés dans une optique d'enrichissement mutuel. En réponse, le président du SPCPF a fait part de sa volonté de s'engager dans cette voie.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n°1 : Prendre en compte dès 2020, dans l'élaboration des plans de formation, les recommandations adressées par la CTC aux communes de Polynésie française.

Recommandation n°2 : Développer dès 2020 le nombre de formations organisées en synergie entre cadres et élus par l'élaboration coordonnée des plans de formation du CGF et du SPCPF.

Recommandation n°3 : mettre en œuvre dès 2019 une gouvernance conjointe concernant le projet de maison des communes avec le CGF.

Recommandation n°4 : Fiabiliser dès 2020 non seulement les prévisions mais également l'exécution budgétaire, en veillant à rattacher l'ensemble des charges et produits à l'exercice auquel ils se rapportent.

Recommandation n°5: Réaliser en 2020 une cartographie des achats et formaliser un guide interne à destination des agents.

INTRODUCTION

Procédure :

La chambre territoriale des comptes de Polynésie française a procédé, dans le cadre de son programme pour 2019, au contrôle du syndicat pour la promotion des communes de Polynésie française (SPCPF), syndicat intercommunal à vocation multiple (SIVOM), pour la période 2014 à 2019, en application de l'article LO 272-5 du code des juridictions financières.

Monsieur Cyril TETUANUI, président en exercice a pris ses fonctions le 16 mai 2014. Son prédécesseur, M. Teriitepaiatua MAIHI est décédé le 24 octobre 2017. M. Cyril TETUANUI a été informé par lettre en date du 12 février 2019 et les entretiens de début et de fin de contrôle ont eu respectivement lieu, le 7 mars 2019 et le 12 juin 2019. La chambre a arrêté ses observations provisoires le 10 juillet 2019. Celles-ci ont été adressées le 19 juillet 2019 au président du SPCPF qui a apporté sa réponse le 6 septembre 2019.

Chacune des communes de Arue et de Faa'a ont été destinataires d'un extrait les concernant. La commune d'Arue a apporté une réponse enregistrée au greffe de la CTC le 11 septembre 2019. Celle de Faa'a n'a pas répondu dans le délai de deux mois à compter de la réception de celui-ci, le 19 septembre 2019.

La chambre territoriale des comptes a pris acte des deux réponses dans son délibéré du 10 octobre 2019. Les observations définitives reproduites ci-après ont été notifiées au Président du SPCPF. 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.

Contexte :

Structure intercommunale intervenant sur les cinq archipels de la Polynésie française, le SPCPF est, de ce fait, unique à l'échelle du territoire. Il exerce depuis 1980 ses compétences obligatoires et optionnelles dans des domaines structurants pour les communes : promotion des institutions communales, formation des élus, restauration scolaire, eau potable et informatique. S'il a, de fait, façonné l'environnement institutionnel polynésien, l'impulsion d'une nouvelle dynamique apparaît aujourd'hui particulièrement stratégique.

La formation revêt un enjeu fondamental en Polynésie française car le déploiement de la fonction publique communale est encore récent à l'échelle de ce territoire (2012). Effectivement, elle doit permettre de doter les agents et les élus d'un socle et d'une culture commune et de faire évoluer les compétences et la professionnalisation du monde communal. Afin d'être efficient dans ses actions, le SPCPF, chargé en particulier de la formation des élus, se doit d'entretenir un partenariat fort avec le Centre de gestion de formation (CGF), qui est, quant à lui, responsable de la formation des agents de la fonction publique communale.

Du fait des liens entre SPCPF et CGF, les contrôles de ces deux organismes figurent au programme 2019 de la chambre. Ils ont été réalisés dans le même temps afin de faciliter un regard croisé sur ces deux structures.

1 UNE STRUCTURE INTERCOMMUNALE UNIQUE EN POLYNESIE FRANÇAISE ET DOTE E D'UNE STRATEGIE FORMALISEE

1.1 Examen des missions

Créé en 1980, le syndicat pour la promotion des communes de la Polynésie française est un syndicat intercommunal à vocation multiple (SIVOM). Il s'agit d'une structure originale car c'est le seul syndicat exerçant sur les cinq archipels de la Polynésie française. Sur la période, le SPCPF a rassemblé 46 des 48 communes, à l'exception des communes de Faa'a et de Arue pour un budget de l'ordre de 400 MF CFP.

Syndicat « à la carte », le SPCPF promeut une culture de mutualisation, de mise en commun des moyens et de solidarité. Il dispose de compétences obligatoires – promotion de l'institution communale en Polynésie française et en dehors de celle-ci, formation et information des élus municipaux – mais également de compétences optionnelles : adduction d'eau potable, informatique communale et restauration scolaire. Il est organisé en 6 départements correspondant aux cinq compétences précitées et à un département dédié à la communication. Alors qu'elle était assurée jusqu'en 2011 par le SPCPF, la formation des agents communaux a été confiée depuis 2012 au CGF à compter de sa création. En revanche, la formation des élus a été conservée par le SPCPF au titre d'une compétence obligatoire.

Tableau n° 1 : Les compétences obligatoires et optionnelles du SPCPF

compétences	Libellés
Obligatoires	La promotion de l'institution communale en Polynésie française et en hors PF
	L'information et la formation des élus municipaux
Facultatives	Restauration scolaire du 1 ^{er} degré : études et conseil / assistance à la gestion
	Adduction d'eau potable : <ul style="list-style-type: none"> - Etudes techniques et financières, le conseil et l'assistance à la gestion afin de respecter les dispositions de l'article L.2573-27 CGCT¹. - La maîtrise d'œuvre des travaux, - Le contrôle de la bonne application de délégations de services publics,
	Informatique communale : <ul style="list-style-type: none"> - Etudes et conseil/assistance, - Elaboration, maintenance et assistance à l'utilisation de banques de données et de logiciels informatiques.

(Source : à partir des statuts)

¹ « Les communes doivent assurer le service de la distribution d'eau potable et le service de l'assainissement au plus tard le 31 décembre 2024. Les communes présentent un plan prévisionnel d'équipement et de mise à niveau relatif aux services de distribution d'eau potable et d'assainissement au plus tard le 31 décembre 2019 ».

Sur 46 communes, l'informatique figure en tête des compétences optionnelles retenues (38 communes ont fait ce choix), devant la restauration scolaire (34 communes) et l'eau potable (31 communes).

