

**Chambre territoriale des comptes
de la Polynésie française**

Papeete, le 10 janvier 2012

—————
Le Président
—————

Recommandée avec A.R.

N° 2012-0004

Réf : ma lettre n° 2011-690 du 1^{er} décembre 2011.

P.J. : 1

Monsieur le Maire,

Par lettre citée en référence, je vous ai communiqué le rapport d'observations définitives de la chambre territoriale des comptes concernant la gestion de la commune de FAA'A au cours des exercices 2004 à 2009.

En l'absence de réponse écrite dans le délai d'un mois fixé par l'article L. 272-48 du code des juridictions financières, je vous notifie à nouveau ce rapport.

En application du même article, vous avez l'obligation de le communiquer au conseil municipal.

Il doit faire l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de sa plus proche réunion, être joint à la convocation adressée à chacun de ses membres et donner lieu à un débat.

Ce rapport devenant communicable à toute personne qui en ferait la demande, dès la première réunion de l'assemblée délibérante postérieure à la notification du présent courrier, je vous serais obligé de bien vouloir m'indiquer à quelle date ladite réunion aura eu lieu.

Je vous précise enfin qu'une copie du rapport d'observations est communiquée au haut-commissaire de la République et au trésorier-payeur général en application de l'article R. 272-65 du code des juridictions financières.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Maire, l'expression de ma considération la plus distinguée.

Le président

Jacques BASSET

**Conseiller référendaire
à la Cour des comptes**

**Monsieur Oscar TEMARU
Président de la Polynésie française
Maire de FAA'A
BP 60002
98702 FAA'A**

**CHAMBRE TERRITORIALE DES COMPTES
DE LA POLYNESIE FRANCAISE**

**RAPPORT D'OBSERVATIONS
DEFINITIVES**

COMMUNE DE FAA'A

Exercices 2004 à 2009

RAPPEL DE LA PROCEDURE

La chambre territoriale des comptes de la Polynésie française a procédé, dans le cadre de son programme de travail, à l'examen de la gestion de la commune de FAA'A, pour les exercices 2004 à 2009.

Le maire, M. Oscar TEMARU, a été informé de l'ouverture du contrôle par courrier en date du 8 décembre 2009.

L'entretien préalable avec le maire, prévu par l'article L. 272-45 du code des juridictions financières, a eu lieu le 7 juin 2011.

Lors de sa séance du 22 juin 2011, la Chambre a formulé ses observations provisoires.

Le rapport d'observations provisoires a été adressé le 8 septembre 2011 à M. Oscar TEMARU qui y a répondu dans le délai requis le 15 novembre 2011.

Des extraits de ce rapport ont par ailleurs été adressés, pour les parties qui les concernent, à des tiers qui, à l'exception d'un seul, ont apporté des précisions écrites dans le délai prévu.

Des demandes d'audition ont été formulées par M. Oscar TEMARU et par la SPEED. Ces auditions ont eu lieu le mardi 29 novembre 2011.

Après avoir examiné les réponses écrites et procédé aux auditions demandées, la chambre, lors de sa séance du 29 novembre 2011, a arrêté les observations définitives reproduites ci après.

SYNTHESE DES OBSERVATIONS

1. – La stabilité de la situation financière de la commune est conditionnée par la maîtrise de ses charges de fonctionnement

La section de fonctionnement du budget communal est globalement maîtrisée mais ne dégage qu'un autofinancement irrégulier du fait de l'évolution des dépenses.

Les dépenses de fonctionnement ont en effet connu une évolution erratique entre 2004 et 2009. Malgré la conscience qu'à la commune de la nécessité de maîtriser ses charges de fonctionnement, ses actions concrètes peinent à être menées durablement, notamment en ce qui concerne la réduction des charges de personnel.

La structure des recettes de fonctionnement connaît une légère évolution sur la période contrôlée, à compter de 2009, en faveur des produits sur lesquels la collectivité a une certaine maîtrise.

Les investissements restent à un niveau modeste et ne correspondent pas aux besoins de la commune. Si les recettes d'investissement ont été diversifiées au cours de la période sous revue, les dépenses ont évolué de façon très irrégulière. Elles restent cependant en moyenne supérieures à celles des autres communes urbaines de Tahiti.

L'examen comparatif des ratios confirme les grandes tendances de l'analyse financière et place la commune de FAA'A dans une situation plutôt favorable, à l'exception de ceux rapportant les dépenses de personnel à l'ensemble des dépenses et recettes de fonctionnement. Il doit cependant être tenu compte du fait que la commune n'a délégué aucun de ses services publics.

2. – La gestion des ressources humaines, mal maîtrisée, obère les capacités financières de la commune

Le niveau de la masse salariale reste très élevé et ceci trouve son explication dans la rémunération d'un effectif très nombreux et globalement inefficace. La mauvaise identification des besoins de la commune ne permet pas de définir un effectif théorique stable sur la période, ce qui implique un recours important aux personnels non titulaires.

Différents problèmes sont mis à jour. Le plan de formation du personnel ne correspond manifestement pas aux besoins, lesquels sont probablement mal définis. Les conclusions générales d'un audit mettant en évidence des dysfonctionnements de l'administration communale n'ont pas reçu une réponse appropriée de la part de l'ordonnateur.

Les rémunérations comportent un régime de primes et indemnités pas toujours justifié avec notamment l'instauration de nouvelles primes et l'élargissement du nombre de bénéficiaires. Cette pratique a conduit à constater que le coût supporté par la commune va bien au-delà des estimations initiales.

De plus, la commune persiste à alourdir ses dépenses en reconduisant des dispositifs de départ volontaire coûteux, inefficaces et injustifiés.

3. – Le régime de subventionnement des associations s’est amélioré mais mérite d’être revu pour ce qui concerne les écoles publiques

La répartition des subventions est moins concentrée depuis 2008 et leur attribution est désormais soumise à des procédures rigoureuses. Toutefois le versement de subventions aux écoles publiques, pour assurer des dépenses obligatoires de la commune, est irrégulier.

4. – Les performances du service public de l’eau sont largement perfectibles

Le service public de l’eau de la commune est exercé en partie dans un cadre intercommunal, le syndicat Te Oropaa produisant environ 22 % de l’eau distribuée aux abonnés. La commune est en outre engagée dans un contentieux avec le Syndicat Central Hydraulique (S.C.H.), qui n’a plus d’activité opérationnelle mais n’est pas encore dissous. L’absence de paiement depuis 1995 de la participation de la commune à ce syndicat a eu une incidence sur le montant de ses charges. Ce n’est qu’en 2010 qu’une provision a été constituée.

La commune assure en régie la protection de ses points de prélèvement, le stockage et la distribution de l’eau, mais confie d’importantes des missions d’exploitation à la SPEA dans le cadre d’un contrat aux dispositions avantageuses pour cette société. La recommandation formulée par un audit de déléguer l’exploitation du service n’a pas été suivie.

Le schéma directeur d’alimentation en eau potable (SDAEP) avait recommandé la réduction de la demande en eau par la mise en place d’une tarification au volume tout en assurant un service financièrement accessible à l’ensemble des usagers. Si les hypothèses retenues lors de l’établissement du schéma se sont globalement révélées exactes, la commune n’a que très partiellement mis en œuvre ses préconisations, notamment l’instauration rapide d’une tarification au volume et la réalisation de travaux. Dès lors, elle n’est pas parvenue à atteindre l’objectif de baisse de la demande.

La récente actualisation du SDAEP n’a pas eu pour objet de redéfinir la stratégie de la collectivité mais a seulement permis le toilettage du programme des travaux de la 3ème tranche. Il s’avère cependant nécessaire de réfléchir à une refonte plus globale de ce document stratégique. Il apparaît en effet que l’approvisionnement en eau, diversifié mais mal sécurisé, serait suffisamment abondant si le réseau de distribution était rénové, de manière à permettre un meilleur rendement.

De plus, la commune privilégie la production onéreuse par forage, au détriment d’une ressource gravitaire qui pourrait lui procurer une plus grande quantité d’eau à moindre coût. En ce qui concerne le stockage, celui-ci est inégalement réparti, le site le plus important étant par ailleurs exposé à des risques environnementaux. L’incomplète maîtrise foncière des installations hydrauliques empêche partiellement leur protection et l’amélioration du réseau.

La qualité du service s’est améliorée mais demeure inégale selon les secteurs de la commune. Des marges de progression importantes existent en termes de potabilité mais également de continuité du service qui n’est pas assurée en période d’été.

Dans l'attente de l'instauration de la tarification au volume, sans cesse différée, une tarification forfaitaire présentant de nombreux inconvénients a perduré et, si le principe de la tarification au volume a été retenu dès 2005, il n'a pas réussi à entrer en vigueur avant novembre 2011. Le retard dans la pose des compteurs est la cause principale du défaut d'entrée en vigueur de la tarification au volume au cours des cinq dernières années. La tarification au forfait, inutilement complexe et inégalitaire, était donc toujours utilisée depuis 1997, alors qu'elle était irrégulière.

La commune ne satisfait pas aux dispositions du CGCT selon lesquelles le service public de l'eau, géré comme un SPIC, doit disposer d'un budget annexe, équilibré, sauf en cas de dérogation, par ses propres moyens. Les dépenses du service sont principalement concentrées sur trois postes dont l'évolution est mal maîtrisée. Les produits du service sont quant à eux faibles et mal recouvrés, obligeant le budget communal à couvrir la majeure partie des dépenses du service de l'eau. Les relations avec l'abonné sont encore peu développées malgré le vote d'un règlement de service au demeurant inappliqué.

5. – La mise en œuvre d'un service public de l'assainissement performant implique l'adoption de décisions urgentes par la commune sur les orientations de son schéma directeur

L'état de l'assainissement, individuel ou collectif, est préoccupant, du fait de la mauvaise performance d'équipements non conformes, insuffisamment contrôlés.

La remise en cause récente des orientations du schéma directeur de l'assainissement des eaux usées (SDAEU) a retardé la réalisation des projets communaux. Leurs coûts d'investissement et de fonctionnement avaient été estimés en 2007 et méritent aujourd'hui d'être réactualisés. Il apparaît en outre que le schéma directeur a été établi indépendamment d'autres documents stratégiques et de choix déjà faits par la commune. Sa pertinence a été très fortement contestée, un an après son approbation, après la réalisation d'une étude à la demande de l'agence française de développement (AFD). La nécessaire révision du schéma a ainsi généré d'importants retards de réalisation et de mise en place du service. Pour autant, un règlement du service très détaillé a déjà été adopté. Il fixe prématurément la tarification alors même que le schéma directeur est en cours de révision.

Enfin, la mise en œuvre d'une solution intercommunale a été insuffisamment explorée. La demande d'extension des compétences du Syndicat Te Oropaa est restée lettre morte. Le schéma directeur n'a d'ailleurs pas développé l'hypothèse de projets d'assainissement intercommunaux.

6. – Un service public des déchets coûteux et présentant des risques pour l'environnement

Les modalités de collecte de déchets ménagers sont en partie inadaptées, dans la mesure où l'organisation du ramassage ne tient pas nécessairement compte des volumes collectés, lesquels sont mal connus et ne sont estimés que par la consultation de sources diverses. L'absence de collecte sélective est également à signaler alors que le gisement de recyclables sur la commune est potentiellement important.

Le traitement des déchets présente des risques environnementaux qui nécessitent des décisions urgentes. Cependant, le schéma directeur de traitement des déchets, à l'étude depuis 2004, n'est toujours pas arrêté malgré plusieurs déclarations d'intention restées sans effet. Dans l'attente de mise en œuvre de dispositif de traitements adaptés, les déchets sont toujours entreposés irrégulièrement à la décharge municipale dans des conditions de risque environnemental élevé.

Si l'absence de budget annexe ne permet pas de vérifier les conditions de réalisation de l'équilibre du service, il apparaît cependant évident que celui-ci n'est assuré que par la prise en charge du déficit annuel d'exploitation du service par le budget principal. La tarification pratiquée par la commune manque de cohérence et le barème de la redevance ne permet en effet qu'une couverture partielle des coûts du service. Les modalités de recouvrement sont également à améliorer.

Recommandations

L'ensemble de ces observations a conduit la Chambre à formuler un certain nombre de recommandations :

Situation financière

- assurer la pérennité de l'autofinancement indispensable en maîtrisant l'évolution des dépenses de fonctionnement dans un contexte où les recettes de fonctionnement stagnent ou diminuent ;
- mieux programmer les gros investissements indispensables, notamment dans les services publics environnementaux pour éviter les à-coups ;

Gestion du personnel

- alléger les dépenses de personnel durablement pour qu'elles pèsent moins dans l'ensemble des dépenses réelles de fonctionnement et pour améliorer l'indicateur de rigidité des charges de structure afin d'accroître les marges de manœuvre la commune;
- revoir le plan de formation du personnel communal en fixant des priorités tenant compte des besoins de la collectivité ;
- réexaminer les conditions de mise en œuvre des dispositifs de départ volontaire.

Versement des subventions

- clarifier l'attribution et la valorisation des subventions en nature ;
- mettre fin au financement par voie de subventions des dépenses obligatoires de la commune relatives aux écoles publiques ;

Pour l'ensemble des services environnementaux (eau, assainissement, déchets)

- instituer des régies à autonomie financière, conformément à l'article L. 2221-14 du CGCT ;
- voter chaque année un budget annexe regroupant l'ensemble des opérations de recettes et de dépenses propres à chacun de ces services ;
- équilibrer ces budgets par des recettes provenant principalement des usagers, en mettant en place, le cas échéant, un plan pluriannuel de convergence entre les charges et les produits ;
- veiller à ce que la tarification respecte l'égalité des usagers devant les charges publiques, même si des différences de tarifs peuvent correspondre à des différences de catégories d'usagers ;
- veiller à la production annuelle du rapport du maire sur la qualité et le prix du service public ;

Service de l'eau

- planifier les travaux nécessaires à l'organisation du réseau, à son entretien et à son renouvellement pour améliorer la performance globale du service public de l'eau et le rendement du réseau général de la commune avant compteur individuel, afin de générer une économie de la ressource et une diminution des coûts de production de l'eau ;
- terminer la pose des compteurs pour chaque abonné ;

Assainissement

- redéfinir rapidement le schéma directeur d'assainissement des eaux usées, tout en menant une réflexion sur les possibilités de mise en place d'un service intercommunal.

Ordures ménagères

- repenser l'organisation du service en limitant collecte en porte à porte des déchets verts et des encombrants et en privilégiant l'apport volontaire en déchetterie de ces déchets ;
- prendre toute sa place dans la réflexion relative à la réorganisation de la filière d'élimination des déchets sur l'île de Tahiti.

SOMMAIRE

1. – LA STABILITE DE LA SITUATION FINANCIERE DE LA COMMUNE EST CONDITIONNEE PAR LA MAITRISE DE SES CHARGES DE FONCTIONNEMENT.....	12
1.1. – La section de fonctionnement du budget communal est globalement maîtrisée mais ne dégage qu’un autofinancement faible et irrégulier	12
1.1.1. – Malgré la conscience qu’a la commune de la nécessité de maîtriser ses charges de fonctionnement, ses actions concrètes peinent à être menées durablement	12
1.1.2. – La structure des recettes de fonctionnement connaît une légère évolution sur la période contrôlée, en faveur des produits sur lesquels la commune a une certaine maîtrise15	
1.1.3 - La section de fonctionnement dégage un autofinancement irrégulier du fait de l’évolution erratique des dépenses	16
1.2. – Les investissements restent à un niveau modeste, ne correspondant pas aux besoins de la commune	17
1.2.1 – Les recettes d’investissement ont été diversifiées au cours de la période contrôlée17	
1.2.2. – Les dépenses d’investissement, très irrégulières sur la période, se situent globalement à un niveau moyen, avec un taux de réalisation assez faible.....	18
1.3. – L’examen comparatif des ratios place la commune de FAA’A dans une situation acceptable, à l’exception de ceux rapportant les dépenses de personnel à l’ensemble des dépenses et recettes de fonctionnement.....	20
Conclusions et Recommandations	22
2. – LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES, MAL MAITRISEE, OBERE LES CAPACITES FINANCIERES DE LA COMMUNE.....	22
2.1. – Le niveau de la masse salariale reste très élevé	22
2.2. – L’effectif est nombreux et manque d’efficience.....	23
2.2.1. – La mauvaise identification des besoins de la commune n’a pas permis de définir un effectif théorique stable sur la période, ce qui a impliqué un recours important aux personnels non titulaires.....	23
2.2.2 – Le plan de formation ne correspond manifestement pas aux besoins, lesquels sont mal définis	24
2.2.3. – Les conclusions générales d’un audit, mettant en évidence des dysfonctionnements de l’administration communale, n’ont pas reçu une réponse appropriée de la part de l’ordonnateur	26
2.3. – Les rémunérations comportent un régime de primes et indemnités progressivement étendu à de nombreux agents.....	27
2.3.1. – L’augmentation du nombre de bénéficiaires de la prime de sujétion et de la prime d’astreinte à domicile.....	27
2.3.2. – Des primes diverses, initialement destinées aux pompiers, agents de police et gardiens, ont été étendues à d’autres agents et versées aux non-titulaires.....	28
2.4. – La commune persiste à alourdir ses dépenses en reconduisant des dispositifs de départ volontaire coûteux, inefficaces et injustifiés.....	30
3. – LE REGIME DE SUBVENTIONNEMENT DES ASSOCIATIONS S’EST AMELIORE, MAIS MERITE D’ETRE REVU EN CE QUI CONCERNE LES ECOLES PUBLIQUES	33

3.1. – La répartition des subventions est moins concentrée depuis 2008.....	33
3.2. – L’attribution des subventions est soumise à des procédures rigoureuses	34
3.3. – Le versement de subventions aux écoles publiques, pour assurer une dépense obligatoire de la commune, est irrégulier	36
4. – LES PERFORMANCES DU SERVICE PUBLIC DE L’EAU SONT LARGEMENT PERFECTIBLES ..	38
4.1. – Le service public de l’eau de la commune de FAA’A est exercé en partie dans un cadre intercommunal.....	38
4.1.1. – Le contentieux opposant la commune au Service Central Hydraulique (S.C.H.)	39
4.1.2. – Le syndicat TE OROPAA assure une partie de la production de l’eau distribuée à FAA’A.....	40
4.2. – La commune assure en régie la protection de ses points de prélèvement, le stockage et la distribution de l’eau, mais confie d’importantes missions d’exploitation à un prestataire	41
4.2.1. – La recommandation formulée par un audit de déléguer l’exploitation du service n’a pas été suivie par la commune qui continue de l’assurer en régie	41
4.2.2. – L’exploitation du service est en partie assurée par la SPEA dans le cadre d’un contrat dont les dispositions demeurent avantageuses pour cette société	42
4.3. – Le schéma directeur d’alimentation en eau potable (SDAEP) avait recommandé la réduction de la demande en eau par la mise en place d’une tarification au volume pour assurer un service financièrement accessible à l’ensemble des usagers	43
4.3.1. – Les hypothèses retenues par le schéma directeur se sont globalement révélées exactes	43
4.3.2. – Les préconisations du schéma directeur, notamment l’instauration d’une tarification au volume et la réalisation de travaux, n’ont pas été mises en œuvre et cette inaction n’a pas permis d’atteindre l’objectif de baisse de la demande	44
4.3.2.1. – Une tarification au volume pouvait diviser par trois la production tout en satisfaisant correctement la demande.....	44
4.3.2.2. – Les travaux ont débuté avec retard et n’ont été que très partiellement réalisés	45
4.3.3. - La récente mise à jour du SDAEP n’a pas eu pour objet de redéfinir la stratégie de la collectivité mais a seulement permis le toilettage du programme des travaux de la 3 ^{ème} tranche.....	47
4.4. – L’approvisionnement en eau serait suffisamment abondant si le réseau de distribution était rénové et mieux sécurisé et s’il faisait plus appel à la ressource gravitaire.....	48
4.4.1. – Un approvisionnement diversifié et abondant affaibli par le médiocre rendement du réseau.....	48
4.4.1.1. – Les différents réseaux d’approvisionnement.....	48
4.4.1.2. – Une ressource suffisamment abondante pour couvrir les besoins	49
4.4.1.3. – Un réseau de distribution incomplet, mal connu, dans un état médiocre et au rendement faible.....	50
4.4.2. – La commune privilégie la production onéreuse par forage, au détriment d’une ressource gravitaire qui pourrait lui procurer une plus grande quantité d’eau à moindre coût.....	52
4.4.2.1. – L’approvisionnement déséquilibré en faveur des forages accroît la facture énergétique	52
4.4.2.2. – Une mobilisation de la ressource de la Punaruu moindre, mais sans gain financier ...	54
4.4.3. – Le stockage de l’eau à distribuer est inégalement réparti et le site le plus important est exposé à des risques environnementaux.....	55

4.4.4. – L'incomplète maîtrise foncière des installations hydrauliques empêche partiellement leur protection et l'amélioration du réseau.....	56
4.4.4.1. – La rétrocession du territoire	56
4.4.4.2. – L'absence de PGA maintient en l'état le problème de la protection des ouvrages	57
4.5. – La qualité du service s'est améliorée mais des marges de progression importantes demeurent	59
4.5.1. – La qualité de l'eau s'est améliorée mais demeure inégale selon les secteurs de la commune	59
4.5.1.1. – Les moyens de désinfection se sont renforcés notablement	59
4.5.1.2. – La fréquence de potabilité de l'eau distribuée s'est améliorée mais l'autocontrôle demeure insuffisamment exercé	60
4.5.1.3. – La qualité de l'eau reste cependant inégale selon les secteurs de la commune	61
4.5.2. – La continuité du service, qui est surveillée par la commune, n'est pas assurée en période d'étiage	61
4.6. – Dans l'attente de l'instauration de la tarification au volume, sans cesse différée, une tarification forfaitaire, présentant de nombreux inconvénients, a perduré.....	62
4.6.1. – Le principe de la tarification au volume, instauré en 2005, n'entrera en vigueur qu'en 2011	62
4.6.2. – Le retard dans la pose des compteurs est la cause principale du défaut d'entrée en vigueur de la tarification au volume au cours des cinq dernières années	65
4.6.3. – L'inapplication de la tarification au volume a laissé perdurer une tarification forfaitaire complexe, inégalitaire et irrégulière, longtemps inchangée	67
4.6.3.1. – Une tarification au forfait, complexe, inégalitaire et irrégulière, distinguant inutilement de nombreux groupes d'utilisateurs	67
4.6.3.2. – Une tarification inchangée entre 1997 et 2008	68
4.7. – La commune ne satisfait pas aux dispositions du CGCT selon lesquelles le service public de l'eau, géré comme un SPIC, doit disposer d'un budget équilibré par ses propres moyens....	69
4.7.1. – La commune ne disposait pas de budget annexe de l'eau	69
4.7.2. – Les dépenses du service sont constituées de trois postes principaux dont l'évolution est mal maîtrisée	69
4.7.2.1. – Les charges d'électricité constituent le plus gros poste de dépenses	69
4.7.2.2. – Les charges de personnel sont supérieures au montant des redevances perçues	70
4.7.2.3. – Les autres postes importants de dépenses sont liés à l'intercommunalité	70
4.7.3. – Les produits du service sont faibles et mal recouverts obligeant au versement d'une forte subvention du budget principal	71
4.7.3.1. – Le niveau des impayés est élevé et la procédure de recouvrement est largement perfectible	71
4.7.3.2. – La faiblesse du produit de la redevance nécessite une prise en charge croissante des déficits du service par le budget communal	72
4.7.4. – Les relations avec l'abonné sont encore peu développées malgré le vote d'un règlement du service qui reste largement inappliqué	73
4.8. – Recommandations	74
5. – LA MISE EN ŒUVRE D'UN SERVICE PUBLIC DE L'ASSAINISSEMENT PERFORMANT IMPLIQUE L'ADOPTION DE DECISIONS URGENTES PAR LA COMMUNE SUR LES ORIENTATIONS DE SON SCHEMA DIRECTEUR.....	75
5.1. – Un état de l'assainissement préoccupant du fait de la mauvaise performance d'installations non conformes, insuffisamment contrôlées	75

5.1.1 – L’assainissement autonome collectif ou semi-collectif comporte de nombreuses installations non conformes.....	75
5.1.2. – La situation de l’assainissement autonome individuel est tout aussi préoccupante	76
5.1.3. – Les installations d’assainissement collectif restent embryonnaires et inopérantes	77
5.1.3.1. – Le raccordement d’une partie du territoire communal au réseau de l’assainissement de PUNAAUIA a été décidé à titre temporaire sans véritable vision d’ensemble	77
5.1.3.2. – Une intégration au capital de la SAET non effectuée	78
5.1.3.3. - La signature d’une convention de déversement avec la SEM Assainissement des Eaux de Tahiti est constamment retardée, ce qui rend inopérants les travaux de raccordement réalisés	78
5.2. – La remise en cause récente des orientations du SDAEU a retardé la réalisation des projets communaux en matière d’assainissement	79
5.2.1. - Les coûts d’investissement et de fonctionnement ont été estimés en 2006	79
5.2.2. – Le schéma directeur, établi indépendamment d’autres documents stratégiques et de choix déjà faits par la commune, a été contesté un peu plus d’un an après son approbation, pour n’avoir pas envisagé toutes les hypothèses.....	80
5.2.3. - La pertinence du SDAEU est très fortement contestée.....	82
5.2.4. – La nécessaire révision du SDAEU engendre d’importants retards de réalisation.	82
5.3. – Le règlement du service, déjà élaboré, fixe prématurément la tarification d’un service dont le schéma directeur est toujours en cours de révision	83
5.4. – L’organisation intercommunale du service est une hypothèse qui n’a pas été suffisamment approfondie	86
5.4.1. – Le schéma directeur établi par la SPEED n’a pas approfondi l’étude de l’hypothèse d’un développement des projets d’assainissement de FAA’A dans un cadre intercommunal.....	86
5.4.2. – La demande d’extension des compétences du Syndicat Te Oropaa est restée lettre morte	87
5.5. - Recommandations.....	87
6. – UN SERVICE PUBLIC DES DECHETS COUTEUX ET PRESENTANT DES RISQUES POUR L’ENVIRONNEMENT.....	88
6.1. – Le périmètre et l’organisation du service.....	88
6.2. – La collecte des déchets ménagers ne tient pas nécessairement compte des volumes collectés et n’est pas sélective	89
6.2.1. – Les modalités de collecte sont en partie inadaptées.....	89
6.2.2. – Des sources diverses permettent de reconstituer les tonnages collectés qui ne sont pas connus avec précision par la commune.....	90
6.2.3. – L’absence de collecte sélective en porte à porte malgré un gisement certain.....	91
6.3. – Le traitement des déchets présente des risques environnementaux qui nécessitent des décisions urgentes.....	92
6.3.1. – A l’étude depuis 2004, le schéma directeur de traitement des déchets n’est toujours pas arrêté	92
6.3.1.1. – La fixation de lignes directrices en 2004 n’a pas eu de suites concrètes.....	92
6.3.1.2. – La réalisation du Schéma de Valorisation et d’Elimination des Déchets Ménagers et Assimilés (SVEDMA) sur les années 2008-2010	93

6.3.2. – Dans l’attente de la mise en œuvre d’un dispositif de traitement, les déchets sont toujours entreposés à la décharge municipale de Mumuvai dans des conditions irrégulières, avec un risque environnemental élevé	94
6.3.2.1. – L’enfouissement des déchets à la décharge de Mumuvai est irrégulier	94
6.3.2.2. – L’enfouissement des déchets à la décharge de Mumuvai comporte des risques environnementaux élevés, même si un certain nombre de données restent inconnues	95
6.3.2.3. – Le site de la décharge n’appartient pas à la commune qui profite d’une situation foncière confuse pour continuer l’enfouissement.....	96
6.4. – L’équilibre budgétaire et financier du service n’est pas assuré.....	97
6.4.1. – L’absence de budget annexe ne permet pas de vérifier aisément les conditions de réalisation de l’équilibre du service	97
6.4.2. – La tarification est en quête de cohérence	98
6.4.2.1. – La redevance Ordures Ménagères	98
6.4.2.2. – Une tarification de l’accès à la décharge qui ne correspond pas à un encouragement à l’apport volontaire	100
6.4.3. – Le recouvrement est à améliorer	101
6.4.4. – A l’avenir, la commune devra réduire le déficit annuel du service des ordures ménagères qui est actuellement supporté par le budget principal.....	102
6.5. – Recommandations	104
ANNEXE 1 :	105
ANNEXE 2 : Comptes estimatifs du service de l’eau de la commune de FAA’A	106
ANNEXE 3 : Filière Compostage de Déchets Verts + Bioréacteur.....	107
ANNEXE 4 : Coûts directs de gestion liés à la collecte et à l’enfouissement des déchets.....	108

FAA'A est, par sa population (29 851 h), la plus grande commune de Polynésie française. Ses dépenses annuelles de fonctionnement de 2004 à 2009 ont été en moyenne de 2,700 milliards de F CFP tandis que ses dépenses d'investissement ne dépassaient pas 750 MF CFP.

Outre la situation financière de la commune, la Chambre a examiné la gestion des ressources humaines, les aides accordées aux associations et la mise en œuvre des compétences environnementales, notamment l'eau, l'assainissement ainsi que collecte et le traitement des déchets.

1. – La stabilité de la situation financière de la commune est conditionnée par la maîtrise de ses charges de fonctionnement

1.1. – La section de fonctionnement du budget communal est globalement maîtrisée mais ne dégage qu'un autofinancement faible et irrégulier

1.1.1. – Malgré la conscience qu'a la commune de la nécessité de maîtriser ses charges de fonctionnement, ses actions concrètes peinent à être menées durablement

Les dépenses de fonctionnement ont connu une évolution erratique : baisse importante de 2004 à 2005 (- 241 MF CFP), puis croissance de 2005 à 2007 (+ 521 MF CFP), suivie d'une nouvelle baisse en 2008 (- 117 MF CFP) et enfin progression modérée en 2009 (+ 55 MF CFP). Ces évolutions sont essentiellement dues aux variations des charges de personnel sur la période contrôlée.

Les dépenses réelles de fonctionnement sont principalement constituées des charges de personnel qui ont représenté, sur la période 2004-2009, entre 64 et 68 % de leur montant total.

Depuis 2006 au moins, le vote du budget primitif est l'occasion pour la commune de mettre l'accent sur la nécessité de maîtriser les dépenses, faute de marges de manœuvre sur les recettes. Ainsi, lors du vote du budget primitif 2006, il était souligné que « *la quasi stagnation des recettes de fonctionnement impose à la commune de reconduire avec fermeté toutes les mesures de rigueur entreprises par le passé pour limiter voire réduire les dépenses de fonctionnement* ». Cette mention est reprise à l'identique lors du vote de chaque budget primitif¹. La commune reconnaît aussi que le poste "Charges de personnel" « *est la première cause d'inflation des dépenses. Il constitue une tendance "lourde" du budget communal...[d'autant que]... les économies sur ce poste sont difficiles à réaliser car les mesures de revalorisation salariale et l'effet des avancements entraînent une évolution naturelle de 3 % par an* ». Mais cette analyse n'a pas conduit à des actions concrètes, à quelques exceptions près.

¹ Lors du vote du BP 2009 (délibération n°85-2008 du 22 décembre 2008), il est ainsi reproduit que « *la quasi stagnation des recettes de fonctionnement impose à la commune de reconduire avec fermeté toutes les mesures de rigueur entreprises par le passé pour limiter voire réduire les dépenses de fonctionnement* »...

A plusieurs reprises, la commune a manifesté l'intention de ramener « *les charges de personnel ... à un ratio de 50 % à 55 % des dépenses de fonctionnement²* ». Pourtant, l'absence de mesures de redressement efficaces et durables n'a pas permis d'atteindre l'objectif fixé. Au contraire, le dispositif de départs volontaires des agents a été reconduit, avec les indemnités afférentes, le nombre de personnels permanents a été accru et le bénéfice de certaines primes a été élargi à de nouveaux agents. Ainsi, lors de l'approbation du compte administratif 2009, était présenté un tableau faisant état de onze départs volontaires et de 59 créations de postes, mouvements justifiant une augmentation de 158 MF CFP du poste "rémunération du personnel permanent" alors que dans le même temps le poste "personnel non permanent" ne baissait que de 72 MF CFP.

Les départs volontaires acceptés par la commune lui coûtent cher, les effets de ces dispositifs étant annihilés par les recrutements nombreux qu'elle réalise dans le même temps. Ainsi en 2009, les charges de personnel sont à nouveau à un point haut (1,892 milliard de F CFP CFP). Elles le resteront aussi longtemps que la commune prendra des décisions aux effets contradictoires, tendant à annuler les bénéfices qui pourraient en être attendus.

De 2004 à 2009, les charges à caractère général ont évolué d'environ 15 %. Dans cet ensemble, les charges d'énergie constituent une part prépondérante. La facture d'électricité, restée autour de 200 MF CFP de 2004 à 2007, a augmenté fortement en 2008 (264 MF CFP) pour s'établir en 2009 à un niveau moindre (239 MF CFP) mais encore élevé. L'essentiel de la consommation d'électricité (72 % en moyenne) est lié au mode de production (forages) de l'eau distribuée dans la commune.

En F CFP	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Electricité (art. 60612)	213 985 976	194 324 396	211 008 125	203 011 557	264 233 655	239 010 679
Consommation électrique des équipements hydrauliques	159 173 480	143 763 319	152 660 526	145 338 683	188 905 062	172 894 877
Proportion	74,39 %	73,98 %	72,35 %	71,59 %	71,49 %	72,34 %

La commune indique dans sa réponse que, « *malgré les décalages de mandatement des factures (2004 à 2006 puis en 2008), les frais d'électricité ne cessent de s'accroître au fil des années en raison notamment de :*

- *la diminution du quota de production d'eau de Te Oropa'a ;*
- *réseaux d'eau défectueux (fuites d'eau) ;*
- *nouveaux équipements sportifs et associatifs réalisés depuis 2003 ;*
- *l'extension et la rénovation des éclairages publics ».*

La mise en place d'un système de cartes magnétiques, à partir de 2009, a permis de conforter la réduction de la consommation de carburants qui avait commencé à décroître en 2008 (37 MF CFP) après avoir culminé à 44 MF CFP en 2007. Le montant du poste "carburants" (article 60622) n'était ainsi que de 34,1 MF CFP en 2009.

² Vote du BP 2006 et vote du BP 2009 (délibération n°85-2008 du 22 décembre 2008).

La politique d'achats, qui privilégie le moindre coût, génère des charges d'entretien importantes. C'est ainsi que la commune procède majoritairement à l'acquisition de véhicules d'occasion, au fil de l'eau, sans recensement des besoins et sans aucune cohérence quant aux modèles et aux marques. Il en résulte que l'entretien et la réparation de ce parc de véhicules très hétérogène présentent des difficultés manifestes et un coût non négligeable. La politique de gestion en flux tendu des fournitures, si elle présente un intérêt en termes de coûts de stockage, ajoute à cette première difficulté, car l'immobilisation des véhicules dans l'attente de pièces peut se prolonger et pénaliser les services. En réponse aux observations provisoires, la commune a indiqué procéder désormais au renouvellement de son parc automobile par l'acquisition de véhicules neufs. La chambre en prend acte et propose à la commune d'inscrire cette évolution dans une démarche plus globale de renouvellement à grande échelle de façon à uniformiser le parc automobile.

Malgré l'augmentation régulière de l'effectif du personnel communal et la gestion en régie des services municipaux, la commune fait appel, parallèlement et de manière croissante, à des prestations extérieures dont le coût a plus que doublé sur la période contrôlée.

En MF CFP	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Evolution
Article 615 "entretiens et réparations"	45,849	65,086	60,671	80,879	109,609	102,462	+123,5 %

« L'augmentation des prestations extérieures (gardiennage, entretien des terrains, bâtiments, climatisations, maintenance informatique...) est notamment liée aux dépenses réalisées durant la période afin de pérenniser les équipements », comme l'indique le maire en réponse aux observations provisoires.

Parmi ces prestataires, la SPEA a en charge l'exploitation, l'entretien et les réparations des installations hydrauliques, missions que ne peut assurer, par manque de compétences, un service hydraulique pourtant composé de 22 agents. La commune fait également appel à une association pour des prestations de jardinage alors qu'elle dispose d'une équipe "espaces verts", composée de sept agents³, qui assurent des travaux d'élagage et d'abattage d'arbres, ainsi que les aménagements d'espaces verts et l'embellissement de la ville.

La cellule "bâtiments et infrastructures" réunit quant à elle 41 personnes aux compétences très variées (menuiserie, soudure, électricité, plomberie, maçonnerie, conduite de travaux...). Cependant, selon l'audit DEMOS de 2006, « le recours à la sous-traitance se fait en fonction de la taille des opérations, "s'il y a des gros travaux, on sous-traite" ».

Les charges à caractère général pourraient aussi être impactées par le risque né du refus de la commune de payer ses cotisations au syndicat central de l'hydraulique (SCH) « depuis qu'elle a eu connaissance de son inactivité, soit de 1995 à 2007 ». Au 30 avril 2010, le montant des contributions dues au SCH par la commune de FAA'A pour les années 1995 à 2007 s'élève à 179 481 601 F CFP. En 2010, une provision pour risque a été inscrite au budget communal pour faire face au paiement éventuel de l'ensemble des sommes dues.

³ Selon l'état des effectifs au 31 décembre 2009, présenté au compte administratif.

La Chambre observe que, malgré la prise de conscience par la commune de la nécessité de maîtriser ses principales charges de fonctionnement, la collectivité n'a pas entrepris d'actions fortes pour y parvenir.

1.1.2. – La structure des recettes de fonctionnement connaît une légère évolution sur la période contrôlée, en faveur des produits sur lesquels la commune a une certaine maîtrise

La structure des produits de fonctionnement dans le budget communal a peu évolué sur la période 2004-2008. Si le fonds intercommunal de péréquation (FIP) constitue, plus que dans les autres communes polynésiennes⁴, la ressource principale de la commune, sa part dans les recettes de fonctionnement a un peu diminué sur la période, passant de 48,5 % à 45,2 %, du fait de sa progression (+ 9,4 %) moindre que celles des autres produits de fonctionnement (+ 17,5 %).

Le poids de la dotation globale de fonctionnement (DGF), versée par l'Etat, est plus élevé en pourcentage pour FAA'A (22,9 % en 2009) que pour la moyenne des communes de plus de 10 000 habitants de Polynésie française (20,46 %). La DGF demeure la deuxième recette de fonctionnement de la commune.

Les centimes additionnels, en forte croissance (+ 34,5 % sur la période), représentent 11 à 12 % des produits de fonctionnement. La taxe sur l'électricité est restée globalement stable dans la structure des recettes, à hauteur de 8 %, mais son produit est désormais inférieur aux produits des services et du domaine (+ 9,6 %). Restés globalement stables jusqu'en 2008, ces produits ont fortement progressé en 2009 (+ 65 MF CFP).

La commune est consciente de la fragilité de sa situation financière puisque le conseil municipal a admis que ses « *recettes de fonctionnement reposent à 70 %⁵ sur des recettes non autonomes, pour lesquelles la commune n'a aucune marge de manœuvre* ⁶ ». La commune s'est donc efforcée d'augmenter les ressources sur lesquelles elle a une maîtrise totale. Elle a ainsi décidé récemment une forte augmentation de la redevance Eau (+ 45 %) et de la redevance "Ordures ménagères" (+ 53 %), applicables au 1^{er} janvier 2009. Cette décision replace la part des produits des services et du domaine dans les recettes de fonctionnement de la commune légèrement au dessus de la moyenne observée dans les huit communes les plus peuplées de Tahiti, qui se situe à un niveau très bas.

En MF CFP	2004	2005	2006	2007	2008	2009	évolution
Redevance Eau	90,416	94,424	95,245	104,167	98,999	144,366	+59,7 %
Redevance O.M.	56,903	59,603	61,383	65,319	66,600	102,112	+79,4 %
Autres produits	57,590	79,123	56,214	64,170	59,675	43,623	-24,3 %
Total 70 (PSD)	204,909	233,150	212,842	233,656	225,274	290,101	+41,6 %

Sources : comptes administratifs

⁴ Faa'a reçoit plus de FIP que la moyenne des communes de Polynésie française (46 % de ses recettes de fonctionnement contre 41 % pour l'ensemble des communes).

