Chambre territoriale
des comptes
Polynésie française

Papeete, le 18 janvier 2023

Le président

à

Monsieur Benoît KAUTAI
Président de la communauté de communes
des îles Marquises (CODIM)

n° 2023-026
Envoi dématérialisé avec accusé de réception

Objet : notification des observations définitives relatives au contrôle des comptes et de la gestion de la communauté de communes des îles Marquises (CODIM).
Pièce jointe : un rapport d'observations définitives.

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives de la juridiction sur la gestion de la communauté de communes des îles Marquises (CODIM), concernant les exercices 2017 et suivants pour lequel, à l'expiration du délai d'un mois prévu par l'article L. 272-66 du code des juridictions financières, la Chambre n'a reçu aucune réponse écrite destinée à y être jointe.

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

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

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

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

…/…

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

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

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

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

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

Chambre territoriale des comptes
Polynésie française

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

COMMUNAUTE DE COMMUNES DES ILES MARQUISES (CODIM)

Exercices 2017 et suivants

Le présent document a été délibéré par la chambre le 25 novembre 2022

BP 331 - 98713 PAPEETE TAHITI - Téléphone : 40 50 97 10 - Télécopie : 40 50 97 19
Email : polynesiefrancaise@crtc.ccomptes.fr ■ www.ccomptes.fr

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE 3
PARAU PU'ŌHURA'A 5
RECOMMANDATIONS 6
INTRODUCTION 7
1 UN FONCTIONNEMENT A OPTIMISER 9
1.1 Un cadre d'intervention contraint 9
1.1.1 L'intercommunalité face au défi de l'insularité 9
1.1.2 Un dialogue tourné vers la métropole face à l'inertie ressentie par la CODIM 10
1.1.3 Des statuts obsolètes 11
1.2 Une gouvernance à actualiser 11
1.2.1 Le conseil communautaire 12
1.2.2 Le bureau communautaire 14
1.2.3 Le Président 15
1.2.4 Les commissions 17
1.3 Les moyens de la CODIM 19
1.3.1 Les moyens humains 19
1.3.2 Les moyens matériels 22
2 DES ACTIONS TOUJOURS LIMITEES DANS LE CADRE DES COMPETENCES INITIALES 25
2.1 Des compétences exercées à la place ou à la demande des communes dans des domaines restreints 26
2.1.1 Les actions culturelles et sportives 27
2.1.2 L'assistance à maîtrise d'ouvrage 32
2.1.3 Des compétences complémentaires non sollicitées par les communes 33
2.2 Des compétences économiques, sous réserve des compétences du Pays, non exercées 34
2.2.1 L'aménagement de l'espace 34
2.2.2 Les actions de développement économique 35
2.3 L'aire marine protégée, un projet phare qui illustre les limites de la répartition des compétences entre la CODIM et le Pays 37
3 UNE INFORMATION BUDGETAIRE ET UNE FIABILITE DES COMPTES A RENFORCER 40
3.1 Une information budgétaire perfectible 40
3.1.1 Un débat d'orientation budgétaire à envisager 40
3.1.2 Un budget supplémentaire compliquant la lisibilité et la procédure budgétaire 40
3.1.3 Des affectations de résultat non respectées 41
3.1.4 Une faible exécution budgétaire mettant en exergue un budget peu sincère 42
3.1.5 Des annexes incomplètes au compte administratif 45
3.2 Une fiabilité des comptes à consolider 45
3.2.1 Les opérations à classer ou à régulariser 45
3.2.2 Le rattachement des charges et des produits 46