Tableau n° 2 : Délégations des compétences optionnelles en fonction des communes

Informatique	Restauration scolaire	AEP
38 communes	34 communes	31 communes
<i>Iles du vent (4) : Hitiaa O Te Ra, Paea, Taiarapu Ouest et Teva I Uta</i>	Iles du vent (2) : Mahina, et Teva I Uta	Iles du vent (1) : Teva I Uta
<i>Iles sous-le-Vent (6) : Bora Bora, Maupiti, Tahaa, Taputapuatea, Tumaraa et Uturoa</i>	Iles sous-le-Vent (5) : Bora Bora, Huahine, Tahaa, Taputapuatea et Tumaraa	Iles sous-le-Vent (5) : Bora Bora, Huahine, Tahaa, Taputapuatea et Tumaraa
<i>Iles Australes (5) : Raivavae, Rapa, Rimatara, Rurutu, Tubuai</i>	<u>Iles Australes (5) :</u> <u>Raivavae, Rapa, Rimatara,</u> <u>Rurutu, Tubuai</u>	Iles Australes (5) : Raivavae, Rapa, Rimatara, Rurutu, Tubuai
<i>Iles Marquises (6) : Fatu Hiva, Hiva Oa, Nuku Hiva, Tahuata, Ua Huka, Ua Pou</i>	Iles Marquises (5) : Fatu Hiva, Nuku Hiva, Tahuata, Ua Huka, Ua Pou	Iles Marquises (3) : Fatu Hiva, Ua Huka, Ua Pou
<i>Iles des Tuamotu Gambier (17) : Anaa, Arutua, Fakarava, Fangatau, Gambier, Hao, Hiueru, Makemo, Manihi, Napuka, Nukutavake, Pukapuka, Rangiroa, Reao, Takaroa, Tatakoto, Tureia</i>	Iles des Tuamotu Gambier (17) : Anaa, Arutua, Fakarava, Fangatau, Gambier, Hao, Hiueru, Makemo, Manihi, Napuka, Nukutavake, Pukapuka, Rangiroa, Reao, Takaroa, Tatakoto, Tureia	Iles des Tuamotu Gambier (17) : Anaa, Arutua, Fakarava, Fangatau, Gambier, Hao, Hiueru, Makemo, Manihi, Napuka, Nukutavake, Pukapuka, Rangiroa, Reao, Takaroa, Tatakoto, Tureia

(source : CTC d'après SPCPF)

1.2 Organisation

En application de l'article 8 de l'arrêté n° HC 1690 du 11 septembre 2012 modifiant les statuts du SPCPF, le syndicat est administré par le président, le bureau et le comité syndical.

En application de l'article 10 des statuts, chaque commune membre est représentée au sein du comité syndical par deux délégués titulaires et deux suppléants. Le comité adopte les délibérations à la majorité absolue des suffrages exprimés, la voix du président étant prépondérante lorsqu'il y a un partage égal des voix. Le comité se réunit au moins deux fois par an conformément aux dispositions applicables.

En application de l'article 16 des statuts modifiés, le comité est seul compétent pour délibérer sur les budgets et comptes administratifs, les modifications de composition, de durée et de fonctionnement du syndicat, l'adhésion à un établissement public, les délégations de services publics, l'acceptation des dons et les effectifs recrutés pour plus d'une année.

En application de l'article 14 des statuts, le comité élit parmi ses membres le président et les autres membres du bureau qui se réunit aussi souvent que nécessaire.

Pour sa part, le président est l'organe exécutif du syndicat et l'ordonnateur des dépenses ; il prescrit l'exécution des recettes, assure le rôle de chef de service et exécute les délibérations du comité syndical et du bureau.

Les recettes du syndicat comprennent les contributions des communes, le revenu des biens meubles et immeubles, les subventions publiques, les dons, le produit des prestations assurées et les emprunts. En application de l'article 19 des statuts modifiés, la contribution versée par les communes comporte obligatoirement une part pour les dépenses d'administration générale et des parts correspondant à chaque compétence transférée par la commune. Cette contribution est fixée en fonction de critères définis par le comité syndical et, a minima, la population et l'éloignement de la commune.

1.3 La stratégie du SPCPF

Lors de sa séance du 10 décembre 2015, le comité syndical a très explicitement défini l'enjeu de formaliser une stratégie : *« le projet politique de toute structure est indispensable pour définir les orientations à long terme et permettre à l'exécutif d'agir en conformité avec la vision de l'organe délibérant. Ce projet politique sert en particulier de base à l'élaboration du projet d'administration intégrant l'organisation, la gestion des ressources humaines et les moyens à mettre en œuvre »*.

Le même jour, le comité syndical a ainsi arrêté son projet politique, structuré en huit orientations, reprises dans le tableau infra. Il a précisé à cet égard que ce document avait vocation à *« servir de base à l'élaboration par le président du projet d'administration du SPC, ainsi qu'à l'élaboration, pour le reste de la mandature, des projets et action du SPCPF »*.

Tableau n° 3 : La stratégie du SPCPF

N°	Orientation	Détail
1	« Mieux informer les communes sur les actions du SPC »	« Pour une meilleure compréhension de ses actions, adhésion »,
		« Meilleure implication des élus dans les dossiers »,
		« Informer également les communes de manière individuelle sur leurs propres projets suivis par le SPC (qualité du service rendu) ».
2	« Fédérer les 48 communes »	« adhésion de Faa'a et Arue ».
3	« Renforcer l'accompagnement des communes »	« par l'information et la formation de qualité »,
		« dans l'exercice autonome des compétences : social, développement... ».
4	« Mettre à disposition des communes une ressource documentaire »	« mise en place d'une plateforme ressource ou centre de ressources ».
5	« consolider le partenariat avec le Pays »	« par une clarification des compétences et périmètres d'intervention Pays et communes »,
		« par une vision partagée et cohérente du développement du Pays »,
		« mener des projets en commun ».
6	« engager un partenariat durable avec le CGF »	« mener des projets en commun pour répondre de manière conjointe et harmonieuse aux attentes des communes »,
		« création d'une commission d'élus SPC/CGF : réflexion sur l'évolution des communes ».
7	« Positionner le SPC comme une instance légitime et officielle »	« consultation obligatoire sur tous les dossiers intéressant les communes »,
		« la légitimité par l'action et la compétence technique ».
8	« Adapter l'évolution du SPC »	« évolution de la gouvernance et positionnement institutionnel (organisation et méthode de travail des élus),
		« évolution de la structure »,
		« réflexion nécessaire sur les moyens humains et financiers »,
		« Image du SPC et du monde communal : <ul style="list-style-type: none"> - Occuper l'espace médiatique, former les élus à la communication, renforcer le site web, - « Espace des communes » (SPC/CGF) : image du monde communal et esprit polynésien ».

(Source : délibération du comité syndical du 10 décembre 2015)

Le même jour, le comité syndical demandait au président de « mettre en place les contractualisations entre le SPCPF et les communes » afin que les rôles respectifs des communes et du SPCPF soient bien déterminés. Cette volonté a été affirmée à nouveau par le comité syndical lors de sa séance du 8 décembre 2016. L'exposé des motifs de cette délibération rappelle que « la qualité du service rendu par le SPCPF est un enjeu majeur », (...) et c'est pour cela qu'il a adopté une charte générale des relations entre les communes et le SPCPF.

Cette charte définit, pour chaque compétence optionnelle, les tâches imparties à la commune d'une part et au SPCPF d'autre part, s'agissant des études, de l'assistance et de la maîtrise d'œuvre. Même si l'effort de codification est important, la frontière entre les responsabilités des communes et du SPCPF est mince ce qui peut générer des difficultés d'application.