⁵ 67,8 % en 2009 contre 70,4 % en 2004.

⁶ Délibération n°49/2005 du 26 décembre 2005.

Mais la commune souhaiterait s'assurer des recettes de fonctionnement plus substantielles. Par délibération n°53/2010 du 8 septembre 2010, elle a ainsi demandé à la collectivité de la Polynésie française, au titre de l'article 53 de la loi organique statutaire, l'institution d'une taxe liée à l'activité de l'aéroport au profit de la commune, destinée à compenser les nuisances induites. Compte tenu de l'assiette envisagée de la taxe⁷, le produit fiscal pour la commune serait de l'ordre de 415 MF CFP (sur la base du trafic enregistré en 2009)⁸. En réponse aux observations provisoires, le maire de Faa'a a indiqué que, dans l'hypothèse de l'institution de cette nouvelle taxe, la structure des recettes de fonctionnement de la commune s'établirait à environ 40% pour le FIP, 40% pour les recettes propres (redevances et taxes) et 20% pour la DGF.

La Chambre observe que les recettes de fonctionnement de la commune restent, en l'état actuel, fortement dépendantes des transferts et dotations même si elles s'orientent depuis peu vers d'autres ressources.

1.1.3 - La section de fonctionnement dégage un autofinancement irrégulier du fait de l'évolution erratique des dépenses

Entre 2004 et 2009, au sein de la section de fonctionnement, les recettes ont augmenté plus vite (+ 17,5 %) que les dépenses (+ 8,2 %). Les recettes ont eu une croissance régulière de 2004 à 2009, selon un rythme annuel moyen de l'ordre de 3,3 % par an, qui s'est ralenti de 2007 à 2009 (2,7 % par an contre 4,2 % par an de 2004 à 2007). Les dépenses ont connu dans le même temps une évolution erratique qui n'a pas permis de dégager un résultat positif stable d'une année sur l'autre. Le résultat a même été négatif en 2004 et 2007.

Des	2004		2005		2006		2007		2008		2009		Evolution 04/09	
	§	montant	%											
onement - Recettes		2 565 203 472		2 696 090 271		2 762 629 311		2 902 505 884		2 931 392 630		3 013 189 798	17,46%	
uits du domaine	70	204 909 579	7,99%	233 150 425	8,65%	212 842 511	7,70%	233 656 472	8,05%	225 274 569	7,68%	290 101 327	9,63%	41,58%
times additionnels	732	285 017 214	11,11%	341 652 651	12,67%	348 552 167	12,62%	340 998 944	11,75%	364 535 934	12,44%	383 274 269	12,72%	34,47%
es sur l'électricité	735	216 411 385	8,44%	225 936 812	8,38%	237 206 692	8,59%	310 853 207	10,71%	246 928 169	8,42%	245 408 761	8,14%	13,40%
ation globale de fonctionnement	741	557 313 245	21,73%	602 917 900	22,36%	625 416 586	22,64%	638 196 181	21,99%	681 262 053	23,24%	682 771 360	22,66%	22,51%
ds Intercommunal de Péréquation	743	1 243 818 469	48,49%	1 243 874 695	46,14%	1 290 398 494	46,71%	1 322 492 135	45,56%	1 347 445 597	45,97%	1 360 736 706	45,16%	9,40%
onement - Dépenses		2 656 186 498		2 415 227 402		2 596 035 981		2 936 636 610		2 819 370 213		2 874 751 077	8,23%	
rges à caractère général	011	541 699 413	20,39%	553 102 848	22,90%	562 704 835	21,68%	588 163 062	20,03%	661 321 294	23,46%	624 009 506	21,71%	15,19%
<i>Electricité</i>	60612	213 985 976	8,06%	194 324 396	8,05%	211 008 125	8,13%	203 011 557	6,91%	264 233 655	9,37%	239 010 679	8,31%	11,69%
<i>Carburants</i>	60622	27 402 379	1,03%	30 580 481	1,27%	35 577 789	1,37%	44 231 113	1,51%	37 201 703	1,32%	34 098 650	1,19%	24,44%
<i>Prestations</i>	611	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	cf. § 615
<i>Fêtes et cérémonies</i>	6232	8 107 007	0,31%	7 533 517	0,31%	9 835 201	0,38%	6 490 589	0,22%	7 592 163	0,27%	7 035 256	0,24%	-13,22%
<i>Télécommunications</i>	6262	31 472 031	1,18%	37 412 010	1,53%	31 363 584	1,21%	26 754 606	0,91%	25 757 014	0,91%	25 650 601	0,89%	-18,60%
rges de personnel	012	1 811 117 051	68,18%	1 578 237 963	65,35%	1 723 303 992	66,38%	1 998 424 698	68,05%	1 811 058 958	64,24%	1 892 180 453	65,82%	4,48%
es charges de gestion courante	65	285 646 194	10,75%	269 564 950	11,16%	297 386 924	11,46%	333 091 100	11,34%	326 032 650	11,56%	315 928 136	10,99%	10,60%
<i>Contingents & participations</i>	6554	34 527 500	1,30%	40 150 000	1,66%	46 764 000	1,80%	67 677 020	2,30%	67 387 680	2,39%	44 590 720	1,55%	29,15%
<i>Autres contributions obligatoires</i>	6558	40 300 000	1,52%	39 000 000	1,61%	0	0,00%	0	0,00%	124 255 000	4,41%	129 425 000	4,50%	221,15%
<i>Subventions (associations)</i>	6574	177 789 969	6,89%	161 807 000	6,70%	175 650 000	6,77%	202 590 792	6,90%	105 196 000	3,73%	112 970 520	3,93%	-36,46%
e (intérêts)	6611	15 181 079	0,57%	13 098 921	0,54%	10 829 197	0,42%	13 391 750	0,46%	18 111 818	0,64%	16 246 543	0,57%	7,02%
at		-90 983 026		280 862 869		166 593 330		-34 130 726		112 022 417		138 438 721	252,16%	

La commune fait observer dans sa réponse que « malgré les résultats négatifs de 2004 et 2007, [elle] a dégagé un excédent moyen de fonctionnement de 95 MF par an sur la période observée, et de 155 MF par an sur la période 2000 - 2010. L'excédent cumulé de fonctionnement s'établissait ainsi à 750,5 MF au 31/12/2009 et à 868 MF au 31/12/2010 ».

⁷ 100 F CFP pour tout passager embarqué à destination de Moorea, 500 F CFP pour tout passager embarqué à destination des autres îles de la Polynésie française, 1 000 F CFP pour tout passager embarqué vers d'autres destinations, et, sur le fret international, à raison de 65 F CFP par kg.

⁸ 419 MF CFP en intégrant le fret international à l'arrivée.

Le niveau de l'autofinancement, globalement assez irrégulier, perturbe le rythme des investissements qui ne peut qu'obéir à l'attribution des subventions ou à de nouveaux emprunts.

En F CFP	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
CAF NETTE	-126 600 210	243 163 527	119 482 906	-85 832 462	58 493 203	93 290 034	296 759 454

Sur la période contrôlée, la marge d'autofinancement courant est le plus souvent supérieure à 1, les recettes réelles de la commune permettant de couvrir les charges réelles et le remboursement en capital des emprunts. Elle a cependant été inférieure à 1 en 2004 et 2007 sous l'effet de dépenses de personnel exceptionnelles.

Le risque financier de la commune est faible à l'exception des deux mêmes années pour les raisons indiquées.

En F CFP	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Marge d'autofinancement courant (produit réel/charges réelles + remboursement en capital)	0,95	1,10	1,05	0,97	1,02	1,03	-
Encours total de la dette (au 31 décembre)	280 191 283	242 491 941	288 981 517	387 279 781	333 750 567	292 743 048	259 734 029
Risque financier (Encours total dette/CAF)	-3,08	0,86	1,73	-11,35	2,98	1,97	0,79
Fonds de roulement en fin d'exercice	815 116 270	907 717 904	1 233 685 030	622 075 250	802 759 862	861 156 466	1 174 327 626

1.2. – Les investissements restent à un niveau modeste, ne correspondant pas aux besoins de la commune

1.2.1 – Les recettes d'investissement ont été diversifiées au cours de la période contrôlée

Pour chaque exercice de la période 2004-2009, la commune a disposé de fonds globalisés d'investissement (FIP) variant de 240 à 275 MF CFP, ainsi que de subventions, notamment de la délégation au développement des communes⁹, dont le montant a substantiellement crû à partir de 2005. De 94 MF CFP en 2004, elles ont atteint 541 MF CFP en 2006 et plus de 370 MF CFP en 2007 et 2008.

Pour accroître ses capacités de financement des investissements, la commune a affecté, au cours des années 2006 à 2008, une part importante de ses résultats de fonctionnement antérieurs à la section d'investissement, à hauteur de 721 MF CFP. Les financements propres de la commune ont atteint un bon niveau pour chacun de ces trois exercices, respectivement 181,3, 398,7 et 141,3 MF CFP, soit entre 24 et 29 % des dépenses d'investissement, mais cet effort n'a pas perduré en 2009.

⁹ Arrêtés des 31 octobre 2005, 23 août 2006 et 7 décembre 2007.

La collectivité a en outre souscrit des emprunts en 2006, mobilisés pour l'essentiel de 2006 à 2008. Ce nouveau recours à l'endettement a coïncidé avec l'arrivée à échéance de plusieurs emprunts anciens, entre 2008 et 2010. Il en a résulté une réduction du remboursement annuel du capital emprunté de près de 20 MF CFP (de 55 à 35 MF CFP). Si la commune était tout à fait fondée à emprunter pour augmenter sa capacité d'investissement, compte tenu du niveau de sa dette¹⁰ et son annuité en capital, elle aurait pu aussi, au moins pour deux emprunts de faible importance, faire appel à l'autofinancement. L'excédent de fonctionnement reporté était en effet en fin d'année 2009 (affectation du solde de l'exercice 2009) de 750,5 MF¹¹.

Les derniers emprunts contractés, qui concernaient l'aménagement des stades Leverd et Ganivet (150 MF CFP), la rénovation et l'extension du réseau d'éclairage public (68 MF CFP) et l'aménagement du Fare Ihi (25 MF CFP), ont été souscrits avec des taux variables à 4,777 % alors que les taux fixes proposés étaient de 5,52 % pour 10 ans et 5,68 % pour 15 ans¹². L'effet de la variabilité a porté le taux d'intérêt de ces emprunts à 5,04 % en 2007, première annuité pour chacun d'entre eux, puis en 2008, pour la seconde annuité, à 5,894 % pour l'emprunt de 150 MF CFP et à 6,286 % pour les deux autres, soit plus que le taux fixe initialement proposé. La commune a tenu à préciser que « *le contexte de l'époque était plutôt en faveur des taux variables compte tenu de l'évolution des marchés financiers (les taux d'intérêts ne pouvaient que baisser). Les prévisions n'étant pas avérées, il est envisagé de renégocier avec la Banque de Tahiti les taux d'intérêt des contrats concernés* ».

1.2.2. – Les dépenses d'investissement, très irrégulières sur la période, se situent globalement à un niveau moyen, avec un taux de réalisation assez faible

L'effort d'investissement a été très irrégulier sur la période, les dépenses ayant fortement varié en passant notamment de 549 MF CFP en 2004 à 1 371 MF CFP en 2007 pour redescendre à un montant de 652 MF en 2009. Les dépenses d'équipement par habitant, inférieures à la moyenne des huit communes les plus peuplées de Tahiti en 2004, sont devenues supérieures de 2005 à 2007 avant de redevenir inférieures en 2008.

En F CFP	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Moyenne
Commune de FAAA							
Dépenses d'équipement brut	513 529 729	570 619 535	691 864 264	1 317 164 611	526 861 849	597 485 195	702 920 864
Population de référence	28 421	28 421	28 421	28 421	30 019	30 019	
Dépenses d'équipement brut / habitant	18 069	20 077	24 343	46 345	17 551	19 904	24 381
Huit communes de l'agglomération							
Dépenses d'équipement brut	2 794 293 757	2 634 446 100	2 912 441 431	3 787 861 889	2 918 636 002	2 753 529 197	2 966 868 063
Population de référence	138 468	138 468	138 468	138 468	143 748	143 748	
Dépenses d'équipement brut / habitant	20 180	19 026	21 033	27 356	20 304	19 155	21 176

En moyenne, sur la période, la commune de FAA'A a plus investi que les autres communes urbaines. Ce résultat n'est cependant atteint qu'en raison d'un pic d'investissement en 2007.

¹⁰ L'encours de la dette au 31 décembre 2009 (292 MF CFP) est revenu à son niveau de 2004 (280 MF CFP).

¹¹ L'excédent d'investissement reporté était quant à lui de 110,6 MF CFP.

¹² Courrier ON7 MJS / n° 12236/06/CA du 26/04/2006, de Banque de Tahiti, faisant part des conditions.

L'effort en matière d'équipement a porté sur la rénovation du réseau d'éclairage public (221,1 MF CFP de mandats émis), l'aménagement du stade Ganivet (140,4 MF CFP) et du stade Leverd (97,9 MF CFP), la réalisation de la 2^{ème} tranche des travaux de rénovation de l'adduction d'eau (408,5 MF CFP de mandats émis) et la remise aux normes et la réhabilitation de plusieurs écoles maternelles et élémentaires pour un montant global de 341,9 MF CFP.

En F CFP

INVESTISSEMENT	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Total des ressources budgétaires d'investissement = C	350 808 917	420 057 642	1 079 719 878	1 192 302 023	790 401 469	572 780 671
Total des emplois budgétaires d'investissement = D	549 146 913	608 318 877	738 974 688	1 371 016 347	580 391 063	652 822 788
Besoin de financement de la section d'investissement = D-C (+ solde des opérations pour compte de tiers)	198 337 996	188 261 235	-340 745 190	178 714 324	-210 010 406	80 042 117

Cet effort d'équipement explique une diminution de moitié du fonds de roulement entre 2006 (1 233 MF CFP) et 2007 (622 MF CFP). A la fin de l'année 2009, le fonds de roulement (861,1 MF) était sensiblement revenu à son niveau de 2004 (815,1 MF CFP).

De manière générale, le taux d'exécution des investissements reste compris entre 31 et 35 %, soit un niveau faible. Les crédits d'investissements annulés des exercices 2004, 2005 et 2009 ont été supérieurs aux mandats émis au cours de ces mêmes exercices.

L'exercice 2007 fait cependant figure d'exception notable, le taux d'exécution des dépenses d'investissement ayant atteint cette année-là un niveau convenable (63,5 %), le taux d'annulation étant très faible (4,3 %). Le suivi des projets d'investissement a été pleinement assuré pour cet exercice.

Au total, sur la période contrôlée, le taux de réalisation a été de 39,1 %.

Dans sa réponse, la commune a convenu qu'il faut « *revoir les inscriptions budgétaires en investissement en fonction de la qualité des dossiers techniques présentés et mettre en place des AP/CP pour les projets dont la durée est supérieure à 1 an* ».

En MF CFP

Investissement	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Moyenne 2004-2009 ¹³
Crédits ouverts	1599,000	1851,733	2358,811	2156,148	1686,377	1886,898	1 923,16
Mandats émis	549,146	608,318	738,974	1371,016	580,391	652,822	39,01%
Reste à réaliser au 31/12	454,532	503,551	1422,821	691,914	775,979	563,511	38,24%
Crédits à annuler	593,586	739,862	197,015	93,217	330,006	670,563	22,75%
Taux de réalisation ¹⁴	34,34%	32,85%	31,33%	63,59%	34,41%	34,60%	39,01%
Taux d'annulation ¹⁵	37,12%	39,96%	8,35%	4,32%	19,57%	35,54%	22,75%

Source Comptes administratifs

¹³ Par rapport aux crédits ouverts.

¹⁴ Mandat émis / crédits ouverts.

¹⁵ Crédits à annuler / crédits ouverts.

La chambre relève que le taux de réalisation des investissements a été significativement élevé, en 2007, lorsque la commune a reçu de nombreuses aides au financement de ses investissements (par exemple l'adduction d'eau potable ainsi que le réseau d'éclairage). Cependant, le taux de réalisation est globalement moyen sur la période sous contrôle.

Malgré l'effort accompli en matière d'investissement ces dernières années, la commune est loin de satisfaire les besoins d'équipement que requièrent ses services, notamment dans le domaine environnemental (eau, assainissement, déchets).

1.3. – L'examen comparatif des ratios place la commune de FAA'A dans une situation acceptable, à l'exception de ceux rapportant les dépenses de personnel à l'ensemble des dépenses et recettes de fonctionnement.

Comparé à la moyenne des huit communes urbaines de Tahiti¹⁶, le ratio des dépenses réelles de fonctionnement par habitant de FAA'A est en valeur absolue moindre d'environ 20 000 F CFP¹⁷ ; il est relativement stable (+ 1,3 % entre 2004 et 2009) alors que le ratio des huit communes croît sur la même période de 7,4 %. Le ratio des produits réels de fonctionnement par habitant est moindre dans les mêmes proportions mais augmente sensiblement au même rythme que le ratio moyen (11 %). L'évolution de la situation de la commune est donc favorable même si l'écart positif entre recettes et dépenses par habitant (3 700 F CFP en 2008 et 5 500 F CFP en 2009) gagnerait à s'accroître pour permettre de dégager un autofinancement plus important.

La situation de l'endettement relatif de la commune est elle aussi favorable. L'encours de la dette par habitant (11 118 F CFP en 2008) est nettement inférieur à la moyenne des huit communes de référence (27 564 F CFP). Sur la période, la situation a toujours été favorable à FAA'A, mais dans des proportions moindres. Le ratio de l'encours de la dette sur les recettes de fonctionnement (11,49 % en 2008) confirme le faible endettement de la commune par rapport à la moyenne des huit communes urbaines de Tahiti (23,1 %). Cette situation pourrait permettre à la commune de FAA'A de mobiliser des emprunts plus largement, à la condition expresse de renforcer son autofinancement annuel.

Exercices	unité	2004	2005	2006	2007	2008	2009	évolution
Dépenses réelles de fonctionnement population	XPF/hab	92 819	84 487	90 911	102 515	93 015	94 010	1,28%
Recettes réelles de fonctionnement population	XPF/hab	89 618	94 369	96 773	101 314	96 747	99 491	11,02%
Dépenses d'équipement brut population	XPF/hab	18 069	20 077	24 343	46 345	17 551	19 904	10,16%
Encours de la dette au 31 décembre population	XPF/hab	9 859	8 532	10 168	13 627	11 118	9 752	-1,08%
Dotation Globale de fonctionnement population	XPF/hab	19 609	21 214	22 005	22 455	22 694	22 745	15,99%
Dotation du FIP population	XPF/hab	43 764	43 766	45 403	46 532	44 886	45 329	3,58%

¹⁶ Cf. annexe.

¹⁷ Sauf en 2004 (-15 000 F CFP) et en 2007 (-11 000 F CFP).

Dépenses du personnel Dépenses réelles de fonctionnement	%	68,65	65,73	66,70	68,59	64,86	67,05	-2,34%
Dép. de Fonc & Remb. Dette en K Recettes réelles réelles de fonctionnement	%	104,97	90,93	95,66 %	102,98	97,99	94,97	-9,53%
Dépenses d'équipement brut Recettes réelles de fonctionnement	%	20,16	21,28	25,16	45,74	18,14	20,01	-0,78%
Encours de la dette Recettes réelles réelles de fonctionnement	%	11,00	9,04	10,51	13,45	11,49	9,80	-10,90%

Les dépenses nettes de personnel par habitant de la commune de FAA'A sont inférieures à la moyenne des communes des Iles-du-vent de plus de 10 000 habitants (62 158 F CFP contre 68 755 F CFP en 2009 et 60 473 F CFP contre 69 772 F CFP en 2010), alors même que la commune n'a délégué aucun de ses services publics. En revanche, la comparaison du ratio des dépenses de personnel par rapport aux dépenses réelles de fonctionnement de la commune avec la moyenne des huit communes urbaines de Tahiti, est moins favorable sur l'ensemble de la période, même si l'écart tend à se réduire. Evoluant entre 68,6 % et 64,9 %, il est nettement au dessus de la moyenne qui a évolué de 59,8 % en 2004 vers 63,3 % en 2008. Le poids relatif important des dépenses de personnel est confirmé par le ratio de rigidité (charges personnel + annuité/recettes réelles¹⁸) qui évolue à un niveau élevé sur l'ensemble de la période avec des « pics » en 2004 et 2007 dus à l'accroissement des indemnités du fait des dispositifs d'incitation au départ volontaire des personnels. Ces mesures n'ont pas été suivies de baisses durables de ce ratio dans la mesure où les personnels ayant quitté la commune ont été remplacés par de nouveaux agents.

montants en F CFP	2004	2005	2006	2007	2008	2009	évolution
Produits réels de fonctionnement	2 547 025 192	2 682 059 208	2 750 385 270	2 879 437 122	2 904 252 840	2 986 922 845	17,27%
Charges réelles de fonctionnement	2 638 008 218	2 401 196 339	2 583 791 940	2 913 567 848	2 792 230 423	2 838 295 218	7,59%
dont charges de personnel (montant net)	1 792 938 771	1 564 206 900	1 711 059 951	1 978 305 936	1 783 919 168	1 865 913 500	
Rigidité structurelle (charges personnel + annuité/charges réelles)	0,70	0,67	0,68	0,70	0,66	0,68	
Rigidité structurelle (charges personnel + annuité/recettes réelles)	0,72	0,60	0,64	0,71	0,64	0,65	

A l'exception de 2005 et 2009, la commune a disposé d'une capacité d'autofinancement brute par habitant moindre que celle des communes comparables des Iles-du-Vent (+ de 10 000 habitants). Sur la période, la commune dispose néanmoins, en moyenne, d'un autofinancement net plus élevé que celui de ces communes.

Le ratio fonds de roulement/habitant de FAA'A était nettement plus élevé que la moyenne des communes de plus de 10 000 habitants, mais il s'est fortement réduit en 2009 et 2010, pour devenir inférieur à la moyenne. Pourtant de nombreux investissements dans le secteur des services publics environnementaux restent à financer.

¹⁸ La rigidité est ici due essentiellement au poids des dépenses de personnel.

en F CFP par habitant	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
CAF Brute	-3 201	9 882	5 862	-1 201	3 732	4 951	10 992
Moyenne TAHITI + MOOREA (+ de 10 000 h)	1 850	6 991	6 044	5 159	4 938	2 480	5 992
CAF nette	- 4 454	8 556	4 204	-3 020	1 949	3 108	9 886
Moyenne TAHITI + MOOREA (+ de 10 000 h)	-1 481	3 944	2 138	2 954	2 837	-2 083	2 585
Fonds de roulement en fin d'exercice	49 050	67 379	62 943	67 613	68 547	54 274	39 119
Moyenne TAHITI + MOOREA (+ de 10 000 h)	27 658	37 630	39 476	38 560	41 964	39 454	41 475

Conclusions et Recommandations

La situation financière est correcte mais reste très dépendante de l'évolution des dépenses de personnel. C'est pourquoi la Chambre estime devoir faire les recommandations qui suivent :

- la commune doit alléger ses dépenses de personnel durablement pour qu'elles pèsent moins dans l'ensemble des dépenses réelles de fonctionnement et pour améliorer son indicateur de rigidité des charges de structure afin d'accroître ses marges de manœuvre ;
- elle doit assurer la pérennité de l'autofinancement indispensable en maîtrisant l'évolution de ses dépenses de fonctionnement dans un contexte où les recettes de fonctionnement stagnent ou diminuent ;
- elle doit mieux programmer les gros investissements indispensables, notamment dans les services publics environnementaux et éviter ainsi les à-coups.

2. – La gestion des ressources humaines, mal maîtrisée, obère les capacités financières de la commune

2.1. – Le niveau de la masse salariale reste très élevé

Sur la période contrôlée, la masse salariale représente entre 64 et 68 % des dépenses de fonctionnement. Les différentes décisions de gestion prises par la commune n'ont eu aucune influence sur son évolution. Les mesures ponctuelles de départs volontaires pour réduire l'effectif n'ont pas eu tous les effets attendus, le nombre d'agents restant toujours très élevé. Le rajeunissement du personnel, censé minorer les rémunérations, a été compensé par une attribution étendue des primes et indemnités.

Population 2008 30.019 hab soit 59 426 F/hab	Commune	FAAA						
	Exercices	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Moyenne 04-09
	Postes titulaires pourvus (ref. BP)	327	313	362	361	351	416	355
Charges Pers. / Postes (en FCP)	5 538 584	5 042 294	4 760 508	5 535 802	5 082 391	4 548 511	5 084 682	
Coût mensuel d'un poste titulaire	349 300	357 461	359 972	414 248	362 399	341 511	357 493	
	M14	M14	M14	M14	M14			
012		1 811 117 051	1 578 237 963	1 723 303 992	1 998 424 698	1 783 919 168	1 892 180 453	1 797 863 888
dont 641	Rémunérations du personnel	1 291 660 596	1 232 186 599	1 348 819 020	1 619 972 466	1 419 212 648	1 505 500 559	1 382 370 266
dont 6411	Personnel titulaire	1 093 573 893	1 074 445 640	1 235 583 062	1 470 438 563	1 213 910 143	1 372 539 205	1 217 590 260
dont 6413	Personnel non titulaire	198 086 703	157 740 959	113 235 958	149 533 903	205 302 505	132 961 354	159 476 897
dont 645	Charges de sécurité sociale	327 267 859	307 550 636	358 205 428	357 039 652	365 369 078	364 472 555	346 650 868
dont 647	Autres charges sociales	325 920	5 798 187	5 255 077	3 638 106	4 315 725	3 023 637	3 726 109
dont 648	Autres charges de personnel	186 185 176	27 763 741	7 834 267	13 786 074	18 953 107	10 478 902	44 166 878
dont 6218	Autre pers. Ext. au service	5 677 500	4 947 800	3 190 200	3 988 400	3 208 400	8 704 800	4 952 850
% // charges fonctionnement (source:Trésor)		67,97%	65,14%	66,22%	67,90%	63,89%	65,74%	66,14%

2.2. – L'effectif est nombreux et manque d'efficience

2.2.1. – La mauvaise identification des besoins de la commune n'a pas permis de définir un effectif théorique stable sur la période, ce qui a impliqué un recours important aux personnels non titulaires

Le personnel de la commune de FAA'A est régi par le statut du personnel communal, la Convention Collective des Agents Non fonctionnaires de l'Administration (CCANFA) et le Code du travail.

Les effectifs du personnel ont évolué comme suit :

Année	2004		2005		2006		2007		2008		2009	
	PB	Pourvus										
Postes budgétaires et postes pourvus par service												
DAF	20	18	21	17	20	15	9	9	12	7	18	15
DDESCQV	99	95	124	100	140	110	92	92	120	96	125	120
DEST	116	106	169	138	163	129	127	127	146	137	164	151
DGS	24	23	28	20	30	23	15	14	12	10	14	12
DCAB	5	4	7	1	8	2	14	14	18	8	17	16
DRH	9	8	10	9	9	8	7	7	8	7	10	9
DSPC	69	59	92	77	93	73	61	60	94	76	99	93
Titulaires	342	313	451	362	463	360	325	323	410	351	447	416
Non titulaires		79		52		87		101		97		26
TOTAL (Titulaires + Non titulaires)		392		414		447		444		448		444

PB = Postes budgétaires

Au 31 décembre 2010, la commune employait 414 agents permanents et 34 temporaires, soit un total de 448.

Le nombre d'agents permanents de la commune a connu une évolution erratique sur la période, avec notamment deux fortes « poussées » entre 2004 et 2005 (+ 49 agents titulaires) et entre 2008 et 2009 (+ 65 agents). A l'inverse, ce nombre s'est contracté en 2007 par rapport à 2006 (- 37). Ces variations traduisent une gestion à court terme des effectifs ainsi qu'une absence de maîtrise des emplois.

L'augmentation importante du nombre d'agents titulaires (+ 65) entre 2008 et 2009 est due principalement à la titularisation d'agents non titulaires (- 71 sur la même période).

Dans sa réponse, la commune a indiqué que certaines titularisations avaient pour but d'en « faire bénéficier un grand nombre de familles nécessiteuses ».

Les données globales masquent des réalités bien différentes selon les services. Ainsi, le nombre de postes budgétaires à pourvoir et effectivement pourvus à la direction des affaires financières connaît une baisse manifeste depuis 2004. Entre 2004 et 2007, le nombre d'agents de recouvrement employés comme titulaires (catégorie C) est passé de 7 à 1.

On peut également relever la forte variation de l'effectif du cabinet du maire (de 1 à 16 entre 2005 et 2009). En 2005 et 2006, il ne comprenait qu'un ou deux agents. L'augmentation en 2007 (de 2 à 14 agents) est en partie due à l'embauche de 5 journalistes, dépendant directement du cabinet du maire.

La direction des services techniques est la seule qui a vu son effectif augmenter significativement, notamment par le renforcement de la sous-direction Environnement et Espaces Verts (+ 19 postes ouverts et + 20 pourvus), mouvement qui touche quasi-exclusivement la collecte des déchets ménagers (+ 9 éboueurs et + 9 chauffeurs).

La commune a été interrogée sur l'existence d'un tableau de bord de suivi du personnel, document faisant état d'une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. En mars 2010, celui-ci était « en cours d'élaboration ». En mars 2011, il est « toujours en cours d'élaboration avec le nouveau logiciel SEDIT MARIANNE ». La commune a toutefois tenu à préciser : « Actuellement, tout besoin en personnel formulé par les services fait l'objet d'une analyse approfondie en comité (élus, directions, DRH), et la réorganisation des services ou le redéploiement des effectifs existants est privilégiée à tout recrutement externe. Par ailleurs, un projet de restructuration est en cours en vue de mutualiser les moyens compte tenu des compétences nouvelles conférées aux communes, de la baisse du FIP et du poids encore trop important des charges de personnel dans le budget de fonctionnement ».

2.2.2 – Le plan de formation ne correspond manifestement pas aux besoins, lesquels sont mal définis

Si la commune a pris la mesure de certains enjeux communaux et carences de son administration pour élaborer des plans de formation de plus en plus consistants, la multiplication des actions de formation qui en résulte est intervenue de façon peu rationnelle.

L'accroissement du nombre de formations et la densification des thèmes de stage n'ont pas été suivis par une augmentation de la demande. Au stade de la réalisation du plan annuel de formation, l'écart entre le prévisionnel et le réalisé peut s'avérer important selon les années. Ainsi en 2005, 27 formations étaient prévues mais seules 11 ont été réalisées. En 2008, 44 formations étaient prévues pour 21 effectives. Le décalage entre le plan de formation et sa réalisation effective s'accroît pour atteindre en 2009 des proportions importantes. Sur 61 actions de formations prévues, seules 28 se sont tenues. Elles ont concerné 49 agents contre 455 recensés dans les prévisions initiales.

Dans sa réponse aux observations provisoires, le maire a indiqué qu'« *il n'est pas toujours aisé de faire coïncider les disponibilités des organismes de formation avec ceux des agents et des contraintes de continuité du service public* »

La seule conséquence positive de cette évolution est que le coût direct des formations a été divisé par deux en deux ans, passant de 9,317 MF CFP en 2007 à 4,686 MF CFP en 2009.

Si l'offre de formation augmente, elle ne semble pas s'adapter correctement à la demande. Les causes de cette réalisation incomplète des plans sont multiples :

- indisponibilité de certaines formations spécifiques : « *formation cuisine, certaines formations pompier* » (selon le bilan 2008), « *certaines demandes de formation n'ont trouvé aucune proposition de la part des prestataires consultés* » (selon le bilan 2009¹⁹) ;
- report de la formation en N+1 ;
- raisons budgétaires, « *par souci de maîtrise des dépenses du budget formation* » (selon les bilans 2005, 2006 et 2009).

L'inadéquation entre les besoins et l'offre est particulièrement manifeste en ce qui concerne la répartition des formations entre filières administrative et technique. Ainsi, le bilan de réalisation du plan de formation 2008 mentionne que les pourcentages respectifs des deux filières dans les effectifs du personnel et le nombre des formations sont inversement proportionnels²⁰. Ce point négatif est repris à l'issue du plan de formation 2009, le bilan mentionnant que « *l'orientation à vocation administrative des formations laisse peu de place à des formations plus techniques* ».

Un grand nombre d'actions de formations sont suivies hors plan de formation. Ce fut notamment le cas en 2006. Les formations hors plan représentaient un nombre de stagiaires et un volume horaire (heures de stage x nombre de participants) plus importants que les actions prévues dans le plan (respectivement 95 agents contre 51 et 57 000 heures contre 31 824). L'établissement d'un plan de formation peut ainsi s'avérer dérisoire et vain.

¹⁹ Le même document précise : « *Si le système de la consultation a un aspect prévisionnel intégré à un calendrier, il n'en demeure pas moins que la consultation pour une prestation « à la carte » n'a pas trouvé un écho favorable dans les réponses des prestataires puisque la plupart d'entre eux ont répondu par des propositions au forfait. Ceci nous oblige à trouver des candidats supplémentaires alors que nos besoins sont inférieurs au forfait* ».

²⁰ « [...] le personnel à vocation administrative représente 24 % de l'ensemble du personnel alors que le personnel à vocation technique [en] représente 76 %. Or ce même rapport est totalement inversé lorsqu'on regarde la réalisation du plan de formation 2008 dans le détail puisque 24 % des stagiaires ont bénéficié d'une formation du personnel orientée vers le technique alors que 76 % des stagiaires étaient sur des formations à vocations administratives ».

Parmi les recommandations formulées à la suite du plan de formation 2009, il est notamment fait état de la nécessité de « *donner des priorités aux actions de formation afin de pouvoir effectuer un choix optimal face à une longue liste de demandes* ». Cette priorisation doit être réalisée au plus vite.

2.2.3. – Les conclusions générales d'un audit, mettant en évidence des dysfonctionnements de l'administration communale, n'ont pas reçu une réponse appropriée de la part de l'ordonnateur

La commune a communiqué une synthèse - Bilan audit personnel 2006 – réalisée par la société DEMOS. Cet audit de 2006 était très sévère sur plusieurs points en mettant notamment en exergue le dysfonctionnement manifeste des services de police et des sapeurs pompiers.

Selon cet audit, le management de la brigade de police représentait une difficulté sérieuse : « *L'exemplarité des chefs ne semble pas démontrée* », de même que leur compétence et leur crédibilité. Après avoir souligné l'existence de problèmes relationnels et une profonde démotivation des agents, les conclusions de l'audit faisaient le constat d'un manque « *d'encadrement digne de ce nom* ». Dans sa réponse aux observations provisoires, la commune a indiqué que les cadres concernés ont changé d'affectation et que ce « *travail de restructuration du service de police municipale se poursuit en 2010 et 2011, avec la mise en place de groupes de travail sur l'organigramme, les fiches de poste, l'emploi du temps des équipes et le règlement intérieur du service* ».

En ce qui concerne le service incendie, il était relevé la nécessité de « *faire respecter la discipline chez les pompiers* » et notamment de « *remettre le service en cohérence avec sa mission* ». Il y était également relevé une carence d'autorité, engendrant une réelle démotivation, ainsi qu'une occupation partielle des agents, permettant à certains de s'adonner à des pratiques illicites. Dans sa réponse aux observations provisoires, la commune a indiqué que l'instauration d'un cadre disciplinaire s'est faite dans des circonstances difficiles et s'est traduite par l'adoption récente d'un règlement intérieur de service (mai 2011). Après un an et demi de vacance de poste, le nouveau chef de service, arrivé en novembre 2010, ne dispose à l'heure actuelle que d'une faible expérience en management.

D'une manière générale, il ressortait de ce rapport d'audit trois constats principaux :

- le management défaillant et le déficit qualitatif de l'encadrement ont des conséquences non négligeables sur le fonctionnement des services communaux ; de manière non exhaustive, l'audit évoque l'existence d'une équipe de direction « *disparate* », dans laquelle certains membres « *sont contestés par beaucoup de services* » et où « *certaines directeurs ne connaissent pas leur métier* ». L'audit déplore le « *déficit de culture de management* », la « *démotivation* » et le « *laxisme général* » ;

- une carence de l'autorité au sein des services est observée, qui jette un discrédit général sur l'équipe de direction ; l'autorité est notamment largement altérée par l'absence de suivi disciplinaire ; il est ainsi fait le constat récurrent, parfois appuyé d'anecdotes cocasses, d'une absence de traitement des dérives trop caractérisées qui « *déstabilise les équipes sur les terrains et décrédibilise les managers* » ; dans le même esprit, il est évoqué que « *certaines manquements ou écarts de conduite graves attendent des décisions disciplinaires qui ne sont pas prises* » et que des dossiers disciplinaires ont été préparés et étayés mais « *ne sont pas tranchés en final* ». En réponse aux observations provisoires, la commune a souhaité indiquer que « *sur 40 demandes de sanctions en 2008, 23 dossiers ont abouti, contre 27 et 19 en 2009, et 32 et 18 en 2010* ».

- la faible optimisation des horaires de travail des agents de la commune est pointée du doigt au travers d'exemples nombreux. Outre les pompiers, le cas des gardiens qui auraient « *développé des activités parallèles privées, directes ou indirectes, de gardiennage* » ou des chauffeurs de bus qui « *travaillent moins de 50 % de leur temps* » mais décomptent cependant des heures supplémentaires, sont cités à titre d'exemple.

Les conclusions générales de cet audit de 2006 sur le déficit managérial de l'administration communale n'ont pas été suivies d'effet. La commune de FAA'A n'y a répondu que tardivement et partiellement.

En ce qui concerne la formation des cadres, la commune répond que « *plusieurs formations en management ont été mises en place depuis 2003, en vue de développer les capacités managériales des différents responsables d'équipe, d'assurer le maintien d'un bon climat et de développer la motivation des collaborateurs* » et que, par ailleurs, un séminaire portant sur la manière de manager avait été mise en place en mars 2010. Dans les faits, la seule formation organisée en 2004 et 2005 n'a concerné que la conduite de l'entretien annuel. En 2006, une formation au projet de gestion de ressources humaines n'a intéressé qu'un seul cadre. En 2007, une seule des deux formations visant à « *connaître et mettre en pratique les éléments qu'un leader d'équipe doit posséder* » a été mise en place. Elle a concerné douze cadres pendant 16 heures. En décembre 2008, un séminaire réservé aux cadres a été mis en place. L'année suivante, rien n'a été organisé.

En ce qui concerne le traitement disciplinaire, la commune a fait part de son impossibilité de revenir sur les dossiers disciplinaires évoqués « *en raison de la prescription des délais d'instruction* ». Elle précisait toutefois : « *Une note de service sera adressée aux chefs de service afin de transmettre des faits précis et infaillibles à la DRH avant toute instruction de sanctions disciplinaires* ». Cinq ans après les conclusions de l'audit, aucune réponse claire et complète n'est donc intervenue.

La Chambre relève la faible implication de la commune de FAA'A dans le domaine de l'amélioration de l'encadrement et du traitement disciplinaire des agents, dans un contexte de gestion de ressources humaines fortement dégradé. En réponse aux observations provisoires, le maire de la commune a indiqué qu'une récente « *note de service n°64/2010 a (...) été adressée aux responsables hiérarchiques au sujet des rapports circonstanciés, qui étaient souvent incomplets (heure et lieu non précisés, pièces justificatives manquantes...)* ».

2.3. – Les rémunérations comportent un régime de primes et indemnités progressivement étendu à de nombreux agents

Le régime des indemnités et primes a été complété et étendu à un nombre élargi de bénéficiaires. Les différentes instaurations et extensions de primes et indemnités représentent depuis quelques années un coût croissant que la commune doit supporter.

2.3.1. – L'augmentation du nombre de bénéficiaires de la prime de sujétion et de la prime d'astreinte à domicile

L'extension du nombre des bénéficiaires de la prime de sujétion représente un coût important pour la commune.

Initialement, deux délibérations de 2001 réservaient à quatre bénéficiaires seulement le versement d'une prime de sujétion²¹. La délibération n°62-2001 instituait, à la demande des intéressés, « *une prime de sujétion attachée à la fonction de chef de brigade de police municipale et de celle d'adjoint au chef de brigade municipale, en compensation des heures majorées ainsi que des heures supplémentaires effectuées en soirée, en week-end, en jours fériés et jours chômés* ». La délibération n°63-2001 instituait, quant à elle, la même prime « *attachée aux fonctions de médecin communal et de directeur des services techniques, afin de promouvoir la mission de service public attachée à leurs activités professionnelles municipales* ».