3.2.3 Les dotations aux amortissements et aux provisions 48
3.2.4 L'inventaire et l'état de l'actif 49
3.2.5 L'organisation de la régie 51
4 UNE SITUATION FINANCIERE A SURVEILLER 52
4.1 La section de fonctionnement 52
4.1.1 Les produits 52
4.1.2 Les charges 54
4.1.3 L'autofinancement 59
4.2 Le financement des investissements 61
4.3 La situation bilancielle 63
4.3.1 Le fonds de roulement 63
4.3.2 Le besoin en fonds de roulement 64
4.3.3 La trésorerie 65
5 LES NOUVELLES COMPETENCES EN COURS DE DEPLOIEMENT EN 2022 67
5.1 Le transport maritime intercommunal interinsulaire 67
5.1.1 Le fondement juridique 67
5.1.2 Les enjeux financiers et comptables 68
5.2 Le service public de l'électricité 72
5.2.1 L'accompagnement pour le renouvellement des contrats de concession 72
5.2.2 L'abandon des procédures de délégation individuelle 73
5.2.3 Les modalités du futur service public de l'électricité 74
5.3 De nouveaux domaines à investir 75
5.3.1 L'organisation pérenne des événements d'intérêt communautaire 75
5.3.2 OPUA, un nouvel acteur pour accompagner le déploiement des compétences d'aménagement de l'espace et d'actions de développement économique ? 76
ANNEXE 78

SYNTHÈSE

Créée en 2010, l'action de la communauté de communes des îles Marquises (CODIM) est restée limitée de 2017 à 2021. Regroupant pourtant l'intégralité des îles Marquises au sein de l'intercommunalité, la CODIM intervient dans un cadre contraint compte tenu de la double insularité, de statuts obsolètes et de l'échec depuis 2017 des rapprochements avec la collectivité de la Polynésie française pour déterminer un nouveau périmètre d'activité et de nouveaux financements.

Les compétences nécessitant un dialogue institutionnel avec le Pays (aménagement de l'espace, actions de développement économique) n'ont pu être exercées en l'absence d'avancée sur les modalités des délégations par la collectivité de Polynésie française aux communes et intercommunalités. A tel point qu'en 2022 les maires des Marquises et la CODIM demandent un projet d'évolution statutaire de l'archipel des îles Marquises en une "communauté d'archipel", entité aujourd'hui non prévue par la Constitution, seule solution possible selon eux pour développer leur archipel.

Jusqu'à présent, la CODIM est intervenue dans le cadre des compétences exercées à la place des communes (compétences optionnelles) dans des domaines restreints :

- le soutien des actions culturelles et sportives, en subventionnant essentiellement des associations, y compris parfois dans des domaines hors de ses compétences statutaires, et en participant au projet de classement des Marquises à l'UNESCO. Pour ce dernier projet, l'intercommunalité n'a toutefois qu'un rôle limité à l'aide et au soutien, le dossier étant porté et élaboré par le Pays, en lien avec un conseiller culture rémunéré par la CODIM.

- l'assistance à maîtrise d'ouvrage, dans le domaine de l'énergie. La création d'un poste de conseiller énergie partagé en 2019 a permis de définir une stratégie de maîtrise des dépenses pour les communes et d'accompagner les îles dans leurs projets de développement des énergies renouvelables et le renouvellement de leur DSP électricité.

Elle n'a guère été sollicitée non plus pour les compétences complémentaires.

Le fonctionnement de la CODIM peut être optimisé tant sur les modes de gouvernance (cf. règlement intérieur obsolète, fréquence et coût des conseils communautaires, commissions non réunies) que sur la qualité de l'information budgétaire délivrée aux élus. Cette dernière est à renforcer en modernisant les procédures (organiser un débat d'orientation budgétaire, abandonner le budget supplémentaire, compléter les annexes au compte administratif…) et en procédant à des constructions budgétaires réalistes tant en fonctionnement qu'en investissement. Un renforcement des règles de gestion du personnel (évaluation annuelle, règlement de service, documents d'analyse des risques), des conditions d'utilisation des véhicules et des achats publics (stratégie, nomenclature) professionnaliserait davantage l'intercommunalité.

L'absence de dotation aux amortissements, de suivi des opérations à classer ou régulariser et un inventaire physique récapitulatif tenu par l'ordonnateur à consolider avec l'état de l'actif du comptable fragilisent la fiabilité des comptes. De 2017 à 2020, des produits de gestion plus élevés que les charges de gestion ont permis de dégager systématiquement une capacité d'autofinancement. Cette situation est toutefois à relativiser puisqu'elle s'explique d'abord par un manque d'activités de la CODIM au regard des ressources institutionnelles consenties (DGF et contributions communales). L'année 2021 se caractérise par une très forte progression du niveau de charges de gestion (+ de 43 % par rapport à l'année 2020) et un ratio de capacité d'autofinancement brute négatif, compte tenu de dépenses de régularisation pour les cotisations des élus (IRCANTEC) et de nouvelles dépenses insuffisamment considérées (local à Papeete, coût de la gouvernance). La Chambre attire l'attention de la CODIM sur la nécessité de maîtriser dès à présent les charges générales au moment où l'activité opérationnelle de la CODIM augmente.