Ce souci de codifier le rôle des communes et du SPCPF est tout à fait essentiel car ce dernier intervient pour le compte des communes sur un territoire dispersé, équivalent à la superficie de l'Europe continentale. Le transfert de la compétence doit, par définition, combiner un travail en arrière-plan et des missions ponctuelles du SPCPF, la commune devant impérativement conserver une capacité opérationnelle minimale de premier niveau. C'est une condition essentielle pour que l'intercommunalité soit efficace dans l'environnement spécifique qu'est la Polynésie française, tout particulièrement s'agissant de la distribution d'eau potable, de l'informatique et de la restauration scolaire.

2 LA MISE EN ŒUVRE DE LA STRATEGIE EST DE PLUS EN PLUS DIFFICILE

2.1 Un constat commun aux différents pôles

En 2019, le SPCPF est à une étape essentielle de son histoire. Il a été, sans conteste, un vecteur de la promotion et de la modernisation des communes de Polynésie française, jouant un rôle clef en matière de conception et de définition de la fonction publique communale et dans les réformes récentes concernant le monde communal.

Si le SPCPF a pu assurer sa mission première (formation des élus et représentation de l'institution communale), il apparaît que les compétences optionnelles font l'objet d'une mise en œuvre de plus en plus complexe, pour des raisons variées.

Alors que les orientations stratégiques ont été formalisées, le projet d'administration du SPCPF, déclinaison opérationnelle de la stratégie, n'a jamais abouti, en particulier la mise en œuvre d'une plateforme de ressources et d'un partenariat durable avec le CGF. Les développements qui suivent reprennent pour chaque compétence, le bilan quantitatif et qualitatif du SPCPF.

2.1.1 La promotion de l'institution communale

Cette compétence est fortement ancrée dans la culture du syndicat et le SPCPF a activement œuvré, depuis 2014, afin que les communes gagnent en autonomie et soient reconnues. Ainsi, le syndicat a joué un rôle moteur, en partenariat avec le Pays et l'Etat, sur des dossiers stratégiques : modification du CGCT, communes associées, assises de l'Outre-mer, ...

Les rapports d'activité du SPCPF traduisent ce dynamisme.

Néanmoins, cet équilibre est fragile comme le souligne lui-même le SPCPF s'agissant d'un « *manque de visibilité faute d'une communication suffisante et d'une mobilisation d'un nombre relativement faible d'élus* »².

2.1.2 La formation des élus

Les indicateurs d'activité du SPCPF en matière de formation pour les élus sont favorablement orientés. Fort d'une culture de partage et de tutorat, certains élus se mobilisent en tant que formateurs afin de transmettre aux nouveaux représentants. Ce sont ainsi 24 actions de formation, représentant 56% du nombre total des formations assurées, qui ont été conçues et animées par des élus formateurs. Cette implication est à la fois rare et remarquable.

Proposant des formats variés, les formations ont en particulier porté, dans la période la plus récente, sur le nouveau code des marchés publics de Polynésie française, la réforme du régime de solidarité de la Polynésie française (RSPF) ou la mise à jour et le déploiement des plans communaux de sauvegarde (PCS).

Si les résultats atteints et l'évaluation réalisée en 2017 par un expert du CNFPT mettent en évidence un dispositif reconnu par le monde communal, il n'en demeure pas moins que la demande croissante des communes doit amener à mieux coordonner l'action du SPCPF et celle du CGF.

Effectivement, l'offre de formation ne doit pas être construite à partir du seul recensement des demandes de formation comme c'est le cas aujourd'hui et il convient de renforcer l'ingénierie de formation. Ce constat s'applique non seulement au SPCPF pour la formation des élus mais également au CGF pour celle des agents communaux. Les deux structures doivent donc renforcer leur collaboration afin d'offrir des formations permettant de développer les compétences dans le cadre d'une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences.

La mutualisation de la réflexion entre CGF et SPCPF en matière de formation doit permettre de développer une offre dans les domaines émergents. A cet égard, certains domaines signalés à enjeux par la chambre territoriale des comptes dans les rapports d'observations définitives adressés aux communes pourraient utilement enrichir l'offre de formation : pilotage stratégique (prospective et plans pluriannuels d'investissement ...), compétences budgétaires, ingénierie contractuelle (montage de projets, business plan), subventions et conventions d'objectifs avec les associations, projets de services (en particulier pour les services environnementaux et de gestion des cimetières). Au vu des développements qui précèdent, la chambre recommande de :

² Rapport d'activité SPCPF 2017.

Recommandation n°1 : Prendre en compte dès 2020, dans l'élaboration des plans de formation, les recommandations adressées par la CTC aux communes de Polynésie française.

En réponse, le président du SPCPF a indiqué partager globalement « *l'analyse de la chambre, notamment en ce qui concerne l'offre de service et le mode de fonctionnement SPCPF/communes, aujourd'hui inadapté, (...), la nécessité de proposer un nouveau modèle économique (...), et l'intérêt de construire un projet de mutualisation avec le CGF* ».

S'agissant plus particulièrement de la recommandation N°1, tout en citant les efforts continus du SPCPF pour s'adapter aux exigences des communes, l'ordonnateur est convenu que « *la recommandation de la CTC est importante à suivre* ».

La chambre en prend acte.

Par ailleurs, alors qu'il apparaît important de prévenir l'apparition d'une culture de défiance entre élus et fonctionnaires communaux, les formations conjointes entre élus et cadres communaux apparaissent insuffisamment prises en compte. Ainsi, depuis la création du CGF, seules 23 formations ont été assurées dans une logique transversale entre le CGF et le SPCPF.

De même, la formation dédiée à la « relation élu/cadre », particulièrement stratégique, initiée pour la commune de Teva i Uta, n'a été proposée aux autres communes qu'à deux reprises. Selon les informations produites par le CGF en réponse, seules trois formations concernant la mise en œuvre opérationnelle des orientations stratégiques définies par les élus ont été menées à bien.

Au vu de ces développements, la chambre recommande de :

Recommandation n°2 : Développer dès 2020 le nombre de formations organisées en synergie entre cadres et élus par l'élaboration coordonnée des plans de formation du SPCPF et du CGF.

En réponse, le président du SPCPF s'est engagé à suivre la recommandation N°2. Il a précisé par ailleurs qu'il « *appartiendra à l'équipe de la gouvernance 2020-2026 de décider des grandes orientations pour le SPCPF, qui devront prendre en compte les préconisations de la CTC, notamment en matière d'accompagnement des communes, de mise en place d'une gouvernance commune CGF/SPCPF avec des plans pluriannuels de formation de 1^{er} niveau des agents communaux mais également de formations adaptées au binôme maire-collaborateurs* ». La chambre prend acte de cet engagement.