La prime de sujétion a fait, par la suite, l'objet d'une large extension, au point de représenter un complément de salaire non négligeable pour environ 10 % des agents de la commune. La délibération n°29-2006, portant attribution d'une indemnité de sujétion à certains agents communaux, prévoyait ainsi que 43 agents puissent en bénéficier pour un coût total annuel estimé à 61,7 MF CFP. Une étude comparative avait été menée avec les exemples de PUNAAUIA et ARUE, communes pour lesquelles le versement de la prime de sujétion représentait alors respectivement 13,950 MF CFP et 22,801 MF CFP.

En mars 2011, 38 agents bénéficiaient de cette prime à FAA'A pour un montant mensuel de 2,188 MF CFP, soit 26,259 MF CFP en base annuelle. En réponse aux observations provisoires, la commune a indiqué que « *la prime de sujétion a été étendue à l'ensemble des postes à responsabilité par mesure d'égalité, sur la même base de calcul que celle fixée en 2001 pour 4 agents, les élus n'ayant pas voulu remettre en cause les avantages acquis par ces 4 agents malgré leur coût* ».

La prime d'astreinte à domicile a été créée « *au profit exclusif du personnel du Service Hydraulique chargé de la surveillance du réseau de production* » par délibération n°05-98 du 30 mars 1998²². Cependant, la délibération n°06-2005 du 23 mars 2005 a également créé une autre indemnité d'astreinte à domicile attachée « *au profit exclusif des chauffeurs de la Cellule Engins Lourds du Service Atelier Mécanique* » et ceci « *pour permettre la mise à disposition rapide de chauffeurs de la cellule [...] pour des interventions urgentes en dehors des horaires réglementaires* »²³. Cette seconde indemnité d'astreinte à domicile est attribuée en mars 2011 à trois agents. Le versement de cette prime représente environ 7,5 MF CFP par an.

2.3.2. – Des primes diverses, initialement destinées aux pompiers, agents de police et gardiens, ont été étendues à d'autres agents et versées aux non-titulaires

²¹ Les modalités de calcul de cette prime étaient les suivantes : salaire horaire de base x 25 % x 50 heures pour le chef de brigade de police municipale et son adjoint, salaire horaire de base x 100 % x 50 heures pour le médecin communal et le directeur des services techniques.

²² Initialement fixée à 10 % de la majoration du salaire de base réel mensuel augmenté de la prime d'ancienneté et plafonnée alors à 15 000 FCP, elle a été relevée, par délibération n°9-2001 du 18 janvier 2001, à 15 % de la majoration du salaire de base réel mensuel augmenté de la prime d'ancienneté et plafonné à 50 000 FCP toujours au profit exclusif du personnel du Service Hydraulique.

²³ Cette indemnité a également été fixée à 15 % de la majoration du salaire de base réel mensuel, augmenté de la prime d'ancienneté et plafonnée à 50 000 F CFP.

La délibération n°43-2002 du 12 septembre 2002 accorde des indemnités de risque, de panier et de nuit (et jours non ouvrables) à tout employé permanent ou temporaire exerçant les fonctions de pompier, agent de police ou gardien des brigades d'incendie et de police.

L'indemnité de risque, fixée initialement à 15000 F CFP par personne et par mois, visait à compenser les sujétions éventuelles auxquelles s'exposaient ces agents. L'incidence de cette indemnité sur les dépenses annuelles 2002 était estimée à 9 450 000 F CFP. La délibération n°25-2003 du 26 juin 2003 a institué à compter du 1er janvier 2003 une indemnité de risque attachée à la fonction de conducteur de travaux, de chef d'équipe et de plombier du service hydraulique. Son incidence budgétaire annuelle était évaluée à 4 MF CFP. L'augmentation du nombre d'agents au sein de la Direction de la Sécurité et de la Protection Civile a finalement porté le total des montants versés à 18,2 MF CFP (prévus en 2011) auprès de 101 agents bénéficiaires de l'indemnité de risque, soit plus d'un quart du personnel de la commune.

L'indemnité de panier était instaurée conformément à l'article 24 de la convention collective ANFA et à la délibération n°28-89 pour « *indemniser le personnel dont le travail exige le maintien en service au moment des repas du midi et du soir* ». Elle était fixée à deux heures de SMIG par jour ouvré, et devait s'élever pour l'exercice 2002 à 11,64 MF CFP. En mars 2011, cette prime de 37 258 F CFP par mois est versée à 65 agents, soit en base annuelle environ 29 MF CFP.

L'indemnité de nuit et jours non ouvrables est appliquée conformément à l'article 27 du code du travail applicable en Polynésie française, avec majoration de 15 % du salaire horaire. Son incidence financière annuelle était évaluée en 2002 à environ 9,8 MF CFP. En mars 2011, les 37 bénéficiaires ont perçu un total de 1,260 MF CFP, soit en base annuelle 15,1 MF CFP.

Les estimations initiales sont donc ainsi dépassées pour chacune de ces indemnités. Outre l'accroissement du nombre d'agents recrutés dans les catégories concernées, le poids croissant et supérieur aux prévisions de ces primes provient d'une volonté d'élargir leur octroi à partir de 2006.

En mai 2006, la commune avait recruté huit candidats pour occuper des postes d'auxiliaire de sécurité. Par délibération n°31-2006 du 29 juin 2006, le conseil municipal procéda à l'extension des dispositions de la délibération n°43-2002 aux agents occupant ces fonctions d'auxiliaires de sécurité à compter du 1^{er} juillet 2006, après que la Subdivision des Îles-du-Vent, par lettre n° HC 1312/IDV/bw du 12 juin 2006, eut fait savoir que « *la fonction d'auxiliaire de sécurité n'est pas assimilée à celle d'agent de police et par conséquent, ils ne peuvent bénéficier des dispositions de l'article premier de la délibération* ».

L'état du personnel permanent de la commune en février 2010 fait désormais état de 16 auxiliaires de sécurité. Les différentes primes représentent en moyenne 34 % de leur traitement total. Pour les 25 sapeurs-pompiers, elles représentent 37,8 % du traitement total. Pour trois d'entre eux, les primes sont supérieures au salaire de base.

Au total, parmi les emplois permanents, 120 agents perçoivent mensuellement, hors primes d'ancienneté, plus de 50 000 F CFP de primes et indemnités et 16 agents plus de 100 000 F CFP. En intégrant les primes d'ancienneté, 46 agents perçoivent mensuellement plus de 150 000 F CFP de primes et indemnités.

La Chambre observe que l'élargissement progressif des primes et indemnités fait supporter à la commune un coût croissant qu'elle n'a jamais été en mesure d'évaluer correctement. Au regard du nombre de bénéficiaires, cette dérive conduit à s'interroger sur le caractère réellement spécifique des activités ouvrant droit à l'indemnisation et, de fait, sur la légitimité des avantages consentis.

2.4. – La commune persiste à alourdir ses dépenses en reconduisant des dispositifs de départ volontaire coûteux, inefficaces et injustifiés

La commune a mis en place des plans de départ volontaire en 1999, 2003-2004, 2006-2007, 2008-2009 et 2010 par des délibérations successives. Depuis 2002, 159 agents ont perçu un total de 640 MF CFP soit environ 4 MF CFP par agent.

Délibérations	Demande avant le	Limite de la période de validité	Nb d'agents concernés	Montant global (En MF)	Indemnité moyenne par agent (En MF)
N°07-99 du 21 janvier 1999 ²⁴			81		
N°74-2002 du 21 décembre 2002	31/03/2003	Non précisé	63	235	3,73
N°53-2005 du 26 décembre 2005 ²⁵	31/12/2006	31/12/2007	59	234	3,96
N°50-2008 du 28 août 2008	30/09/2008	31/12/2009	11	42,5	3,86
N°60-2010 du 8 septembre 2010	31/10/2010	31/12/2010	26	128,5	4,94

Le dernier dispositif pour 2010 avait été estimé sur la base de 11 départs et d'un coût de 50 MF CFP correspondant à une indemnité moyenne de 4,54 MF CFP. Les départs ont été bien plus nombreux (26), pour un coût total de 128,5 MF CFP.

Dans sa réponse aux observations provisoires, la commune a fourni des éléments différents de ceux précédemment communiqués à la Chambre. Elle indique que « *la DRH recense 152 agents depuis 2002 pour un montant brut de 562 500 000 F CFP, soit 3.7 MF par agent* » et qu' « *il avait été prévu 11 départs en 2009 pour un coût de 50 MF CFP, et 26 départs en 2010 pour un coût de 118 MF CFP* ».

Ces mesures, reproduites selon le même format lors de la mise en place de chaque dispositif, donnent droit à l'ouverture d'un régime indemnitaire versé en une tranche au bénéficiaire, dès la date effective de cessation volontaire d'activité. Cette indemnité brute est calculée de la façon suivante : (dernier salaire brut²⁶ / 2) X nombre d'années d'ancienneté, arrondi au nombre entier le plus proche.

Les délibérations successives correspondant à ces plans de départ volontaire comprennent un considérant identique, entre les visas et l'article 1^{er} du texte, faisant état de « *la nécessité de procéder, au niveau du poste de dépense le plus élevé du budget (frais de*

²⁴ Complétée par la délibération n°11/99 du 31 mai 1999.

²⁵ Complétée par la délibération n°55-2005 du même jour.

²⁶ Salaire brut ANFA= salaire de base + prime ancienneté ; salaire brut fonctionnaire = salaire de base + supplément familial + complément de solde.

personnel), à des mesures d'économie nécessaires à l'amélioration de la situation financière de la commune ».

Les rapports de présentation successifs qui accompagnent ces délibérations tentent donc de justifier les décisions à prendre par les économies qu'elles peuvent engendrer à terme.

Le rapport de présentation de la délibération n°53-2005 du 26 décembre 2005 relève ainsi qu'à la suite de la mise en place du dispositif de 2003 – 2004, 63 agents ont bénéficié du dispositif de départ volontaire pour un coût de 235 MF CFP, alors que la commune procédait à 68 embauches : *« en raison de la continuité du service public et face aux activités des services qui ne cessent d'augmenter, la Mairie a recruté 68 agents supplémentaires pour faire face à un manque d'effectif latent. Par conséquent, l'effet attendu de ce 2^{ème} plan de départ ne sera effectif qu'en juin 2006 ».*

Le même type de constat est développé dans le rapport de présentation de la délibération n°60-2010 du 8 septembre 2010 où il est indiqué : *« Ces plans de départ ont permis de rajeunir le personnel communal et de réduire en conséquence les dépenses de personnel. En effet, les départs volontaires n'ont pas été remplacés systématiquement mais ont conduit à une optimisation de l'organisation des services et à une modernisation des équipements, et le recrutement en vue de combler un besoin en effectif réel coûte moins cher à la collectivité en terme d'ancienneté. Ainsi, bien que les effectifs aient augmenté de 11 agents entre décembre 2009 (422) et juin 2010 (433), la commune a réalisé une économie de 19 500 000 F CFP sur sa masse salariale. En effet, les émoluments des 11 agents inscrits au plan de départ volontaire de l'année 2009 s'élevaient à 65 500 000 F CFP alors que les 22 agents recrutés en 2010, dont 11 sapeurs pompiers, 1 chauffeur et 3 éboueurs, coûtent 46 000 000 F CFP ».*

Cependant, cette logique va très naturellement se heurter dans le temps au nécessaire avancement et au versement de la prime d'ancienneté et d'indemnités diverses à ces nouveaux agents dont le coût pour la commune va ainsi devenir supérieur.

La commune n'impose aucune condition d'âge ni d'ancienneté aux agents pouvant bénéficier de ces mesures. Inlassablement, il est énoncé à chaque renouvellement du dispositif qu' *« un plan de mesures incitatives à la cessation volontaire d'activité au sein des services municipaux de la commune est mis en place. Le bénéfice de cette disposition [est] ouvert à tout le personnel communal sans distinction d'âge, de catégorie et de statut professionnel ».* La collectivité rappelle néanmoins qu'elle tient compte de la possibilité qu'elle a *« de rompre le contrat de travail d'un salarié répondant aux conditions de mise à la retraite telles que définies par l'article 1er de la délibération n°2003-21 APF du 6 février 2003 organisant le départ et la mise à la retraite du travailleur salarié ».*

Une évaluation préalable du nombre d'agents concernés et l'estimation d'un coût sont produits à l'appui de chaque délibération renouvelant le dispositif. Cette démarche globale ne

permet cependant pas d'apprécier les différentes situations individuelles qu'elle recouvre et n'exonère pas la commune d'effectuer une analyse a posteriori du dispositif. En 2005, l'évaluation préalable avait permis de recenser 42 agents intéressés pour un coût estimé à 155 MF CFP. Le dispositif a bénéficié de manière effective à 59 agents pour un coût de 234 MF CFP.

Si les chiffres présentés lors des délibérations font apparaître des gains financiers potentiels, il n'en demeure pas moins qu'aucune évaluation ex-post du dispositif, n'a jamais été entreprise.

Quelques bribes de réflexions et d'orientations peuvent néanmoins être discernées, même si elles n'ont pas toujours été concrétisées. Ainsi, à la suite du plan de départ 2006-2007 et à l'occasion de l'approbation du plan 2008-2009, il était indiqué : « *Ce plan de départ [2006-2007] a permis de réduire les effectifs de la mairie de FAA'A de 458 agents en décembre 2007 à 421 en juillet 2008, soit une baisse de 37 agents, de rajeunir le personnel communal et de réduire en conséquence les dépenses de personnel. En effet, les départs volontaires ne sont pas remplacés systématiquement mais doivent conduire à une optimisation de l'organisation des services et à une modernisation de leurs équipements* ». A titre d'exemple, « *pour la collecte des déchets, à activités constantes, le remplacement des camions à benne, qui nécessitent 4 éboueurs et 1 chauffeur, par des BOM (bennes à ordures ménagères) utilisant 2 éboueurs et 1 chauffeur, devrait permettre une réduction intéressante des effectifs de ce service* ».

Au 31 décembre 2007, la commune employait 37 éboueurs (15 titulaires et 22 en CDD). Au 31 décembre 2009, elle employait toujours 37 éboueurs (26 titulaires et 10 en CDD). L'optimisation du service, telle qu'elle avait été souhaitée, n'était donc pas intervenue, la commune s'étant bornée à titulariser une douzaine de CDD.

A travers les années, la méthode reste inchangée, au point de rendre la présentation des dispositifs quasi identique, comme en témoignent notamment les rapports de présentation des délibérations n°53-2005 et n°50-2008.

Le dispositif apparaît faiblement incitatif, dans la mesure où il intègre à chaque fois une clause prévoyant le versement de l'indemnité pour les agents pouvant être mis à la retraite d'office : « [les dispositions] *s'appliqueront d'office à tout salarié répondant aux conditions de mise à la retraite telles que définies par l'article 1er de la délibération n° 2003-21 APF du 6 février 2003* »²⁷. Or selon l'article 1^{er} (Conditions relatives au départ et à la mise à la retraite du travailleur salarié) de cette délibération, « *la mise à la retraite s'entend de la possibilité donnée à l'employeur de rompre le contrat de travail d'un salarié dès lors que celui-ci :*

- *est âgé de 60 ans au moins et qu'il réunit les conditions d'une durée d'assurance nécessaire à la liquidation des droits à la retraite au taux plein de la tranche dite "A" du régime de retraite des travailleurs salariés de Polynésie française ;*

- *ou est âgé de 65 ans et qu'il réunit les conditions d'assurance ouvrant droit à une pension de retraite de la tranche dite "A" du régime de retraite des travailleurs salariés de Polynésie française ;*

²⁷ Lors du vote de la délibération n°50-2008, les mesures incitatives sont reconduites « *en tenant compte par ailleurs de la possibilité pour l'employeur de rompre le contrat de travail d'un salarié répondant aux conditions de mise à la retraite telles que définies par l'article 1^{er} de la délibération n°2003-21 APF du 6 février 2003 organisant le départ et la mise à la retraite du travailleur salarié* ».

- ou s'il réunit les conditions d'âge prévues le cas échéant par la convention ou l'accord collectif ou le contrat de travail dans la mesure où ces conditions sont plus favorables pour le salarié ».

Ainsi, dans une des trois situations susmentionnées, les agents qui sont assurés que la commune, pourtant en droit de mettre fin à leur contrat de travail, ne le fera pas et qu'ils bénéficieront ainsi des avantages du dispositif, peuvent ne pas être incités à anticiper leur départ compte tenu de l'existence de cette garantie.

Enfin, chacune des délibérations contient un article suivant lequel le maire assure le financement du dispositif par tout moyen. Il est ainsi indiqué dans chaque délibération que « le maire est autorisé à solliciter le concours de tous organismes de crédits ou du Comité de Gestion du FIP en vue de l'ouverture de la ligne de trésorerie nécessaire à l'accomplissement de cette opération ».

La Chambre recommande à la commune de réexaminer les conditions de mise en œuvre de cette politique coûteuse, sans effets probants sur la restructuration de ses effectifs, ne consistant finalement qu'à gratifier certains de ses agents, qui bénéficient alors d'un effet d'aubaine et d'une indemnité difficilement justifiable. Cette recommandation expresse est d'une portée d'autant plus élevée que la commune, qui n'a fixé aucune limitation à son dispositif, tant en termes d'ancienneté, d'âge ou de statut, se trouve exposée au choix individuel de ses agents. De surcroît, les effets de ces mesures n'ont pas été correctement estimés a priori et nullement évalués a posteriori. L'approbation de tels dispositifs ne s'est jamais accompagnée d'une réflexion sur le nécessaire redimensionnement ou réajustement des services et sur leur intérêt social et financier.

3. – Le régime de subventionnement des associations s'est amélioré, mais mérite d'être revu en ce qui concerne les écoles publiques

3.1. – La répartition des subventions est moins concentrée depuis 2008

Sur la période contrôlée, la commune de FAA'A a octroyé annuellement une moyenne de 107,5 MF CFP de subventions à diverses associations, représentant environ 4 % de ses charges globales de fonctionnement.

En 2004 et 2005, deux associations, Te Reo Tefana (radio locale) et Taaretu (comité des fêtes), percevaient 90 % de ce montant. Les subventions de ces associations ont évolué à la baisse à partir de 2008, ce qui a permis d'accroître la part des autres associations subventionnées, notamment les associations sportives ou de jeunesse.

NOM DE L'ASSOCIATION	En F CFP							Moyenne
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Cumulé 2004-2009	

TE REO TEFANA	50 800 000	50 000 000	50 000 000	58 000 000	30 000 000	45 000 000	283 800 000	47 300 000
TAARETU	45 000 000	30 000 000	35 500 000	51 000 000	39 500 000	41 570 000	242 570 000	40 428 333
AUTRES ASSOCIATIONS	10 200 000	9 807 000	23 650 000	18 607 000	35 696 000	26 400 520	124 360 520	20 726 753
TOTAL	106 000 000	89 807 000	109 150 000	127 607 000	105 196 000	112 970 520	650 730 520	108 455 087
Variation en %	n / n-1	-15,28%	21,54%	16,91%	-17,56%	7,39%		
Autres charges de gestion courante (65)	285 646 194	269 564 950	297 386 924	333 091 100	326 032 650	315 928 136	1 827 649 954	365 529 991
% subventions / autres charges de gestion courante	77,79%	70,27%	81,36%	82,21%	75,48%	79,87%	78,01%	65,01%
Charges de fonctionnement global	2 656 186 498	2 415 227 402	2 596 035 981	2 936 636 610	2 819 370 213	2 864 562 171	16 288 018 875	3 257 603 775
% subventions / charges de fonctionnement global	8,37%	7,84%	9,32%	9,32%	8,73%	8,81%	8,75%	7,29%

3.2. – L’attribution des subventions est soumise à des procédures rigoureuses

Faisant écho aux observations antérieures de la Chambre sur le contrôle des associations²⁸, la commune a décidé de réformer en profondeur ses procédures de subventionnement public à partir de 2005.

Une première procédure a ainsi été définie dans le cas où le montant de la subvention atteint 30 % du budget de fonctionnement de l’association. Cette procédure comprend cinq étapes qui correspondent à « trois filtres techniques » (instruction par divers services municipaux, notamment le service Animation), à la demande d’avis des membres de la commission DESCQV²⁹ et, in fine, la décision des membres du conseil municipal sur le dossier qui lui est soumis.

Une seconde procédure, appliquée depuis novembre 2008 dans le cadre du projet éducatif local (PEL) de la commune, obéit à un autre processus d’instruction. Dans ce cadre, le montant demandé est accordé en fonction de la cohérence du projet avec le PEL.

Selon la commune, cette seconde procédure « *laisse peu de chance à l’improvisation ou à l’arbitraire, car le comité de pilotage PEL est constitué d’élus du conseil municipal, de représentants des autres bailleurs de fonds (CUCS, EPAP, ministère Jeunesse et Sport) et de représentants de la société civile qui veillent à la bonne utilisation des financements, à la réalisation des projets et à leur cohérence à moyen et long terme* ». Les cinq étapes d’analyse sont quasiment identiques à celles de la procédure précédente³⁰.

Aujourd’hui, les subventions de la commune sont attribuées selon l’une ou l’autre de ces deux procédures. Pour être instruit, le dossier de demande de subvention doit être constitué d’une douzaine de documents (statuts, numéro Tahiti, bilan financier et moral N-1...).

²⁸ Rapport d’observations définitives du 2 août 2004.

²⁹ Développement éducatif, social, culturel et de la qualité de la vie.

³⁰ L’instruction par le comité de suivi et le comité de pilotage du PEL remplace l’instruction par le chef du service Animation.

L'évaluation de chaque demande se fait sur la base d'indicateurs objectifs et subjectifs comme l'approbation des objectifs de l'association, l'implication dans les actions communales, la promotion de la commune, le dévouement et l'intérêt porté à la population, l'effort d'autofinancement, le personnel d'encadrement ou le nombre total d'adhérents.

Le nombre de points obtenus dans le cadre de cette évaluation détermine le taux de la subvention accordée.

Les procédures mises en œuvre, si elles sont respectées, apportent des garanties sur l'utilisation future des subventions.

La décision du conseil municipal est formalisée dans une annexe intitulée « *Participations et Subventions* », jointe au budget primitif, pour toutes les demandes parvenues et traitées avant le vote de ce dernier, mais également par délibération individuelle pour toutes demandes en cours d'année émanant d'associations qui ne figurent pas à l'annexe du budget primitif et, si nécessaire, par décision modificative du budget pour toutes les modifications en cours d'année du montant de la subvention prévue à l'annexe « *Participations et Subventions* » ou par délibération individuelle.

Le recours à une délibération individualisée du conseil municipal apparaît lié à la date de la demande de subvention et non à la signature d'une convention. La Chambre rappelle à la commune que le code général des collectivités territoriales (art. L.2311-7) dispose, depuis l'entrée en vigueur en 2006 de l'ordonnance n°2005-1027 du 26 août 2005 relative à la simplification et à l'amélioration des règles budgétaires et comptables applicables notamment aux communes, que « *l'attribution des subventions donne lieu à une délibération distincte du vote du budget* ». L'instruction budgétaire et comptable M 14 a été modifiée³¹ en ce sens. La commune de FAA'A a indiqué que des conventions de partenariat sont établies entre la commune et trois associations (AS Tefana, Te Reo Tefana et Taaretu) dont le montant de la subvention dépasse 2,5 millions F CFP. Elle respecte ainsi la règle qui s'impose aux subventions d'un montant supérieur à 2 744 590 F CFP qui doivent donner lieu à la signature d'une convention, en application de l'article 10 de la loi n°2000-231 du 12 avril 2000³², applicable en Polynésie française. Elle devrait donc, pour ces trois associations, procéder à l'attribution d'une subvention par le biais d'une délibération individualisée. Il semble en être de même pour les associations dont les engagements sont contrôlés a posteriori, à la réception des bilans financiers et moraux correspondants. Dans le cadre de la seconde procédure, en plus des pièces susmentionnées, le comité de suivi et le comité de pilotage PEL vérifient la bonne utilisation de la subvention au travers d'indicateurs d'objectifs de réalisation. Il pourrait donc être considéré que les associations ainsi contrôlées reçoivent une subvention soumise à des conditions d'octroi précises.

Dans le cadre de la seconde procédure, le partenariat des parties prenantes (*demandeurs et bailleurs de fonds*) est formalisé par des fiches de projet et de suivi validées par le comité de pilotage PEL.

La règle peut être assouplie « *pour les subventions dont l'attribution n'est pas assortie de conditions d'octroi* ». Cela ne semble pas trouver à s'appliquer à FAA'A, d'autant moins

³¹ Arrêté du 27 décembre 2005 relatif à l'instruction budgétaire et comptable M 14 des communes et de leurs établissements publics administratifs.

³² Cette loi s'applique de plein droit aux communes de Polynésie française depuis la loi organique n° 2007-1719 du 7 décembre 2007 modifiant l'article 7 de la loi organique statutaire.

qu'aujourd'hui une réflexion est menée pour utiliser la seconde procédure comme la seule valide pour la bonne utilisation des subventions communales.

Le paiement des subventions est immédiat et total. Pour les associations ne disposant pas de convention, les subventions accordées dans le cadre des deux procédures (avec grille d'analyse ou validation PEL) sont mandatées dès le rendu exécutoire des délibérations correspondantes, sous réserve de la réception des pièces nécessaires au mandatement³³.

Dans l'hypothèse d'une utilisation de la subvention versée non conforme à la réglementation ou aux engagements conventionnels, l'association est enregistrée sur une « liste rouge » d'organismes non recommandables, et une réclamation de justifications ou de remboursement lui est adressée. Aucune nouvelle subvention n'est octroyée en l'absence de remboursement total de la subvention en cause ou de justifications valides.

La Chambre relève donc que l'attribution des subventions aux associations fait désormais l'objet de procédures plus strictes et plus rigoureuses que dans le passé.

La commune apporte en outre des concours aux associations sous forme de prestations en nature, par la mise à disposition gracieuse de moyens de transport en commun, d'engins et de matériels, de locaux et d'équipements divers, dès lors qu'elles œuvrent en faveur de la population de FAA'A. Ces concours ne sont pas valorisés, même si des statistiques sont tenues par association bénéficiaire.

La Chambre souligne qu'elle a déjà appelé à deux reprises³⁴ l'attention de la commune sur la nécessité de rendre parfaitement transparent le montant global des aides octroyées aux associations, en valorisant systématiquement les différentes prises en charge communales, notamment dans le cadre d'aides financières en nature. Il est rappelé que l'article L. 2573-40 du CGCT rend applicable aux communes de Polynésie française l'article L. 2313-1, aux termes duquel doit être annexée au compte administratif, dans les communes de 3 500 habitants et plus, « la liste des concours attribués par la commune sous forme de prestations en nature ou de subventions ».

3.3. – Le versement de subventions aux écoles publiques, pour assurer une dépense obligatoire de la commune, est irrégulier

Aux termes des articles L.221-1 du code des communes puis L.2321-1 du code général des collectivités territoriales, « sont obligatoires pour la [les] commune [s] les dépenses mises à sa [leur] charge par la loi ». L'article L. 221-2 du code des communes retenait notamment parmi les dépenses obligatoires « 8. Les dépenses relatives à l'instruction

³³ Extrait de la parution au JOPF, numéro Tahiti, bilan moral et financier de l'exercice précédent, budget prévisionnel de l'année, procès verbaux de l'assemblée générale approuvant le budget prévisionnel et le bilan financier, relevé d'identité bancaire.

³⁴ Rapports d'observations définitives du 2 août 2004 (commune de FAA'A) et du 30 novembre 2009 (Radio Tefana).

publique conformément aux lois » ; l'article L.2321.2 - 9° du CGCT indique que les dépenses obligatoires de la commune comprennent notamment «*les dépenses dont elle a la charge en matière d'éducation nationale (sic)*». Pour définir le contenu de l'obligation qui s'impose aux communes, il doit être fait référence aux dispositions de l'article L. 212-4 du code de l'éducation³⁵ : «*La commune a la charge des écoles publiques. Elle est propriétaire des locaux et en assure la construction, la reconstruction, l'extension, les grosses réparations, l'équipement et le fonctionnement*».

La commune de FAA'A s'acquitte d'une partie de cette obligation en versant une subvention, calculée forfaitairement en fonction du nombre d'élèves, à chaque coopérative scolaire des écoles publiques installées sur son territoire, pour couvrir les dépenses de fonctionnement de ces écoles. Le montant des dépenses effectuées dans ce cadre, imputé, depuis 2008, au chapitre 6558 «*Autres contributions obligatoires*», est de l'ordre de 48 MF CFP par an, en moyenne sur la période examinée.

En F CFP

commune de FAA'A	2004	2005	2006	2007	2008 Imp : §-6658	2009 Imp : §-6658	Cumul 2004-2009	Moyenne
65736 – Subventions fonctionnement aux Ecoles Publiques : Part versée aux coopératives scolaires	40 300 000	39 000 000	38 000 000	37 800 000	41 070 000	44 425 000	240 595 000	48 119 000

Ce dispositif est irrégulier. Les coopératives scolaires sont d'abord des associations qui ont pour objet de : «*développer parmi les élèves l'esprit de compréhension, d'entraide et de solidarité, de pourvoir à l'entretien et à l'amélioration de la bibliothèque, à l'équipement en matériel audiovisuel et d'organiser des fêtes, des expositions, des voyages d'études. Il ne leur appartient pas de se substituer aux communes par le règlement de dépenses dont celles-ci ont la charge...La recherche d'une plus grande souplesse de gestion pour assurer des petites dépenses est souvent cause de dérives. ... La gestion des crédits destinés au financement des dépenses de fonctionnement des écoles par le biais d'une association est une pratique illégale et qui contrevient aux règles de la comptabilité publique* »³⁶.

Le dispositif mis en place par la commune de FAA'A est en effet irrégulier en ce qu'il extrait des deniers publics de la caisse du comptable, seul habilité à procéder aux paiements de ces dépenses obligatoires de la commune, pour confier cette mission, sans titre légal, à diverses personnes responsables des coopératives scolaires.

Le ministre de l'Éducation nationale, sollicité sur la question de la gestion des crédits alloués par les communes pour financer les dépenses de fonctionnement des écoles publiques dont elles ont la charge, a, dans le cadre d'une question parlementaire (n°65291 de juillet 2005), formulé une réponse dépourvue de la moindre ambiguïté et tout à fait transposable au cas particulier de la Polynésie française, même si celle-ci dispose d'une réglementation spécifique dans le domaine de l'Éducation :

³⁵ Qui ne s'applique pas directement en Polynésie française mais auquel renvoient tant les dispositions du code des communes que le CGCT.

³⁶ Réponse du ministre de l'Intérieur à une question écrite de M. le député Yves COUSSAIN (JOAN du 25 août 2003).

« Les charges de fonctionnement comportent le financement de toutes les activités obligatoires prévues sur le temps scolaire. Le mode de gestion des écoles est celui de la régie municipale directe : le financement est assuré par le budget communal qui fournit les moyens matériels. Les crédits sont entièrement gérés au niveau de la commune: le maire est l'ordonnateur des dépenses, le comptable est le receveur municipal.

Les écoles publiques n'étant pas dotées de la personnalité morale, elles ne disposent d'aucune autonomie financière. Elles n'ont ni budget, ni gestionnaire. De ce fait, le système présente une certaine rigidité qu'en aucun cas le maire ne peut assouplir en versant des crédits municipaux aux coopératives scolaires ou à toute autre association, afin de permettre au directeur d'école de gérer les dépenses de fonctionnement de l'école sur ces fonds.

En effet, la gestion de fonds publics, qui répond à des règles précises, ne peut être assurée que par un comptable public, sauf à tomber dans la gestion de fait.

Cependant, pour assouplir le système de la régie directe sans recourir à la gestion de fait, la municipalité peut mettre en place une régie d'avances. Il s'agit pour le régisseur d'avances désigné, qui peut être le directeur d'école ou tout autre enseignant acceptant cette fonction, de se voir confier par le comptable une partie des crédits municipaux destinés au fonctionnement de l'école. Le régisseur peut alors utiliser ces sommes, pour le compte du comptable, pour payer de petites dépenses de matériel et de fonctionnement, au fur et à mesure des besoins. A défaut d'un statut conférant aux écoles une autonomie financière, la régie d'avances est le seul moyen légal permettant d'assouplir les modalités de gestion des crédits scolaires ».

En l'absence de la nomination de régisseurs d'avances, la commune de FAA'A devrait reprendre, dans les plus brefs délais compatibles avec la passation des marchés publics, la gestion des crédits municipaux destinés aux écoles primaires et maternelles. En outre, la commune, en reprenant au sein de ses services, la gestion de ces crédits, se donnerait la possibilité de mettre en concurrence des fournisseurs, en respectant les règles de l'achat public, et d'obtenir, compte tenu du volume global de crédits scolaires, une économie d'échelle devant aboutir à de meilleurs prix. Cette régularisation devrait intervenir au plus tard pour la rentrée 2012.

4. – Les performances du service public de l'eau sont largement perfectibles

4.1. – Le service public de l'eau de la commune de FAA'A est exercé en partie dans un cadre intercommunal

Peu après la création des communes (pour la plupart en 1971), ont été créés divers établissements public intercommunaux ayant compétence dans le secteur de l'eau. La commune de FAA'A a adhéré à deux d'entre eux : le SCH et le syndicat Te Oropaa.

Le service central de l'hydraulique (SCH) a été créé, le 7 février 1974. Regroupant les communes de Tahiti, à l'exception de PAPEETE, il devait répondre aux besoins

d'infrastructures hydrauliques des communes adhérentes. Sur la période contrôlée, le SCH n'avait toutefois plus d'activité opérationnelle.

La contestation par la commune de FAA'A de l'intérêt du SCH s'est traduite par son refus de verser, depuis 1995, sa contribution financière à ce syndicat, alors que les autres communes adhérentes s'acquittaient bien de la leur. Cette situation a paradoxalement bloqué la procédure de dissolution du syndicat, demandée de longue date par la commune de FAA'A. Le contentieux en cours à ce sujet devrait avoir des répercussions financières sur les exercices à venir, la commune ayant provisionné en 2011 le total des contributions impayées depuis 1995.

L'organisation du service public de l'eau de FAA'A n'est donc désormais partagée qu'entre la commune et le syndicat Te Oropaa qui produit une partie de l'eau distribuée.

4.1.1. – Le contentieux opposant la commune au Service Central Hydraulique (S.C.H.)

Dès le 19 décembre 1974, soit dix mois à peine après la création du SCH, la commune de FAA'A demandait sa dissolution, par délibération n° 27/74, « *compte tenu du caractère dispendieux de son fonctionnement et du non respect de l'engagement annoncé en 1972 par l'Etat de contribuer aux dépenses des communes [...]* »³⁷.

Ainsi la commune demandait que les dotations du FIP prévues pour l'année 1975 en faveur du SCH soient réparties entre les communes membres. Cette demande de dissolution a été renouvelée à plusieurs reprises depuis 1974. Par délibérations prises en 1994, 1995, 1998, 1999, 2002 et 2006³⁸, le Conseil municipal sollicitait alternativement soit la dissolution du SCH, soit le retrait de la commune de Faa'a du SCH, pour les raisons suivantes :

- les charges financières liées à l'intercommunalité sont trop élevées ;
- la maîtrise d'œuvre en matière de projets hydrauliques peut être réalisée à moindre coût ;
- le syndicat n'est plus de nature à répondre aux besoins de la commune ;
- l'importance des dépenses et la situation financière tendue du syndicat ;
- l'inactivité du SCH et l'absence de services rendus à la commune.

Ce positionnement a trouvé appui en 2005 sur le rapport d'observations de la Chambre territoriale des comptes relatif à la gestion du SCH qui faisait le constat du maintien des contributions des communes malgré l'inexistence de travaux entre 1995 à 2001 et l'absence de perspectives, d'objectifs et de moyens.

En 2008, la commune a initié deux procédures contentieuses, l'une contestant le paiement des titres de recettes exigés depuis 1995 en l'absence de services rendus par le SCH, l'autre visant à engager la responsabilité de l'Etat pour son absence d'intervention à la suite de ses multiples demandes de dissolution du syndicat.

En avril 2008, l'Etat a décidé de lancer la procédure de dissolution en concertation avec les élus délégués des communes adhérentes. Initialement prévue pour le 30 juin 2009, la

³⁷ Extrait du rapport de présentation de la délibération n°16/2010 portant constitution d'une provision pour risque dans le cadre du litige relatif au Syndicat central de l'hydraulique.

³⁸ Délibérations n°1974-27 demandant la dissolution du SCH, n°1994-06 sollicitant le retrait de la commune de FAA'A du SCH, n°1995-22 sollicitant le retrait de la commune de FAA'A du SCH, n°1998-31 sollicitant le retrait de la commune de FAA'A du SCH, n°1999-36 sollicitant la dissolution du SCH, et n°2002-48 sollicitant la dissolution du SCH, n°2006-62 portant dissolution du SCH.

dissolution a été reportée au 31 décembre 2009, pour permettre aux communes concernées de procéder au paiement des contributions non encore acquittées. Ainsi, en décembre 2008 et dans le seul but d'assurer la liquidation du syndicat, la commune de FAA'A a procédé au mandatement d'une somme équivalente au montant de sa contribution de 2008, soit 20 786 000 F CFP. Il s'agit du seul mandat émis par la commune depuis 1995. A ce jour, le montant des contributions dues par la collectivité pour les années 1995 à 2007 s'élève à 179 481 601 F CFP.

Le contentieux engagé par la commune s'avère difficile pour elle puisqu'elle doit apporter la preuve de la non activité du SCH depuis plus de 14 ans afin de ne pas être amenée à s'acquitter de ses participations impayées, soit 179,5 MF CFP. Le 6 janvier 2009, dans le cadre de la première procédure contentieuse, le tribunal administratif a rejeté la requête de la commune. Une requête d'appel a donc été déposée devant la cour administrative d'appel de Paris qui a confirmé le jugement de première instance en novembre 2010. En janvier 2010, dans le cadre de la seconde procédure contentieuse, le tribunal administratif a également rejeté la requête de la commune.

Dans l'attente de l'achèvement de ces contentieux, après épuisement des voies de recours, la commune a constitué en 2010 une provision pour risque d'un montant de 179 481 601 F CFP « afin d'anticiper sur le risque afférent aux litiges et contentieux en cours » (délibération n°16/2010 du 30 avril 2010).

4.1.2. – Le syndicat TE OROPAA assure une partie de la production de l'eau distribuée à FAA'A

Créé par l'arrêté n°56 BAC du 3 janvier 1974, le syndicat intercommunal TE OROPAA regroupe les trois principales communes urbaines de la côte ouest de TAHITI : FAA'A, PUNAAUIA et PAEA. Sa mission consiste à exploiter les ouvrages de production et d'adduction gravitaire d'eau potable du captage situé dans la vallée de la PUNARUU. Elle comporte la production de l'eau par captage, la protection du point de prélèvement, le traitement par chloration et le transport jusqu'aux réservoirs des communes.

Le captage de la PUNARUU, est le plus important site de production d'eau de Polynésie française (52.000 m3 par jour).

Au dernier recensement de 2007, les trois communes adhérentes comptaient respectivement :

- 29 851 habitants pour FAA'A ;
- 25 441 habitants pour PUNAAUIA ;
- 12 084 habitants pour PAEA.

Ce qui représente ainsi 67 376 habitants, soit 37,8 % de la population totale de l'île de Tahiti.

L'eau produite par le syndicat Te Oropaa représente en moyenne 22 % de l'approvisionnement en eau de la commune de FAA'A, 75 % provenant de ses propres forages et 3 % de ses captages.

4.2. – La commune assure en régie la protection de ses points de prélèvement, le stockage et la distribution de l'eau, mais confie d'importantes missions d'exploitation à un prestataire

Le service de l'eau est assuré en régie. La commune produit l'eau par pompage (forages et captages d'eaux souterraines et superficiels). Elle assure la protection des points de prélèvement, le transport, le stockage et la distribution de l'eau jusqu'au branchement de l'abonné en partie publique.