Comme dans le précédent rapport, les ressources ont été nettement supérieures aux emplois sur la période sous revue puisque le financement propre disponible (autofinancement et subvention reçues) de 79 MF CFP a largement permis de couvrir les 52 MF CFP de dépenses d'équipement constituées essentiellement d'études ou de matériels. Même si la CODIM a mobilisé son fonds de roulement en 2019 et en 2021, ce dernier, déjà important lors du dernier rapport, a encore augmenté sur la période et a représenté jusqu'à plus de 2 ans de charges courantes en 2020.

Les nouvelles compétences en cours de déploiement en 2022, comme le transport maritime intercommunal interinsulaire (TMII) et la mise en place d'un service de l'énergie mutualisé constituent un tournant important pour la CODIM pour asseoir sa crédibilité. Bien que ces 2 activités ne puissent pas encore faire l'objet d'une analyse comptable, des points de vigilance sont d'ores et déjà identifiés.

Pour le TMII, l'atteinte à l'équilibre en 2022 et même à court terme, apparaît difficile en raison des conditions actuelles de déploiement du service (recrutement de personnel supplémentaire, dépenses de maintenance et de réparations sous estimées) s'écartant déjà du scénario prévisionnel. Il conviendra de réexaminer les conditions tarifaires à l'issue d'un semestre d'exploitation pour augmenter, le cas échéant, les produits d'exploitation.

Pour la création d'un service dédié au pilotage et au suivi d'un contrat de délégation du service public de l'électricité mutualisé, la CODIM et les communes marquisiennes devront boucler leur appel d'offres "mutualisé" d'ici la fin 2023 (un seul appel d'offres) selon un rétroplanning serré.

Comme en 2016, un nouveau périmètre d'activité et des modalités de financement sont toujours à finaliser par la collectivité de la Polynésie française dans le cadre d'une Loi du Pays, afin que la communauté de communes puisse mettre en œuvre son projet de territoire.

En attendant, la CODIM ne peut que développer de nouveaux pôles d'expertises au profit de ses communes membres, comme par exemple favoriser le développement d'une organisation pérenne du COMOTHE (festival) dans le cadre d'une association permanente à créer par les différents protagonistes associatifs.

Seule cette version fait foi.

PARAU PU'ŌHURA'A

Ua ha'amou hia te pū 'o te ha'a 'o te 'āmuira'a 'o te mau 'oire nō te fenua Enana (CODIM) i te matahiti 2010. Tera ra, ua vai 'oti'a noa hia tana mau ha'a mai te matahiti 2017 'e tae roa atu i te matahiti 2021.

Aita te mau mana 'e te mau fa'a'otira'a i mana'o hia no te pae 'o te mau patura'a , te mau ha'amaita'ira'a 'e te mau fa'ahotura'a tei parauparau hia ia te Hau Fenua i nu'u i mua no te mea ho'i ē, aita i horo'a hia te mau fa'anahora'a i ni'a i te tonora'a hia i te mana mai te Hau Fenua i ni'a i te mau 'oire 'e te mau 'oire 'āmui. Oia mau, i te matahiti 2022, ua ani te mau tavana no te fenua Enana e te « CODIM » i te hō'ē 'ōpuara'a i ni'a i te papa ture 'o te ta'amotu matuita ia riro ia 'ei 'āmuira'a motu, mai te hō'ē ia vaita'ata te huru. Teie ra,aitia te papa ture i tape'a tura i teie parau. Ia au ra i te parau 'o te mau tavana'oire e te CODIM, teie ana'e te rave'a nō te fa'ahotu i tā ratou mau ta'amotu.