Enfin, la synergie entre le CGF et le SPCPF doit être renforcée pour former certains agents communaux dans les domaines transférés au SPCPF (informatique, restauration, eau potable). Effectivement, la situation actuelle se caractérise par un désengagement de certaines communes dès lors que les compétences ont été transférées au SPCPF. Il est pourtant capital que les communes n'assimilent pas le transfert d'une compétence à une simple prestation de service mais qu'elles s'inscrivent plutôt dans une logique partenariale. Cette démarche nécessite qu'un agent de premier niveau soit identifié dans la commune afin de garantir un service suffisant. Cette identification des relais par les communes et leur formation par le CGF

est indispensable. En revanche, l'animation technique des réseaux correspondants doit être assurée par le SPCPF.

2.1.3 La distribution d'eau potable

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

C'est afin de respecter cette échéance rappelée au Code général des collectivités territoriales (CGCT), que le SPCPF s'est historiquement doté de cette compétence. Le département « eau potable » du SPCPF est composé de dix agents qui conduisent des études techniques, assurent la maîtrise d'œuvre, conseillent et assistent les communes. En 2017, le SPCPF a conduit 36 réalisations sur l'ensemble des archipels de la Polynésie française pour un montant de 102 MF CFP comprenant des études³, des dossiers de financement⁴, des maîtrises d'œuvre de travaux⁵ et des projets transverses⁶.

En dépit de cette dynamique, la Polynésie française présente une réalité contrastée avec des indices de potabilité et des taux de rendement trop faibles. Si les communes les plus peuplées bordant l'agglomération de Papeete assurent une potabilité totale, le reste de l'archipel de la Société présente encore un niveau de service insatisfaisant. Sur l'archipel des Tuamotu-Gambier, la rareté de la ressource et des précipitations a historiquement conduit les habitants à se doter de récupérateurs d'eau de pluie à titre individuel. Enfin, les solutions techniques à déployer sont très différentes entre les îles dites hautes et les îles dites basses et le déploiement est long et coûteux. Dans la majorité des cas, les budgets annexes retraçant les dépenses et les recettes de ces services publics à caractère industriel et commercial reçoivent des subventions du budget principal dans des conditions non réglementaires. Pourtant, ils devraient être équilibrés à partir des seules redevances des usagers du service public de l'eau.

Parmi les 31 communes ayant choisi cette compétence optionnelle, 22 ne disposent pas de programme de contrôle permettant de s'assurer du taux de conformité aux normes de potabilité. L'instruction n'a pas permis d'obtenir d'indication sur la capacité des communes à respecter la date butoir du 31 décembre 2024 pour assumer cette compétence et de produire un plan prévisionnel d'équipement et de mise à niveau des installations à la date du 31 décembre 2019.

Si le projet PAPE⁷ a créé une dynamique, celle-ci semble être retombée avec une pression croissante des communes vis-à-vis du SPCPF. Une première série de schémas

³ 2017 : 8 dossiers.

⁴ 2017 : 7 dossiers.

⁵ 2017 : 16 dossiers.

⁶ 2017 : 5 dossiers.

⁷ Eau en tahitien.

directeurs étant désormais formalisés, l'activité de ce département pourrait se déporter pour partie sur l'accompagnement des communes dans la mise en œuvre opérationnelle.

Par ailleurs, les élus devront arbitrer, au regard des possibilités de recrutements de compétences techniques et d'externalisation des études, sur l'opportunité d'assister les communes dans la mise en œuvre de la compétence assainissement.

Au final, ces orientations devront faire l'objet d'un arbitrage politique fort des élus dans le cadre de la prochaine mandature en veillant à arrêter les priorités évitant de disperser les moyens d'expertise.

2.1.4 Le département informatique

Ce département, composé d'un effectif théorique de 7 agents ne disposait lors de l'instruction du présent rapport en mai 2019 que de 4 postes pourvus. Chargé d'accompagner les communes dans la gestion de leurs services informatiques (état civil, comptabilité), ce département vise à distribuer des logiciels de gestion adaptés au contexte, à assister les utilisateurs et à assurer une hotline. Il assure également la réalisation des études des parcs et systèmes informatiques et la supervision du dispositif de maintenance de l'environnement informatique.

Ce département du SPCPF est soumis à des enjeux majeurs avec la transformation digitale qui se traduit par une offre de services administratifs dématérialisés et un second câble optique sous-marin international. Dans ce contexte, beaucoup reste à faire pour inscrire les communes dans la démarche de mise en place ou de changement des réseaux informatiques qui doivent impérativement permettre de sécuriser les systèmes d'information. Au-delà du réseau, l'adaptation des outils informatique (GF, GRH) est une nécessité pour que les communes modernisent leur gestion.

Les agents du SPCPF prennent en charge, pour une part significative de leur temps des formations opérationnelles (répertoire électoral unique, règlement général sur la protection des données...). S'ils correspondent à un besoin impérieux, les tâches et le maintien en condition opérationnelle ont eu tendance à déporter les agents de leur cœur de métier qui est la sécurité informatique et l'architecture des systèmes d'information.

L'identification, la formation en lien avec le CGF et l'animation d'un réseau de personnes ressources en informatique de premier niveau dans les communes correspond à une nécessité de recentrage pour le département informatique du SPCPF.

2.1.5 La restauration scolaire

Dotée de moyens peu importants⁸, ce département du SPCPF est chargé de conduire des études préalables à la construction et à l'acquisition d'équipements et de proposer conseil et assistance aux communes membres. Dans les faits, le département se concentre sur

⁸ Un chef de projet et une technicienne qualité partie en décembre 2018.

l'accompagnement des communes dans le montage, la mise en œuvre et le suivi des projets visant à servir des repas de qualité aux enfants des écoles maternelles et primaires. Contrairement au département en charge de l'eau potable, aucune date butoir de rigueur n'est applicable en matière de restauration scolaire ce qui se solde par un déploiement moins tendu pour les communes. L'enjeu n'en est pas moins fondamental en terme de santé publique.

Effectivement, contribuant à la professionnalisation des services en partenariat avec le CGF, le SPCPF cherche à promouvoir des démarches innovantes, privilégiant le recours aux produits locaux, la prévention du gaspillage alimentaire et l'éducation au goût.

Sans porter préjudice aux 21 missions de terrain réalisées en 2017 dans 11 des 33 communes adhérentes, il faut illustrer l'ampleur de la contrainte géographique : ce n'est qu'en 2017 que le département restauration a pu se rendre, pour la première fois, dans les communes des Gambier et de Tureia dans le cadre de la participation aux tournées administratives de la circonscription administrative des Tuamotu du Pays.

Les difficultés de recrutement et de maintien de deux ETP pérennes dans cette direction doivent amener le SPCPF à éviter de disperser ses compétences. Il apparaît de bonne gestion de prioriser l'accompagnement sur les communes dont les cantines doivent faire l'objet de travaux, afin de garantir au personnel des formations in situ permettant l'évolution des pratiques et des compétences.