Le réseau public municipal de distribution ne couvre pas tout le territoire de la commune, des résidences et des lotissements OPH, ainsi que l'aéroport de TAHITI-FAA'A étant desservis par des installations privées ou appartenant aux communes limitrophes. Six forages privés (forages Teinture-Mea Ma³⁹, Cité de l'Air, Teroma⁴⁰, Beachcomber, Manini et Tepiti) et trois captages de sources privés (source Vaiumete en face du Sheraton, ORSTOM et Aviation civile⁴¹) ont été recensés dans l'étude du Laboratoire des travaux publics de Polynésie (LTPP) de mai 2008. Le seul captage de l'Aviation civile dessert 136 logements. La connaissance de la commune sur ces ressources semble être très partielle et une étude sur leurs usagers permanents devrait être menée.

4.2.1. – La recommandation formulée par un audit de déléguer l'exploitation du service n'a pas été suivie par la commune qui continue de l'assurer en régie

La recommandation formulée en décembre 2006 par un audit de déléguer le service à une société d'économie mixte, probablement mono-communale, n'a pas été suivie par la commune.

Cet audit faisait notamment état d'un manque de compétence du personnel du service hydraulique, ayant une incidence financière pour la commune.

La commune continue donc d'assurer l'exploitation de son service en régie. Le service hydraulique a principalement en charge la gestion de la production (gestion des points de prélèvements, remplissage des réservoirs...) et de la distribution (interventions sur les conduites, travaux de recherche de fuites et réparations...). Les moyens affectés par la commune au service de l'eau sont cohérents avec sa mission : emploi de 23 agents, 10 véhicules et installations de télégestion.

La Chambre relève que les plans de formation mis en œuvre depuis 2007 n'ont pu combler les lacunes identifiées par l'audit quant aux compétences du personnel communal, le nombre de formations proposées dans ce domaine ayant été quasi-inexistant.

A défaut de disposer de ce type de compétences en interne, la commune a confié, depuis janvier 2007, à un prestataire, la Société Polynésienne d'Eau et d'Assainissement (SPEA), l'exploitation des stations de traitement.

³⁹ Le forage est exploité par la blanchisserie pour les travaux de nettoyage uniquement et non pour l'alimentation humaine.

⁴⁰ Le forage est exploité à un débit moyen de 613 m³/j

⁴¹ Le captage a une capacité de production de 150 m³/j en saison sèche et de 400 m³/j en saison humide. En 2006, le débit moyen était de 325 m³/j.

4.2.2. – L'exploitation du service est en partie assurée par la SPEA dans le cadre d'un contrat dont les dispositions demeurent avantageuses pour cette société

Le marché n°73/2006 pour l'exploitation des stations de traitement a été signé le 10 novembre 2006 après mise en concurrence, postérieurement à la livraison des principaux équipements de traitement à l'automne 2006⁴². A partir de janvier 2007, la commune a ainsi confié à la SPEA la maintenance des postes de chloration et l'autocontrôle de la potabilité de l'eau distribuée.

Le marché est conclu pour un an avec reconduction possible, sans dépasser une durée de cinq années. Le marché actuel arriverait donc à terme fin 2012 au plus tard.

Le cahier des charges, rédigé par la SPEED, est très protecteur pour le titulaire du marché. Il précise que « *l'énergie électrique restera à la charge directe de la commune* ». En réponse aux observations provisoires, la SPEA a justifié ce point par l'incapacité de la commune à distinguer la consommation électrique liée à sa production de celle nécessaire à la SPEA pour l'exploitation des unités de traitement.

Le cahier des charges, rédigé par la SPEED, ne fixe aucune fréquence de visite des installations. Par ailleurs, en cas d'incident, la durée d'intervention du titulaire est comptée « *à partir de l'heure à laquelle le système de télésurveillance a signalé le défaut* » et non de l'heure effective d'intervention.

De même, l'obligation de stockage de pièces détachées pour assurer la continuité de l'exploitation est largement couverte par la commune. Le cahier des charges prévoit ainsi que la SPEA « *dispose d'un droit exclusif d'intervention sur tous les équipements pour effectuer toutes réparations ne dépassant pas la somme de 500 000 F CFP [...]* » et que, le titulaire étant tenu de constituer un stock de pièces détachées, « *ce stock sera racheté par la commune au prix de revient, augmenté d'une marge de 50 % pour tenir compte de la marge bénéficiaire, des frais financiers et des frais de stockage* »⁴³. Le contrat, s'il doit laisser une certaine souplesse, devrait cependant, après renégociation avec le cocontractant, contenir des indications plus précises.

Les analyses microbiologiques étaient auparavant réalisées par le laboratoire CAIRAP sur la base d'un forfait de 11 300 F CFP par prélèvement. La SPEA facture désormais 11 400 F CFP le prélèvement, plus un forfait pour dossier technique de 150 000 F CFP, devant être soumis à l'autorité sanitaire pour validation avant le démarrage du programme de contrôle (prévu dans le CCTP). Ces analyses sont désormais effectuées par l'Institut Louis-Malardé (ILM) pour le compte de la SPEA, mais aucun acte de sous-traitance n'a pu être produit par la commune comme le prévoit le cahier des charges. Dans sa réponse aux observations provisoires, la SPEA s'est engagée à régulariser cette situation.

Des pénalités journalières de 2 000 à 10 000 F CFP sont prévues, notamment pour défaut de nettoyage des locaux techniques, de remise du compte rendu trimestriel (ou du compte rendu de fin de contrat) ou de remise de la liste des pièces détachées. La commune a indiqué n'avoir jamais eu à infliger de pénalités.

⁴² Cette prestation n'était auparavant pas définie et aucun marché n'avait été passé.

⁴³ Le prix de revient comprend le prix CAF PAPEETE, auquel s'ajoutent les taxes et droits perçus par la douane et les frais de transitaires.

La Chambre recommande de mieux suivre l'action du prestataire et de mettre en place un contrat et un cahier des charges qui équilibre les droits et obligations de chaque partie, ce que la commune, dans sa réponse aux observations, s'est engagée à faire : « *certaines dispositions du cahier des charges, notamment celles relatives au délai d'intervention, au stockage des pièces détachées ou aux analyses microbiologiques seront corrigées avant le lancement du prochain appel d'offres* ».

4.3. – Le schéma directeur d'alimentation en eau potable (SDAEP) avait recommandé la réduction de la demande en eau par la mise en place d'une tarification au volume pour assurer un service financièrement accessible à l'ensemble des usagers

Le schéma directeur d'alimentation en eau potable de la commune de FAA'A, a été réalisé par la société SPEED, sur la période d'août 1996 à février 1997. Ce schéma a été adopté sans réserve par le conseil municipal par la délibération n°20/98 du 30 novembre 1998 qui autorisait également le maire « *à entreprendre les transactions administratives et financières nécessaires à la réalisation des phases d'exécution des travaux prévus par cette étude* ».

La commune avait chargé la société de réaliser, d'une part, le diagnostic de la situation, et, d'autre part, un schéma directeur devant aboutir à la proposition d'un programme de travaux hydrauliques permettant notamment la satisfaction des besoins en eau, pour les quinze années à venir (horizon 2012). L'étude a été réalisée et présentée en six phases (descriptif de l'existant, analyse de l'exploitation des ressources, campagne de mesures, diagnostic du fonctionnement, établissement du plan directeur et élaboration d'un budget prévisionnel et prix de l'eau).

4.3.1. – Les hypothèses retenues par le schéma directeur se sont globalement révélées exactes

L'estimation des besoins globaux en eau de la commune à l'horizon 2010 a été réalisée en fonction de plusieurs hypothèses de consommation, avec un taux de croissance de 1 % de la population et des possibilités d'urbanisation par site avec prise en compte de deux options (avec et sans tarification au compteur). L'évolution de la population et du nombre de logements est globalement correcte.

Si l'estimation de l'évolution démographique effectuée en 1996 est pertinente (écart de + 1,1 % sur la prévision de population en 2007 (soit 29 202 habitants prévus contre 28 882 réels), la prévision du nombre de logements (ou abonnés) a été moins précise avec un écart de -10,8 % entre le nombre de logements recensés en 2007 et l'estimation du cabinet d'études. Cet écart provient essentiellement d'une méthode d'estimation différente fondée sur le taux d'occupation des logements.

L'évolution de l'urbanisation avait également été étudiée, suivant les secteurs, en tenant compte des possibilités d'urbanisation dans les zones hautes et de la saturation des zones littorales. Le SDAEP notait déjà, en ce qui concerne l'urbanisation des zones hautes : « *L'utilisation de l'ensemble des ressources disponibles et le coût de l'énergie électrique pour le refoulement reste un frein au développement de ces zones* ». L'évolution du tissu urbain a été étudiée par secteur (zone d'influence des réservoirs), en tenant compte du potentiel d'urbanisation de chacun d'eux (superficie, habitations existantes, VRD réalisés, application

d'un coefficient d'une habitation pour 1000 m², ...), cette démarche conduisant à prévoir une évolution du nombre d'abonnés de 6136 en 1996 à 7053 en 2010 (taux global de 1 %).

Le schéma directeur était également fondé sur la base d'autres éléments démographiques, liés à l'activité économique (importance de l'activité aéroportuaire, prise en compte de plusieurs projets de lotissements) jusqu'à l'horizon 2010.

Sur ce point, malgré l'erreur sur le nombre de logements, l'étude de la SPEED est plus précise que pour d'autres SDAEP élaborés à la même époque.

L'estimation des besoins en eau, effectuée sur la base de données incomplètes ou de ratios théoriques s'est, de la même manière, révélée exacte. En effet, l'écart entre les débits réellement produits en 2008 et l'estimation réalisée dans le SDAEP en 1996 est faible (environ 7 %).

En m ³ /j	1996	2002	2008	
Sans mise en place d'une tarification au volume				
<i>Estimation</i>	35 330	37 495	39 791	Production réelle en 2008 : 37 160 m³/j
Avec mise en place d'une tarification au volume				
<i>Estimation</i>	35 330	17 258	12 841	

4.3.2. – Les préconisations du schéma directeur, notamment l'instauration d'une tarification au volume et la réalisation de travaux, n'ont pas été mises en œuvre et cette inaction n'a pas permis d'atteindre l'objectif de baisse de la demande

4.3.2.1. – Une tarification au volume pouvait diviser par trois la production tout en satisfaisant correctement la demande

Sur la base de l'évolution de la population, de l'urbanisation et de l'évaluation des besoins en eau, le SDAEP présentait deux hypothèses de travail :

- avec pose de compteurs et facturation au volume ;
- sans changement des habitudes de consommations des usagers.

L'option « Tarification au volume » avait été estimée, avec une mise en place des premiers compteurs en 1998 et une tarification dès 1999, en intégrant les réseaux privés. Elle devait permettre d'atteindre une baisse de 53 % de la production journalière et de 62 % de la facture annuelle d'électricité.

Exercice		1996	2000	2005	2007	2007 <i>Recensement</i>	2010
Population	habitant	25 888	269 393	28 313	28 882	29 851	29 758
Nombre d'abonné	4,25 hab./log.	6 136	6 385	6 711	6 846	7 593	7 053
Consommation en eau							
Sans changements des habitudes des usagers	m3 / jour	35 330	36 759	38 626	39 399	43 698	40 588
Montant facture électricité correspondante	FCP / an	147 495 730	154 381 329	163 378 435	167 103 219	185 336 655	172 829 940
évolution n/n-1			4,67%	5,83%	2,28%		3,43%
17,18%							
Après application d'une tarification au compteur	m3 / jour	35 330	27 095	12 494	12 724	14 112	13 078
Montant facture électricité correspondante	FCP / an	147 495 730	113 794 230	52 846 533	53 966 379	59 854 910	55 688 133
évolution n/n-1			-22,85%	-53,56%	2,12%		3,19%
-62,24%							

Selon les données du recensement de l'ISPF de 2007, la commune compte 7 593 logements dont 6 934 résidences principales, parmi lesquelles 120 logements représentant 521 habitants seraient sans eau, donc 28 681 habitants (98 % de la population en résidence principale) seraient desservis par le service public d'eau potable.

Dans les faits, ce n'est qu'en 2004 que les travaux de la 1^{ère} tranche du SDAEP ont démarré pour s'achever en 2006. Ces travaux comprenaient, entre autres, la pose de 2500 compteurs d'eau à Pamatai et Puurai, soit une couverture partielle du territoire communal. Même après la pose de plus de 6 500 compteurs en 2009, l'application d'une tarification au volume n'est toujours pas effective. La commune est donc restée sur l'hypothèse d'absence de changement effectif des habitudes des usagers.

4.3.2.2. – Les travaux ont débuté avec retard et n'ont été que très partiellement réalisés

Le schéma directeur (5^{ème} phase) distinguait les différentes actions et travaux à mener et les échelonnait suivant un ordre de priorité tenant compte des capacités budgétaires.

Le programme de travaux se décomposait en deux phases. La première phase, dite « programme d'actions à court terme », était divisée en deux tranches :

- la tranche n°1 (dont les études ont débuté en 2003) a essentiellement été axée sur l'amélioration de la qualité de l'eau, avec la mise en place d'une station de traitement par ultrafiltration, de cinq stations de chloration, et sur la maîtrise des consommations avec la pose d'environ 2600 compteurs domestiques sur les hauteurs de la commune ; parallèlement, le remplacement de certaines conduites d'adduction et de distribution devait avoir pour effet de diminuer les fuites sur le réseau ;

- la tranche n°2 (dont les études ont débuté en 2005) représente une partie du programme de travaux à court terme qui a pour objet la rénovation de certaines conduites principales, la pose généralisée des compteurs sur l'ensemble de commune, et la réalisation de nouveaux réseaux et réservoirs de stockage ; les travaux de cette tranche ne sont toujours pas achevés.

La deuxième phase, dite « programme d'actions à moyen terme », réalisée en une seule tranche (n°3), consistait essentiellement dans la mise aux normes du réseau (remplacement de canalisations, gestion des ressources, amélioration et extension du réseau).

Conformément aux orientations définies dans le schéma, les investissements programmés, en intégrant les travaux immédiats réalisés par le service hydraulique de la

commune, étaient estimés à 968 millions de F CFP, dont 139,5 MF pour la pose des compteurs, 253,6 MF pour la mise aux normes des branchements et 184,8 MF pour le renouvellement de canalisation en amiante-ciment.

La réalisation incomplète des préconisations du schéma directeur s'explique notamment par sa mise en œuvre tardive due aux difficultés d'obtention des financements. La réalisation de la 1^{ère} tranche de travaux a en effet été fortement retardée. Son plan de financement, une première fois validé par la délibération n°69/2001 du 19 décembre 2001, a été corrigé quelques mois plus tard par la délibération n°14/2002 du 26 juin 2002⁴⁴ : 405 MF CFP répartis entre l'Etat (270 MF CFP) et la commune (135 MF CFP).

Le plan de financement relatif à la réalisation de la 2^{ème} tranche (450 MF CFP) a été adopté par la délibération 45/2004 du 11 octobre 2004 et faisait suite à la réception d'un courrier n°84.10.04 du 8 octobre 2004 par lequel le Président de la Polynésie française, M. Oscar Temaru⁴⁵, informait la commune de la participation de la collectivité de la Polynésie française au financement de cette tranche à hauteur de 300 MF CFP, par voie de subvention, le solde (150 MF CFP) restant à la charge de la commune.

Deux ans plus tard, ce plan de financement a été réajusté. Ainsi, lors de l'adoption de la délibération n°36/2006 du 20 octobre 2006, était mentionnée la contribution financière du FIP pour la réalisation de l'opération à hauteur de 25 % des travaux non commencés. Sur les 450 MF prévus, seuls 39 MF de travaux ont alors été commencés.

Le nouveau plan de financement prévisionnel des travaux non démarrés a réduit la participation de la commune et répartit le financement entre la Collectivité de la Polynésie française (275,37 MF CFP, soit 67 % du coût estimé de l'opération), le FIP (102,75 MF CFP soit 25 %) et la commune (32,88 MF CFP soit 8 %).

La convention de financement n° HC 104-07 DAC/FIP n'a été signée que le 11 juin 2007. Elle a été modifiée par l'avenant n° 369-10 du 2 décembre 2010 qui proroge le délai de réalisation. La commune s'engageait « à exécuter cette opération dans un délai maximum de 42 mois à compter de la signature de la présente convention », soit avant le 11 décembre 2010, et non dans le délai de 24 mois initialement prévu.

La plupart des marchés de travaux ont été initiés en 2006⁴⁶ pour une livraison à partir de mars 2008. La commune n'a réalisé aucun renforcement de réseau et aucune mise aux normes des branchements. L'unique ouvrage nouveau construit dans le cadre de ces travaux est le réservoir Teapiri 2 de 500 m³, réceptionné en juillet 2008 (Marché n°60/2006 attribué à l'entreprise Boyer). Les travaux de rénovation réalisés concernent le remplacement de près de 2,5 km de conduites de refoulement et de distribution en amiante-ciment, en fonte ou en PVC sur un total de 115,5 Km de canalisations.

La Chambre observe que les préconisations du schéma directeur n'ont été que peu suivies. Les travaux réalisés l'ont été avec beaucoup de retard et ne doivent leur financement qu'à l'intervention salutaire de la collectivité de la Polynésie française et de l'Etat.

⁴⁴ Prise en compte de l'augmentation du taux de TVA.

⁴⁵ M. Temaru a été renversé le lendemain, 9 octobre 2004, par une motion de censure.

⁴⁶ Marchés n°56, 57, 58 et 60/2006 et n°37/2007 relatifs à la fourniture et la pose de canalisations, de compteurs, la construction de stations de pompage et d'équipements pour le contrôle de la qualité des eaux et la construction d'un réservoir.

4.3.3. - La récente mise à jour du SDAEP n'a pas eu pour objet de redéfinir la stratégie de la collectivité mais a seulement permis le toilettage du programme des travaux de la 3^{ème} tranche

En 2008, lors du lancement des études de la 3^{ème} tranche (dernière phase du SDAEP) est apparue la nécessité de remise à jour du schéma. Cette actualisation a été réalisée par la SPEED qui, dans son avant-projet n°2 de février 2009, indiquait que le schéma directeur avait été rédigé en 1996 et qu'il fallait, dans le cadre de la 3^{ème} tranche des travaux :

- « retirer du programme quelques travaux avancés en tranche 1 et 2 du schéma directeur ;
- retirer du programme les travaux qui ne sont plus d'actualité (l'augmentation des rendements ou le constat d'un bon état du réseau, ne justifient plus la réalisation de certains travaux dans certaines zones) ;
- rajouter au programme les besoins nouveaux qui ont été identifiés par le service hydraulique de FAA'A ;
- étudier les travaux restants et supplémentaires afin de donner une priorité à chacun ».

Conformément aux cahiers des charges, cet avant-projet ne relevait que d'une démarche de toilettage du programme de travaux, même si de nouvelles priorités semblaient apparaître. Le choix d'un refoulement de l'eau vers les stockages des collines était ainsi clairement privilégié au détriment de la recherche de solutions gravitaires.

En revanche, certains aspects du SDAEP n'ont pas été révisés, malgré les retards constatés.

Fin 2010, la tarification au compteur n'avait toujours pas été appliquée. Les données relatives aux besoins en eau de la commune, telles que définies dans la phase 5 du SDAEP de 1997, nécessiteraient donc elles aussi une mise à jour.

La Chambre recommande une révision globale du schéma directeur, démarche qui aurait pour avantage de permettre d'y intégrer une dimension énergétique insuffisamment développée dans le document d'origine. L'ouverture à la concurrence dans le cadre de la dévolution de ce marché d'études permettrait d'avoir une approche neuve et plus économique du fonctionnement du service, de la production et du réseau.

Dans sa réponse aux observations provisoires, la commune a sur ce point indiqué que « il a été décidé de finaliser la problématique EAU soit dans le cadre d'une 4^{ème} tranche, soit dans d'un nouveau schéma directeur. Cette étude permettrait d'avoir une approche neuve et plus économique du fonctionnement du service, de la production et du réseau. Ce qui permettra à la collectivité de redéfinir une nouvelle stratégie ».

4.4. – L’approvisionnement en eau serait suffisamment abondant si le réseau de distribution était rénové et mieux sécurisé et s’il faisait plus appel à la ressource gravitaire

4.4.1. – Un approvisionnement diversifié et abondant affaibli par le médiocre rendement du réseau

4.4.1.1. – Les différents réseaux d’approvisionnement

La commune de FAA’A est alimentée par trois réseaux, tous munis d’un système de désinfection par chloration.

Le réseau Punaruu : Ce réseau principal alimente la commune jusqu’au PK 7, grâce à un captage d’eau de surface de la rivière Punaruu après décantation et désinfection. Un second poste de chloration a été installé au rond point d’Outumaoro en novembre 1997.

Lorsque la turbidité de la rivière Punaruu est importante ou lorsque la pression est insuffisante dans le réseau, cinq forages (Outumaoro II, Puurai, Paroa, Tarahu et Tavararo) se substituent au captage Punaruu. En juillet 2006, ces forages ont été équipés de postes de chloration.

Le réseau Passard : Ce réseau est alimenté par le captage d’eau souterraine de la source Au Mape. Un système de désinfection est installé au niveau du réservoir Passard. La capacité de la source étant insuffisante, le réservoir Passard est alimenté en partie par pompage à partir du réseau Pamatai, dépendant de la Punaruu et des forages Paroa.

Le réseau Tiapiri : Ce réseau désinfecté est alimenté par un mélange d’eau de surface et d’eau souterraine. Les deux bassins Mumuvai et Tiapiri permettent de stocker ces eaux. A l’entrée du bassin Mumuvai, du sulfate de cuivre est injecté afin de neutraliser les algues vertes qui se développent en cas d’ensoleillement. Une unité d’ultrafiltration a été installée à Tiapiri et mise en service en octobre 2006.

Ainsi, l’ensemble des réseaux de la commune de FAA’A est desservi par neuf ressources désinfectées⁴⁷ constituées de cinq forages, trois captage de sources et d’un captage de rivière.

Origine	Nombre	Nom de la ressource	Nom du réseau	Désinfection
Captage de rivière	1	Punaruu	Punaruu	chloration
			Passard (+Punaruu)	chloration
Source	3	Au Mape	Tiapiri	Ultra-filtration chloration
		1 captage de 5 sources		
		Natorea		
Forage	5	Outumaoro II	Punaruu + forages	chloration
		Puurai		
		Paroa		
		Tarahu		
		Tavararo		

⁴⁷ Un autre découpage des différents sites formant le réseau de hydraulique d'alimentation en eau potable de la commune de Faa'a a été effectué en sept unités fonctionnelles (Paroa, Puurai, Mumuvai, Tavararo, Heiri, Pamatai et Passard).

Au niveau de la production, il existe également six forages privés dont les plus importants sont ceux de la Cité de l'air, de la blanchisserie Mea Ma et du lotissement Teroma. Les données du GEGDP ne permettent pas de préciser les volumes produits sur ces ouvrages mais il y a lieu de penser que cette production doit s'adapter à des besoins importants. Le SDAEP avait notamment estimé en 1997 la consommation de l'aéroport de TAHITI-FAA'A (Base aérienne 190 et SETIL) à 992 m³/j à l'horizon 2010.

4.4.1.2. – Une ressource suffisamment abondante pour couvrir les besoins

Le SDAEP notait en 1996 : « [...] si l'utilisation des trois types de ressources (Punaruu, forages, captages) reste suffisant à terme pour alimenter l'ensemble de la commune, on constate cependant, que sans la Punaruu, les capacités de production des forages sont limitées et ne permettront plus de faire face à la demande dans un avenir relativement proche ».

L'étude sur la délimitation des périmètres de protection des captages du LTPP de mai 2008, réalisée par une hydrogéologue indépendante, indiquait à propos des ressources en eau de la commune :

« Lorsque le captage de Punaruu n'est pas en service, la production moyenne totale est de l'ordre de 27 400 m³/j et la capacité maximale est d'environ 40 000 m³/j.

La capacité totale de stockage est de 66 050 m³ comprenant le bassin à ciel ouvert de Mumuvai avec une capacité de 48 000 m³ (S.P.E.E.D., 1996). [...]

Le comparatif Besoins/Production actuels montre que la capacité de production actuelle des captages couvre largement les besoins en eau de la population actuelle (population du recensement 2007 et gros consommateurs). D'après les estimations réalisées, la production actuelle suffirait également à satisfaire les besoins en eau pour les 20 prochaines années au moins.

Les insuffisances en eau signalées par le S.H.F. (coupure d'eau occasionnelle) sont donc vraisemblablement imputables à la vétusté du réseau (pertes importantes dues aux nombreuses fuites). »

Le même document établissait que la production (débit moyen des forages + débit d'étiage des captages) était de 32 572 m³/j, soit un ratio Besoins/Production de 38 %.

L'étude déduisait de ce constat : « Les ouvrages de production [...] couvrent largement les besoins en eau de la population (production représentant plus du double de la consommation) » et « avec des hypothèses très optimistes (rendement optimal du réseau et consommation de 300 l/pers/j), il est d'une part inutile d'augmenter la production actuelle et au contraire il faudrait la réduire, et d'autre part il est mis en évidence des pertes importantes le long du réseau d'adduction et de distribution ».

Le rapport indiquait toutefois : « *il est vraisemblable qu'en l'état actuel, le réseau fournisse aux abonnés et gros consommateurs un débit proche de 40 000 m³/j comme le Schéma Directeur le prévoyait. Autrement dit, en 2008, la somme des besoins de la population et des pertes dépasse la capacité de production actuelle.*

Pour y remédier, le S.H.F. prévoit d'augmenter la production estimant qu'elle est actuellement insuffisante (projet de forages horizontaux). Or d'après les calculs sommaires effectués, la ressource captée ne semble pas être en cause quantitativement. Les insuffisances en eau signalées par le S.H.F. sont vraisemblablement dues à des pertes importantes en adduction et en distribution (rendement médiocre). Par ailleurs, la production du captage de la Punaruu n'a pas été intégrée à la présente simulation ».

La conclusion du rapport du LTPP était qu' « *il est indispensable d'effectuer un diagnostic complet du réseau et de terminer les travaux projetés au Schéma Directeur de 1997. Le diagnostic permettrait de mettre en évidence les tronçons défectueux et de prioriser les futurs travaux de rénovation. Par ailleurs, compte tenu de l'ancienneté du S.D.A.E.P., il est préconisé de le réactualiser ».*

En réponse aux observations provisoires, la SPEED « *confirme que la ressource en eau de bonne qualité est largement suffisante pour couvrir les besoins d'une commune de la taille de la Commune de Faa'a, mais à la condition de mettre en place les éléments essentiels préconisés par le SDAEP (notamment la tarification au volume).* »

L'intérêt pour la commune de prolonger sa course à la production d'eau pour mettre en adéquation l'offre et la demande est donc parfaitement contestable.

4.4.1.3. – Un réseau de distribution incomplet, mal connu, dans un état médiocre et au rendement faible

La couverture du réseau est incomplète, certains foyers ne bénéficiant pas de service public ou privé d'eau, d'autres s'étant raccordés illicitement.

Des habitations ne sont pas du tout desservies en eau. La collectivité a précisé : « *Selon les données du recensement de l'ISPF de 2007, la commune compte 7 593 logements dont 6 934 résidences principales, parmi lesquelles 120 logements représentant 521 habitants seraient sans eau. Donc 28 681 habitants (98 % de la population en résidence principale) seraient desservis par le service public d'eau potable ».*

Il faut préciser que certains logements sont raccordés au réseau de manière illicite, les branchements sauvages s'étant multipliés. Lors de l'actualisation du SDAEP, il était indiqué : « *Lors de la pose des compteurs d'eau de nombreux branchements sauvages ont été détectés. Ces zones nécessitent la pose de nouvelles canalisations ».* De nombreux piquages sauvages ont été effectués et découverts dans les quartiers Robson (Pamatai), Hoata et Heiri.

L'état du réseau est médiocre et son rendement, faible, est mal connu de la commune.

La commune compense le déficit de données par un travail d'estimation très approximatif. Le SDAEP – Phase 4 (réalisée en 1996) comprenait un chapitre 8 - Rendement du réseau – qui énonçait très brièvement : « *Le rendement du réseau [...] est très difficile à estimer. Ne disposant pas de relevé de compteurs, il n'a pas été possible d'estimer la part des fuites sur le réseau de ce qui est réellement consommé chez l'abonné. La mise en place systématique de compteurs sur le branchement de chaque abonné permettrait de localiser (après traitement des relevés) les tronçons présentant des problèmes de fuite* ».

La commune a néanmoins fourni en 2010 un tableau qui fait état d'un rendement de 75 % en 2009, en mettant en parallèle des données issues des relevés de compteurs et celles provenant de la production.

année	Production en m3	relevé compteur	Rendement
2007	13 732 170		
2008	13 564 810		
2009	12 713 279	9 490 903	75%
Moyenne	13 336 753		

En réalité, ce taux découle de l'addition de relevés partiels de compteur et d'un travail d'estimation très approximatif, confondant abusivement production et consommation. Le chiffre de 9 490 903 m3 correspond en effet :

- pour une faible part, aux relevés sur une période de 6 mois, de mars à septembre 2009, des compteurs lisibles installés par la commune, soit 2089 compteurs (sur un total de 2467) ayant un relevé sur la période supérieur à 0⁴⁸. Sur ces 2089 compteurs, 799 106 m3 ont été consommés pendant six mois, soit une base annuelle de 1 598 212 m3.

- à l'estimation pour les 4057 autres abonnés de leur consommation sur la base du calcul suivant : 4057 x 1,3 m3/jour/habitant x 4,1 personnes par logement x 365 jours = 7 892 691 m3 sur 1 an.

2467 relevés FTR ⁴⁹	1 598 212
4057 non relevés par FTR	7 892 691
6524 Total redevable FTR	9 490 903

Le relevé d'environ 1,6 million de m3 sur les 2089 compteurs lisibles permet de constater que la consommation réelle aux compteurs est d'environ 2100 litres / jour / abonné soit une consommation approximative de 510 litres / jour / habitant.

Sur la période 2007-2009, la commune a produit en moyenne 13,3 millions de m3 (12,7 en 2009), ce qui correspond à une production moyenne de 36 500 m3 / jour. Sur la base d'une population de 29 200 habitants, la commune produit en moyenne 1 250 litres / jour / habitant⁵⁰.

⁴⁸ Il apparaît que 99 compteurs n'auraient pas eu de consommation (=0) et que pour 280 autres compteurs, l'index est inférieur au relevé précédent (consommation < 0).

⁴⁹ Par le service Facturation – Taxe – Recouvrement (FTR)

⁵⁰ Le SDAEP évoquait 1220 litres / jour / habitant en 1996.

Le taux de rendement peut donc être estimé plus justement à $510 / 1250 = 40,8 \%$, soit un taux très éloigné de celui avancé par la commune (75 %).

Le mauvais état du réseau peut également s'apprécier au regard du nombre d'interventions important qui y est réalisé. La commune dispose d'une liste d'interventions de plus en plus précise à partir de 2009.

Récapitulatif des interventions du service eau					
	2005	2006	2007	2008	2009
Nombre	30	23	57	27	34

Les multiples interventions effectuées en 2007 correspondent toutes à des actions faisant suite à la constatation d'un manque de pression dans le réseau.

A partir de l'exploitation de calculs élémentaires, la Chambre observe que la commune dispose de ressources nettement suffisantes pour couvrir ses besoins sans avoir à augmenter sa production. Elle ne dispose cependant d'aucune donnée permettant d'apprécier l'état de son réseau hydraulique, les informations communiquées étant parcellaires et agglomérant grossièrement consommations théoriques et consommations effectives.

4.4.2. – La commune privilégie la production onéreuse par forage, au détriment d'une ressource gravitaire qui pourrait lui procurer une plus grande quantité d'eau à moindre coût

4.4.2.1. – L'approvisionnement déséquilibré en faveur des forages accroît la facture énergétique

Le rapport sur l'étude relative à la délimitation des périmètres de protections des captages comprend un bon résumé des modalités de mobilisation de la ressource : « *Tout au long de l'année, l'alimentation en eau potable [...] est assurée par le captage de la Punaruu, en renfort des [...] captages communaux. Lorsque l'eau prélevée devient trop turbide [...], la canalisation de départ de ce captage est fermée automatiquement. Les 15 autres ouvrages de prélèvement d'eau communaux doivent alors assurer seuls l'alimentation en eau potable de la commune de FAA'A jusqu'à la remise en service du captage de Punaruu* ».

De fait, les coefficients de mobilisation de la ressource en période de pointe journalière diffèrent de la façon suivante :

Hypothèse de départ : pointe journalière entre 18h00 et 19h30.

Période	Forages	Captages	Punaruu	Observations	Coefficient de mobilisation des ressources communales
Période normale	75%	3%	22%		78%
Période de pluie	95%	5%	0%	Production assurée par les forages ; les captages et la Punaruu sont en vidange.	100%
Période de sécheresse	87%	2%	11%	Production assurée en majeure partie par les forages, baisse de débit des captages et fermeture de la distribution en eau potable de 22h à 4h des réservoirs TEAPIRI 1 & 2	89%

En période normale, les apports, qui sont réalisés selon des modalités distinctes, sont en moyenne les suivants :

Source	Forages	Captages	Punaruu
Taux approvisionnement	75%	3%	22%
Capacité de production	46.600 m ³ /j	4.300 m ³ /j	...
Apport 2005-2009 moyen *	10 782 450 m ³ /an	431 298 m ³ /an	3 162 852 m ³ /an

* : Base information, apport Punaruu ; apport forages et captages par déduction.

Ainsi, « la commune s'approvisionne elle-même en eau à 78 %, dont 75 % [à partir] des forages et 3 % des captages. Les 22 % restant proviennent de la Punaruu, du Syndicat intercommunal Te Oropaa (données 2009) ». Les bilans de production d'eau 2008 et 2009 de FAA'A font état d'une relative stagnation de ces proportions.

Source	Forages	Captages	Punaruu	TOTAL
2007	10,359	0,426	2,947	13,732
	75,4 %	3,1 %	21,5 %	100,0%
2008	10,296	0,482	2,786	13,564
	75,9 %	3,6 %	20,5 %	100,0%
2009	9,549	0,398	2,767	12,713
	75,1 %	3,1 %	21,8 %	100,0%

Volume exprimé en millions de m³

Cependant, depuis 2006, la commune sollicite moins la ressource que constitue le captage de la Punaruu : « Il s'agit d'une réorientation « mécanique » [et non un choix économique], due au fait que la commune de PUNAAUIA ne se met pas sur forage [...] les vannes sont ouvertes à fond mais alimentent d'abord les bassins de PUNAAUIA avant de desservir ceux de FAA'A. Ce problème a fait l'objet d'une réunion en novembre 2010 avec le syndicat Te Oropaa, qui s'est engagé à assurer un quota minimum de 40 % de la production en faveur de la commune de FAA'A ».

Les dépenses d'électricité du service sont fortement dépendantes des conditions de production de l'eau. Une moindre sollicitation du captage de la Punaruu à partir de 2008 a ainsi eu pour incidence directe une augmentation de la sollicitation des forages de la commune, le surcroît de pompage ayant généré une hausse importante de la facture d'énergie.

Entre 2005 et 2009, les dépenses d'électricité rattachées au service public de l'eau ont augmenté de 20,3 %, passant de 143,7 MF CFP en 2005 à 172,9 MF CFP en 2009 (+ 29,2 MF CFP).

4.4.2.2. – Une mobilisation de la ressource de la Punaruu moindre, mais sans gain financier

L'apport en production du syndicat d'eau Te Oropaa est en baisse depuis 2004. La part de la production du captage destinée à alimenter la commune de FAA'A a été divisée par deux entre 2004 et 2009 et les volumes produits pour cette collectivité ont également été réduits de moitié entre 2005 et 2009 passant de 4,58 à 2,26 millions de m³.

Eau produite par le captage de la Punaruu alimentant FAA'A (%)

Année	Volumes produits	% Punaruu / Production totale FAA'A
2004	3 013 164 m ³	35,40
2005	4 580 160 m ³	32,00
2006	4 474 540 m ³	45,22
2007	3 299 969 m ³	30,16
2008	2 767 667 m ³	28,16
2009	2 266 001 m ³	18,47

Bien que la commune fasse moins appel à la ressource de la Punaruu, sa participation aux charges du syndicat, basée sur les débits reçus, ne s'est pas réduite dans les mêmes proportions pour autant. Les charges syndicales à répartir se sont effet accrues dans le même temps passant de 84,650 MF CFP en 2004 à 131,281 MF CFP en 2008 (+ 55 %). Malgré la baisse de moitié des volumes reçus en 4 ans, la participation au fonctionnement du syndicat a augmenté sur la même période de 34,6 %.

En F CFP

CRITERES DE REPARTITION										
Les communes adhérentes au syndicat participent aux dépenses de fonctionnement et d'investissement selon un plan de répartition qui tiendra compte du débit d'eau potable reçu par chaque commune (Arrêté 14/IDV du 21/05/2003, Etendant les missions du syndicat Te OROPAA).										
Exercices	2004		2005		2006		2007		2008	
Sur critère : débit reçu	sur estimat* débit 2003		sur estimat* débit 2003		sur estimat* débit 2005		sur estimat* débit 2006		sur estimat* débit 2007	
Commune de FAAA	29 627 500	35%	34 850 000	34%	40 864 000	32%	61 377 110	45%	39 901 680	30%
Volume en (m3)	3 013 164	35%	3 013 164	35%	4 580 160	32%	4 474 540	45%	3 299 969	30%
Commune de PUNAAUIA	46 557 500	55%	58 425 000	57%	75 343 000	59%	61 892 770	46%	73 677 870	56%
Volume en (m3)	4 681 688	55%	4 681 688	55%	8 444 670	59%	4 511 720	46%	6 094 350	56%
Commune de PAEA	8 465 000	10%	9 225 000	9%	11 493 000	9%	12 430 120	9%	17 701 650	13%
Volume en (m3)	817 308	10%	817 308	10%	1 288 170	9%	906 647	9%	1 548 642	14%
CUMUL - 3 Communes	84 650 000		102 500 000		127 700 000		135 700 000		131 281 200	
Volume en (m3)	8 512 160		8 512 160		14 313 000		9 892 907		10 942 961	
Sur critère spécifique *										
Commune de FAAA	4 900 000		5 300 000		5 900 000		6 300 000		6 700 000	
Commune de PUNAAUIA	4 800 000		5 200 000		0		0		0	
Commune de PAEA	0		0		0		0		0	
TOTAL	9 700 000		10 500 000		5 900 000		6 300 000		6 700 000	
* = Prise en charge d'un agent.										
MONTANT CUMULE										
Commune de FAAA	34 527 500	37%	40 150 000	36%	46 764 000	35%	67 677 110	48%	46 601 680	34%
Commune de PUNAAUIA	51 357 500	54%	63 625 000	56%	75 343 000	56%	61 892 770	44%	73 677 870	53%
Commune de PAEA	8 465 000	9%	9 225 000	8%	11 493 000	9%	12 430 120	9%	17 701 650	13%
TOTAL	94 350 000		113 000 000		133 600 000		142 000 000		137 981 200	

Economiquement, il est démontré que la moindre mobilisation de la ressource Punaruu n'a pas engendré d'économies d'achats d'eau pour la commune.

Les volumes produits par le captage de la Punaruu à destination de FAA'A se sont encore réduits en 2008 et 2009 mais la moindre production du syndicat Te Oropaa n'est pas inéluctable. La production moyenne du syndicat, estimée à au moins 52 000 m³ par jour, aurait dû, en dehors des périodes pluvieuses, se révéler assez abondante pour fournir en quantité suffisante les communes adhérentes, pour peu que le rendement des réseaux permette d'acheminer l'essentiel de l'eau produite au consommateur et que la facturation au volume réduise le gaspillage. Tel n'a pas été le cas, puisque le rendement des réseaux demeure très faible et que la facturation au volume reste à l'état de projet.

En outre, le handicap posé par l'arrêt de la production du captage de la Punaruu⁵¹ pourrait être surmonté par l'action volontariste des communes membres du syndicat. Des études ont été réalisées afin d'examiner à quelles conditions techniques et de coût, la durée annuelle de fermeture de la production pourrait être réduite. Bien que le coût de l'investissement nécessaire se soit révélé modéré et malgré le fait que les coûts de production et d'adduction d'eau gravitaire soient très économiques, il n'a pas été donné suite à ces études.