Ia hi'o ana'e hia teie mau tumu, ua ha'a te « CODIM » i roto i te tahi mau tuha'a 'ohipa tei rave matau hia e te mau 'oire (tuha'a 'ohipa faufa'a iti roa), i te tahi mau taime mana iti mai te paturura'a i te mau ha'a nō te pae 'o te hiro'a 'e te tū'aro ma te horo'a atu i te moni na te mau ta'atira i te rahira'a 'o te taime. E ha'a ato'a te « CODIM »i roto i te mau tuha'a ta'a'e i tana mau mana i ha'amou hia i roto i te papa ture mai te pae 'o te mau patura'a ia te tatarara'a i te hō'ē ti'ara'a ta'ata fa'aa'o mata'ī i te matahiti 2019 nō te mau 'oire.

E nehenehe fa'ahou ā 'e ha'amaita'i i te fa'anahora'a 'o te « CODIM » i ni'a i te pae fa'aterera'a 'e te mau tāpurara'a faufa'a tei horo'a hia nei i te mau mero mana. E tano ia, ia papa i te hō'ē fa'anahora'a papu moiha'a 'āpī no te mau terera'a 'ohipa 'e te ha'amaita'ira'a ia te tahi mau fa'anahora'a i te mau tāpura 'ohipa no te pae 'o te hamau'ara'a 'e te 'āpīra'a. E ti'a ato'a ia ha'avī hia te ha'apa'ora'a rave 'ohipa, te mau ture fa'a'ohipa'ara 'o te mau pereo'o uira taiete, 'e te mau hamau'ara'a toro'a .

E 'ite hia mai te matahiti 2017 tae roa i te matahiti 2020 i te tahi tuea no te pae 'o te moni, eiaha ra e maere. Ua tae i teie faito no te mea ho'i ē aita e ha'a rahi 'o te « CODIM » i mua i te ha'a tei tu'u hia i roto i te papa ture. Ua hou te mau 'āpīra'a i te faito rave 'ohipa no te reira taime. Ua mara'a rahi roa te moni 'afata e ua riro i te faito 'e piti matahiti moni tarahu i te matahiti 2020.

I te matahiti 2022, ua ha'amou hia te mau ha'a 'āpī tā te « CODIM » e ha'apa'o mai te fa'autara'a na roto i te mau motu (TMII) 'e te pū ha'apa'ora'a i te mau 'ito. Noa atu, aita e nehenehe e hi'opo'a i te pae faufa'a 'o teie e piti pū, e 'ite aena hia nei i te tahi mau taupupura'a no te pae 'o te ture ihoā.

No te TMII, mea fifi e tae i te aifaitora'a faufa'a i te matahiti 2022 e no teie nei ato'a, no te mea ho'i ē, ua taui roa te fa'anahora'a i 'ōpua hia 'e te fa'anahora'a i ha'a hia. E tano paha ia hi'opo'a hia 'e ia hama'ara'a hia te faito moni tarifa 'o te 6 ava'e 'ohipa.

No te ha'amoura'a i te pū ti'a'aura'a e ha'apa'ora'a i te uira no te ta'ato'a, e ti'a ia te « CODIM » e te mau 'oire matuita i te fa'a'oti i te tuōra'a 'ohipa 'āmui i te hope'a matahiti 2023 (hō'ē noa ra) ia au i te tāpura poto i horo'a hia.

Mai tei rave hia i te matahiti 2016, e ti'a ia te Hau fenua ia fa'arahi i te tahi fa'ahou ā mau tapura 'ohipa 'e te tahi atu mau ha'a 'e te tahi atu mau 'imira'a faufa'a i roto i te tahi papa ture fenua no te ha'amanuia i te parau 'o te 'ōpuara'a fenua tā te 'amuitahira'a 'oire i 'ani.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : Dès 2022, actualiser le règlement intérieur de la CODIM

Recommandation n° 2 : Dès 2022, décliner une nomenclature spécifique qui permette de procéder à la computation des seuils pour les besoins homogènes

Recommandation n° 3 : Dès 2022, respecter les conditions d'utilisation des véhicules de service fixées par la CODIM

Recommandation n° 4 : Dès 2023, veiller à ce que les subventions soient en adéquation avec les compétences statutaires de la CODIM