2.2 Des causes multiples

2.2.1 Un manque de stabilité du personnel du SPCPF

L'examen des organigrammes successifs du SPCPF permet de constater que de nombreux postes ont été vacants, en particulier dans les fonctions d'encadrement. Ce constat illustre la difficulté de la structure à se doter de compétences pérennes et stables. Ainsi, au 1^{er} avril 2019, le SPCPF dispose de 35 postes budgétaires dont 15 de catégorie A et 14 de catégorie B. Sur cet effectif théorique, 26 postes sont pourvus et 9 sont vacants⁹. Parmi les postes pourvus, 14 relèvent de la filière technique et 12 de la filière administrative.

Par ailleurs, le poste de DGS adjoint chargé de la communication a été inoccupé de janvier à juin 2018 et celui de directeur de la formation est resté vacant pendant quasiment toute l'année 2018. Le poste de directeur informatique, inoccupé depuis février 2017 et celui de directeur de la promotion n'étaient pas attribués lors de la réalisation du contrôle en mai 2019.

Selon les indications du SPCPF, le fait que les postes impliquent une mobilité et des déplacements fréquents sur le terrain devient pénalisant lors des recrutements des agents d'exécution et des cadres. Parmi les effectifs, seuls 9 agents ont une ancienneté au sein du SPCPF antérieure à 2014¹⁰.

⁹ 3 au département d'eau potable, 3 au département informatique, 2 à la direction des ressources et 1 au département de la restauration scolaire.

¹⁰ 1 agent entré en 1991, 1 en 2001, 1 en 2003, 1 en 2004, 1 en 2006, 3 en 2008 et 1 en 2010.

Outre les fonctions d'encadrement, c'est en particulier les départements « informatique », « restauration » et « eau potable » qui ont souffert de nombreuses vacances pendant la période contrôlée.

Compte tenu de cette raréfaction des compétences techniques, il ne paraît plus possible de répondre favorablement à toutes les demandes des communes au risque de disperser les moyens et l'expertise. Le recentrage des moyens sur une liste exhaustive de priorités paraît essentiel dans un contexte où les communes limitent l'augmentation de leur contribution financière.

En réponse, le président du SPCPF a indiqué à cet égard que « *le SPCPF est en accord avec les observations de la CTC* ».

2.2.2 Une insuffisance des relais locaux dans les communes

Le SPCPF fait lui-même le constat dans son rapport d'activité pour 2017 que : « *si la contractualisation a permis, dans certaines communes, de mettre en place une relation de confiance, dans d'autres, le sentiment de défiance a perduré* ».

Ainsi, le SPCPF a tenté de définir les rôles de chacun au travers la « contractualisation » avec les communes afin de les inciter à conserver un rôle moteur. En dépit de cette démarche, seule la commune de Rurutu a signé un contrat avec le SPCPF le 8 décembre 2016 alors que 31 communes ont choisi cette compétence. De même, s'agissant du département informatique, seuls 8 contrats sur un total de 38 communes ont été signés dans le cadre de l'acquisition des équipements informatiques du projet « actes ».

Cette situation résulte en partie d'un désengagement de certaines communes dès lors que les compétences ont été transférées au SPCPF. Pourtant, il semble totalement illusoire de considérer que la distribution de l'eau potable ou les applicatifs informatiques puissent être pris en charge, à l'échelle du territoire de la Polynésie française, par les seules équipes du SPCPF, même avec des déplacements fréquents sur les îles.

Il est donc capital que les communes n'assimilent pas le transfert d'une compétence à une prestation de service mais s'inscrivent dans une logique partenariale nécessitant un ou plusieurs agents de premier niveau, permettant de garantir un service efficient. Cette identification des relais, leur animation et leur formation en lien avec le CGF, est indispensable.

En réponse, le président du SPCPF a conforté l'analyse de la chambre s'agissant de « *l'insuffisance de relais de 1^{er} niveau dans les communes, qui maintient les départements techniques du SPCPF dans une logique de services après-vente plus que d'expertise-conseil* ».

2.2.3 Une absence de mutualisation des fonctions supports avec le CGF

C'est par démembrement du SPCPF que le CGF a pris la compétence de formation des agents de la FPC en 2012 ; il est regrettable que cette création n'ait pas permis de maintenir les nécessaires synergies entre le SPCPF et le CGF. Pourtant, que ce soit pour l'accomplissement des missions ou dans l'optique de donner corps au projet de construction d'une maison des

communes, il y aurait matière à ce que les équipes de direction tiennent très régulièrement des réunions opérationnelles.

La mutualisation de certaines fonctions support et le déploiement d'outils collaboratifs et de visioconférence est aujourd'hui essentielle pour chaque structure. A défaut de s'engager dans cette voie, le SPCPF devra rapidement opérer des choix stratégiques sur son cœur de mission en acceptant de ne plus assurer certaines compétences. C'est un enjeu de taille car, comme l'indique lui-même le SPCPF dans sa stratégie, c'est bien « *la légitimité par l'action et la compétence technique* » qui permettent à ce dernier de se « *positionner comme une instance légitime et officielle* » (axe 7 – délibération du comité du 10 décembre 2015).

Compte tenu de la situation, il apparaît donc dommageable que le projet de construction d'une maison des communes entre le SPCPF et le CGF n'ait pas davantage progressé sur la période examinée. Cette situation résulte d'un manque de volonté politique, d'une absence de compétence en management de projet immobilier et de l'inexistence de toute gouvernance commune. Aucune réflexion n'ayant été entreprise sur la gestion d'un équipement partagé entre les deux structures, seule une addition de surfaces a été produite par chaque établissement.

Aucune réflexion n'a été en particulier conduite par les deux établissements sur la gestion d'un équipement partagé entre eux. Pourtant, cet objectif figure dans la stratégie arrêtée par le SPCPF pour la mandature car il permettrait de réaliser des économies d'échelle et des synergies au bénéfice de chacun.

L'acquisition d'un terrain fin 2018 par le CGF sur ses fonds propres doit être l'occasion pour le SPCPF de relancer ce projet en donnant corps à l'axe 6 de sa stratégie : « *engager un partenariat durable avec le CGF* ».

Afin de faire sens, le projet immobilier doit porter sur les fonctions mutualisables (accueil, salles de formation, locaux communs) mais également sur les outils de communication modernes qui doivent permettre d'animer les réseaux techniques dans les communes sans alourdir les déplacements opérationnels dans les îles.

Ce n'est qu'en s'entourant des compétences techniques, financières et juridiques et en mettant en place une direction de projet conjointe avec un planning prévisionnel que les deux entités pourront progresser sur ce projet qui marquera un ancrage territorial fort pour un pouvoir communal en devenir.

Au regard des développements qui précèdent, la chambre recommande au SPCPF de :

Recommandation n°3 : mettre en place dès 2020 une gouvernance conjointe avec le CGF dans le cadre du projet de maison des communes.
--

En réponse, le président du SPCPF a indiqué que la recommandation N°3 était engagée avec l'élaboration d'un projet de schéma de mutualisation entre le SPCPF et le CGF. La chambre en prend acte.

3 UNE FIABILITE DES COMPTES PERFECTIBLE

3.1 Le rattachement des charges et des produits n'a été opéré qu'à compter de 2018

Jusqu'en 2017, le SPCPF n'a pas respecté la règle de l'annualité budgétaire. Les charges et les produits n'étaient pas rattachés à l'exercice correspondant.