La Chambre recommande à la commune d'engager une réflexion avec syndicat Te Oropaa et les autres collectivités membres afin de trouver les solutions techniques permettant une réduction des durées de coupure du captage de la Punaruu.

Dans sa réponse aux observations provisoires, la commune a indiqué vouloir mieux contrôler et renégocier les conditions de sa participation au syndicat Te Oropaa et l'avoir déjà sollicité à plusieurs reprises pour optimiser la production de l'eau en provenance de la Punaruu.

4.4.3. – Le stockage de l'eau à distribuer est inégalement réparti et le site le plus important est exposé à des risques environnementaux

La commune dispose de 19 réservoirs⁵² et du bassin de Mumuvai, d'une capacité de 48 000 m³, vers lequel converge l'eau de cinq captages pour être stockée avant traitement. Ainsi, plus des deux tiers des capacités de stockage en eau de la commune sont concentrées sur ce bassin, à ciel ouvert, positionné sur une parcelle proche, en amont, de la décharge municipale, et, en aval, de l'ancienne décharge.

Le rapport sur la « *délimitation des périmètres de protection des captages AEP* » réalisé par le Laboratoire des travaux publics en Polynésie (LTPP) en mai 2008 évoquait les risques adhérents à cette situation : « *Le bassin de Mumuvai, à la cote + 350 m NGT, est situé à proximité de la décharge communale de Mumuvai. Sa position stratégique et sa capacité de stockage en font un relais essentiel des secteurs de Tavararo et St-Hilaire [...]. Un élevage de porcs en liberté a été repéré dans la propriété Aubry, qui surplombe le bassin de Mumuvai* ». Il est par ailleurs précisé que l'ancienne décharge « *est située [...], en amont du bassin de Mumuvai. [...]* »

⁵¹ Environ 90 à 100 jours par an en moyenne lors d'épisodes pluvieux importants, quand la turbidité de la rivière au-delà d'une norme ne permet pas de délivrer une eau de qualité suffisante.

⁵² Deux de 250m³, quatre de 500m³, onze de 1000m³ et deux de 1700m³.

Le risque de pollution est potentiellement élevé. Les lixiviats générés par l'accumulation d'ordures s'infiltrent dans le sol et peuvent potentiellement polluer la nappe exploitée par les forages de Tavararo, situés en aval. Les données disponibles sur cette décharge ne permettent pas de vérifier l'étanchéité et les relations éventuelles entre le site et la nappe basale ».

La Chambre observe que le déséquilibre dans les modalités de stockage fragilise d'autant l'approvisionnement en eau de la commune que la protection du principal point de stockage n'est pas correctement assurée et présente des risques de pollution.

4.4.4. – L'incomplète maîtrise foncière des installations hydrauliques empêche partiellement leur protection et l'amélioration du réseau

4.4.4.1. – La rétrocession du territoire

Le SDAEP - phase 4 - faisait état d'une situation foncière des installations et ouvrages hydrauliques compliquée, avec une répartition de la propriété des installations entre la commune (un bassin et neuf réservoirs), la collectivité de Polynésie française (deux réservoirs et deux stations de pompage), l'Etat (un réservoir) et le domaine privé (quatre réservoirs et une station de pompage).

En 2004, la commune a résolu partiellement la question de la propriété des installations hydrauliques (foncier et immobilier) en sollicitant de la collectivité de Polynésie française, par délibération n°48/2004 du 11 octobre 2004, le transfert de 25 parcelles de terres domaniales, de 8 écoles maternelles et primaires, de la salle omnisport de Piafau et de 20 installations hydrauliques. La commission des évaluations immobilières du 4 juillet 2005 a accepté le transfert à titre gratuit de 11 parcelles « susceptibles d'être transférées au profit de la commune ». Le conseil municipal a accepté cette liste, présentée lors du conseil municipal du 14 septembre 2005 (délibération n°42/2005). Après correction d'un problème de superficies erronées, la délibération n°2006-38 APF du 6 juillet 2006 a décidé le transfert des parcelles du domaine public de la Polynésie française à la commune de FAA'A, pour une superficie totale de 43 710 m² dont 4 140 m² correspondent à des sites hydrauliques (forage de Paroa, réservoir de Pupure et station de pompage de Tarahu).

Le rapport de présentation de la délibération n°2006-38 APF précisait que cette démarche, initiée en 1978, avait été rendue finalement possible par l'évolution statutaire de février 2004⁵³ pour que la commune puisse « assurer les missions qui lui ont été dévolues par l'article 43 de la loi statutaire en matière de constructions et d'entretiens des écoles du premier degré et de distribution d'eau potable ».

Compte tenu de cette évolution, le maire de FAA'A avait sollicité, par courrier du 29 septembre 2004, le ministre de l'aménagement afin qu'il réactualise le dossier concernant le transfert de biens du domaine public de la Polynésie française à la commune.

⁵³ « Selon l'article 56 de la loi statutaire du 27 février 2004 (dans sa rédaction d'origine), le domaine initial des communes de Polynésie française est déterminé, après avis conforme de l'assemblée de la Polynésie française, par des décrets qui affectent à chacune d'entre elles une partie du domaine de la Polynésie française. Le domaine ainsi constitué peut-être étendu par des délibérations de l'assemblée de la Polynésie française, après avis conforme du conseil municipal intéressé ».

En dehors de la seule propriété des ouvrages déjà construits (et terrains afférents), le problème foncier n'est cependant que partiellement résolu au regard des difficultés relatives à la réalisation des travaux recensés pour la 3ème tranche du SDAEP. Le document d'avant-projet indique en effet qu'une partie des travaux d'amélioration identifiés ont été accomplis mais que « *certains travaux n'ont pu être réalisés, des problèmes de foncier et techniques [ayant] été rencontrés* ». Ceci concerne principalement la réalisation d'un réservoir intermédiaire OSCAR 2, de travaux de pose des canalisations d'adduction et de distribution entre le réservoir de Teapiri et Puurai restés « *inachevés car des problèmes d'autorisation de passage ont été rencontrés* », et de travaux de remplacement d'une canalisation reliant le réservoir Heiri à la route de ceinture « *qui se retrouve désormais sous de nombreuses habitations présentant ainsi un risque* ».

Le document concluait que « *ces travaux ont été retirés du programme pour les problèmes de foncier que cela engendre* » et que « *le règlement des questions d'ordre foncier, pour la réalisation de nouveaux réservoirs, ainsi que pour la pose des canalisations à rénover ou à créer est du ressort du maître d'ouvrage* ».

Pour les canalisations implantées en dehors du domaine public, une identification de l'emprise nécessaire, déclarée au plan général d'aménagement (PGA) comme servitude d'exploitation des réseaux, était prescrite.

Dans le but de sécuriser la production et le stockage de l'eau potable, la commune devrait donc envisager de mettre en œuvre, en fonction de ses besoins, les dispositions en vigueur du code général des collectivités territoriales (articles L.2573-23 et D.2573-29) relatives à la servitude pour l'établissement des canalisations publiques d'eau potable ou d'évacuation des eaux usées ou pluviales⁵⁴, ou celles du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique applicable en Polynésie française⁵⁵.

4.4.4.2. – L'absence de PGA maintient en l'état le problème de la protection des ouvrages

Le SDAEP de 1997 notait également que « *la situation foncière des captages ne présente pas de problème notable du fait que les ouvrages sont situés sur les cours d'eau (compétence du Territoire). Par contre les bassins versants alimentant ces captages, doivent faire l'objet d'un périmètre de protection (niveau PGA) réglementant les activités en amont des captages* ». De même, il était constaté que « *de nombreux sites sont actuellement, ni clôturés, ni fermés et l'accès au sommet des réservoirs reste possible. Certains sites, situés dans des zones très urbanisées, servent d'aire de jeux. Sur 19 sites, 11 sont accessibles par tous dont 9 ne sont même pas clôturés. ... les captages et les bassins versant qui les alimentent n'ont pas fait l'objet de mesures adaptées, afin de les protéger de toute activité pouvant nuire à la qualité de ce type de ressource (ex : reprise des activités agricoles sur les plateaux en amont des captages). Il est impératif de protéger tous les ouvrages de production et leurs ressources par des périmètres de protection.* »

⁵⁴ Lettre du 30 juillet 2009 adressée par le haut-commissaire aux maires de Polynésie française.

⁵⁵ Lettre du 27 mai 2009 adressée par le Haut-commissaire aux maires de Polynésie française.

Le problème de la délimitation des périmètres de protection n'a été traité que dix ans plus tard et n'a pas encore trouvé de réalisations concrètes. Ce n'est que par le marché n°62/07 du 7 septembre 2007 que la commune a commandé la réalisation d'une étude par le LTPP pour la délimitation des périmètres de protection des captages destinés à l'alimentation en eau potable. Le rapport intermédiaire provisoire (phase 1) de mai 2008 précise que l'objectif est d'établir « *la schématisation des périmètres de protection [qui] se traduit par des plans de zonage accompagnés de prescriptions plus ou moins spécifiques et vise à préserver des points de prélèvements des risques de pollution liés aux diverses activités implantées autour de ceux-ci (activités industrielles, agricoles, habitations, etc.). [...]. Cette protection est assurée par l'interdiction ou la réglementation de certaines pratiques économiques et de certains aménagements situés à proximité des captages et pouvant être une source potentielle de pollution* »⁵⁶.

Il est rappelé en préambule de ce rapport intermédiaire que « *les périmètres de protection des captages ne pouvant être appliqués convenablement que dans les limites communales de la commune de FAA'A, le présent rapport ne prend pas en compte le captage de la Punaruu, bien que ce dernier alimente en eau potable la commune de FAA'A* ».

En réponse aux observations provisoires, le maire de Faa'a a indiqué avoir transmis en juin 2010 à la Polynésie française la « phase 2 » du dossier pour prise en charge financière de dépenses, qui lui paraissait incomber à cette collectivité⁵⁷, « *la commune n'étant compétente qu'en matière de distribution d'eau potable*⁵⁸ » et non « *d'exploration et d'exploitation des eaux souterraines* ». Le maire, par ailleurs président de la Polynésie française depuis avril 2011, a ajouté que cette demande n'a jamais abouti.

La phase 2 du rapport devait établir une « *définition définitive des périmètres de protection et réglementation spécifique associée* ». L'étude, initiée en 2008, doit s'achever fin 2012. Un projet de PGA était proposé dans l'étude du LTPP et créait une zone NCec – zone de protection des captages d'eaux et des sources - dans laquelle un périmètre de protection de 100 m en amont et de 50 m en aval (formant 2 demi-cercles) doit être installé pour tous les captages : « *à l'intérieur de cette limite toute construction autre que technique est interdite* ».

La procédure d'établissement du PGA n'a toujours pas abouti. L'élaboration du PGA de la commune de FAA'A a été décidée en avril 2003 (arrêté n°419/CM du 1er avril 2003⁵⁹), puis relancée en février 2006 (arrêté n°165/CM du 27 février 2006). Les délais réglementaires de cette procédure (durée de 3 ans, renouvelable une fois) sont expirés depuis le 27 février 2009 pour des raisons tant administratives que politiques. Pourtant, le conseil municipal avait approuvé, par délibération n°03/2008 du 3 mars 2008, les études du PGA, comprenant le diagnostic de l'état de la commune, le règlement d'urbanisme, et les documents graphiques.

⁵⁶ Il est précisé que « *ce type d'étude pour la délimitation des périmètres de protection des captages n'est pas la première du genre en Polynésie française mais pose néanmoins la problématique d'application des prescriptions de ces périmètres du point de vue de la réglementation territoriale en vigueur, la Polynésie française ne disposant pas à l'heure actuelle en effet, d'outils juridiques adaptés à leur mise en application directe* ».

⁵⁷ Article 47 du statut de 2004.

⁵⁸ Article 43 du statut de 2004.

⁵⁹ Par convention n° 39/2003 du 28 mai 2003, la commune de Faa'a confiait à M. Louis LABORDE, urbaniste aménageur, l'élaboration du Plan Général d'Aménagement (PGA), pour une durée de 26 mois.

En réponse aux observations provisoires, la commune indique avoir relancé à plusieurs reprises le service de l'urbanisme en 2008 et 2009 et précise que la nomination d'un nouveau chef de projet devrait permettre au PGA d'aboutir.

Par la délibération n°09/2009 du 21 avril 2009 a été de nouveau autorisé « *le lancement des études relatives à l'élaboration du Plan Général d'Aménagement et du Plan d'Aménagement de Détail de la commune de FAA'A, suite à l'expiration de la procédure d'établissement depuis le 27 février 2009* ». Il s'agit de la cinquième relance du PGA en 20 ans après le vote par le conseil municipal des délibérations n°38/1989, 35/1995, 26/2003 et 09/2009.

La Chambre relève que les retards pris dans l'élaboration et l'approbation du PGA ont une incidence sur la vulnérabilité des ouvrages.

4.5. – La qualité du service s'est améliorée mais des marges de progression importantes demeurent

4.5.1. – La qualité de l'eau s'est améliorée mais demeure inégale selon les secteurs de la commune

4.5.1.1. – Les moyens de désinfection se sont renforcés notablement

La commune dispose de cinq stations de chloration sur les cinq sites de forage et d'une station d'ultrafiltration (TEAPIRI), qui lui appartiennent toutes et sont exploitées par la SPEA. Parmi les travaux réalisés afin d'améliorer la qualité de l'eau, certains ont précédé la réalisation du SDAEP, alors que d'autres sont à mettre à l'actif du syndicat Te Oropaa. Ainsi depuis 1990, la source Au Mape fait l'objet d'une désinfection au chlore gazeux avant son arrivée dans le réservoir et l'eau du bassin de Mumuvai est traitée par du sulfate de cuivre afin de limiter la prolifération des algues. L'eau subit également une injection de chlore gazeux avant son entrée dans le réservoir de Tiapiri. Egalement, depuis 1997, l'eau du captage de la rivière Punaruu fait l'objet d'un deuxième traitement par chlore gazeux dans la canalisation située au PK 8.

Une nouvelle phase de travaux a été amorcée avec la mise en œuvre des deux premières tranches du SDAEP. Ainsi, la commune de FAA'A avait lancé en 2004, la réalisation des travaux de la 1ère tranche qui se sont achevés en 2006 et comprenaient notamment :

- la réfection et la désinfection des forages par la mise en place de cinq unités de chloration sur les sites de Paroa, Tarahu, Puurai, Tavararo et Outumaoro II ;
- la construction en 2005 d'une unité d'ultrafiltration à Tiapiri, mise en service de manière effective en octobre 2006.

La 2^{ème} tranche de travaux, initiée en 2005 et réalisée en 2007, comprenait quant à elle, dans une moindre mesure, l'installation de capteurs de chlore sur les principaux réseaux de distribution.

4.5.1.2. – La fréquence de potabilité de l'eau distribuée s'est améliorée mais l'autocontrôle demeure insuffisamment exercé

Les données publiées annuellement par le centre d'hygiène et de salubrité publique (CHSP), comprenant les contrôles effectués par ce service et les autocontrôles de la commune réalisés par l'Institut Louis-Malardé (ILM) pour le compte de la SPEA, font état d'une hausse du taux de potabilité, depuis 2005, de près de 20 points.

FAA'A	2005	2006	2007	2008	2009
Taux de potabilité ⁶⁰	71,4	62,8	81,1	92,6	91,1
Nombre de prélèvements	105	43	95	122	124
Nombre de conformes	75	27	77	113	113
Taux de potabilité (Sur prélèvements CHSP) ⁶¹	78,3	54,2	57,1	82,8	83,3
Taux de potabilité (Sur autocontrôles)	69,5	73,7	91,0	95,7	93,6

Depuis 2007, l'écart avec la moyenne constatée sur l'ensemble de l'île de Tahiti est favorable à la commune de FAA'A. L'écart positif est compris entre + 12 et + 22 points selon les années.

Cependant, le constat de l'amélioration de la potabilité se fait sous certaines réserves, notamment quant aux modalités contestables de contrôle.

Les prélèvements pour autocontrôle se font seulement sur sept points : locaux du service hydraulique, du Quartier Juventin, de l'école Verotia, de l'école Piafau, de la Mairie, de l'école Pamatai et du Mt Sinaï. Ce nombre de points de prélèvements reste très limité pour pouvoir donner une pertinence à l'interprétation des résultats et à l'appréciation de la conformité sur tout le territoire communal.

Les rapports du CHSP sur la qualité des eaux destinées à la consommation humaine relevaient déjà cette faiblesse en mentionnant notamment qu'« *en 2006 et 2007, le syndicat Te Oropaa n'a pas effectué le nombre réglementaire d'autocontrôles et n'a réalisé qu'une dizaine d'analyses annuelles à l'entrée de FAA'A, ce qui est très insuffisant* » (précisément 14 prélèvements en 2006 et 11 en 2007). Le même constat peut être fait pour les exercices 2008 et 2009 au titre desquels les rapports concluaient que « *le nombre limité de mesures ne permet pas d'émettre un avis définitif sur la potabilité du réseau Punaruu* ».

L'amélioration de la qualité des eaux à partir de 2007 s'explique notamment par la mise en service en octobre 2006 de l'unité d'ultra-filtration sur le réseau de Tiapiri, et par la désinfection des forages la même année. Les rapports du CHSP pour les années 2007 et 2008 confirmaient ce constat à savoir que, « *grâce aux importants travaux réalisés [...] par la commune de FAA'A sur ses sites de production et à la maintenance des postes de chloration par la SPEA* », la potabilité des eaux distribuées par la commune avait progressé pour atteindre alors 93 % de résultats conformes.

⁶⁰ CHSP + autocontrôles

⁶¹ Prélèvements du CHSP seulement

4.5.1.3. – La qualité de l'eau reste cependant inégale selon les secteurs de la commune

La qualité des eaux est très variable selon la zone de la commune et la provenance des eaux (réseaux Passard, Punaruu ou Tiapiri).

Le CHSP remarquait notamment qu' « en 2006, sur l'ensemble de la commune, on constate que le réseau Passard, des hauts de Pamatai a distribué une eau de meilleure qualité avec 71 % de résultats conformes », taux cependant inférieur à la moyenne communale, alors qu'en 2007, « le réseau Punaruu + forages a distribué une eau de meilleure qualité avec 91 % de résultats conformes », soit un taux supérieur à la moyenne observée sur l'ensemble de la commune.

Comme indiqué précédemment, ces résultats du réseau Punaruu⁶² doivent être pondérés dans la mesure où le nombre limité de prélèvements ne permet pas une analyse fiable et définitive. De plus, le CHSP note dans son rapport 2009 que « les mesures de chlore effectuées à l'entrée des réservoirs desservis par le réseau Punaruu, ont révélé des taux très faibles de chlore qui sont insuffisants pour désinfecter la totalité de l'ensemble des réseaux de la commune de FAA'A. ».

CAPTAGE PUNARUU – réseau PUNAAUIA et réseau FAA'A					
Taux de potabilité	2005	2006	2007	2008	2009
<u>PUNAAUIA</u>	84,6	82,3	78,6	63,6	53,3
<u>FAA'A</u>	87,5	65,0	75,0	92,9	80,0

La qualité des réseaux est notamment invoquée pour expliquer la non potabilité. Ainsi, « la vétusté des réseaux en aval et une turbidité élevée de l'eau en périodes pluvieuses, ne permettent pas d'obtenir de bons résultats » (selon le rapport du CHSP 2007).

La Chambre observe que la potabilité de l'eau s'est améliorée avec la réalisation d'opérations de désinfection et la mise en place de systèmes de chloration entretenus. Cependant, les données de contrôle sont trop incomplètes pour permettre une appréciation exhaustive et définitive sur la qualité de l'eau fournie à la population.

4.5.2. – La continuité du service, qui est surveillée par la commune, n'est pas assurée en période d'étiage

La surveillance de la continuité du service n'est pas fréquente en Polynésie française. La commune de FAA'A fait figure d'exception sur ce point. Elle a fourni des données relativement complètes et détaillées pour les années 2001-2009, grâce à des documents faisant notamment état des secteurs touchés par les coupures, du nombre d'abonnés concernés, du motif et du temps de la coupure.

⁶² Les résultats proviennent des autocontrôles effectués par le syndicat Te Oropaa à l'entrée du réservoir Cowan.

Les quatre motifs de coupure recensés sont les incidents, les travaux sur réseau, la sécheresse et les erreurs humaines. Le motif principal de coupure est la sécheresse. Celle-ci génère une baisse de débit de Mumuvai, ayant pour conséquence l'abaissement du niveau du réservoir Tiapiri 2, ceci nécessitant une coupure de l'approvisionnement entre 22h et 4h du matin pendant plusieurs jours consécutivement. Les coupures sont principalement centrées sur les mois d'août, de septembre et d'octobre, période qui concentre 64 % du temps de coupure en 2008 et 74 % en 2007.

Les réclamations, indiquées comme faibles, font l'objet d'un traitement réduit. Selon la commune, le « *taux de réclamations écrites [est] insignifiant (1 / 1000)* » et « *les réclamations orales sont recensées dans une main courante à l'accueil DEST et à la DAF* ».

La Chambre note que, si la commune dispose d'un recensement détaillé des interventions, la continuité du service est loin d'être assurée et oblige la collectivité à pratiquer des coupures fréquentes pour faire face à la pénurie.

4.6. – Dans l'attente de l'instauration de la tarification au volume, sans cesse différée, une tarification forfaitaire, présentant de nombreux inconvénients, a perduré

En 2005, le conseil municipal a procédé à l'instauration de la tarification au volume, sans parvenir à la mettre réellement en œuvre avant 2011. C'est pourquoi, la commune a fini par actualiser en 2008 les montants des forfaits qui avaient cours depuis 1997. En août 2011, cette tarification forfaitaire est toujours appliquée malgré ses inconvénients.

4.6.1. – Le principe de la tarification au volume, instauré en 2005, n'entrera en vigueur qu'en 2011

La délibération n°51-2005 du 26 décembre 2005 prévoyait l'instauration d'une tarification au volume. A cette occasion, le conseil municipal avait donné son accord de principe sur une stratégie de tarification fondée sur trois conditions à respecter :

- « - *les usagers qui consomment raisonnablement ne paieront pas plus cher que le forfait actuel ;*
- *les usagers qui diminueront leur consommation mensuelle par rapport à un volume fixé pourront payer moins cher que le forfait actuel ;*
- *les usagers qui dépasseront le volume mensuel fixé devront payer au moins le coût réel de l'eau ».*

Le modèle de tarification prévu s'articulait autour de quelques principes : il devait « *démarrer avec une structure de tarification simple et qui ne sera pas amenée à être modifiée à court terme (5 ans)* », « *le niveau de tarification ne [devait] pas être trop fort pour éviter un phénomène de rejet, ni trop faible à cause des difficultés pour le remonter plus tard en raison de la nécessité d'équilibre* » et il devait « *y avoir un intérêt pour l'utilisateur tarifé au volume de réduire sa facture en dessous du forfait annuel actuel* ».

En ce qui concernait la mise en place de la facturation au volume, elle devait « se [faire] par secteur et au fur et à mesure de la pose des compteurs » et « la première facturation au réel se [ferait] en juillet 2006 avec une facturation fictive à partir de janvier 2006 ».

Aussi, le rapport de présentation concluait : « Compte tenu d'une consommation moyenne normale fixée à 1 m³ / habitation /jour, d'une prime fixe (qui comprend les frais d'entretien et de remplacement éventuel du branchement et du compteur) de 100 F / mois, pour ne pas dépasser le forfait annuel de 10 000 F CFP, le prix du m³ devra être de (10 000 - 1200) /12 mois / 30 m³ = 24,5 F arrondi à 25 F. Ce qui revient donc à pratiquer la tarification suivante :

	0 à 30 m ³	> 30 m ³
Prime fixe	100 F / mois	100 F / mois
Prix au m ³	25 F	> prix de revient (89 F)
Coût annuel	1 200 à 10 200 F CFP	> 1 200

Cependant, afin d'éviter des montants de factures trop élevés en cas de fuite ou de surconsommation, il est proposé une tranche intermédiaire, de 30 à 60 m³, avec un tarif fixé à 50 F/m³ »⁶³.

La même délibération de 2005 prévoyait toutefois en son article 6 : « Les tarifs seront appliqués à compter du 1^{er} juillet 2006. Dans l'attente de l'application de cette tarification, les usagers restent soumis à la tarification définie par la délibération n°20/97 du 21 novembre 1997 fixant le tarif des redevances pour concession d'eau dans la commune de FAA'A ».

En réalité, les tarifs au volume n'ont toujours pas été appliqués. Le conseil municipal a dû prendre une nouvelle délibération le 27 avril 2006 (n°2006-14) pour repousser une première fois la date d'application de la tarification au volume au 1^{er} janvier 2007. Ce délai repoussé s'expliquait curieusement par l'inefficacité de la facturation fictive mise en place :

« [...] les premiers résultats de cette facturation fictive, sur la base de relèves effectuées en février et mars 2006 sur 1658 compteurs, font apparaître des niveaux de consommation excessifs, avec une moyenne mensuelle d'environ 200 m³ par mois, alors que le niveau normal a été fixé à 30 m³.

La mise en place de la facturation au volume selon la grille de tarification adoptée en décembre 2005 devrait donc entraîner des factures mensuelles moyennes de 16 250 F/mois ou 48 750 F par trimestre ».

L'inefficacité de la facturation fictive sur le niveau de consommation a conduit la commune à soumettre au vote du conseil municipal, le 21 mai 2007, le projet de délibération n°24/2007 qui avait pour objet l'approbation d'un dégrèvement massif (- 90 %) pour les consommations élevées (supérieures à 90 m³). Cette délibération avait pour but « de faire prendre conscience à certains administrés que leur consommation est excessive » et « d'éviter tout phénomène de rejet par la population ».

⁶³ Il était ajouté : « Le projet de tarification [...] ne concernant que les usagers domestiques, il est proposé pour les usagers non domestiques une autre grille de tarification qui tient compte de la péréquation entre ces deux catégories, dans le but d'approcher l'équilibre du service de l'eau ».

Faute d'approbation de ce projet de délibération, la mise en place de la tarification au volume a été de nouveau repoussée par délibération n°25-2007 du 21 mai 2007⁶⁴ : « *Les tarifs de la présente délibération seront appliqués à compter de la pose effective de tous les compteurs sur la commune de FAA'A. Dans l'attente de l'application de cette tarification, les usagers restent soumis à la tarification définie par la délibération n°20/97 du 21/11/1997 fixant le tarif des redevances pour concession d'eau dans la commune de FAA'A* ».

Par délibération n°84-2008, la mise en place de la tarification au volume sera encore repoussée à fin 2009.

La commune a réactualisé en 2010 les tarifs au volume établis en 2005. Cependant, comme en 2005, la commune a suivi la même logique et l'article 7 de la délibération n°37-2010 dispose que « *les tarifs seront appliqués à compter du 1^{er} janvier 2011. Dans l'attente de l'application de cette tarification, les usagers restent soumis à la tarification définie par la délibération n°84/2008 du 22 décembre 2008 fixant le tarif des redevances pour concession d'eau dans la commune de FAA'A* ».

Interrogée en mars 2011, la commune a indiqué que cette facturation au volume était effective. Sur la base de la constatation des volumes entre juin et décembre 2010, la facturation au réel pourrait générer une recette annuelle de l'ordre de 215 à 240 MF contre 135 MF en 2009 sur la base du forfait.

PERIODE	Juin à Septembre 2010	Septembre à Décembre 2010
Consommation	491 217 m ³	529 782 m ³
Recettes (en cas de facturation au volume)	57 009 330	62 484 030

Sur la base de 4430 compteurs posés opérationnels et d'un foyer moyen composé de 4,2 personnes, la consommation réelle constatée au robinet est d'environ 270 litres / jour / habitant.

En réalité, alors que la tarification au volume était censée être effective au 1^{er} janvier 2011, elle n'était toujours pas appliquée en août 2011, en raison de problèmes informatiques.

La Chambre observe que, malgré la prise de conscience du problème, la commune n'a cessé de repousser la mise en place de la facturation au volume alors même que les contraintes techniques avaient progressivement disparu et que cette seule action aurait eu une incidence positive en baissant le niveau de production et la facture énergétique.

En réponse aux observations provisoires, la commune a précisé que les problèmes informatiques étaient désormais réglés et que les premières factures fondées sur un volume consommé avaient été adressées début novembre 2011.

⁶⁴ Modifiant la délibération n°14/2006 du 27 avril 2006 portant elle-même modification de la délibération n°51/2005 du 26 décembre 2005 approuvant la tarification de l'eau au volume.

4.6.2. – Le retard dans la pose des compteurs est la cause principale du défaut d'entrée en vigueur de la tarification au volume au cours des cinq dernières années

Les difficultés dans la mise en application de la facturation au volume sont imputables à l'important retard pris dans l'installation des compteurs.

Le SDAEP-Phase 5 (décembre 1996) indiquait pourtant : « *Le programme de pose étant très important (5 ans environ), il est nécessaire de démarrer cette opération le plus rapidement possible, vu les problèmes d'alimentation que rencontre la commune ...* ».

Le marché n°56/2006, lancé par voie d'appels d'offres, a été attribué à l'entreprise TAPETA en août 2006 pour un montant initial de 182,4 MF H.T (soit 200,7 MF TTC) en tranches fermes et conditionnelles.

Un avenant pour un montant de 10,3 MF TTC a par la suite été signé en septembre 2007, en raison de l'augmentation de la masse des travaux de la tranche ferme n°1. Les travaux ont été achevés et réceptionnés en 2008. En octobre 2009, la commune a adressé au comptable un état des mandatements et les documents nécessaires à la clôture de l'opération. Par courrier du 7 décembre 2009, le trésorier a rejeté les mandats pour non respect du code des marchés publics et demandé d'établir un avenant justifiant la réduction du montant du marché. Ce dernier n'avait en effet été réalisé que partiellement. Par délibération n°42/2010, le conseil municipal a autorisé le maire à souscrire un avenant au marché n°56/2006, après avoir constaté que « *les quantités de la tranche ferme n°2 [avaient notamment]... diminué du fait de la pose partielle des compteurs initialement prévus* ». Le montant du marché a ainsi été arrêté à 175 146 693 F TTC au lieu de 211 041 893F TTC.

	Montant du marché initial	Montant de l'avenant n°1	Montant de l'avenant n°2	Montant final
Tranche ferme n°1 HT	29 545 908	4 296 440	0	33 842 348
Tranche ferme n°2 HT	90 412 780	0	- 2 487 330	87 925 450
Tranche conditionnelle n°1 HT	30 144 670	0	- 30 144 670	0
Tranche conditionnelle n°2 HT	32 343 380	5 113 088	0	37 456 468
TOTAL HT	182 446 738	9 409 528	- 32 632 000	159 224 266
TOTAL TTC	200 691 412	10 350 481	- 35 895 200	175 146 693

En juin 2008, un nouvel état de la situation a été dressé lors de la 3^{ème} tranche du SDAEP et le nombre de compteurs à poser était alors estimé à 1436 unités « *à partir des données disponibles sur la pose en cours de la Tranche n°1 et n°2* ».

	Nombre d'usagers concernés	Nombre de compteurs posés	Nombre de cas non résolus
Tranche 1	2 968	2 452	516
Tranche 2*	2 548	1 628	920
TOTAL	5 516	4080	1436
		74%	26%

La commune a fourni en avril 2010 un état sensiblement identique des compteurs installés ou en projet d'installation.

1- Compteurs installés (4434)

Zones concernées	Nombre de compteurs	Année d'installation	Propriétaire des compteurs
Tout le territoire de la commune	4 434	2007-2008	commune

2- Compteurs en projet (1183 + 28 de production en remplacement des compteurs existants vétustes)

Zones concernées	Nombre de compteurs	Année d'installation	Propriétaire des compteurs
Tout le territoire de la commune	1 183 + 28		commune

Le nombre de compteurs restant à poser serait donc d'environ 1200, soit moins d'un quart du nombre total de compteurs nécessaires. La réalisation complète de la tranche 3 du SDAEP n'est pas achevée, le financement de cette phase (657,8 MF CFP⁶⁵) n'ayant été arrêté que par la signature de la convention de financement n° HC 315-10 DIPAC/FIP du 18 octobre 2010.

Compte tenu du nombre de compteurs non posés (ou cas non résolus), la commune a choisi de repousser la date d'application de la tarification au volume. Elle admettait ainsi en 2010 : « *La facturation est au forfait, et mixte pour quelques abonnés (cat. B5) et au réel pour les manifestations ponctuelles. La facturation au volume était prévue au 1er juillet 2006, puis reportée à la pose généralisée des compteurs. Une facturation à blanc avait été mise en place durant le 1er semestre 2006. Aujourd'hui, compte tenu des difficultés des cas non résolus (compteurs non posés), la date de facturation au volume est fixée au 1er janvier 2011, avec une facturation à blanc, une campagne de communication, et un accompagnement personnalisé des gros consommateurs durant le 2ème semestre 2010* ».

Nombre de compteurs posés au 31 décembre de chaque année :

	2006	2007	2008	2009	2010
Nombre annuel	2 452	666	964	352	0
Cumuls	2 452	3 118	4 082	4 430	4 430
Cas non résolus					1 003

⁶⁵ Montant réparti entre le FIP (25 % soit 164,5 MF CFP), l'Etat (31,82 % soit 209,3 MF CFP), la Polynésie française (31,82 % soit 209,3 MF CFP) et la commune (11,36 % soit 74,7 MF CFP).

4.6.3. – L'inapplication de la tarification au volume a laissé perdurer une tarification forfaitaire complexe, inégalitaire et irrégulière, longtemps inchangée

4.6.3.1. – Une tarification au forfait, complexe, inégalitaire et irrégulière, distinguant inutilement de nombreux groupes d'usagers

La délibération n° 20/1997 du 21 novembre 1997 fixait le tarif des redevances forfaitaires pour concession d'eau applicables au 1^{er} janvier 1998. Elles étaient découpées en deux catégories (A pour les habitations et B pour les autres), chaque catégorie étant elle-même scindée en plusieurs sous-catégories (deux pour la catégorie A et cinq pour la catégorie B). A l'intérieur de ces sous-catégories, des tarifs spécifiques étaient fixés. Ainsi, dans la catégorie B, sous-catégorie 5 « autres établissements », il existait 12 tarifs spécifiques allant de (a) à (l), fixant des redevances variant de 69 000 F CFP / an (blanchisserie) à 8 625 000 F CFP (aéroport militaire).

Le forfait applicable aux maisons d'habitation était de 10 000 F CFP (50 000 F CFP si la maison était équipée d'une piscine), alors que celui applicable pour un appartement était de 13 000 F CFP.

Pour les hôtels, la commune avait mis en place un tarif par chambre, avec ou sans salle d'eau, et un tarif distinct pour l'hôtel Beachcomber. D'une certaine manière, ce dernier était favorisé : le forfait global de 1,380 MF CFP correspondait à un tarif de 8 363 F CFP par chambre (sur la base de 165 chambres) contre 9 000 F CFP par chambre pour les autres hôtels.

La pertinence de la catégorisation retenue était contestable. Si 21 tarifs spécifiques étaient distingués, le centre pénitentiaire, la gendarmerie, l'hôtel Intercontinental et sept autres catégories ne concernaient qu'un seul abonné. Étaient au contraire placés dans la même sous-catégorie (B – 4°) et au même tarif (a), les magasins de vente de vêtements, les snack-bars, les photographes et les salles de spectacles sans que le bon sens ne puisse concevoir l'existence d'une consommation identique dans ces différents locaux commerciaux.

Le barème comprenait finalement plus de catégories d'abonnés que de tarifs distincts, certains tarifs étant communs à plusieurs catégories d'abonnés.

Toutefois, en décembre 2008, quatre nouveaux tarifs ont été ajoutés aux 21 existants. Il s'agit des chantiers de construction d'immeuble, des lotissements privés, des stations d'épuration et du cimetière de l'Uranie.

Le service comporte aussi des abonnés gratuits, au nombre de 38 en 2009. Il s'agit d'abonnés dont la catégorie n'existe pas dans la tarification de la commune, à savoir les établissements scolaires et religieux ainsi que les organismes hébergés au sein de la mairie. Les locaux des différentes confessions religieuses, sont majoritaires dans cette catégorie (23 abonnés sur 38).

La commune a indiqué que la gratuité trouvait son origine dans la délibération n°2-70 du 16 janvier 1970 dont l'article 3 dispose que « *sont exonérés de la taxe sur l'eau, les établissements scolaires et religieux de la commune de FAA'A* ».

La redevance forfaitaire du service public de l'eau de la commune de FAA'A obéissait donc à une tarification qui était susceptible de poser des problèmes de régularité.

En effet, il n'apparaît pas qu'une quelconque dérogation au principe d'égalité devant les charges publiques, pour des raisons d'intérêt général ou en raison de situations différentes, pouvait autoriser la commune de FAA'A à accorder la gratuité du service public de l'eau aux bâtiments communaux, aux écoles, aux églises et à des associations⁶⁶. De la même manière, la fixation d'une redevance différente pour les « *usagers domestiques* » et les « *usagers non domestiques* » n'était pas fondée sur une différence de situation en rapport avec l'objet du service. En l'espèce, il apparaissait difficile de considérer que le service proposé par la commune aux abonnés « *usagers domestiques* » et aux abonnés « *usagers non domestiques* » était différent si le branchement était identique et s'il n'existait pas de contraintes techniques de distribution supplémentaires.

4.6.3.2. – Une tarification inchangée entre 1997 et 2008

La délibération n° 20/1997 du 21 novembre 1997 avait fixé le tarif des redevances pour concession d'eau dans la commune de FAA'A. Ce n'est qu'en décembre 2008 que le conseil municipal a délibéré pour actualiser le tarif des redevances, à défaut d'avoir pu appliquer la tarification au volume.

La délibération n°84-2008 du 22 décembre 2008 mentionnait en effet que, « *depuis l'adoption de la délibération n°20/97 en date du 21 novembre 1997, la tarification des redevances pour concession d'eau dans la commune n'a pas évolué, alors que les charges de fonctionnement du service Eau ne cessent d'augmenter* ».

Dans cette délibération n°84-2008, la mise en place de la tarification au volume ayant été repoussée à fin 2009, le conseil municipal a motivé ainsi sa décision : « *Des mesures tendant à aligner progressivement notre tarification à hauteur du coût réel du service rendu doivent être mises en place rapidement. Pour ce faire, il convient d'une part, de réduire, dans la mesure du possible et avec la contribution nécessaire de notre population, les coûts de production et de distribution de l'eau, et d'autre part, dans l'attente de l'application de la tarification au volume qui devrait intervenir d'ici fin 2009, d'augmenter les tarifs dès le 1er janvier 2009.*»

C'est ainsi, qu'entre la tarification de 1997 et celle de 2008, les tarifs ont été augmentés en une seule fois de 50 % pour l'ensemble des catégories d'usagers.

Exemples des catégories les plus fréquentes

Redevances forfaitaires		Délibération n°20/97	Délibération n°84/2008
Cat.	Type	A compter du 1 ^{er} janvier 1998	A compter du 1 ^{er} janvier 2009
A	<i>Maison d'habitation</i>	10 000	15 000
B	<i>Hôtel</i> (chambre avec salle d'eau)	9 000	13 500
	<i>Immeuble</i>	13 000	19 500
	<i>Atelier</i>	34 000	51 000

⁶⁶ Les abonnés gratuits sont nombreux à FAA'A : les églises, l'université, les écoles, lycées et collèges, les bâtiments publics communaux (complexes sportifs, hôtel de ville, dispensaire, hygiène dentaire, centre de secours et incendie, etc).

Après la fixation de ces nouveaux forfaits, la commune a réactualisé en 2010 les tarifs au volume établis en 2005. Cependant, comme en 2005, l'article 7 de la délibération n°37-2010 dispose que, « *dans l'attente de l'application de cette tarification, les usagers restent soumis à la tarification définie par la délibération n°84/2008 du 22 décembre 2008 fixant le tarif des redevances pour concession d'eau dans la commune de FAA'A* ».

La revalorisation des redevances intervenue en 2008, qui était toujours appliquée au premier semestre 2011, a donc été très tardive et n'a pas permis de couvrir la totalité des coûts du service.