Ce mode opératoire explique les mouvements erratiques constatés en exécution et a favorisé l'insincérité budgétaire. A titre d'illustration, une dette de 20 MF CFP de frais de transport relevant d'exercices antérieurs a été réglée en 2018 par le SPCPF.

Ce n'est qu'à compter de 2018 que cette pratique a été assainie.

3.2 Des taux d'exécution insuffisants

En outre, les taux d'exécution sont largement perfectibles comme l'illustre le tableau infra, tant en fonctionnement qu'en investissement.

Tableau n° 4 : Evolution des taux d'exécution budgétaire

	2015	2016	2017	2018
dépenses de fonctionnement	75,2 %	68,9 %	68,2 %	70,5 %
recettes de fonctionnement	75,3 %	79,2 %	66,1 %	76,4 %
dépenses d'investissement	51,6 %	42 %	36 %	33,1%
recettes d'investissement	15,5 %	41,3 %	33,8 %	28,5%

(Source : à partir des comptes de gestion)

Même avec une réalisation des dépenses de personnel de 88,5%, le taux d'exécution global des dépenses de fonctionnement est faible sur la période contrôlée (environ 70%). Pour sa part, le compte 011 « dépenses à caractère général » affiche un taux moyen de 51%. Le rapport de présentation des comptes indique que ce faible taux d'exécution est dû à « la non réalisation des maîtrises d'œuvre inscrites à la compétence eau potable en raison du non financement des travaux communaux ». Cette explication illustre l'insincérité budgétaire évoquée supra.

Au vu des développements qui précèdent, la chambre recommande au SPCPF de :

Recommandation n°4 : Fiabiliser dès 2020 non seulement les prévisions mais également l'exécution budgétaire, en veillant à rattacher l'ensemble des charges et produits à l'exercice auquel ils se rapportent.

En réponse, le président du SPCPF a indiqué que le recrutement d'un nouvel agent à la direction des finances a permis de fiabiliser le rattachement des charges et des produits à l'exercice. La chambre prend acte de cet engagement qui doit être maintenu.

3.3 Un bilan qui n'est pas fiable

La bonne tenue de l'inventaire par l'ordonnateur participe à la sincérité et à la fiabilité budgétaire. A cet égard, et en application de la nomenclature M14¹¹, « *l'ordonnateur est chargé plus spécifiquement du recensement des biens et de leur identification : il tient l'inventaire physique, registre justifiant la réalité physique des biens et l'inventaire comptable, volet financier des biens inventoriés* ».

Dans ses comptes au 31 décembre 2018, l'actif immobilisé brut du SPCPF est de 677 559 753 F CFP. Ce montant représente une compilation comptable des biens acquis et enregistrés dans les comptes mais il ne correspond pas au détail physique et exhaustif des biens de l'établissement. Le SPCPF a produit un inventaire pour un montant total de 135 094 487 F CFP soit un écart de plus de 542 MF CFP.

Ne procédant pas au rapprochement de son inventaire avec les biens existants dans ses services, aucun document ne garantit la fiabilité des inscriptions aux comptes d'immobilisation.

La Chambre rappelle à l'ordonnateur qu'il lui revient de mettre à jour un état inventaire exhaustif (biens amortissables et non amortissables) et de fiabiliser le contenu de cet état, par le biais d'une procédure de rapprochement physico-financier, en lien avec le comptable public.

En réponse, le président du SPCPF a indiqué que la structure mettra rapidement à jour son inventaire. La chambre en prend acte.

4 UNE ANALYSE FINANCIERE CARACTERISEE PAR DE FAIBLES MARGES DE MANOEUVRE

La période retenue pour l'analyse financière a porté sur les exercices 2015 à 2018¹² inclus. Le budget moyen du SPCPF est de 321 MF CFP en fonctionnement et de 15 MF CFP en investissement.

¹¹ Tome 2, titre 4, chapitre 3.

¹² Données provisoires logiciel « Ana fi ».

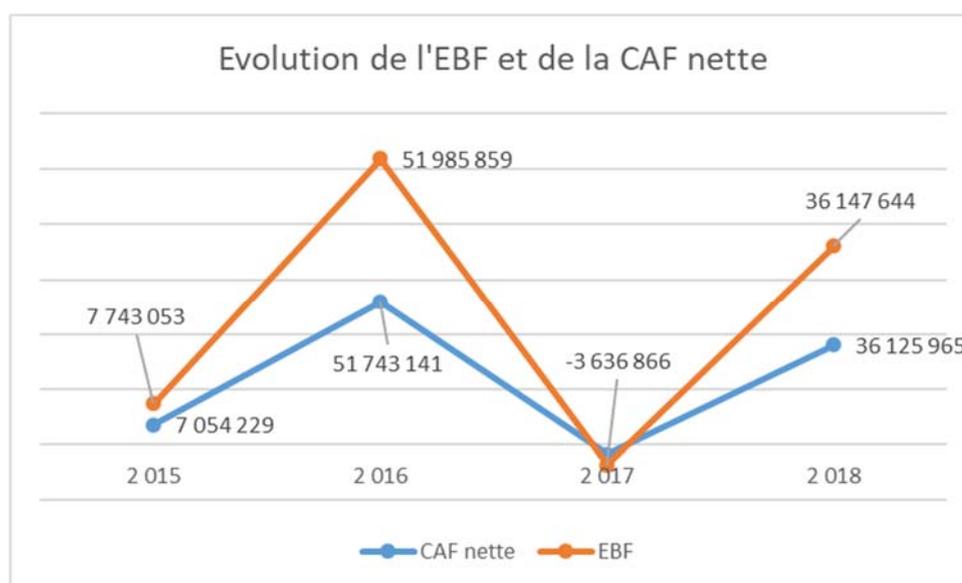
4.1 Des indicateurs d'autofinancement présentant des mouvements erratiques

Sur la période analysée, l'excédent brut de fonctionnement a suivi des mouvements erratiques, de même que la capacité d'autofinancement nette (CAF). Cette situation résulte, tel qu'indiqué supra, de l'absence de rattachement des charges et des produits à l'exercice, antérieurement à l'exercice 2018. Compte tenu de ces éléments, l'augmentation de l'excédent brut de fonctionnement (EBF) et de la CAF nette n'est donc qu'apparente.

Tableau n° 5 : Les indicateurs d'activité du pôle formation élus

	2 015	2 016	2 017	2 018
EBF	7 743 053	51 985 859	- 3 636 866	36 147 644
CAF nette	7 054 229	51 743 141	- 3 636 866	36 125 965

(Source : comptes financiers)



4.2 Des dépenses présentant un coefficient de rigidité élevé

Les dépenses moyennes sont de 321 MF CFP sur la période et apparaissent en augmentation de 36 MF CFP (+14,7%). Les dépenses du SPCPF sont en particulier portées par celles de personnel (60% des dépenses moyennes), et dans une moindre mesure, par les charges à caractère général (28%). Cette forte proportion des dépenses de personnel dans les dépenses globales traduit un coefficient de rigidité important et ne laisse que peu de marges de manœuvre au SPCPF pour optimiser à l'avenir ses soldes de gestion.

Seul les départs d'agents en fin de carrière et les recrutements réalisés sur la période ont permis de limiter la progression des dépenses de personnel (+16 MF CFP soit 10 %) par rapport aux dépenses générales (+36 MF CFP soit 14,7%). Cette situation a produit, de façon unique et ponctuelle, une légère amélioration des marges de manœuvre du syndicat, la masse salariale ayant de ce fait diminué de 207 MF CFP en 2017 à 196 MF CFP en 2018.

Si le déploiement de la politique d'achat, encore récent au sein de l'établissement, permettra à terme de diminuer les charges à caractère général, l'organisation prévue des congrès du SPCPF en 2019 aux Tuamotu-Gambier et en 2020 aux Marquises, se soldera par une augmentation nette des dépenses. Effectivement, les élus ont unanimement souhaité déporter les congrès annuels dans les archipels, ce qui générera des frais de transport beaucoup plus importants.

4.3 Des produits portés par les contributions des communes et par le FIP

Les recettes moyennes sur la période représentent 337 MF CFP et émanent à 77% des participations des communes et du FIP pour 21%, en particulier pour la compétence l'eau potable. Elles ont globalement progressé de 64 MF CFP (+27,3%).

Si le SPCPF n'a pas réussi à faire adhérer les 48 communes de Polynésie française, tel qu'indiqué à l'axe 2 de sa stratégie, le travail avec les communes de Faa'a et Arue est effectif.

Il donne lieu à une facturation ponctuelle, uniquement au titre des formations suivies par les élus de ces deux communes et de leur participation au Congrès.

Les tarifs correspondants devraient être revalorisés car ces deux communes bénéficient également de l'action du SPCPF au titre du volet « promotion des communes » sans pour autant y contribuer financièrement (en particulier au titre des frais d'administration générale).

Ainsi la commune de Faa'a a versé, sur les trois derniers exercices connus, un montant moyen annuel de l'ordre de 364 000 F CFP alors que sa contribution aurait dû être de l'ordre de 15 MF CFP¹³ par an si elle avait été adhérente au SPCPF, au regard des critères de calcul retenus par le comité syndical. Sollicité en phase contradictoire, le maire de Faa'a n'a pas apporté d'observation en retour.

Pour sa part, la commune d'Arue a versé un montant moyen annuel de 334 000 F CFP alors que sa contribution aurait représenté, en cas d'adhésion, un montant de l'ordre de 5 MF CFP¹⁴.

Cette situation est regrettable car elle constitue une entorse au principe de solidarité qu'incarne le SPCPF. Elle est en outre préjudiciable sur le plan financier compte tenu du fait que les cotisations versées sont proportionnelles, entre autres à la population communale.

En réponse, le maire de Arue a indiqué qu'à son sens « *le principe de solidarité est, dans la pratique, appliqué (...), la commune de Arue participant activement aux travaux de réflexions du SPCPF qui concernant des enjeux de développement des communes en Polynésie française (eau, assainissement, évolution du CGCT, formation des élus ...)* ». En dépit de cette

¹³ Données communiquées par le SPCPF sur la période 2016 à 2018 inclus.

¹⁴ Données communiquées par le SPCPF sur la période 2016 à 2018 inclus.

réponse, la CTC ne peut que constater le manque à gagner pour le SPCPF, et donc pour les autres communes adhérentes qui s'acquittent de leur contribution, estimé à 4,7 M F CFP.

Lors des débats d'orientation budgétaire, les communes rappellent unanimement leur volonté de contenir l'augmentation des contributions communales. Représentant des taux de progression de l'ordre de 10 % en début de période, la progression des contributions a été contenue depuis 2017 à environ 4%. Cette décision de freiner les contributions des communes risque de mettre le SPCPF dans une impasse financière compte tenu d'une inévitable augmentation des dépenses.

Effectivement, à défaut de mutualiser certains besoins avec le CGF, notamment dans le cadre du projet de maison des communes, l'équation semble difficile à résoudre. En effet, les dépenses d'investissement, faibles en début de période, ont vocation à se développer, en particulier avec les marchés d'acquisitions de logiciels informatiques notifiés en 2019. D'ailleurs, jusqu'à présent, les dépenses d'investissement ont représenté un montant moyen relativement faible, de l'ordre de 15 MF CFP : 4,4 MF CFP d'aménagements¹⁵, 3,7 MF CFP de concessions¹⁶ et 2,5 MF CFP de matériels de bureau et informatiques¹⁷.

4.4 Une amélioration de la trésorerie en fin de période

Sur l'ensemble de la période, le fonds de roulement a progressé compte tenu des efforts de gestion réalisés par le syndicat, de l'augmentation des contributions des communes en début de période et la forte mobilisation du FIP à compter de 2018.

La forte diminution du besoin en fonds de roulement (BFR) en 2018 résulte du respect de l'annualité budgétaire à compter de cet exercice.

La trésorerie est en augmentation du fait de relances actives en direction des communes qui, pour certaines, avaient coutume de régler avec d'importants différés leurs contributions, mettant en danger le pilotage financier du SPCPF. Ces marges de manœuvre sont cruciales pour les projets d'investissement à venir.

Tableau n° 6 : Evolution du fonds de roulement et de la trésorerie

	2 015	2 016	2 017	2 018	différence	en %
Fonds de roulement	59 752 546	104 654 368	93 626 489	120 374 176	60 621 630	101%
Besoin en fonds de roulement	41 865 077	22 523 194	37 224 823	3 468 262	- 38 396 815	-92%
Trésorerie	17 887 469	82 131 174	56 401 666	116 905 914	99 018 445	554%

(Source : comptes financiers)

¹⁵ Compte 2135.

¹⁶ Compte 2051.

¹⁷ Compte 2083.

En réponse, le président a indiqué, s'agissant de la situation financière du SPCPF que « *l'évolution des dépenses et des contributions de ces dernières années guident nos travaux sur l'évolution des nouveaux statuts à proposer. Le SPCPF est également dans la démarche de revaloriser à sa juste valeur son offre de service* ».

5 UNE POLITIQUE D'ACHAT A SECURISER

5.1 Rappel du cadre réglementaire applicable

Antérieurement au 1^{er} janvier 2018, le SPCPF devait recourir à des procédures adaptées au-delà de 5 454 545 F CFP. Depuis le 1^{er} janvier 2018, le nouveau code des marchés publics lui est applicable conformément à la loi de Pays n°2017-14 du 13 juillet 2017 et de l'arrêté n°1455/CM du 24 août 2017. Il doit respecter les seuils suivants¹⁸ :

- a) En deçà de 3 MF CFP, la publicité et la mise en concurrence ne sont pas obligatoires mais les règles permettant de garantir les principes de transparence, de libre accès et de concurrence s'appliquent néanmoins ;
- b) Entre 3 et 20 MF CFP, l'établissement doit mettre en œuvre une procédure adaptée, le laissant libre du choix du support de publicité ;
- c) Au-delà de 20 MF CFP, l'établissement doit mettre en œuvre un appel d'offre et la publicité doit être obligatoirement réalisée au JO de la Polynésie française ou dans un journal d'annonce légale.