4.7. – La commune ne satisfait pas aux dispositions du CGCT selon lesquelles le service public de l'eau, géré comme un SPIC, doit disposer d'un budget équilibré par ses propres moyens

4.7.1. – La commune ne disposait pas de budget annexe de l'eau

L'article L. 2224-7 du CGCT dispose que « *tout service assurant tout ou partie de la production par captage ou pompage, de la protection du point de prélèvement, du traitement, du transport, du stockage et de la distribution d'eau destinée à la consommation humaine est un service d'eau potable* ». L'article L. 2224-11 du même code, dispose que « *les services publics d'eau et d'assainissement sont financièrement gérés comme des services à caractère industriel et commercial* ». Or, bien qu'elle y était tenue depuis l'entrée en vigueur de la loi du 5 juillet 1996⁶⁷, la commune de FAA'A n'avait toujours pas créé de budget annexe de l'eau au terme de l'exercice 2010. En 2011, à la différence de la plupart des autres communes de Polynésie française, FAA'A n'avait toujours pas voté de budget annexe de l'eau. Dès lors, les dispositions relatives à l'équilibre du service n'ont pas pu être vérifiées. L'article L. 2224-1 du même code indique que « *les budgets des services publics à caractère industriel ou commercial exploités en régie, affermés ou concédés par les communes conformément aux dispositions applicables localement, doivent être équilibrés en recettes et en dépenses* ».

Le budget annexe est un instrument de pilotage nécessaire à la commune, dont elle ne peut s'exempter. Il s'agit d'un outil indispensable de recensement des coûts pour en assurer une meilleure maîtrise.

A la demande de la Chambre, dans le cadre du présent examen de sa gestion, la commune a procédé à une évaluation plus précise des coûts de gestion de son service de l'eau sans pour autant traduire cette initiative au travers d'un budget annexe (annexe 2). Celui-ci a été réglé en 2011 par le haut-commissaire, par arrêté n° HC 36 IDV du 16 septembre 2011.

4.7.2. – Les dépenses du service sont constituées de trois postes principaux dont l'évolution est mal maîtrisée

4.7.2.1. – Les charges d'électricité constituent le plus gros poste de dépenses

Entre 2004 et 2008, les dépenses d'électricité ont augmenté de 18,7 %, avec une hausse importante entre 2007 et 2008 (+ 43,5 MF). L'importance de ces charges témoigne d'un réseau mal conçu, qui fait la part belle au pompage et au refoulement, actions fortement consommatrices en énergie électrique. Ramenées aux volumes produits, ces charges

⁶⁷ Article 34 de la loi n° 96-609 du 5 juillet 1996 instaurant l'article L. 322-5 du code des communes de Polynésie française.

représentent ainsi en 2008 13,92 F/m³. Selon les exercices, le poste électricité représente entre 40 et 48 % des charges totales de fonctionnement du service.

Le SDAEP soulignait déjà en 1997 cette caractéristique pénalisante et évoquait les moyens d'y remédier : « *La consommation électrique représente une part non négligeable des frais de fonctionnement du service de l'eau [...]. La réduction des coûts de pompage passe évidemment par une réduction des consommations, une meilleure utilisation des ressources superficielles (captages, Punaruu) et une utilisation optimale des pompes qui permettrait de réduire la consommation globale et le pompage de jour en faveur du pompage nocturne si la capacité de stockages des réservoirs le permet* ». Pour mémoire, l'utilisation des ressources superficielles (captages communaux et captage de la Punaruu) est limitée à 25 % de la ressource mobilisée. Le SDAEP évoquait ainsi certaines modifications du fonctionnement des réseaux qui permettraient de réduire les coûts de pompage, en réduisant notamment le refoulement vers les hauteurs, à savoir la mise en place d'une conduite de distribution à partir du réservoir de Tavararo pour réduire le refoulement vers le CES, d'un réservoir intermédiaire entre R1 et R2 à Puurai, l'alimentation des réservoirs Smith et Pupure directement par la station de Paroa ou encore la réalisation d'un deuxième réservoir Oscar plus bas (vers la cote + 180 au lieu de + 250) pour se rapprocher de la zone d'alimentation (station de refoulement Cowan).

Aucune de ces préconisations visant à réduire les coûts de pompage n'a été suivie. Le cas le plus flagrant est la modification de l'alimentation des réservoirs Smith et Pupure, retirée de la tranche n°3 des travaux, au motif que « *la pose de compteurs et la rénovation du réseau ont pour conséquence une nette diminution de la consommation d'eau sur la zone concernée* » et qu' « *il n'est donc, à ce jour, plus justifié de réaliser de tels travaux* ».

4.7.2.2. – Les charges de personnel sont supérieures au montant des redevances perçues

Selon les comptes administratifs, les effectifs au 31 décembre ont augmenté de 17 agents permanents en 2004 à 21 en 2008.

Selon les exercices, les charges de personnel représentent entre 25 et 31 % des dépenses de fonctionnement.

Elles n'ont que très faiblement varié sur la période (- 1,7 %), mais représentent à elles seules un montant supérieur aux redevances perçues, quel que soit l'exercice de référence.

A propos de l'adaptation des effectifs à l'activité du service, le SDAEP évoquait de possibles économies à terme : « *Le personnel actuel semble être suffisant pour faire face à l'exploitation technique du service (hors gestion des abonnés). Il pourrait se trouver en sureffectif après le programme de pose de compteurs, le niveau de la consommation ayant été estimé à environ 14 000 m³/j, c'est-à-dire moins de la moitié de la production annuelle* ».

4.7.2.3. – Les autres postes importants de dépenses sont liés à l'intercommunalité

Il s'agit principalement des « *Autres charges de gestion courante* » qui sont composées pour l'essentiel des cotisations aux syndicats SCH (seulement en 2008) et

Te Oropaa. Ces dépenses, qui correspondent, dans ce dernier cas, au coût de l'eau produite par le syndicat, sont elles-mêmes composées de charges de personnel pour l'essentiel.

La commune ne maîtrise pas ces dépenses qui découlent de son adhésion aux deux syndicats. Le contentieux avec le SCH l'a conduite à constituer une provision importante qui risque de peser lourdement sur le service.

4.7.3. – Les produits du service sont faibles et mal recouverts obligeant au versement d'une forte subvention du budget principal

Le nombre d'abonnés a augmenté de 17,4 % entre 2000 et 2008 (+ 967 abonnés). L'évolution a particulièrement été importante entre 2004 et 2008 (+ 842 abonnés), principalement en raison de la hausse du nombre d'habitations facturées (+ 733 sur la même période). Paradoxalement, l'évolution des montants facturés est restée faible jusqu'en 2008 et le niveau des impayés demeure élevé.

4.7.3.1. – Le niveau des impayés est élevé et la procédure de recouvrement est largement perfectible

La redevance demandée aux usagers est restée inchangée de 1997 à 2008. En outre, le produit de cette redevance a été mal recouvert.

Sur la période 2004-2009, le cumul des impayés est de 134,6 MF CFP. En mars 2011, la commune a communiqué le chiffre de 67,1 MF CFP d'impayés sur l'exercice 2010. Sur la période 2004-2010, le cumul s'élève donc à près de 200 MF CFP (199 737 189 F CFP).

Le taux d'impayé, proche de 50 % au terme de l'année de facturation, baisse chaque année à la faveur des recouvrements complémentaires effectués au cours des années ultérieures, selon le tableau ci-dessous. Ainsi en 2010, soit six ans après avoir été facturées, 17 % des redevances de l'année 2004 n'ont toujours pas été recouvrées. En 2011, le taux d'impayés de la même année 2004 était de 15,44 %.

	facturé	Etat en mars 2010		Etat en mars 2011	
		impayé	%	impayé	%
2004	90 352 000	15 304 600	16,94	13 953 564	15,44
2005	93 994 000	17 286 797	18,39	15 806 597	16,82
2006	95 278 000	19 468 181	20,43	17 257 986	18,11
2007	98 407 000	23 736 899	24,12	20 099 999	20,43
2008	100 815 000	29 711 200	29,47	24 802 975	24,60
2009	135 379 588	69 070 475	51,02	40 727 469	30,08
2010				67 088 599	

Interrogée sur les mesures mises en œuvre pour tenter de faire diminuer ce taux d'impayés, la commune a répondu qu' « *un plan d'action a été mis en place en collaboration avec la TIVAA et le service Facturation, Taxes et Recouvrement, en septembre 2008. Il consiste à :*

- *mettre à jour le fichier des redevables (personnes décédées ou ayant déménagé, identification des services non rendus) ;*
- *relancer le problème des débiteurs publics par lettre de rappel puis mandatement d'office par la TIVAA ;*
- *relancer les particuliers et entreprises par lettre de rappel, et, à défaut de paiement, commandement de payer (+ 3 % avec 2000 FCP minimum) et saisie attribution par la TIVAA ;*
- *établir des engagements de paiement échelonné ».*

D'autre part, l'article 25 du règlement du service prévoit que, si les redevances ne sont pas payées dans un délai de trente jours à partir de la notification, après une mise en demeure restée sans effet après quinze jours, le service de l'eau est en droit d'appliquer « *selon sa convenance* » une réduction de débit, une fermeture temporaire ou une fermeture définitive et, « *s'il y a récurrence, le service de l'eau est en droit de résilier l'abonnement* ».

A l'appui de la police d'abonnement est joint un extrait du règlement du service d'eau potable. Cet extrait succinct (9 articles sont présentés dans une rédaction simplifiée sur les 31 articles du règlement) informe l'abonné des risques qu'il encourt, en des termes légèrement différents : « *A défaut de paiement dans les quarante cinq jours de ladite présentation, le service pourra être suspendu quinze jours après une mise en demeure par lettre recommandée et l'abonnement résilié à l'expiration de la période en cours* ». Il conviendrait de mettre en cohérence le règlement du service et l'extrait adressé aux abonnés.

La Chambre tient en outre à rappeler à la commune que l'article R. 2224-19-9 du CGCT, désormais applicable aux communes de Polynésie française, prévoit qu'« *à défaut de paiement dans un délai de trois mois à compter de la présentation de la quittance et dans les quinze jours d'une mise en demeure par lettre recommandée avec demande d'avis de réception, la redevance est majorée de 25 %* ». Cette disposition pourrait être intégrée au règlement de service, opposable aux abonnés, dans le cadre de la réécriture du règlement

4.7.3.2. – La faiblesse du produit de la redevance nécessite une prise en charge croissante des déficits du service par le budget communal

Les produits du service et du domaine ne couvrent qu'un peu plus d'un quart des dépenses de fonctionnement du service de l'eau.

	2004	2005	2006	2007	2008	évolution
Recettes de fonctionnement	328 413 962	324 629 486	333 702 364	362 953 612	418 044 179	27,29%
Produits des services	90 416 000	94 424 000	95 265 650	104 167 000	98 999 500	9,49%
Travaux en régie	2 861 119	2 650 353	1 396 839	1 895 234	1 661 395	-41,93%
Déficit d'exploitation	235 136 843	227 555 133	237 039 875	256 891 378	317 383 284	34,98%
TAUX DE COUVERTURE	27,53%	29,09%	28,55%	28,70%	23,68%	

La prise en charge du déficit d'exploitation de ce service par le budget communal s'est accentuée entre 2004 et 2008, passant de 235,1 MF CFP à 317,4 MF CFP (+ 35 %). Le budget communal a donc dû compenser la faible augmentation du produit des redevances, qui n'était due sur cette période qu'à la croissance du nombre des abonnés (+ 9,5 %), pour équilibrer le fonctionnement du service. La hausse du tarif des redevances n'est intervenue qu'en 2009.

La commune doit avoir une claire conscience que l'effort demandé à l'utilisateur en augmentant sa redevance doit s'accompagner d'une baisse des coûts du service et d'une amélioration sa performance.

Par ailleurs, si les dispositions de l'article L.2224-12-3 du CGCT précisent que « *les redevances d'eau potable [...] couvrent les charges consécutives aux investissements, au fonctionnement et aux renouvellements nécessaires à la fourniture [...] du service(s), ainsi que les charges et les impositions de toute nature afférentes à leur exécution* », un recours limité dans son niveau et dans le temps, aux dérogations prévues au 2° de l'article L. 2224-2 du CGCT est possible, si la commune procède à d'importants travaux sur ses réseaux de distribution. Ces dispositions prévoient que s'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* », le conseil municipal « *peut décider une telle prise en charge lorsque celle-ci est justifiée par l'une des raisons suivantes : ...2° Lorsque le fonctionnement du service public exige la réalisation d'investissements qui, en raison de leur importance et eu égard au nombre d'utilisateurs, ne peuvent être financés sans augmentation excessive des tarifs ...* ».

Les lourds investissements que doit réaliser la commune pourraient justifier légalement la prise en charge par le budget principal, sous forme de subvention, d'une partie des charges du service.

La Chambre observe que, compte tenu des données économiques communiquées sur l'exploitation du service, l'augmentation de la redevance au 1^{er} janvier 2009 n'a pas permis de couvrir l'intégralité des charges supportées. Elle invite donc la commune à créer une régie dotée de l'autonomie financière et à voter chaque année d'un budget annexe de l'eau permettant de faciliter la détermination des actions nécessaires pour atteindre progressivement l'équilibre.

La facturation de tous les abonnés de la commune, qui seule permet de respecter le principe d'égalité des usagers devant le service public, pourrait permettre de participer à l'équilibre du service sans avoir à passer par une prise en charge directe par le budget principal.

4.7.4. – Les relations avec l'abonné sont encore peu développées malgré le vote d'un règlement du service qui reste largement inappliqué

La commune de FAA'A est une des rares communes de Polynésie française à avoir adopté un règlement du service de l'eau définissant les conditions et les modalités suivant lesquelles est accordée l'eau destinée à la consommation humaine issue du réseau de distribution communale. Adopté par délibération du conseil municipal n°50/2005 du 26 décembre 2005, ce règlement est entré en vigueur à compter du 1^{er} juillet 2006. Il prévoit les droits et les obligations de la commune et de l'utilisateur.

S'il a une existence juridique, ce règlement n'a que peu d'effectivité car la facturation au volume, dépendant de la pose des compteurs, n'est pas entrée en vigueur avant 2011. La commune indiquait en avril 2010, que « *le règlement du service [...] a été affiché en [...] mais sa mise en œuvre a été différée suite au report de la facturation au volume* ».

Sans avoir eu d'application concrète, le règlement du service de l'eau a été modifié par la délibération n°38/2010 du 22 juin 2010 abrogeant la délibération n°50/2005. Le rapport de présentation indique ainsi qu'il s'agit « *d'apporter des modifications fonctionnelles au règlement du service de l'eau, notamment dans le but de clarifier les missions dévolues aux services Eau et FTR, et de limiter les dysfonctionnements maintes fois constatés dans la gestion administrative et technique des activités relatives à la distribution de l'eau* ».

Le rapport annuel du maire prévu à l'article L. 2224-5 du CGCT, précisant le prix et la qualité du service, pourrait également être une source d'information utile aux usagers. Depuis 2010, le maire doit présenter à son conseil municipal, dans les six mois qui suivent la clôture de l'exercice concerné, ce rapport annuel sur le prix et la qualité du service public de l'eau potable, comme le prévoit l'article D. 2224-1 du CGCT. Les indicateurs techniques et financiers devant figurer obligatoirement dans ledit rapport ont été définis par l'arrêté 141/DIPAC du 26 mars 2010.

4.8. – Recommandations

Compte tenu des observations qu'elle a faites sur la gestion du service public de l'eau, la Chambre recommande :

- de délibérer, conformément à l'article L. 2221-14 du CGCT, sur la création d'une régie à autonomie financière ;
- d'établir chaque année un budget annexe du service public de l'eau, en recherchant son équilibre par des recettes provenant principalement des usagers, pour couvrir les dépenses de fonctionnement, y compris celles concourant à l'autofinancement de la section d'investissement, le cas échéant, en adoptant par délibération un plan pluriannuel de convergence des dépenses et des recettes, dont la durée serait limitée dans le temps, pour respecter les conditions fixées par l'article L. 2224-2 du CGCT ;
- de planifier les travaux nécessaires à l'organisation du réseau, à son entretien et à son renouvellement pour améliorer la performance globale du service public de l'eau et le rendement du réseau général de la commune avant compteur individuel, afin de générer une économie de la ressource et une diminution des coûts de production de l'eau. ;
- de terminer la pose des compteurs pour chaque abonné ;
- d'améliorer la relation avec les usagers, en se fondant sur un règlement du service, effectivement appliqué, fixant les droits des abonnés, notamment celui d'être informé⁶⁸, et leurs obligations, parmi lesquelles celle de payer le prix du service rendu.

⁶⁸ L'information des usagers ne doit pas se limiter à la production du rapport annuel du maire sur le fonctionnement des services, qui est une obligation légale, mais mérite d'être encadrée par le règlement du service qui peut en préciser les modalités.

5. – La mise en œuvre d'un service public de l'assainissement performant implique l'adoption de décisions urgentes par la commune sur les orientations de son schéma directeur

5.1. – Un état de l'assainissement préoccupant du fait de la mauvaise performance d'installations non conformes, insuffisamment contrôlées

Le schéma directeur d'assainissement des eaux usées (SDAEU) de la commune de FAA'A, élaboré en 2005-2006 par la SPEED⁶⁹ et adopté en 2007 par le conseil municipal, a établi, dans sa deuxième phase, un diagnostic global préoccupant de la situation de l'assainissement des eaux usées, quel que soit le mode d'assainissement utilisé.

5.1.1 – L'assainissement autonome collectif ou semi-collectif comporte de nombreuses installations non conformes

L'assainissement autonome collectif ou semi-collectif représente environ 38 % de la population de FAA'A. Le SDAEU - Phase 1 - recensait 18 stations d'épuration⁷⁰ sur le territoire de la commune, évacuant un débit global de 2 879 m³/j, soit 24,5 % des débits totaux estimés⁷¹ et représentant 11 262 équivalents habitants. Les rejets de ces stations se font notamment par le réseau d'eaux pluviales, dans quatre cas, ou par évacuation dans les ruisseaux et rivières (quatre autres cas).

La performance épuratoire de ces installations, exprimée en pourcentage de conformité, est très insuffisante, avec un taux moyen de conformité de 43 %. Le taux le plus faible est rencontré dans les administrations et sites militaires (Aéroport de TAHITI – FAA'A, Cité de l'air et maison d'arrêt). L'habitat social, qui représente 59 % des débits en matière d'assainissement autonome collectif, ne présente qu'un taux de conformité de 38 %. Compte tenu de la destination des eaux usées des lotissements sociaux (ruisseau, rivière Piafau, réseau d'eaux pluviales...), la situation environnementale et sanitaire est alarmante.

Type d'établissement	Débit (m ³ /j)	Répartition des débits (%)	Taux de conformité (%)
Habitat résidentiel	317	11	42
Habitat social	1 685	59	38
Etablissement scolaire	150	5	67
Hôtel	264	9	62,5
Administratif + Armée	405	14	26
Entreprise	58	2	56
TOTAL	2 879	100	43 %

Selon les données du SDAEU - phase 1

⁶⁹ Rapport provisoire phase I daté de novembre 2005. Rapports définitifs phases 2 et 3 d'avril et juin 2006.

⁷⁰ Elles correspondent au traitement des eaux usées de six lotissements, cinq immeubles d'habitation, deux immeubles de bureaux, deux administrations, un hôtel, un établissement scolaire et de la Cité de l'air.

⁷¹ Selon le SDAEU, les débits d'eaux usées pouvaient être estimés à 11 763 m³/j en intégrant la population scolaire et touristique, ce qui correspondait à un rejet d'environ 390 litres / jour / habitant. En ne prenant en compte que les débits rejetés par la population permanente, on obtenait un ratio de l'ordre de 340 litres / jour / habitant.

Le schéma directeur de 2006 et le rapport du Laboratoire des travaux publics de Polynésie (LTPP) de 2008 dressaient un constat global sans concession en énumérant notamment certains points noirs. Le SDAEU concluait ainsi que « *sur le plan de l'assainissement autonome collectif, le bilan est peu satisfaisant* » alors que le rapport du LTPP, citant une enquête menée par le C.H.S.P., avait « *relevé des dysfonctionnements au niveau des stations d'épuration liés à une mauvaise rétention des graisses au niveau des boîtes à graisse et une faible production de boues par rapport à la production théorique.* »

La station d'épuration de Puurai, la plus importante de la commune, constitue également un point noir en raison de son non-fonctionnement depuis 2005 : elle rejette ainsi des eaux usées brutes dans la nature (ruisseau). Etant donné qu'« *elle est en charge du traitement de près de 1200 m³ d'effluents par jour* », près de 42 % des rejets d'eaux usées des stations d'épuration de la commune se font ainsi sans aucun traitement.

5.1.2. – La situation de l'assainissement autonome individuel est tout aussi préoccupante

L'assainissement autonome individuel, utilisé par le reste de la population communale de FAA'A, soit 62 %, présente aussi des risques importants. Selon le recensement de 2007, près de 1000 habitants (973), vivant dans 200 habitations de FAA'A, ne disposent ni de douche, ni de WC.

SANITAIRES	Nombre d'habitations concernés	Nombre d'habitants concernés
Douche(s) et WC	6544	27 320
Douche(s) sans WC	69	354
WC sans douche	121	555
Ni douche, ni WC	200	973

Le SDAEU notait ainsi en 2006 : « *Sur le plan de l'assainissement autonome individuel, le bilan n'est guère plus satisfaisant, bien que plus difficile à évaluer en raison du manque de suivi et de contrôle. Les observations de terrain ont montré que de nombreux assainissements individuels étaient défectueux et faisaient souvent l'objet de rejets sauvages dans les rivières. A cela, il faut ajouter le fait que de nombreuses habitations disposent d'un système d'assainissement qui n'est plus conforme à la réglementation. Dans les zones d'habitat dense, on note une difficulté grandissante à mettre en place de manière satisfaisante des dispositifs d'assainissement autonome sans nuire pour le milieu naturel ou le voisinage* ».

Le diagnostic du réseau d'assainissement individuel effectué dans l'étude du LTPP confirme à la fois la mauvaise qualité de l'assainissement autonome et la faible connaissance de la commune et des services de la collectivité de Polynésie française : « *Le SDAEU de la commune et le C.H.S.P. émettent des doutes sur la conformité de l'assainissement individuel dans les secteurs de Papehaua, Puurai, Tavararo, Piafau et Teroma. Les observations et analyses réalisées confirment que, par temps sec, les débits observés au niveau de la route de ceinture sont constitués essentiellement d'eaux usées d'origine domestique. La qualité bactériologique des eaux de Piafau, Tavararo et Papehaua (passable et mauvaise,...) témoigne d'une pollution d'origine fécale qui peut être due aux rejets sauvages d'eaux usées et à la capacité de traitement moyennement efficace des S.T.E.P.* »

Les rejets non conformes ont une incidence sur le milieu récepteur et notamment sur la qualité des eaux de baignades de la commune. La plage de Vaitupa est ainsi recensée comme un point noir sur l'île de Tahiti (classée C de 2000 à 2003 et de nouveau depuis 2007) du fait d'« *une pollution diffuse apportée par le collecteur d'eau pluviale* ». L'action à projeter, selon le rapport 2009 du CHSP sur la qualité des eaux de baignades, résiderait dans « *la mise en place d'un réseau d'assainissement collectif public* ». Le schéma directeur notait déjà en 2006 : « *La qualité des eaux de baignade et des eaux de rivière se dégrade en certains lieux. Les principales rivières de la commune affichent une qualité passable à mauvaise. Quant à la zone de baignade de Vaitupa, elle présente une forte dégradation de la qualité de ses eaux, due principalement au rejet d'un collecteur d'eaux pluviales dans la baie que l'on soupçonne de véhiculer également des rejets sauvages d'eaux usées* ».

5.1.3. – Les installations d'assainissement collectif restent embryonnaires et inopérantes

La commune de FAA'A, malgré sa relative importante démographique, n'a jamais eu d'équipements propres d'assainissement collectif. Son service de l'assainissement collectif des eaux usées n'a été créé qu'en février 2010 dans la perspective de gérer le réseau d'une partie de la commune, raccordé au service de l'assainissement de PUNAAUIA, concédé à la SEM SAET. Mais, ce service reste inopérant.

5.1.3.1. – Le raccordement d'une partie du territoire communal au réseau de l'assainissement de PUNAAUIA a été décidé à titre temporaire sans véritable vision d'ensemble

Par convention n°6.0298 du 18 juillet 2006, la commune avait confié à la Polynésie Française, la réalisation du raccordement des lotissements sociaux actuels et futurs, situés entre Puurai et la commune de PUNAAUIA, à la station d'épuration de Matatia, et ce pour un montant de 250 millions de francs (dont 247,5 MF à la charge du Territoire). La Direction de l'Environnement (DIREN) avait attribué à l'entreprise TAPETA la réalisation de ces travaux (pose du réseau et postes de refoulement), qui ont été engagés le 26 novembre 2007 et dont la réception, prévue courant 2010, devait permettre à la commune d'en devenir propriétaire.

La convention précisait le caractère temporaire de la démarche, la commune souhaitant bénéficier des infrastructures fonctionnelles situées sur la commune de PUNAAUIA, « *en attendant de disposer de son propre assainissement collectif public ou le cas échéant après une durée maximale de 10 ans* ».

A peine réalisés et livrés, les travaux de raccordement ont fait l'objet de critiques quant à l'intérêt économique et technique des ouvrages réalisés et l'empressement de la commune à faire financer les travaux par la collectivité de Polynésie française avant même la présentation du SDAEU. Si la commune avait attendu les préconisations du schéma directeur, ce raccordement, toujours inopérant, n'aurait peut-être pas été réalisé.

Le SDAEU, adopté en 2007 par le conseil municipal, prévoit en effet que le raccordement doit être abandonné. Les travaux dont il préconise la réalisation en 2010 pour la tranche 1 concernent le raccordement des lotissements Puurai, Teroma et de la partie Ouest de la commune, regroupant l'aéroport et de nombreux ensembles disposant déjà d'une station d'épuration. Pour ce faire, il est prévu plusieurs actions dont la « *récupération de la canalisation diamètre 300 mm ayant servi au raccordement du réseau de collecte de Puurai à la station de PUNAAUIA pour le raccordement à la nouvelle station d'épuration* ».

Pour autant, la commune ne suit pas les préconisations du schéma et entend signer avec la SEM Assainissement des Eaux de Tahiti une convention de déversement, affirmant ainsi que « [...], depuis le 15 octobre 2009, il a été décidé d'assurer la gestion de ce réseau en régie avec sous-traitance, et de mettre en place une convention spéciale de déversement avec la SEM Assainissement des Eaux de Tahiti ».

La délibération n°11-2010 du 23 février 2010 portant création du service de l'assainissement collectif des eaux usées de la commune de FAA'A prend d'ailleurs le contrepied total des prescriptions du schéma directeur : « Pour permettre l'exploitation du réseau d'assainissement installé par le Pays, il convient de créer le service public d'assainissement collectif des eaux usées de la commune de FAA'A, et donc [...] d'autoriser le maire à signer la convention spéciale de déversement aux réseaux d'eaux usées de la SEM Assainissement des Eaux de Tahiti ».

5.1.3.2. – Une intégration au capital de la SAET non effectuée

La commune n'a pas réussi à coordonner son action avec celle de la SEM SAET et n'a pu entrer dans son capital alors que cette prise de participation était souhaitée. Elle « a engagé des négociations avec la SEM concernant le règlement d'assainissement, qui se sont avérées infructueuses ». Dès lors, elle a rédigé « son propre règlement du service d'assainissement ». Par ailleurs, « bien que la participation de la commune au capital de la SEM (8 MF) ait été envisagée par le passé, la commune de FAA'A n'est pas actionnaire de la SEM à ce jour, les négociations relatives à la délégation du service d'assainissement n'ayant pas abouti ».

La pierre d'achoppement semble avoir été la mise en place de tranches de tarification. Le rapport de présentation de la délibération n°11-2010 du 23 février 2010 susmentionnée indique en effet que « dès 2008, en prévision de l'exploitation de ces ouvrages, la commune a entrepris des démarches avec la SEM Assainissement des Eaux de Tahiti quant à la gestion du réseau posé. Des réflexions portant sur une délégation du service public ont été menées, mais celles-ci n'ont pas abouti, les tranches de tarification proposées par la SEM étant trop différentes de celles souhaitées par la commune, qui propose une tranche de tarification pour l'assainissement basée sur celle de l'eau potable, afin de conserver une certaine cohérence au niveau de la facturation et tenir compte des spécificités en matière de ressources en eau de la commune ».

5.1.3.3. - La signature d'une convention de déversement avec la SEM Assainissement des Eaux de Tahiti est constamment retardée, ce qui rend inopérants les travaux de raccordement réalisés

La délibération n°11/2010 du 23 février 2010 portant création du service de l'assainissement collectif des eaux usées autorise le maire à signer la convention spéciale de déversement aux réseaux d'eaux usées de la SEM Assainissement des Eaux de Tahiti. La nécessité de la signature d'une telle convention est ainsi présentée : « Dès 2008, en prévision de l'exploitation de ces ouvrages, la commune a entrepris des démarches avec la SEM Assainissement des Eaux de Tahiti quant à la gestion du réseau posé. Des réflexions portant sur une délégation du service public ont été menées, mais celles-ci n'ont pas abouti, les tranches de tarification proposées par la SEM étant trop différentes de celles souhaitées par la commune, qui propose une tranche de tarification pour l'assainissement basée sur celle de l'eau potable, afin de conserver une certaine cohérence au niveau de la facturation et tenir compte des spécificités en matière de ressources en eau de la commune.

Aussi, depuis le 15 octobre 2009, il a été décidé d'assurer la gestion de ce réseau en régie avec sous-traitance, et de mettre en place une convention spéciale de déversement avec la SEM Assainissement des Eaux de Tahiti ».

Interrogée en mars 2011 sur l'état d'avancement de ce projet de convention de déversement spécial, la commune a indiqué qu'elle était « *suspendue dans l'attente des justificatifs de la SEM sur les modifications apportées à la convention validée par le Conseil municipal* », à savoir l'ajout de l'avance forfaitaire.

Dans l'attente de la signature de cette convention de déversement, les effluents des immeubles raccordés sont acheminés vers la station d'épuration de PUURAI qui ne fonctionne pas (voir § 5.1.1) et rejette les eaux usées dans la nature.

En réponse aux observations provisoires, la SEM Assainissement des Eaux de Tahiti a souhaité indiquer qu'en plus des raisons évoquées par la chambre, le mauvais état de certains réseaux et le risque d'infiltration d'eaux pluviales qu'il est susceptible d'occasionner, qui ont justifié des réserves de sa part, expliquaient aussi le retard du raccordement.

De son côté, la commune a insisté sur l'absence de fourniture de l'étude d'impact hydraulique par la SEM et sur des divergences en ce qui concerne la tarification devant être mise en œuvre pour expliquer le même retard.

5.2. – La remise en cause récente des orientations du SDAEU a retardé la réalisation des projets communaux en matière d'assainissement

Le conseil municipal a approuvé en 2007 le schéma directeur d'assainissement des eaux usées de la commune⁷², laquelle doit notamment faire « *face à une croissance démographique et urbanistique importante depuis ces dernières années, devenue préoccupante en terme d'environnement* ». Cependant, étant le fruit d'une démarche inaboutie, ce schéma est aujourd'hui remis en cause quant à sa pertinence, ce qui retarde la mise en œuvre des travaux d'assainissement.

5.2.1. - Les coûts d'investissement et de fonctionnement ont été estimés en 2006

Après une phase de diagnostic en termes d'assainissement et de qualité du milieu récepteur, de zonage des régions aptes et inaptées à l'assainissement autonome (phase 1), le SDAEU définissait une stratégie d'assainissement (phase 2) pour la collecte, le traitement et le rejet des eaux usées :

- mise en place d'un réseau principal sous pression tout le long de la route de ceinture, couplé à un réseau secondaire gravitaire et tertiaire drainant les principaux lotissements situés en hauteur ;
- implantation d'une station d'épuration sur le motu Tahiri, derrière l'aéroport de TAHITI-FAA'A ;
- rejet direct des eaux traitées en océan par l'intermédiaire d'un émissaire.

⁷² Délibération n°65/2007 du 17 décembre 2007 portant approbation du schéma directeur d'assainissement des eaux usées de la Commune de Faa'a.

Le SDAEU établissait enfin un programme de travaux en trois tranches pour un montant total estimé 10,5 milliards de F CFP, incluant les études de maîtrise d'œuvre, les études complémentaires et les travaux (phase 3) :

- tranche 1 (2010) : raccordement du lotissement Puurai et des usagers (gros consommateurs en particulier) situés à proximité de la route de ceinture ;
- tranche 2 (2013) : raccordement des usagers des servitudes secondaires et tertiaires ;
- tranche 3 (2025) : raccordement de Pamatai et de Saint Hilaire.

Les coûts d'investissement étaient estimés par ouvrage et par tranche de travaux, sur la base des hypothèses retenues en phase 2 (emplacement de la station, niveau de rejet, procédé de traitement, émissaire construit au droit de la station). Le coût global s'établissait ainsi à 10,448 milliards de F CFP, répartis entre la réalisation du réseau de collecte (7,268 milliards de F CFP), la construction de la station d'épuration (2,926 milliards de F CFP) et de l'émissaire (253 MF CFP).

L'échéancier prévisionnel prévoyait la réalisation de la première tranche des travaux au cours des années 2009 et 2010.

Le SDAEU envisageait aussi l'exploitation du service et retenait la base d'un tarif minimum de 10 F / m³ à court terme, avec une évolution jusqu'en 2025 bien plus marquée pour les usagers domestiques que pour les gros consommateurs, les tarifs passant de 10 à 50F /m³ pour les usagers domestiques, et de 200 à 230 F/m³ pour les gros consommateurs.

Cette tarification était identique quel que soit le mode de gestion. L'argumentaire utilisé par le cabinet d'études pour expliquer cette identité reposait sur le postulat que les surcoûts de fonctionnement d'une SEM délégataire seraient compensés par la possibilité de bénéficier de subventions et de régimes de défiscalisation.

L'évaluation du coût des travaux nécessaires à la création d'un véritable service public de l'assainissement collectif serait à actualiser, les estimations figurant dans le SDAEU ayant déjà près de cinq ans.

5.2.2. – Le schéma directeur, établi indépendamment d'autres documents stratégiques et de choix déjà faits par la commune, a été contesté un peu plus d'un an après son approbation, pour n'avoir pas envisagé toutes les hypothèses

Le schéma directeur est intervenu alors même que la commune n'avait pas encore finalisé son Plan Général d'Aménagement (PGA) et qu'elle avait déjà réalisé des travaux d'importance, à savoir le raccordement avec le réseau de PUNAAUIA. La mise en œuvre du schéma a donc pris du retard et une phase de réactualisation du document a été initiée en septembre 2010, aboutissant à une contestation sévère de la pertinence du schéma initial.

Certaines options retenues par le schéma directeur entraînent en contradiction avec les orientations du PGA.

Dès l'approbation du SDAEU en 2007, il était précisé : « *Ce schéma, qui s'appuie fortement sur le Plan Général d'Aménagement actuellement en cours de finalisation, va permettre, pour les prochaines décennies, de mettre en œuvre les solutions techniques et économiques les mieux adaptées à la collecte, au traitement et au rejet dans le milieu naturel, des eaux usées d'origine domestique* ».

Or, le PGA de la commune n'a toujours pas été adopté bien que le lancement de sa procédure soit antérieur à celui du SDAEU⁷³.

Dans un document du 22 décembre 2004 intitulé « Plan Général d'Aménagement », il était mentionné que *la municipalité devait « faire front dans tous les domaines relevant des services publics (adduction d'eau, voirie etc). [...] Le PGA est donc, grâce à la prise de conscience qu'il induit, à son règlement et à son zonage, une occasion extraordinaire de lutter contre les pollutions et nuisances de toutes sortes* ».

Pour autant, la commune n'a pas accéléré la procédure pour se doter d'un tel outil. Si le conseil municipal a voté la délibération n°03/2008 du 3 mars 2008 adoptant les études relatives au Plan Général d'Aménagement (PGA) et au Plan d'Aménagement de Détail (PAD), le projet de PGA transmis à la collectivité de Polynésie française s'est révélé imparfait.

La Subdivision des Iles du Vent relevait, par courrier du 21 avril 2008, l'inadéquation entre le projet de PGA et le SDAEU à propos de l'implantation de la future station d'épuration communale : « *Dans le cadre du développement de l'aéroport, des installations devront être démenagées de la zone Sud vers le motu Tahiri et l'espace résiduel sur ce motu sera complètement utilisé* » [il ne sera donc] *pas possible d'installer la station d'épuration de la commune à cet endroit* ». Moins de quatre mois après l'approbation du SDAEU (17 décembre 2007), le constat était fait que le projet d'implantation de la station d'épuration derrière l'aéroport de TAHITI – FAA'A était en contradiction avec les orientations du projet de PGA de la commune.

Pourtant, lors de l'établissement du cadre d'orientations générales des eaux usées de l'agglomération de PAPEETE (phase 1), document stratégique déjà élaboré par la SPEED en 2005 à la demande de la collectivité de la Polynésie française, une étude des sites potentiels d'implantation des stations d'épuration pour chaque commune avait été conduite. En ce qui concerne la commune de FAA'A, pour laquelle était recherchée une emprise d'une superficie comprise entre 5 500 et 19 000 m² selon le type de traitement de la station (physico-chimique ou biologique) ce document concluait : « *Un des sites favorables semble être le secteur de l'aéroport qui présente de nombreux avantages* » par sa situation en aval des zones, son emplacement avec des contraintes de voisinage réduites, et sa proximité du point de rejet. Il était aussi indiqué : « *A une certaine époque, lors de l'étude du PGA, les possibilités d'implantation d'une station d'épuration dans le secteur, ou sur des remblais aménagés en dehors de la zone de dégagement semblaient faibles. En effet, des zones d'équipement touristique avaient plus ou moins été affectées dans le secteur du motu Tahiri et la commune souhaitait de manière générale conserver cette zone à des fins publiques et touristiques (zone de plage, de baignade, ...). Cependant, après de récents échanges, il semblerait que ce point de vue ait changé et qu'un site pourrait être aménagé dans la zone nord de l'aéroport pour y planter la future station d'épuration* ».

⁷³ Dans un document de 2004, il est indiqué que la décision de mettre en place un PGA pour la commune « *est déjà ancienne, puisque la première délibération portant sur le sujet date du 17 mai 1978. [...] L'enquête préliminaire de 1979 a été achevée en 1980* » mais « *aucun processus d'adoption n'a pu se concrétiser depuis plus de vingt ans* ».

La commune n'a visiblement pas réussi à assurer la concordance entre les conclusions du SDAEU (2005-2006) et celles du cadre d'orientations générales des eaux usées de l'agglomération de PAPEETE (2005) avec les travaux sur le PGA (reinitiés en 2003).

Malgré cette préférence affichée pour une implantation sur le motu Tahiri, la parfaite articulation PGA / SDAEU n'est toujours pas acquise ce qui conduit à s'interroger sur la pertinence du schéma directeur avant même sa mise en œuvre.

La Chambre relève l'incapacité de la commune à mettre les documents d'orientation en adéquation entre eux, cette carence pénalisant fortement son action et retardant les travaux.

La SPEED a confirmé, en réponse aux observations provisoires, « *que les sites étudiés et présentés dans le SDAEU sont issus des discussions avec la commune. Si les orientations finales du PGA s'avéraient différentes, il conviendrait effectivement de réactualiser le SDAEU. Et il nous semble important de définir l'implantation de la future station d'épuration avant de commencer la réactualisation du SDAEU.* »

5.2.3. - La pertinence du SDAEU est très fortement contestée

Au-delà des problèmes de concordances avec le PGA, la mise en œuvre du SDAEU a été retardée et le contenu même du schéma a été contesté.

L'Agence Française de Développement (AFD) a transmis un avis d'expertise (n° COL/88 du 30 mars 2009) sur la nécessaire révision du SDAEU. Selon le haut-commissaire, il a été relevé que « *ce schéma s'appuyait sur des hypothèses de consommation trop élevées (400 l/j/hab au lieu de 200) et de croissance de population qui mises ensemble conduisent à un surdimensionnement des réseaux et de la station d'épuration. Le rapport de l'AFD précise également que le nombre important de postes de relèvement conduira à des coûts d'exploitation élevés et recommande que les alternatives soient étudiées.* »

La SPEED, qui n'avait pas eu connaissance de l'étude de l'AFD jusqu'à une date très récente, conteste en grande partie son analyse.

La Chambre recommande vivement à la commune de veiller à la façon dont les études commandées sont menées afin de pouvoir apprécier pleinement les conséquences financières et techniques auxquelles elle devra faire face en fonction des alternatives proposées. Elle doit également faire procéder avec la même attention à des analyses comparatives exhaustives afin de bénéficier d'informations complètes et précises pour la prise de décision.

5.2.4. – La nécessaire révision du SDAEU engendre d'importants retards de réalisation

La convention n°81/2009 de conduite d'opération pour le suivi des études préliminaires et de la phase 1 du programme d'assainissement de la commune de FAA'A a été signée le 19 novembre 2009 (autorisée par la délibération n°52/2009) au profit de la Direction de l'Ingénierie Publique et des Affaires Communales (DIPAC). Une participation du FIP de 80 % a été accordée par arrêté n°HC/143/DIPAC du 26 mars 2010 pour le financement des études. Différentes réunions techniques se sont tenues au 1^{er} semestre 2010 pour définir une méthodologie de travail, un planning de réalisation du projet et élaborer un programme d'études détaillé, à savoir les études préalables relatives à la première phase du SDAEU (levés topographiques, études de courantologie...), les études préliminaires relatives à la réactualisation du SDAEU à la suite de l'expertise menée par l'AFD et les études d'avant projet.

Ultérieurement, par la délibération n°34-2010 du 22 juin 2010, le conseil municipal a enfin adopté le plan de financement relatif aux études préliminaires de la phase 1 du programme d'assainissement. Sa mise en œuvre a donc été initiée presque trois ans après l'approbation du schéma directeur et neuf mois après la signature de la convention de conduite d'opération pour le suivi des études préliminaires avec la DIPAC. Le dossier du programme a finalement été approuvé le 28 juin 2010 et comprend les données disponibles sur la commune, le périmètre de l'étude (domaine communal, intercommunalité), les objectifs de l'étude, les missions qui seront confiées au maître d'œuvre (études complémentaires et actualisation du SDAEU, dans un souci d'économie générale du projet, tant pour le maître d'ouvrage que pour les usagers du service).

Le dossier technique et le plan de financement relatif à la réalisation des études préliminaires a ainsi été approuvé sur la base d'un montant de 56,970 MF CFP, réparti entre le FIP (45,576 MF CFP soit 80 %) et la commune (11,394 MF CFP soit 20 %). Quant au calendrier, le rapport de présentation précise que, « *compte tenu des délais impartis pour la réactualisation du SDAEU et la réalisation des études préconisées dans le schéma directeur, les travaux de la phase 1 du SDAEU devraient démarrer en 2012 pour se terminer durant le 1er trimestre 2014. Les phases 2 et 3 devraient donc se terminer en 2025* ».

Ces multiples tribulations ont conduit la commune à voter la délibération n°57-2010 approuvant le programme d'actualisation de son schéma directeur. Depuis cette délibération, la collectivité a indiqué que les dossiers de consultation des concepteurs sont encore « *à finaliser avec la DIPAC (sur la base des réserves émises par la commune)* », et qu'elle est dans l'« *attente de notification de la convention de financement pour lancer les études* ».

La Chambre observe qu'en matière d'élaboration du schéma directeur d'assainissement des eaux usées, la commune de FAA'A se retrouve moins avancée qu'en 2005 après la remise des premiers travaux réalisés par la SPEED. Le retard de cinq années pris dans la réactualisation du schéma a un seul avantage pour la commune : les travaux pourront s'inscrire dans le cadre du Contrat de Projets 2008-2013 pour lequel une enveloppe de 1,163 milliards de F CFP H.T. a été réservée pour la poursuite du programme d'assainissement collectif de FAA'A (avenant n°29-11 du 11 février 2011).

5.3. – Le règlement du service, déjà élaboré, fixe prématurément la tarification d'un service dont le schéma directeur est toujours en cours de révision

Le retard pris par la commune dans l'établissement d'un schéma directeur cohérent et dans sa mise en œuvre laisse penser à l'impossibilité de disposer d'un service complet à l'échéance fixée par le CGCT (31 décembre 2020)⁷⁴. Cependant, la commune dispose déjà d'un règlement de service, en décalage avec les positions jusque là énoncées.

A défaut d'avoir mis en œuvre le service, la commune s'est en effet dotée d'un règlement du service et d'une tarification en adéquation avec le barème applicable pour la redevance Eau. Ce règlement a été approuvé par l'article 1er de la délibération n°11/2010 du 23 février 2010 portant création du service de l'assainissement collectif des eaux usées de la commune de Faa'a.

⁷⁴ Article L. 2573 – 27.

Selon le règlement, le service d'assainissement collectif dispose de compétences très larges dont il n'est pas sûr qu'elles puissent être assumées.

Le règlement précise en effet que le « service assainissement », à l'heure actuelle inexistant, est « *constitué du personnel communal pour assurer la gestion technique et clientèle nécessaire au bon fonctionnement du service* ». La délibération n°60/2006 du 15 décembre 2006 qui approuvait « *la création d'une société d'économie mixte locale dénommée « Vai Tefana » dont l'objet [était] l'exploitation d'une distribution publique d'eau potable et d'un service d'assainissement des eaux usées dans la commune de FAA'A* » est donc caduque.

Le service « Assainissement » dispose d'une compétence large, notamment dans le domaine technique. Il nécessitera donc l'emploi de personnels nombreux et fortement qualifiés. Parmi ses futures missions, à titre non exhaustif, il doit fournir une attestation de conformité sanitaire pour tout nouveau branchement (article 4.1), notifier et constate la réalité du raccordement au réseau public (6.1) et sa conformité (7.1), peut imposer à l'usager la construction de dispositifs particulier de prétraitement des eaux industrielles (6.2). De même, au niveau de la réalisation des branchements, il « *fixe le tracé, le diamètre, la pente de la canalisation ainsi que l'emplacement de l'éventuel « tabouret de branchement » ou d'autres dispositifs notamment de pré-traitement, au vu de la demande de branchement* » (article 12), il « *peut exécuter ou faire exécuter d'office les branchements de tous les immeubles riverains, [...]* » et « *ces travaux seront facturés au Service d'assainissement qui en fera recouvrir le montant aux abonnés par son receveur* » (article 14). En ce qui concerne la conformité des branchements, le service d'assainissement devra assurer a priori « *le contrôle de conformité du réseau privé et ouvrages spécifiques (poste de relèvement, boîte à graisse) par les moyens adaptés si nécessaire (test d'étanchéité, tests à la fumée, au colorant, inspection télévisée...)* avant tout raccordement pour garantir l'absence d'arrivée d'eau parasite » (article 15) et, a posteriori, il « *se réserve le droit de contrôler la conformité d'exécution des réseaux privés par rapport aux règles de l'art, ainsi que celle des branchements* » (article 34). Il devra réaliser « *la surveillance, l'entretien et les réparations de tout ou partie des branchements situés sous le domaine public* » (16.2). En ce qui concerne les infractions au règlement, elles doivent être constatées, « *soit par les agents du service d'assainissement, soit par le représentant légal ou mandataire du territoire* » et « *peuvent donner lieu à une mise en demeure et éventuellement à des poursuites devant les tribunaux compétents* » (article 38).

La commune doit en conséquence prévoir l'organisation et la formation des agents en vue d'un fonctionnement efficace de ce futur service.

Par ailleurs, en adoptant ce règlement, la commune a déjà procédé à la fixation d'une tarification en l'absence de service opérationnel.

Compte tenu des délais importants avant la mise en place du service et des choix techniques qui doivent encore intervenir, il était pour le moins hasardeux que le règlement fixe déjà les éléments de tarification. L'article 35 sur le règlement des redevances assainissement mentionne que, « *dès la prise d'effet de son abonnement, l'abonné est soumis au paiement de la redevance d'assainissement des eaux usées* ». Le règlement instaure une redevance composée d'une part fixe et une part variable, basées respectivement sur le diamètre du branchement et les consommations en eau potable. La prime fixe mensuelle est identique pour les eaux domestiques ou industrielles et « *couvre les frais relatifs au branchement (relève du compteur d'eau, entretien et renouvellement du tabouret de branchement), les frais fixes du service d'assainissement* » et « *l'abonné en est redevable quelle que soit sa consommation* » (article 35.1).

L'application d'une part variable relative à la consommation (article 35.2) n'est pas absolue, un recours direct ou indirect au forfait pouvant avoir lieu.

Le principe de la facturation au volume a été retenu. Toutefois « *en cas de demande de relevé par l'abonné ou le propriétaire, l'intervention est facturée sur la base des dépenses générées par le déplacement de l'agent chargé du relevé selon les tarifs en vigueur* ». Cette règle va à l'encontre du principe d'égalité des usagers devant les charges publiques et constitue un obstacle à l'information des abonnés.

Les tarifs établis sont les suivants :

→ Part fixe calculée sur la base du diamètre nominal du compteur d'alimentation en eau potable de l'abonné du service de distribution publique d'eau potable de la commune de FAA'A :	
▪ Diamètre du branchement compris entre 15 et 20 mm :	200 F CFP / mois
▪ Diamètre du branchement compris entre 21 et 40 mm :	800 F CFP/mois
▪ Diamètre du branchement supérieur à 40 mm :	3 200 F CFP/mois
→ Part variable :	
▪ 1 ^{ère} tranche, de 0 à 30 mètres cubes / mois :	35 francs / mètre cube
▪ 2 ^{ème} tranche, de 30 à 60 mètres cubes / mois :	50 francs / mètre cube
▪ 3 ^{ème} tranche, de 60 à 120 mètres cubes / mois :	100 francs / mètre cube
▪ 4 ^{ème} tranche, de 120 à 240 mètres cubes / mois :	200 francs / mètre cube
▪ 5 ^{ème} tranche, supérieure à 240 mètres cubes / mois :	300 francs / mètre cube

Il est bien précisé cependant que « *la tarification est applicable dès la mise en service du branchement conformément au règlement du service* » (article 3 de la délibération), ce qui laisse une marge temporelle importante et des possibilités de réactualisation avant sa mise en application réelle.

A défaut de paiement par l'abonné dans un délai de trois mois à compter de la présentation de la facture et dans les quinze jours d'une mise en demeure par lettre recommandée avec demande d'avis de réception, la commune prévoit que « *les sommes dues sont majorées de 10 %* » et « *le Service de l'Eau procèdera à la fermeture du branchement d'eau alimentant l'abonné* » (article 37). Cette dernière disposition peut être source de litige dans la mesure où elle priverait d'un service public un abonné ne s'étant pas acquitté des redevances portant sur un autre service (celui de l'assainissement).

La Chambre rappelle par ailleurs à la commune que l'article R. 2224-19-9 du CGCT prévoit qu'« *à défaut de paiement dans un délai de trois mois à compter de la présentation de la quittance et dans les quinze jours d'une mise en demeure par lettre recommandée avec demande d'avis de réception, la redevance est majorée de 25 %* ». Cette disposition d'ordre public entre donc en contradiction avec le règlement du service.

Dans la rédaction actuelle du règlement, le raccordement au réseau public ne représente pas une obligation stricte pour la commune et pour le futur abonné.

Parmi les droits et obligations définis à l'article 4 du règlement, il est indiqué que « *l'accès au réseau public de l'assainissement est de droit pour les propriétés riveraines, dans les conditions du règlement du service et de la convention de déversement. Le Service d'assainissement ne peut s'opposer à une demande conforme de raccordement qui lui serait formulée sauf dans les cas suivants* :

- *nature des eaux rejetées incompatible avec les traitements mis en place ;*
- *charge nominale des installations existantes atteinte ;*
- *réseau principal au droit de la propriété non encore posé ».*

Or l'obligation de raccordement en Polynésie française est inscrite à l'article 26 de la délibération n° 87-48 AT du 29 avril 1987 modifiée qui dispose que « *le raccordement d'un immeuble ou groupement d'immeubles édifiés antérieurement à la mise en service d'un réseau d'égout public doit se faire en amont de tout système d'assainissement autonome dans un délai de deux ans à compter de la mise en service de l'égout* ».

Enfin, la signature d'une convention – ordinaire ou spéciale – de déversement, prévue à l'article 7 du règlement et permettant la prise d'effet de l'abonnement, apparaît inutile pour les usagers domestiques ou assimilés, dès lors que la réglementation polynésienne fait obligation de raccordement dans les deux ans et que le règlement de service s'impose aux abonnés.

La Chambre observe donc que la commune a opté, dans la précipitation, pour la mise en place d'un règlement imparfait en l'absence même de service complet.

5.4. – L'organisation intercommunale du service est une hypothèse qui n'a pas été suffisamment approfondie

Interrogée sur les discussions entamées ou projets initiés en matière d'intercommunalité dans le domaine de l'assainissement, la commune de FAA'A a répondu, en mars 2010, avoir « *proposé des solutions d'intercommunalité avec les communes de PUNAAUIA et PAEA dans le cadre du syndicat Te Oropaa [...], de même [qu'] avec la commune de PAPEETE pour le raccordement des habitations de Hotuarea et Auae (accord de principe oral uniquement)* ».

Par ailleurs, la commune a indiqué : « *Une partie de la population (notamment trois gros consommateurs) sera sous peu raccordée à la station d'épuration de Matatia à PUNAAUIA dans le cadre d'une convention de déversement avec la SEM Assainissement des eaux de Tahiti et une exploitation du réseau en régie avec sous-traitance (SPEA)* ».

Ces projets n'ont, à ce jour, pas eu de suites et les perspectives de coopération intercommunale dans le domaine restent insuffisamment explorées.

5.4.1. – Le schéma directeur établi par la SPEED n'a pas approfondi l'étude de l'hypothèse d'un développement des projets d'assainissement de FAA'A dans un cadre intercommunal

Les hypothèses d'intercommunalité entre PAPEETE, FAA'A et PUNAAUIA n'ont été que vaguement étudiées dans le cadre du SDAEU, le cahier des charges n'ayant pas demandé d'aller au-delà de l'examen des possibilités techniques de raccordement sur les réseaux des communes limitrophes.

Concernant PUNAAUIA, le document indique : « *S'il est vrai qu'un projet existe déjà entre FAA'A et PUNAAUIA, avec le raccordement d'un certain nombre de lotissements sociaux de FAA'A à la station de Outumaoro, ce scénario n'est que transitoire. En effet, cette station a été initialement dimensionnée dans le but de recevoir à terme les eaux usées de toute la commune de PUNAAUIA, comprenant Outumaoro à PUNAAUIA Sud.*

Il est vrai que le raccordement des lotissements sociaux de FAA'A permettra, dans un premier temps, de mieux utiliser les installations existantes. Cela étant, cette situation n'est que temporaire, car à terme la station arrivera à saturation avec uniquement les eaux de PUNAAUIA. Cela laisse ainsi le temps à la commune de FAA'A de réaliser sa propre station d'épuration ».

Concernant PAPEETE, le problème rencontré s'avérait avant tout foncier : « [...] les possibilités d'intercommunalité semblent également réduites ; la recherche de sites potentiels pour l'implantation d'une station d'épuration n'est pas évidente. Il n'est pas sûr qu'une emprise permettant de traiter les eaux des deux communes à la fois puisse être trouvée ».

5.4.2. – La demande d'extension des compétences du Syndicat Te Oropaa est restée lettre morte

La commune de FAA'A avait sollicité un élargissement des compétences du syndicat Te Oropaa, dans un courrier du 14 octobre 2009 adressé au président du Syndicat. Elle fondait sa démarche sur le fait que « le Code général des collectivités territoriales applicable aux communes de Polynésie française depuis le 1er mars 2008 confirme les nouvelles compétences conférées aux communes par l'article 43 de la loi organique n°2004-192 du 27 février 2004 [...] ». Son maire ajoutait encore : « A ce titre, le Conseil Municipal de la commune de FAA'A, dans sa séance du 3 septembre 2009, a émis le vœu, compte tenu de la dimension transfrontalière et des moyens nécessaires à l'exercice de ces nouvelles compétences, que celles-ci soient envisagées non seulement à l'échelle communale mais également intercommunale voire du « Pays ». Etant donné le bel exemple d'intercommunalité du syndicat Te Oropaa au niveau de l'eau, et dans le but de définir les axes et les moyens d'une politique environnementale cohérente sur le périmètre des trois communes adhérentes, je vous remercie de bien vouloir étudier l'opportunité d'une modification des statuts du syndicat en vue d'intégrer ces nouvelles compétences ».

Cette demande n'a pas encore eu de suite concrète.

La Chambre observe d'une manière générale que les projets d'intercommunalité en matière d'assainissement n'ont que très peu dépassé le stade de la déclaration d'intention.

5.5. - Recommandations

Compte tenu des observations qu'elle a faites sur l'organisation et la gestion du service d'assainissement, la Chambre recommande :

- d'établir chaque année un budget annexe de l'assainissement regroupant l'ensemble des opérations de recettes et de dépenses propres à ce service ;
- de mettre en œuvre les moyens adéquats pour définir un schéma directeur de l'assainissement des eaux usées qui corresponde aux solutions techniquement et économiquement les mieux adaptées (assainissement autonome ou collectif) pour répondre rapidement aux besoins de la commune, compte tenu des risques sanitaires et environnementaux ;
- de mener une réflexion avec toutes les parties concernées sur les conditions et les modalités de gestion du service dans un cadre communal ou intercommunal.

6. – Un service public des déchets coûteux et présentant des risques pour l'environnement

Le service public de collecte et traitement des déchets de la commune de FAA'A présente la particularité d'être le seul de l'île de TAHITI à ne pas être organisé, en aval de la collecte, dans le cadre du dispositif de traitement sécurisé confié à la société environnement polynésien (SEP). La commune de FAA'A dispose en effet d'une organisation qui lui est propre mais qui présente des risques élevés pour l'environnement.

6.1. – Le périmètre et l'organisation du service

Le service public des déchets assuré par la commune de FAA'A en régie comprend l'essentiel de la collecte (hors déchets ménagers spéciaux) et le « traitement ». La SEP, seul intervenant extérieur, n'assure que le traitement des déchets spéciaux.

La commune a mis en place deux cellules, « Collecte et Traitement des déchets de la commune » et « Décharge municipale », qui font partie du service « Environnement et Espaces Verts », composante de la direction des services techniques. Selon les documents communiqués, le nombre d'agents employés par ces cellules varie entre 50 (organigramme du service) et 52 (listing du personnel), ce dernier chiffre étant réparti comme suit :

- 3 personnels d'encadrement ;
- 13 chauffeurs ;
- 30 éboueurs (dont 12 en CDD) ;
- 6 agents techniques affectés à la décharge.

D'autres personnels, ayant d'autres affectations au sein de la commune, assurent certaines tâches du service. Il s'agit du juriste de l'organisation communale, et des huit personnes du service « Facturation Taxe et Recouvrement » des produits et services de la commune.

Pour la réalisation de ce service, la commune dispose également de deux camions benne de 2 m³, de six camions benne de 5 m³, de cinq bennes à ordures ménagères de 10 à 12 m³, d'un camion-griffe, de deux engins lourds et de deux véhicules légers, soit un total de 18 véhicules, auxquels s'ajoutent de petits équipements.

Aucune prestation de service n'est ainsi sous-traitée, « *sauf ponctuellement dans le cadre de locations d'engins pour pallier des avaries techniques* ».

La commune mène une réflexion sur une éventuelle intégration au « système SEP » auquel adhèrent toutes les autres communes des Iles-du-Vent. Cependant, la décision finale de la collectivité reste en attente, dans la mesure où « *divers scénarii sont en cours de négociation avec la SEP, dont l'un consiste en une adhésion totale* », les modalités de financement relatives à chaque scénario n'étant pas encore connues.

6.2. – La collecte des déchets ménagers ne tient pas nécessairement compte des volumes collectés et n'est pas sélective

6.2.1. – Les modalités de collecte sont en partie inadaptées

La collecte s'effectue sur l'ensemble du territoire communal, de 5 h 00 à 13 h 00 le long de la route de ceinture et de 7 h 00 à 15 h 00 sur le reste du territoire.

D'un point de vue strictement quantitatif, les fréquences de collecte des ordures ménagères (trois passages par semaine) et des déchets verts et encombrants (un passage par quinzaine dans chacun des quatre secteurs) peuvent apparaître inadaptées pour assurer une collecte répondant aux besoins. En effet, les tonnages de déchets verts et encombrants collectés sont largement supérieurs à ceux des ordures ménagères (de l'ordre de + 39 % en 2009). Cet écart était déjà constaté en 2003 (+ 43 % de tonnages collectés de déchets verts et encombrants). Pour autant, la commune a indiqué ne pas avoir fait évoluer les fréquences de collecte entre 2004 et 2009.

L'audit du cabinet DEMOS en 2006 révélait déjà l'existence de fortes contraintes techniques, le faible professionnalisme des agents, le manque de responsabilisation et l'incivisme des habitants :

« • Les contraintes de ce service sont fortes. La topographie escarpée de la commune ne permet pas aux camions compacteurs classiques de passer dans la plupart des routes de montagne ni dans les servitudes étroites. Il faut alors utiliser des petits camions qui ne peuvent transporter qu'un petit volume de déchets. Il est alors nécessaire de multiplier les rotations.

• Les équipes sont composées d'hommes issus du terrain. Il y a quelques cas sociaux. Cela nécessite un management adapté 'très terrain' associant exigence et souplesse. La sécurité est une priorité affirmée par le management. [...]

• Sur le terrain les équipes sont confrontés aussi à l'incivisme de habitants qui ne respectent pas les jours de collecte et déposent leurs ordures ou leurs encombrants devant chez eux, à l'avenant. Un travail de communication s'avère nécessaire qui explique aux habitants les problématiques d'hygiène et de propreté. L'implication des élus serait nécessaire pour réussir. Mais 'Ils ne sont pas assez sur le terrain. L'environnement ne semble pas leur priorité'. Le management de l'équipe a l'impression de faire de l'assistantat et de devoir pallier le manque de responsabilisation des habitants ».

Ignorant ces recommandations, la commune a procédé après 2006 à l'acquisition de camions BOM Renault de forte capacité et le renforcement de l'effort de communication auprès de la population ne paraît pas avoir été entrepris.

En réponse aux observations provisoires, la commune indique cependant que *« des campagnes sur l'incivisme, avec comme thèmes l'eau potable, les eaux usées, les déchets, les animaux errants et volatiles ont été réalisées sur le territoire de la commune en 2006 et 2007, et reprises en 2010 ».*

6.2.2. – Des sources diverses permettent de reconstituer les tonnages collectés qui ne sont pas connus avec précision par la commune

Le schéma de valorisation et d'élimination des déchets ménagers et assimilés (SVEDMA) de FAA'A (Phase 1) présentait en janvier 2008 une synthèse de données permettant de mettre en avant les informations et estimations suivantes :

Estimation de production en tonnages /an				
SECTEURS	1 PAMATAI	2 PUURAI	3 ST HILAIRE	4 HEIRI
Circuits	5 + 2	3+2	3+2	4+2
Volumes hebdo.	255	160	160	210
Tonnage hebdo	60	46	46	53
Tonnages annuel	3 112	2 410	2 410	2 761
TOTAL	10 693 tonnes /an			

Les tonnages ainsi estimés sont de l'ordre de **10 700 tonnes /an** (pour les seuls déchets ménagers)

Pourtant, alors que le rapport du SVEDMA indiquait que « *le suivi des pesées permet d'obtenir des informations relativement fines des quantités de déchets produits sur la commune sans risque de prendre en compte des déchets «parasites» en provenance de communes limitrophes* », ces données sont peu compilées et exploitées par la commune qui s'est montrée dans l'incapacité de renseigner exhaustivement le tableau des quantités de déchets collectés qui lui a été adressé au cours de l'instruction :

en kg/hab	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2 009
quantité de déchets ménagers et assimilés			28 000			32 060			34 080
ordures ménagères			11 500			12 060			14 000
encombrants			7 500			10 300			10 200
déchets industriels banals (DIB)									
déchets verts			9 000			9 700			9 200
autres (recyclables PAV)									580
autres (déchets spéciaux)									100
quantité de déchets des collectivités									
déchets de l'assainissement collectif									
déchets verts des espaces publics									
déchets de nettoyage									
autres (à préciser)									

Les données figurant dans le tableau ci-dessus sont issues de sources externes et ne proviennent pas forcément de la consolidation des chiffres enregistrés à l'entrée de la décharge :

- les données 2003 sont issues d'une étude réalisée par L.J. LABORDE en 2005, visant à estimer et extrapoler la production de déchets ménagers pour les années 2010, 2015 et 2025 ; il s'agit d'une estimation en fonction de ratios observables par ailleurs (kg / hab / jour selon le type de déchets) ;
- les données 2006 sont extraites du rapport de la phase 1 du SVEDMA et correspondent au suivi des données et pesées réalisées in situ sur l'année 2006 à la décharge ;
- les données 2009 correspondent à des valeurs estimées et actualisées (mais également arrondies) utilisées lors de la phase 3 du SVEDMA de novembre 2009.

6.2.3. – L'absence de collecte sélective en porte à porte malgré un gisement certain

Le bureau d'études SPEED avait réalisé, lors de la phase 1 du SVEDMA, une estimation de la production des déchets sur le territoire de la commune en utilisant les ratios moyens observés pour tout type de déchets. Cette étude permettait d'estimer à 570 tonnes par an la production de déchets recyclables de la commune de FAA'A.

Tableau 15: Ratios moyens retenus

	Tonnages annuels rapportés à 2007 et Ratios de production
OM	13 743
<i>Kg/j/hab.</i>	1,25
Recyclables	570
<i>Kg/j/hab.</i>	0,05
Déchets verts	9 000
<i>Kg/j/hab.</i>	0,82
Encombrants	10 000
<i>Kg/j/hab.</i>	0,91
33 313 tonnes/an	

Seuls les déchets spéciaux font l'objet d'une collecte sélective en points d'apport volontaire. La commune dispose à cet effet de 5 bornes pour le verre, 4 bornes pour les huiles usagées, 4 points d'apport volontaire (PAV) pour les piles et 4 également pour les batteries usagées.

Concernant la collecte de ce type de déchets, la commune indique qu'elle se fait par « *apport volontaire dans les PAV de la SEP ou inclus dans les ordures ménagères* ». Un apport volontaire se fait aussi directement à la déchèterie municipale. Depuis la mise en place de tous les points de collecte par la SEP⁷⁵, les tonnages concernés sont relativement constants, quel que soit le type de déchets. Les tonnages de verre collectés sont stables, autour de 50-60 tonnes, alors que le nombre de points de collecte est passé de cinq en 2006 à trois en 2010. A l'inverse, le nombre de PAV de piles est passé de 13 en 2004 à 18 en 2010 avec des quantités collectées en baisse.

Tonnages collectés

BILAN FAAA	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
VERRE	22,886	47,203	43,527	58,190	54,529	57,199	51,860	54,311
PILES	2,484	1,270	1,418	1,098	0,763	2,064	1,909	0,834
BATTERIES	24,430	54,947	39,562	27,347	35,201	33,671	31,896	20,961
HUILES	4,231	10,124	13,764	17,222	15,851	14,936	11,112	16,925

La Chambre relève l'absence de collecte sélective des déchets ménagers en porte à porte (papiers, emballages ...) alors que le gisement est important.

⁷⁵ 18 points de collecte de piles, 3 bornes à verre, 2 points pour les batteries ainsi que pour les huiles usagées.

6.3. – Le traitement des déchets présente des risques environnementaux qui nécessitent des décisions urgentes

6.3.1. – A l'étude depuis 2004, le schéma directeur de traitement des déchets n'est toujours pas arrêté

6.3.1.1. – La fixation de lignes directrices en 2004 n'a pas eu de suites concrètes

La volonté de l'équipe municipale de trouver une solution pratique, peu onéreuse et durable dans la gestion des déchets de la commune s'est matérialisée par l'envoi de plusieurs délégations en métropole et à l'étranger (Israël, ex-Yougoslavie) afin de visiter différents types d'installations de traitement.

Ces différentes missions ont conduit le maire à soumettre à l'approbation du conseil municipal, en février 2004, de nouvelles orientations en matière de déchets. La délibération n°1/2004 du 18 février 2004 portant redéfinition des lignes directrices du schéma de traitement des déchets ménagers et assimilés de la commune de FAA'A a ainsi été prise après qu'un certain nombre de considérants aient été exposés, faisant notamment le constat d'une situation qui ne pouvait perdurer : « ... depuis plus de 25 ans, la commune de FAA'A traite ses déchets par enfouissement dans une décharge publique située sur les hauteurs de la commune [...] en 1983, le Conseil municipal s'est formalisé sur la nécessité de recourir à une technique de traitement plus moderne répondant aux normes réglementaires nationales [...] ».

La commune a admis que l'incinération, un temps envisagée, n'était pas le mode de traitement approprié. Le rapport de présentation de la délibération concernée précisait que, « pendant plusieurs mois, le Conseil municipal, sensibilisé sur le problème du traitement efficace des déchets, a organisé diverses missions d'information à l'étranger, en vue de rechercher, des techniques et systèmes de traitement les plus appropriés et adaptés aux besoins communaux. Il est ressorti de ces différents déplacements, que le procédé dit « Alchimix », technique basée sur un processus chimico-réactif, répond tout à fait aux besoins de la commune de FAA'A. Aujourd'hui, il convient de redéfinir les principes directeurs du schéma de traitement des déchets ménagers et assimilés ».

L'article 2 de la délibération concernée précisait que les différentes composantes de cette redéfinition comprenaient :

- la maîtrise foncière de l'emprise d'implantation du centre d'enfouissement des déchets de Mumuvai ;
- la réhabilitation et la dégazéification du centre d'enfouissement des déchets de Mumuvai ;
- l'implantation d'une unité de traitement des déchets verts ;
- l'implantation d'une unité de traitement des déchets utilisant la technologie « Alchimix » ;
- l'implantation d'un centre d'enfouissement technique de classe 2.

Le maire était ainsi autorisé « à entreprendre les démarches prospectives nécessaires au montage des dossiers d'études qui en résulteront. Il pourra à cet effet, [...], lancer les études de définition ou de pré programmation requises pour chacune de ces opérations ».

Cette initiative n'a été suivie depuis lors d'aucune réalisation concrète.

Une étude précisant les options techniques, les scénarii possibles, les schémas de récupération de l'énergie, les montages envisageables pour un traitement optimal des déchets a été élaborée par M. LABORDE et présentée aux élus entre novembre et décembre 2005. Ce document n'a pas eu de suites non plus et aucune action n'a été entreprise en application de la nouvelle stratégie définie.

6.3.1.2. – La réalisation du Schéma de Valorisation et d'Élimination des Déchets Ménagers et Assimilés (SVEDMA) sur les années 2008-2010

La société SPEED a été mandatée pour réaliser un nouveau schéma de traitement des déchets par le marché n°54/07 du 10 août 2007, d'un montant de 9,020 MF CFP (dont 80 % financé par le FIP). La 1^{ère} phase de cette étude a été livrée en janvier 2008 et porte sur l'évaluation du gisement.

Les premières orientations du SVEDMA s'écartent sensiblement des lignes directrices énoncées en février 2004. La commune indique ainsi qu' « *oultre la réhabilitation de la décharge actuelle, à l'issue de la phase 2 du Schéma, ... de la commune de FAA'A a fait le choix de la filière ci - dessous :*

- *compostage de déchets verts,*
- *système bioréacteur pour les ordures ménagères,*
- *centre de stockage de classe 3 pour les encombrants,*
- *adhésion à la filière SEP pour les recyclables.*

Sous réserve d'études complémentaires (topographiques et géotechniques), le montant des investissements correspondants est estimé à 738 000 000 HT [...]. Les délais seront définis à l'issue de la phase 4 (réalisation de phasage et de la planification) en cours de réalisation actuellement ».

Il s'agit donc de mettre en place une filière mixte⁷⁶ « *permettant d'intégrer les filières locales d'élimination (déchets recyclables et enfouissement des déchets ménagers en CET) et développant certaines filières spécifiques (compostage des déchets verts, CSD de déchets inertes... Cette orientation permettrait :*

- *de s'affranchir de la réalisation d'investissements lourds mobilisant de manière importante le budget communal ;*
- *de limiter les contraintes d'exploitation et le risque technologique liés à la mise en place d'unités industrielles complexes ;*
- *de profiter du retour d'expérience des filières en place (organisation déjà établie et fonctionnelle) ;*
- *de préserver les ressources foncières de la commune pour les destiner à d'autres projets ».*

Ces nouvelles orientations imposent notamment une réorganisation de la collecte avec la mise en place d'une collecte sélective en porte à porte ainsi que des collectes spécifiques pour les déchets verts et les encombrants.

La question du foncier n'est toutefois pas tranchée par l'étude. Sur les deux parcelles envisagées des difficultés d'implantation des installations prévues sont mentionnées.

⁷⁶ Voir annexe 3.

La Chambre observe que, malgré la connaissance des graves problèmes rencontrés dans la gestion des déchets, la commune n'est pas parvenue à mettre en œuvre les dispositifs de traitement qui ont été successivement envisagés, au risque d'aggraver une situation environnementale très insatisfaisante.

En réponse aux observations provisoires la commune justifie sa non adhésion au dispositif de la SEP (hors déchets recyclables) en indiquant notamment : « *Sur l'aspect financier, pour «traiter» les déchets ménagers de la commune de Faa'a, produits par les 29 851 habitants recensés, soit environ 6100 foyers, la SEP nous réclame une contribution de 300 millions F CFP par an, hors participation du FIP (25%) et du Pays (50%). Si l'on ajoute à cette somme la charge qui incombe à la commune, la collecte et le transfert des déchets ménagers vers la SEP ainsi que la collecte et le traitement des déchets verts, soit 180 millions par an, le coût du service de collecte et traitement des déchets reviendrait pour la commune à 480 millions F CFP par an, soit près de 80 000 F par an et par foyer* ».

6.3.2. – Dans l'attente de la mise en œuvre d'un dispositif de traitement, les déchets sont toujours entreposés à la décharge municipale de Mumuvai dans des conditions irrégulières, avec un risque environnemental élevé

6.3.2.1. – L'enfouissement des déchets à la décharge de Mumuvai est irrégulier

A l'exception des déchets ménagers spéciaux, normalement traités par la SEP, les ordures ménagères, les déchets verts, les encombrants ou les déchets industriels banals, collectés en porte à porte ou apportés, sont enfouis à la décharge de Mumuvai après pesée en entrée (à plein) et sortie (à vide) sur le pont bascule. Chaque entrée est consignée sur un registre d'admission identifiant l'utilisateur (commune, entreprise ou particulier), la date d'admission, les pesées du véhicule, la nature des déchets livrés. Selon le SVEDMA (Phase 1), le niveau de précision est de 10 kg et « *les indications du pont bascule semblent relativement cohérentes avec les données théoriques* ».

La commune avait tenté de prendre des dispositions, par arrêté n°033/2008, pour réglementer l'accès et les conditions de dépôt à la décharge municipale, de nature à réduire les risques sanitaires et environnementaux.

Le texte prévoyait en son article 1 que seuls les habitants et professionnels de FAA'A étaient autorisés à déposer leurs déchets « *dans la mesure où la qualité et les quantités de déchets déposés [étaient] compatibles avec l'exploitation de la décharge municipale* ». Les articles 7 et 8 concernaient respectivement les déchets acceptés à la décharge (ceux figurant sur le barème de redevances) et ceux refusés (déchets spéciaux, déchets de soins, ...).

Le contrôle de légalité a cependant conduit les services du haut-commissariat à ne pas viser l'arrêté concerné. Par lettre n°HC 523 /IDV/am du 10 mars 2008, le chef de la subdivision des Îles-du-Vent formulait les observations suivantes :

« - S'il appartient au maire, en vertu de ses pouvoirs de police générale, d'adopter des mesures pour assurer l'hygiène et la salubrité publiques dans sa commune, celui-ci ne peut légalement user de ses pouvoirs de police pour contrevenir à la police spéciale des installations classées pour la protection de l'environnement édictée par les autorités compétentes de la Polynésie française en matière de gestion des déchets ménagers dans le cadre d'un centre d'enfouissement techniques contrôlé.

- Or la décharge de FAA'A n'a pas d'existence légale au regard de cette réglementation territoriale, la commune de FAA'A n'ayant jamais bénéficié d'un agrément du Pays pour exploiter un centre d'enfouissement technique. [...] ».

6.3.2.2. – L'enfouissement des déchets à la décharge de Mumuvai comporte des risques environnementaux élevés, même si un certain nombre de données restent inconnues

L'enfouissement à la décharge concerne de la même manière et dans les mêmes conditions les ordures ménagères, les déchets verts et les encombrants, alors même qu'ils sont collectés séparément.

Les techniques de traitement employées sur site sont loin de se conformer aux règles de l'art. La réalisation de casiers n'est pas effectuée, les déchets faisant juste l'objet d'un compactage, d'un remblai et d'une couverture par apport terrigène. Concernant l'exploitation du site, la commune a indiqué que *« deux zones sont réservées au déversement des déchets en provenance des bennes à ordures ménagères et camions à benne, les carcasses étant mises à part dans l'attente de la collecte par la SEP. Les ordures sont ensuite compactées par un pousseur et la pelle mécanique, puis stockées ».*

Aucun effort de dégazéification ou de recueil et traitement des lixiviats n'est opérée.

Le contexte hydrogéologique est également inconnu. Le SVEDMA précisait en 2008 : *« A l'heure actuelle, aucune étude n'a été effectuée afin de mettre en évidence l'existence de nappes d'eau perchées, cependant, la présence de plusieurs sources sur les terrains adjacents semble indiquer leur existence. »*

L'étude sur la délimitation des périmètres de protection des captages réalisée par le LTPP (Phase 1 – mai 2008) indiquait quant à elle que les risques de pollution de l'actuelle et de l'ancienne décharge étaient mal connus mais potentiellement élevés, notamment avec la présence de déchets enfouis en amont du principal point de stockage d'eau de la commune, le bassin de Mumuvai, et de forages :

« III-8.3.1. Ancienne décharge Aubry

L'ancienne décharge est située dans le secteur de St-Hilaire sur la propriété Aubry, en amont du bassin de Mumuvai. Les ordures ménagères accumulées ont été enfouies mais sont toujours visibles.

Le risque de pollution est potentiellement élevé. Les lixiviats générés par l'accumulation d'ordures s'infiltrant dans le sol et peuvent potentiellement polluer la nappe exploitée par les forages de Tavararo, situés en aval.

Les données disponibles sur cette décharge ne permettent pas de vérifier l'étanchéité et les relations éventuelles entre le site et la nappe basale.

III-8.3.2. Décharge communale de Mumuvai

La décharge communale de Mumuvai se situe en bordure Ouest de la route de St-Hilaire à la cote + 300 m NGT environ. Elle est à 150 m en contrebas du bassin de Mumuvai. Elle s'étend sur près de 600 m de longueur et sur 200 m de largeur par enfouissement successif des ordures dans le fond de talweg.

La décharge est la destination finale des ordures essentiellement ménagères bien que des carcasses de véhicules soient présentes sur le site. La partie haute de la décharge, a récemment été aménagée dans un souci d'esthétique visuelle (remblai et plantation d'arbres, arbustes).

Les données disponibles sur cette décharge ne permettent pas de vérifier l'étanchéité et les relations éventuelles entre le site et la nappe basale ».

Les précautions prises par la commune pour éviter les nuisances qui mettent en cause la préservation de l'environnement et la salubrité publique de la zone sont faibles. Elles se résument ainsi : « *sécurisation du site contre tout acte de vandalisme (lutte contre les incendies intempestifs de la décharge), travaux d'aménagement de VRD (évacuation des eaux pluviales par les côtés de la décharge, récupération et drainage des eaux de la décharge en aval de celle-ci) et compactage des déchets.* »

Le rapport du SVEDMA (Phase 3) fait notamment un recensement des différentes contraintes d'accessibilité de la terre de Mumuvai et indique notamment qu'existe « *une piste de montagne goudronnée en mauvais état jusqu'à l'actuelle décharge* » et qu'il serait notamment « *nécessaire de réaménager la route de Saint Hilaire desservant la décharge et de stabiliser les tronçons de terre entourant la zone d'exploitation* ». Un projet de réaménagement de la route entre la RDO et l'entrée de la décharge serait actuellement en cours d'étude par la Direction de l'Equipement.