5.2 Une pratique qui présente des fragilités juridiques

L'examen des trois dossiers de marchés sur appels d'offres ouverts lancés par le SPCPF¹⁹ a permis de constater des fragilités juridiques qui exposent la structure à des risques contentieux, comme l'omission de publication d'un avis d'attribution dans le délai réglementaire d'un mois²⁰ ou la visite des locaux des candidats à l'appel d'offre pendant la procédure d'appel d'offres.

Par ailleurs, si la réglementation impose d'afficher les critères de choix, la méthode de notation et les sous critères ne doivent pas être communiqués aux entreprises candidates au

¹⁸ Loi de Pays n°2017-14 du 13 juillet 2017 et arrêté n°1455/CM du 24 août 2017.

¹⁹ Acquisition d'un logiciel de comptabilité et de ressources humaines (50 MF), actualisation du schéma directeur d'eau potable de la commune de Taputapuatea (17 MF) et la réalisation d'un forage sur la commune de Huahine (14 MF CFP).

²⁰ Article LP 334-1.

risque de conduire ces dernières à adapter leur réponse pour obtenir le marché. L'examen des dossiers de marchés à procédure adaptée a permis de constater que le SPCPF recourait parfois à cette procédure à mauvais escient faute d'appréhender correctement les seuils sur une période supérieure à un an s'agissant de prestations récurrentes²¹.

Pourtant, en application de l'article LP 223-5 2°, il doit être procédé « à une estimation de la valeur totale des fournitures ou des services qui peuvent être considérés comme homogènes, soit en raison de leurs caractéristiques propres soit parce qu'ils constituent une unité fonctionnelle ». Par ailleurs, l'article LP 223-6 IV dispose que « pour les marchés comportant des périodes de reconduction, la valeur à prendre en compte correspond à la valeur estimée du marché appréciée sur la durée totale du marché, périodes de reconduction comprises ».

Enfin il a été noté que les procédures relatives aux marchés à procédure adaptée suivaient parfois un formalisme excessif au regard des enjeux, en particulier financiers, alors qu'ils doivent être proportionnés à ces derniers. Il est donc positif que le SPCPF ait choisi de centraliser la fonction achat. Le travail de cartographie des achats et la formalisation d'un guide interne des bonnes pratiques n'en sont pas moins nécessaires afin de fiabiliser les procédures en limitant les risques contentieux.

Au vu des développements qui précèdent, la chambre recommande au SPCPF de :

Recommandation n°5 : Réaliser en 2020 une cartographie des achats et formaliser un guide interne à destination des agents
--

En réponse, le président du SPCPF a indiqué que cette recommandation est en cours de mise en œuvre, ce dont la chambre prend acte.

²¹ Marché Air Tahiti nui en particulier.

ANNEXES

Annexe n° 1. Glossaire	27
Annexe n° 2. Réponse du Président du SPCPF	28

Annexe n° 1. Glossaire

<i>Sigle</i>	<i>Libellé</i>
SPCPF	Syndicat pour la promotion des communes de Polynésie française
SIVOM	Syndicat intercommunal à vocation multiple
CGF	Centre de gestion et de formation
CGCT	Code général des collectivités territoriales
RSPF	Régime de solidarité de la Polynésie française
PCS	Plans communaux de sauvegarde
FIP	Fonds intercommunal de péréquation
CNFPT	Centre national de la fonction publique territoriale

Annexe n° 2. Réponse du Président du SPCPF



RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
LIBERTÉ - ÉGALITÉ - FRATERNITÉ

Papeete, le 24 octobre 2019

N°561/2019/SPC

Docier tuihi pa :
Ivan SUKIDAKI, DGSA
Vilav TATAA, DGSA



Le Président

à

Monsieur le Président
de la Chambre territoriale des comptes
Polynésie Française

BP 331 – 98 713 PAPEETE

Objet : Rapport définitif de la chambre suite au contrôle sur la période 2014-2019

Monsieur le Président,

Je fais suite à vos observations définitives reçues le 15 octobre 2019 et vous informe qu'elles n'appellent aucune remarque supplémentaire de ma part.

Je profite de la présente pour faire part de ma satisfaction quant à la qualité des échanges qui a prévalu tout au long du contrôle.

En outre, les remarques faites dans le rapport constituent un outil pour améliorer la gestion et accompagner vos travaux de réflexion vers de nouvelles perspectives d'évolution.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de ma parfaite considération.



Le Président

Caril TELIANIH

19 SILIWI UOE TIPIHAA I - PAPIETE
E.P. 30920 - 98713 PIRAL - AITI - POLYNÉSIE FRANÇAISE
TEL. (689) 40 53 83 #3 - FAX (689) 40 41 07 98 - communes@spc.pf
N° T.A.H. (T.I.) : 007492 001 - N° SIRET du siège : 200 013 154 00012
spc.pf www.spc.pf





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

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

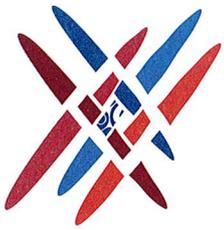
Chambre territoriale des comptes de la Polynésie française

BP 331 - 98713 PAPEETE TAHITI

Téléphone : 40 50 97 10

Télécopie : 40 50 97 19

polynesiefrancaise@crtc.ccomptes.fr



Papeete, le 24 octobre 2019

N°561/2019/SPC

4

Dossier suivi par :
Ivana SURDACKI, DGS/
Vaihere TUATAA, DGSA



Le Président

à

**Monsieur le Président
de la Chambre territoriale des comptes
Polynésie Française
BP 331 – 98 713 PAPEETE**

Objet : Rapport définitif de la chambre suite au contrôle sur la période 2014-2019

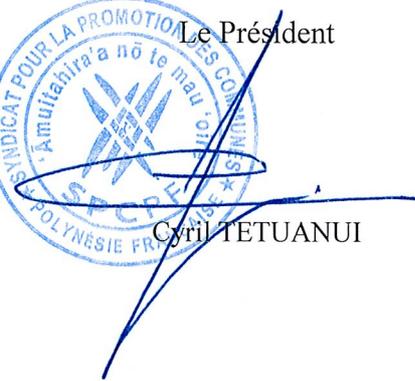
Monsieur le Président,

Je fais suite à vos observations définitives reçues le 15 octobre 2019 et vous informe qu'elles n'appellent aucune remarques supplémentaires de ma part.

Je profite de la présente pour faire part de ma satisfaction quant à la qualité des échanges qui a prévalu tout au long du contrôle.

En outre, les remarques faites dans le rapport constituent un outil pour améliorer la gestion et accompagner nos travaux de réflexion vers de nouvelles perspectives d'évolution.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de ma parfaite considération.

Le Président

Cyril TETUANUI