De plus, dans le cadre d'un réaménagement de la parcelle concernée pour l'implantation d'une usine principale de traitement (méthanisation, compostage) ou d'un centre de regroupement, le rapport précise qu' « *il sera nécessaire de vérifier la nature du terrain (remblais de déchets) et sa capacité à recevoir de telles installations* ».

6.3.2.3. – Le site de la décharge n'appartient pas à la commune qui profite d'une situation foncière confuse pour continuer l'enfouissement

La question de l'emprise foncière du site d'enfouissement des déchets s'est posée à de multiples reprises et n'a toujours pas été résolue. Le terrain concerné est en effet de domaine privé, en indivision. En 2004, par délibération n°49/2004 du 11 octobre 2004, la commune a demandé la déclaration d'utilité publique de la terre Mumuvai. Il est rappelé dans le rapport de présentation de cette délibération que la maîtrise foncière fait partie des lignes directrices déjà définies en février 2004 :

« Depuis plus de 30 ans, le commune de FAA'A "traite" ses déchets ménagers et assimilés par enfouissement dans une décharge publique sise à Saint-Hilaire, sur les parcelles n° 222 et 221 de la section R3, de la terre dite MUMUVAI, appartenant aux Consorts MAI/SALMON. Récemment, l'article 43 de la loi organique n°2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française a conféré clairement aux communes de la Polynésie française la compétence de la collecte et du traitement des ordures ménagères. A ce titre, la commune de FAA'A se devait de redéfinir les principes directeurs du schéma de traitement de ses déchets ménagers et assimilés, avec notamment :

- *la maîtrise foncière de l'emprise d'implantation du dépotoir de Mumuvai [...];*

Il s'agit donc ici, pour la commune de FAA'A d'acquérir, au titre de la déclaration d'Utilité Publique, les parcelles n° 222 et 223 de la section R 3, de la terre dite MUMUVAI, en vue de la maîtrise foncière de l'emprise d'implantation de la décharge publique ».

Cette procédure administrative n'a toutefois jamais été ouverte. L'enquête publique n'a jamais été lancée et la démarche d'expropriation n'a ainsi pas encore été initiée. En conséquence, la situation foncière est restée inchangée depuis 2004 alors que près de 90 000 tonnes de déchets (estimation) ont été enfouis sur le site depuis lors. Le vote du conseil municipal semble ainsi ne pas avoir eu de traduction concrète en dehors de la salle de délibérations.

La Chambre observe que la commune ne peut se satisfaire de l'état actuel en justifiant son absence d'action par le seul fait que la terre concernée est dans une situation d'indivision confuse et compliquée. Les actions juridiques et administratives doivent être menées au plus vite pour résoudre ce problème.

6.4. – L'équilibre budgétaire et financier du service n'est pas assuré

L'équilibre budgétaire et financier du service des ordures ménagères n'est pas assuré du fait de l'application de redevances sans commune mesure avec les coûts supportés et en raison du manque de maîtrise des charges afférentes. Un effort doit donc être fait par la commune pour rééquilibrer progressivement ce service qui présente un caractère industriel et commercial et doit donc être financé par les usagers.

6.4.1. – L'absence de budget annexe ne permet pas de vérifier aisément les conditions de réalisation de l'équilibre du service

Si la commune n'a jamais voté de budget annexe des ordures ménagères, elle établit cependant annuellement « *un compte analytique qui est joint au compte administratif* ». Cette annexe extracomptable comporte des évaluations d'exécution budgétaire détaillées (voir annexe 4) témoignant d'un effort évident de précision et d'exhaustivité, même si quelques oublis mineurs⁷⁷ sont constatés. Il n'existe donc pas d'obstacle technique à l'établissement d'un budget annexe pour la commune.

L'augmentation des dépenses constatée entre 2006 et 2007 est due au versement des indemnités de départ volontaire pour certains agents du service (+ 35,3 MF pour le poste "autres indemnités des agents") et l'appel à l'emploi temporaire de personnels pour compenser ces départs (+ 16,2 MF pour le poste "rémunération du personnel temporaire").

Les redevances perçues sur les usagers peinent à couvrir les seules rémunérations des personnels permanents titulaires. Si un budget annexe avait été tenu, la prise en charge de son déficit par le budget principal de la commune aurait donc représenté entre 68 et 76 % des recettes du service entre 2004 et 2008. Ce n'est qu'à partir d'une modification de la tarification applicable aux usagers au 1^{er} janvier 2009 que ce taux serait descendu à 57,6 % lors du dernier exercice examiné.

⁷⁷ Par exemple la location ponctuelle d'une drague ou les études commandées à la SPEED.

La Chambre relève que le service est structurellement déficitaire et ne s'équilibre que par une prise en charge récurrente du budget principal. Un effort de maîtrise des charges de personnel doit donc être mené, allant de pair avec une refonte de la tarification.

6.4.2. – La tarification est en quête de cohérence

Compte tenu de l'exploitation d'une décharge communale, la tarification du service a deux composantes : une redevance de ramassage des ordures ménagères pour la collecte en porte à porte et un tarif d'accès à la décharge municipale applicable aux personnes ou entreprises transportant directement leurs déchets sur le lieu de « traitement ».

Ce système dissuade les usagers de procéder eux-mêmes à l'enlèvement de leurs déchets. Ils doivent en effet payer un droit d'accès à la décharge en complément de leur redevance forfaitaire. Inversement, les usagers qui font collecter tous leurs déchets ne paient que la redevance forfaitaire et n'ont pas à se charger de leur acheminement.

6.4.2.1. – La redevance Ordures Ménagères

La délibération n°21/97 en date du 21 novembre 1997 prorogea l'existence de six catégories d'usagers du service des déchets et établissait de nouveaux tarifs de redevance applicable au 1^{er} janvier 1998. Le montant de la redevance pour une maison d'habitation était de 10 000 F CFP (de 9 000 F CFP pour un appartement), de 30 000 F CFP pour un commerce de moins de 100 m² et de 57 000 F CFP pour un commerce d'une superficie supérieure.

Après onze années d'application, une modification tarifaire a été approuvée par le conseil municipal par la délibération n°83/2008 du 22 décembre 2008 fixant à nouveau le tarif des redevances de ramassage des ordures ménagères à compter du 1^{er} janvier 2009. Une hausse de 50 % sur tous les tarifs a ainsi été pratiquée.

Cat.	Type	Sous cat.	Désignation	Nouveau forfait
1	Maison d'habitation	1°	à rez de chaussée	15 000
		2°	à étage	15 000
2	Commerces & Industries (superficie < à 100 m2)	-	Magasins - Café - Garage - Ateliers mécaniques - Boulangeries - Cercles - Charcuterie - Cabinet médical - Dentiste - Professions libérales - Coiffeur - Institut de beauté - Blanchisserie - Crèmerie - Forgeron - Laiterie - Limonaderie - Magasin avec licence - Pâtisserie - Pharmacie - Photographe - Savonnerie - Station d'essence - Marchand ambulant - Bureaux - Entrepôts < à 100 m2 et tout autre établissement non dénommé dans la présente nomenclature	45 000
3	Commerces & Industries (superficie > à 100 m2)	-	Restaurant - Usines électriques - Brasserie - Glacières avec chambre froides - Compagnies industrielles - Super ou Hyper marchés - Compagnies pétrolières - Entrepôts > à 100 m2	85 500
4	Hôtels, motels ou pensions	1°	Par chambre	4 500
		2°	Avec restaurant	85 500
5	Immeubles	-	Par appartement ou studio	13 500
6	Etablissements de soin	-	Clinique	85 500

S'il est admis dans la présentation de la délibération que le service est structurellement en déséquilibre, la fixation du nouveau barème n'a pourtant eu aucune vocation à le corriger. Aucune étude sur les augmentations et ajustements nécessaires n'a été produite à l'appui du vote et la hausse de 50 % ne s'inscrit dans aucune logique d'appréhension progressive des coûts par la population ou d'échelonnement de la hausse des tarifs pour arriver à une couverture entière des charges :

« Par délibération n°21/97 en date du 21 novembre 1997, le conseil municipal fixait le tarif des redevances de ramassage des ordures ménagères dans la commune. Depuis, la tarification n'a pas évolué, alors que les charges de fonctionnement relevant de ce service ne cessent d'augmenter.

En effet, ce service coûte aujourd'hui à la collectivité 187 MF CFP en moyenne par an, dont 173 MF CFP de charges de personnel, avec une collecte qui est assurée 3 jours par semaine et qui représente en moyenne 180 tonnes de déchets par jour, [...]. En contrepartie, les recettes annuelles comptabilisées par application de la tarification en vigueur s'élèvent à 60 MF CFP en moyenne, soit un déficit annuel du service de 127 MF CFP, alors que l'article L. 2224-1 du Code général des collectivités territoriales dispose que les budgets des services publics à caractère industriel ou commercial doivent obligatoirement être équilibrés en recettes et en dépenses [...] ».

La logique de la commune semble même purement comparative alors même que les communes prises en exemple font partie du système SEP et bénéficient d'une prise en charge par le FIP pour couvrir les coûts de traitement :

« Par ailleurs, à titre de comparaison, alors qu'elle est de 10 000 FCFP par foyer dans notre commune, la redevance de la collecte des ordures ménagères est de 15 000 F CFP par foyer dans la commune de PUNAAUIA depuis mars 1998, et de 19 200 F par foyer dans la commune de PAPEETE depuis 2007 ».

Enfin, cette hausse de 50 % n'était qu'une solution d'attente et n'exonérait pas la commune d'une politique de réduction des coûts et d'une refonte de la structure tarifaire :

« Aujourd'hui, conformément aux orientations du budget 2009, des mesures tendant à aligner progressivement notre tarification à hauteur du coût réel du service rendu doivent être mises en place rapidement. Pour ce faire, il convient d'une part, de réduire les coûts de ce service, grâce à une réorganisation de la collecte, une modernisation des équipements ainsi que l'implication nécessaire de la population. D'autre part, dans l'attente de la refonte de la structure de tarification actuelle, il convient d'augmenter les tarifs dès le 1er janvier 2009. »

La maîtrise des coûts du service n'a en effet pas été réalisée. Les charges à caractère général et les charges de personnel ont dérapé sur la période 2004-2009.

En F CFP

	2004	2005	2006	2007	2008	évolution en %
DEPENSES DE FONCTIONNEMENT	188 671 138	204 036 494	238 180 904	293 918 367	257 162 658	+36,3
Charges à caractère général	29 087 190	36 994 996	42 266 237	46 373 732	45 058 627	+54,9
Charges de personnel et frais assimilés	159 583 948	166 546 248	195 650 691	247 424 635	212 032 040	+32,9

Le niveau des nouvelles redevances ne permet pas d'assurer l'équilibre budgétaire du service, loin de là. Elles ne couvrent pas 50 % de ses charges de fonctionnement.

Sur le principe d'égalité devant les charges publiques, principe à valeur constitutionnelle, les usagers d'un service public doivent être traités de la même manière s'ils se trouvent dans la même situation juridique. Ce principe s'applique tant aux services publics

administratifs qu'aux services publics industriels et commerciaux. La modulation des tarifs selon des critères étrangers à la nature du service et aux rapports entre l'utilisateur et le service est donc en principe illégale, même s'il existe des possibilités de dérogation.

La commune de FAA'A applique des tarifications différentes entre usagers habitant en maison ou en appartement, d'une part, et entre usagers domestiques ou professionnels, d'autre part. Ces distinctions entre les usagers, pour ne pas être illégales, doivent être fondées sur des éléments en lien avec la production de déchets ou à leur nature, de telle sorte qu'elles établissent une situation différente des usagers du service. Or, il n'apparaît pas que la commune ait pris le soin de vérifier qu'une différence fondée sur la quantité et la nature de déchets produits, existait bien entre les usagers professionnels des différentes catégories. Certains usagers professionnels pourraient être soumis à une tarification équivalente à celle des usagers non professionnels dès lors que leur production de déchets, sous réserve de vérification, est comparable. En l'état de la tarification actuelle, la différence de tarif semble en partie au moins reposer plutôt sur la capacité supposée des usagers à payer la redevance au niveau établi.

La répartition des usagers entre catégories montre que le découpage tarifaire est faiblement pertinent : la catégorie 5 ne correspond à aucune entité facturée, les catégories 3 et 6 représentent moins de 0,5 % des entités facturées et des produits perçus.

Sur la répartition 2009 des abonnés et de leur participation financière, la catégorie 5 pourtant toujours existante dans le barème n'apparaît plus.

Code	Désignation	Unités		Contribuables	
		Nbre	%	Nbre	%
D101	Maison d'habitation	6 117	86,56	4 859	96,01
D201	Commerces inférieurs à 100 m ²	179	2,53	177	3,50
D202	Commerces inférieurs à 100 m ²	2	0,03	2	0,04
D301	Commerces supérieurs à 100 m ²	14	0,20	13	0,26
D401	Hôtels, motels, pensions	750	10,61	5	0,10
D601	Commerces supérieurs à 100 m ²	5	0,07	5	0,10
	TOTAL ORDURES	7 067	100,00	5 061	100,00

La Chambre observe que la tarification appliquée par la commune apparaît peu cohérente et fragile juridiquement.

6.4.2.2. – Une tarification de l'accès à la décharge qui ne correspond pas à un encouragement à l'apport volontaire

La délibération n° 26/2006 du 29 juin 2006 modifie la délibération n°01/94 du 22 janvier 1994 portant tarification du droit d'accès à la décharge municipale en introduisant notamment une catégorie et un tarif "déchets verts" de 2000 F / tonne amenée. La tarification en tant que telle de l'accès n'a pas été modifiée pour les quatre catégories initiales de 1994.

Tarif	Type de déchets	Tarif à la tonne
A	Ordures ménagères, déchets domestiques	500
B	Déchets urbains et industriels	3000
C	Carcasse et monstre métallique	8000
D	Déblais, gravats et matériaux de démolition	4500

L'élargissement des horaires d'ouverture jusqu'à 17h a été décidé « *afin d'encourager les apports volontaires à la décharge* ». La fixation du tarif "déchets verts" s'explique quant à elle à l'inverse par le souhait de réduire les apports sur le site : « *compte tenu du poids (34 % du tonnage en 2005) et du volume important des déchets verts déversés dans notre décharge et afin de préserver sa durée de vie jusqu'à la mise en œuvre du Schéma directeur de la Collecte et de la Valorisation des ordures ménagères, le tarif des déchets verts a été fixé à 2000 F la tonne* ».

Il est difficile de présumer de la réussite de la méthode. Les tonnages de déchets verts ensevelis sont passés de 9700 tonnes en 2006 à 9200 tonnes en 2009 selon les indications de la commune. De plus, les recettes perçues pour l'accès à la décharge ne font que baisser depuis 2006 et représentent une part décroissante des produits de la commune dans ce domaine.

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Accès décharge (70688)	1 675 000	4 213 070	5 380 620	5 051 749	4 414 836	4 000 131
Redevance OM + accès décharge (70611+ 70688)	58 578 000	63 816 070	66 915 720	70 370 749	71 015 336	106 112 673
Part décharge sur ensemble des produits 70688 / (70611+70688)	2,86%	6,60%	8,04%	7,18%	6,22%	3,77%

Si l'extension des horaires d'ouverture avait pour objectif d'encourager les apports volontaires à la décharge, le maintien de la tarification n'a pas permis une évolution dans le même sens.

De plus, selon les termes de la délibération n°01/94 du 22 janvier 1994, les modalités de facturation sont très contraignantes pour les particuliers. En effet, « *la tonne constitue l'unité de référence de la tarification appliquée. A ce titre, cette dernière sera également imposée à toute charge inférieure à l'unité retenue* ». Ainsi, la facturation minimale est d'une tonne. Il peut apparaître difficile pour des particuliers de stocker puis d'apporter au moins une tonne de déchets ménagers ou de déchets verts.

6.4.3. – Le recouvrement est à améliorer

Malgré de nouvelles résolutions prises en 2008, le taux de recouvrement est faible. La commune a fait savoir qu'« *un plan d'action a été mis en place en collaboration avec la TIVAA et le service Facturation, Taxes et Recouvrement, en septembre 2008* ». Ce plan consiste à :

- « - *mettre à jour le fichier des redevables (suspension des personnes décédées ou ayant déménagé, identification des services non rendus) ;*

- établir des engagements de paiement échelonné ;
- régler le problème des débiteurs publics par lettre de rappel puis mandatement d'office par la TIVAA ;
- relancer les particuliers et entreprises par lettre de rappel, à défaut, commandement de payer (+ 3 % avec 2000 FCP minimum) et saisie attribution par la TIVAA ».

Le taux d'impayés diminue avec l'ancienneté de la créance. De près de 50 % l'année de la facturation, il diminue pour atteindre après cinq ans, environ 20 %. L'état des impayés en mars 2010 était le suivant :

cod	CATEGORIE D'ABONNE OM	2 004		2 005		2006		2007		2008		2009	
		facturé	impayé	facturé	impayé								
D101	O.M. HABITATION	49 560 000	11 305 675	52 010 000	12 801 219	53 530 000	14 890 400	56 540 000	17 050 500	58 110 000	20 550 000	90 078 942	43 200 218
D102	O.M. HABITATION	380 000	10 000	340 000	0	280 000	0	270 000	0	240 000	10 000		
D201	O.M. CATEGORIE 2	4 590 000	540 000	4 740 000	496 250	5 160 000	840 000	5 310 000	930 000	5 370 000	1 320 000	7 907 862	2 966 266
D301	O.M. CATEGORIE 3	684000	0	684000	0	684000	0	741000	57000	798000	57000	1175132	251814
D401	O.M. CHAMBRE D'HOTEL CAT. 4	1 794 000	0	1 794 000	0	1 794 000	0	1 992 000	198 000	1 992 000	198 000	3 312 750	1 276 513
D601	O.M. CATEGORIE 6	285 000	0	285 000	0	285 000	0	285 000	0	285 000	0	419 690	251 814
	TOTAL Ordures Ménagères	57 293 000	11 855 675	59 853 000	13 297 469	61 733 000	15 730 400	65 138 000	18 235 500	66 795 000	22 135 000	102 894 376	47 946 625
			20,69		22,22		25,48		28,00		33,14		46,60

La relation du service à l'utilisateur a misé sur la communication pour améliorer le tri sélectif, mais est encore incomplète.

La relation avec les usagers devrait s'appuyer sur un règlement du service d'élimination des déchets ménagers qui n'existe toujours pas. La commune devra procéder à sa rédaction afin que les droits et obligations de la collectivité comme des usagers soient clairement fixés. En outre, le maire devra élaborer le rapport annuel devant être présenté à son conseil municipal, dans les six mois qui suivent la clôture de l'exercice concerné, comme le prévoit l'article D. 2224-1 du CGCT, applicable depuis le 1^{er} novembre 2008.

6.4.4. – A l'avenir, la commune devra réduire le déficit annuel du service des ordures ménagères qui est actuellement supporté par le budget principal

A défaut de tenir un budget annexe des ordures ménagères, la commune fait actuellement supporter le déficit annuel de son service par le budget principal. Selon les exercices, le déséquilibre entre les dépenses et les recettes du service est compris entre 130 MF et 223 MF. L'augmentation des tarifs de la redevance au 1^{er} janvier 2009 a permis de réduire le déséquilibre qui retrouve ainsi son niveau de 2005. Après avoir oscillé entre 24 et 31 % des dépenses, les redevances (OM et accès décharge) ont couvert 42 % des dépenses en 2009 mais restent insuffisantes. L'augmentation des redevances par la délibération n°83/2008 du 22 décembre 2008 n'a donc pas permis de couvrir la totalité des charges de fonctionnement du service.

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Montant du déséquilibre de fonctionnement	130,1	140,2	174,5	223,1	185,7	145,0
Déséquilibre / dépenses	69%	69%	72%	76%	72%	58%

Or, ce service, financé par une redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM), a un caractère industriel et commercial⁷⁸ et doit être équilibré en recettes et en dépenses⁷⁹. Les produits doivent couvrir l'ensemble des charges d'investissement et de fonctionnement de l'ensemble des opérations de collecte et de traitement du service. En application du premier alinéa de l'article L. 2224-2 du CGCT, la commune n'est pas autorisée à prendre en charge dans son budget principal des dépenses au titre du service public d'élimination des déchets ménagers et assimilés, financé par la redevance, dès lors que cette redevance a été instituée depuis plus de quatre ans. C'est pourtant ce qu'elle fait aujourd'hui. Des dérogations, limitées dans le temps, seraient toutefois possibles, sur délibération motivée du conseil municipal, notamment :

- lorsque les exigences du service public conduisent la collectivité à imposer des contraintes particulières de fonctionnement ;
- lorsque le fonctionnement du service public exige la réalisation d'investissements qui, en raison de leur importance et eu égard au nombre d'utilisateurs, ne peuvent être financés sans augmentation excessive des tarifs.

La commune doit donc envisager les différentes voies pour parvenir à équilibrer son budget annexe de l'élimination des déchets, en réduisant les dépenses et en augmentant les produits constitués de la redevance payée par les usagers. Le réajustement des tarifs pour tendre vers la couverture des charges entraînerait un relèvement brutal du montant des redevances. En admettant que les charges affichées par la commune soient exhaustives, la révision du montant de la redevance, après son augmentation de 2009, devrait entraîner à nouveau plus d'un doublement pour les usagers habitant en maison ou appartement représentant environ 9 redevables sur 10. La couverture intégrale du coût du service pour ces usagers conduirait à la fixation d'une redevance annuelle moyenne supérieure à 35 000 F CFP par an.

Cette augmentation paraît difficile à faire admettre à l'utilisateur. Il est donc indispensable de mettre en place, sur une durée à déterminer, un plan d'augmentation de la redevance payée par l'utilisateur, pour tendre vers l'équilibre du service, par une délibération motivée du conseil municipal.

La commune pourrait aussi solliciter la collectivité de la Polynésie française pour qu'elle fasse évoluer le dispositif fiscal en faveur des communes en instituant une taxe pour financer l'enlèvement des ordures ménagères (TEOM). Dans l'hypothèse où cette taxe serait créée, la commune pourrait alors choisir de financer essentiellement le service des déchets par la TEOM. Ce mode de financement, qui caractérise alors un service public administratif, peut être complété, sans limitation ni contrainte, par les autres ressources du budget général de la collectivité.

⁷⁸ TC, 29 sept. 1998, Hermann c/ commune d'Indisheim confirmant un avis du Conseil d'Etat de 1992.

⁷⁹ Article L. 2573-26 du CGCT rendant applicable son article L. 2224-1 en Polynésie française.

6.5. – Recommandations

Compte tenu des observations qu'elle a faites sur la gestion du service public des déchets, la chambre recommande à la commune :

- d'identifier le coût réel du service par l'établissement annuel d'un budget annexe ;
- d'équilibrer ce budget par des recettes provenant principalement des usagers, en mettant en place, le cas échéant, un plan pluriannuel de convergence entre les charges et les produits ;
- de veiller à ce que la tarification respecte l'égalité des usagers devant les charges publiques, même si des différences de tarifs peuvent correspondre à des différences de catégories ; le prix fixé ne doit pas être supérieur au coût du service rendu, conformément à la jurisprudence ;
- de repenser l'organisation du service en limitant la très onéreuse collecte en porte à porte des déchets verts et des encombrants et en privilégiant l'apport volontaire en déchetterie ;
- de prendre toute sa place dans la réflexion relative à la réorganisation de la filière d'élimination des déchets, même si elle se trouve actuellement en dehors du dispositif de la SEP, pour mettre fin à une situation environnementale risquée du fait de l'exploitation hors normes de la décharge de Mumuvai ;
- d'assurer la relation avec les usagers par la rédaction d'un règlement de service et par l'élaboration du rapport annuel du maire sur le fonctionnement du service.

ANNEXE 1 :

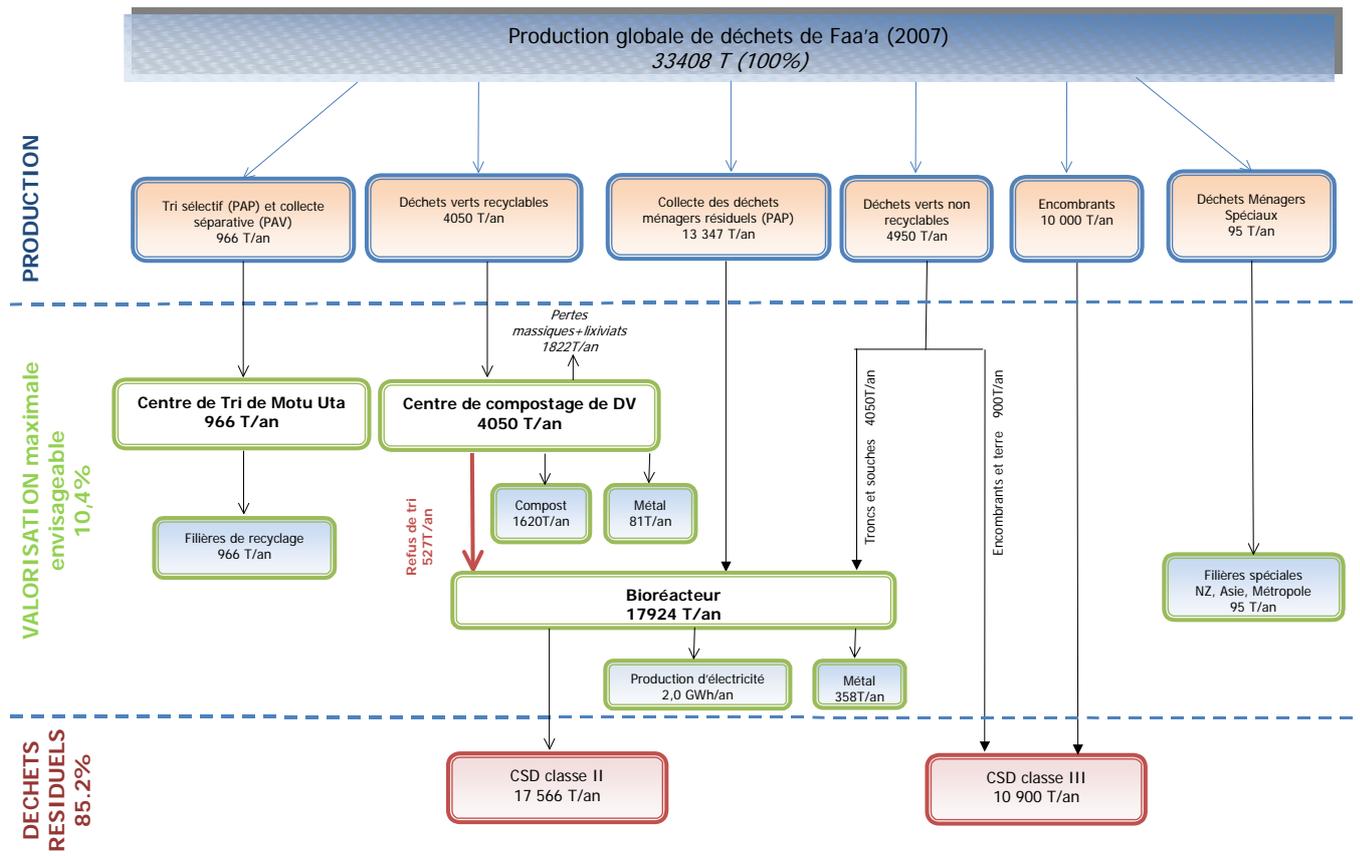
Commune de FAAA montant en XPF	2004	2005	2006	2007	2008	2009	évol 04-09
FONCTIONNEMENT							
Total des produits de fonctionnement = A	2 547 025 192	2 682 059 208	2 750 385 270	2 882 387 122	2 904 252 840	2 986 922 845	17,27%
dont							
<i>fiscalité reversée (centimes add./imposit° terr.)</i>	285 017 214	341 652 651	348 552 167	340 998 944	364 535 934	383 274 269	34,47%
<i>autres impôts et taxes</i>	247 128 339	254 588 179	265 837 832	339 094 713	275 826 558	269 312 058	8,98%
<i>Dotation globale de fonctionnement</i>	557 313 245	602 917 900	625 416 586	638 196 181	681 262 053	682 771 360	22,51%
<i>Autres dotations et participations (Dt FIP)</i>	1 249 924 314	1 248 096 578	1 294 635 417	1 326 510 132	1 357 029 079	1 361 008 296	8,89%
Total des charges de fonctionnement = B	2 638 008 218	2 401 196 339	2 583 791 940	2 916 517 848	2 792 230 423	2 848 484 124	7,98%
dont : <i>charges de personnel (montant net)</i>	1 792 938 771	1 564 206 900	1 711 059 951	1 978 305 936	1 783 919 168	1 865 913 500	4,07%
<i>autres charges courantes (montant net)</i>	565 024 498	575 419 077	584 225 838	609 762 658	684 225 557	651 645 802	15,33%
<i>charges financières</i>	15 181 079	13 098 921	10 829 197	13 391 750	18 111 818	16 246 543	7,02%
<i>subventions et participations</i>	262 321 109	247 248 721	275 865 921	311 491 504	303 128 387	288 291 840	9,90%
Résultat comptable = A - B = R	-90 983 026	280 862 869	166 593 330	-34 130 726	112 022 417	138 438 721	252,16%
INVESTISSEMENT							
Total des ressources d'investissement budgétaire = C	350 808 917	420 057 642	1 079 719 878	1 192 302 023	790 401 469	572 780 671	63,27%
dont : <i>excédents de fonctionnement capitalisés</i>	0	0	181 371 394	398 764 730	141 348 211	0	
<i>emprunts</i>	0	0	93 600 000	93 600 000	93 600 000	14 330 074	
<i>subventions reçues</i>	94 215 315	162 481 939	541 693 209	370 813 725	374 017 668	271 195 819	187,85%
<i>autres fonds globalisés d'investissement</i>	256 593 602	257 575 703	263 055 275	269 773 568	275 035 590	240 095 228	-6,43%
<i>amortissements</i>	0	0	0	0	0	339	
<i>provisions</i>	0	0	0	0	0	0	
Total des emplois d'investissement budgétaires = D	549 146 913	608 318 877	738 974 688	1 371 016 347	580 391 063	652 822 788	18,88%
dont : <i>dépenses d'équipement</i>	513 529 729	570 619 535	691 864 264	1 317 164 611	526 861 849	597 485 195	16,35%
<i>remboursement de dettes</i>	35 617 184	37 699 342	47 110 424	51 701 736	53 529 214	55 337 593	55,37%
<i>reprise sur amortissements et provisions</i>	0	0	0	0	0	0	
<i>charges à répartir</i>	0	0	0	0	0	0	
<i>immobilisations affectée, concédées</i>	0	0	0	0	0	0	
Besoin de financement résiduel = D-C	198 337 996	188 261 235	-340 745 190	178 714 324	-210 010 406	80 042 117	-59,64%
+ solde des opérations pour compte de tiers	0	0	0	0	0	0	
Besoin de financement de la section d'investissement	198 337 996	188 261 235	-340 745 190	178 714 324	-210 010 406	80 042 117	-59,64%
Résultat d'ensemble	-289 321 022	92 601 634	507 338 520	-212 845 050	322 032 823	58 396 604	-120,18%
DETTE							
Encours total de la dette au 31 décembre	280 191 283	242 491 941	288 981 517	387 279 781	333 750 567	292 743 048	4,48%
Annuités de la dette	50 798 263	50 798 263	57 939 621	65 093 486	71 641 032	71 584 136	40,92%
Avances du Trésor (solde au 31/12)	0	0	0	0	0	0	
FONDS DE ROULEMENT en fin d'exercice	815 116 270	907 717 904	1 233 685 030	622 075 250	802 759 862	861 156 466	5,65%

Données « fiches financières du Trésor » (opérations réelles)

ANNEXE 2 : Comptes estimatifs du service de l'eau de la commune de FAA'A

	2004	2005	2006	2007	2008
DEPENSES DE FONCTIONNEMENT	328 413 962	324 269 486	333 702 364	362 953 612	418 044 179
Charges à caractère général	186 428 398	177 767 819	180 476 947	177 989 775	246 972 756
Prestations de service		45 888			
Eau et assainissement	216 630			381 283	
Energie - Electricité	159 173 480	143 763 319	152 660 526	145 338 683	188 905 062
Carburants	1 651 097	2 364 535	2 735 640	2 276 342	2 262 336
Produits de traitement			1 075 186		
Autres fournitures non stockées		84 750	6 830	10 731	8 967
Fournitures d'entretien	134 745	20 991	371 125		
Fournitures de petit équipement	11 047 471	11 971 739	8 199 893	9 626 201	10 259 156
Fournitures de voirie	298 759	232 836	126 509	101 550	585 424
Vêtements de travail	354 779	581 282	869 648		697 038
Fournitures administratives	3 011		22 087	230 049	48 399
Autres matières et fournitures	84 565	18 792	63 692		4 180
Locations immobilières				2 000 000	
Locations mobilières	138 600	31 680	91 470	188 320	623 370
Entretien Réparation Terrains		3 380 520	4 664 400		
Entretien Réparation Bâtiments	171 161	7 887	415 578		
Entretien Réparation Voies Réseau	6 839 104	8 234 871	1 136 850	8 326 688	40 243 526
Entretien Réparation matériels roulants	256 872	35 200	159 568	428 457	132 391
Entretien Réparation autres biens	886 736	328 924	411 099	409 955	1 638 762
Maintenance	1 087 329	2 385 828	3 285 104	7 745 053	17 092
Frais d'assurance	369 867	295 114	420 000	375 704	328 257
Annonces et insertions				35 190	41 400
Fêtes et cérémonies					
Frais d'études	154 550	744 315	264 000		995 530
Documentation générale et technique			6 252		
Versements à des organismes de formation			121 000		
Autre personnel extérieur			0		
Catalogues et imprimés	663 850		0		
Frais d'actes et de contentieux		25 400			
Frais de télécommunications	2 895 792	3 213 948	3 370 490	515 569	181 866
Droits d'enregistrement et de timbre			0		
Charges de personnel et Frais assimilés	103 985 010	102 363 463	102 716 965	113 996 997	102 182 928
Rémunération personnel permanent	66 308 824	45 740 732	49 360 954	58 496 143	52 626 490
Autres indemnités permanent	21 881 912	24 460 103	27 159 522	34 416 378	32 001 308
Rémunération personnel temporaire	6 762 932	6 327 664	798 036	40 309	1 945 214
Participation Groupement Collectivités			0		
Cotisations CPS	9 031 342	25 398 453	25 398 453	21 044 167	15 583 142
Médecine du travail, pharmacie					26 774
Indemnités aux agents		436 511			
Autres charges de gestion courante	34 527 500	40 150 000	46 764 000	67 677 020	67 387 680
Charges financières	3 473 054	3 473 054	3 413 602	3 171 820	1 492 715
Charges exceptionnelles		515 150	330 850	118 000	8 100
Dotations aux amortissements					
	38 000 554	44 138 204	50 508 452	70 966 840	68 888 495
RECETTES de FONCTIONNEMENT	328 413 962	324 629 486	333 702 364	362 953 612	418 044 179
Atténuation des charges					
Produits des services du domaine	90 416 000	94 424 000	95 265 650	104 167 000	98 999 500
Variation des stocks					
Travaux en régie	2 861 119	2 650 353	1 396 839	1 895 234	1 661 395
Dotations et subventions	235 136 843	227 555 133	237 039 875	256 891 378	317 383 284
Produits exceptionnels					
DEPENSES D'INVESTISSEMENT	117 399 701	117 837 368	243 390 131	299 953 983	136 626 642
Immobilisations incorporelles					
Capital Emprunt			7 200 810	7 442 593	3 814 492
Frais d'études		3 030 500	8 937 501	12 526 132	5 338 627
Immobilisations corporelles					
Terrains	7 805 993				
Constructions					
Installations, matériel et outillage		3 144 834	3 750 013	11 564 860	10 591 368
Matériel de transport	2 450 000	2 500 000	45 360		
Matériel de bureau et informatique					103 200
Mobilier					
Autres Immobilisations corporelles	374 136	1 879 378	918 309	1 021 556	2 265 381
Immobilisations en cours	106 769 572	107 282 656	222 538 138	267 398 842	114 513 574
Immob. Affectées, concédée, affermées...					
Amortissement des immobilisations					
RECETTES d'INVESTISSEMENT	117 399 701	117 837 368	243 390 131	299 953 983	136 626 642
Autofinancement	90 399 701	62 091 576	85 332 132	142 031 834	27 161 152
Subventions	27 000 000	55 745 792	158 057 999	157 922 149	109 465 490
Emprunts					
Autres					

ANNEXE 3 : Filière Compostage de Déchets Verts + Bioréacteur



ANNEXE 4 : Coûts directs de gestion liés à la collecte et à l'enfouissement des déchets

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
DEPENSES DE FONCTIONNEMENT	188 671 138	204 036 494	238 180 904	293 918 367	257 162 658	251 604 592
Charges à caractère général						
Energie - Electricité	177 849	197 092	337 841	300 511	339 359	387 310
Carburants	4 774 847	7 312 797	8 745 000	8 455 706	9 247 958	7 693 619
Autres fournitures non stockées	21 792	111 096	32 280	19 824	62 160	0
Fournitures d'entretien	29 462	77 361	121 836	68 880		91 246
Fournitures de petit équipement	10 529 314	9 699 554	10 648 438	10 689 534	8 004 918	1 955 121
Fournitures de voirie	46 690	442 660	37 693			
Vêtements de travail	2 336 157	1 247 006	1 803 753	1 951 180	2 256 310	2 158 238
Fournitures administratives		55 129	28 469			
Autres matières et fournitures	832 997	1 455 613	1 823 582	1 768 214	1 818 222	1 967 850
Locations mobilières	3 375 350	4 338 600	3 903 900	1 229 800	5 237 925	3 387 120
Entretien Réparation Terrains	263 120	2 013 432	5 130 675	12 088 350	11 505 300	14 057 760
Entretien Réparation Bâtiments	344 163	48 730		116 182		
Entretien Réparation voies et réseaux	150 090					
Entretien Réparation matériels roulants	1 414 587	2 172 442	2 769 034	3 393 845	2 223 724	122 596
Entretien Réparation autres biens	75 763	276 277	92 956	165 920	97 835	150 210
Frais d'assurance	1 717 653	1 167 993	2 185 640	1 889 804	447 350	2 942 394
Frais d'étude						0
Versement à des organismes de formation		169 425			400 000	0
Autre personnel extérieur	2 377 500	4 947 800	3 190 200	3 988 400	3 208 400	8 704 800
Divers Rémunérations Intermédiaires						
Annonces et insertions					10 353	52 785
Catalogues et imprimés		79 475	55 660	50 600	146 613	0
Fêtes et cérémonies	37 500					
Frais de télécommunications	568 856	1 172 014	1 335 280	190 982	43 200	940 814
Droits d'enregistrement et de timbre	13 500	10 500	24 000	6 000	9 000	9 000
Charges de personnel et Frais assimilés						
Rémunération personnel permanent	89 262 060	63 066 491	80 060 945	83 812 887	92 884 456	100 829 093
Autres indemnités permanent	29 456 480	35 051 492	39 400 763	74 769 292	48 846 387	47 931 115
Rémunération personnel temporaire	26 551 386	26 980 358	27 307 263	43 527 638	39 386 019	25 264 727
Participation Groupement Collectivités		124 402	336 720	138 993	107 104	9 720
Cotisations CPS	14 314 022	41 323 505	48 545 000	42 535 819	30 808 074	30 808 074
Médecine du travail, Pharmacie						
Autres charges de personnel				2 640 006		
Autres charges de gestion courante					71 991	
Charges financières						
Charges exceptionnelles		495 250	263 976	120 000		2 141 000
Dotations aux amortissements						

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
RECETTES de FONCTIONNEMENT	188 671 138	204 036 494	241 408 811	293 966 095	257 162 838	251 604 592
Atténuation des charges						
Produits des services du domaine	58 578 000	63 816 070	66 915 720	70 370 749	71 015 336	106 112 673
Variation des stocks						
Travaux en régie						
Dotations et subventions	130 093 138	140 220 424	174 493 091	223 086 796	185 657 852	145 027 119
Produits exceptionnels				508 550	489 650	464 800