Recommandation n° 5 *:* Dès 2023, renoncer au budget supplémentaire afin d'améliorer la lisibilité budgétaire

Recommandation n° 6 : Dès 2022, établir correctement les restes à réaliser en dépenses et en recettes

Recommandation n° 7 : Dès 2022, procéder aux dotations aux amortissements et, le cas échéant, aux provisions

Recommandation n° 8 *:* Dès 2022, après un semestre d'exploitation, réexaminer les conditions tarifaires du transport maritime intercommunal interinsulaire

INTRODUCTION

La communauté de communes des îles Marquises (CODIM), créée par arrêté n° HC 867 DIPAC du 29 novembre 2010, est le premier établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre de Polynésie française.

Lors du précédent contrôle publié en 2017, la Chambre constatait que les premières réalisations avaient grandement épuisé le périmètre initial (réalisation en grande partie des principales études prévues) et avait recommandé de :

1. Négocier avec la collectivité de la Polynésie française un nouveau périmètre d'activité et de nouveaux financements dans le cadre d'une nouvelle Loi du Pays (LP) ;

2. Rattacher systématiquement les charges et les produits aux exercices concernés ;

3. En fin d'exercice, établir la liste des restes à réaliser, en dépenses et en recettes d'investissement ;

4. Maîtriser les dépenses de réception supportées par la CODIM ;

5. Restreindre les participations aux congrès et aux voyages d'étude hors de Polynésie française ;

6. Développer la mutualisation des moyens en liaison avec les communes membres, notamment en termes de ressources humaines expertes dans les compétences de la CODIM.

En raison de son statut, elle ne pouvait entreprendre des actions que dans ses domaines limités de compétence. Elle n'avait ainsi ni la compétence, ni d'ailleurs les ressources financières, pour réaliser les équipements structurants nécessaires au développement des îles Marquises.

La Chambre présente un bilan des actions entreprises et réalisées par la CODIM à travers ce nouveau contrôle.

Le contrôle a été notifié le 22 mars 2022 à M. Benoit KAUTAI, ordonnateur en fonctions, ainsi qu'à M. Felix BARSINAS, ancien ordonnateur.

L'entretien de début de contrôle a été réalisé le 29 mars 2022 à Papeete avec l'ordonnateur en fonctions.

Une mission sur place a été réalisée du 16 au 20 mai 2022 pour rencontrer la directrice générale des services et les services de la CODIM.

L'entretien de fin de contrôle a eu lieu le 28 juin 2022 à Papeete avec le Président actuel et en visio-conférence avec l'ancien Président de la CODIM.

A l'issue du délibéré du 10 août 2022, la Chambre a arrêté ses observations provisoires. Elles ont été notifiées le 24 août 2022 à l'ordonnateur en fonctions, M. Benoit KAUTAI par courrier n°2022-302, ainsi qu'à l'ancien ordonnateur, M. Felix BARSINAS par courrier n° 2022-303. De même, plusieurs extraits du rapport ont été notifiés à 11 tiers mis en cause.

Après avoir pris connaissance des réponses de l'ordonnateur en fonction et des tiers mis en cause, la Chambre a arrêté lors de son délibéré du 25 novembre 2022 les observations définitives suivantes.

Transmises à l'ordonnateur en exercice, ces observations définitives n'ont pas donné lieu à réponse de sa part, au terme du délai d'un mois prévu par l'article L. 272-66 du Code des juridictions financières.

1 UN FONCTIONNEMENT A OPTIMISER

1.1 Un cadre d'intervention contraint

1.1.1 L'intercommunalité face au défi de l'insularité

L'archipel des Marquises est constitué de 12 îles hautes, dont 6 habitées (Nuku Hiva, Hiva Oa, Ua Pou, Tahuata, Fatu Hiva et Ua Huka).

Tableau n° 1 : Périmètre géographique de la CODIM

Archipel des Marquises	Superficie en Km 2	Nbre d'habitants Novembre 2002	Nbre d'habitants Août 2007	Nbre d'habitants Août 2012	Nbre d'habitants Août 2017
Fatu-Hiva	80	562	587	611	612
Hiva-Oa	316	1 991	2 009	2 184	2 243
Nuku-Hiva	387	2 632	2 664	2 967	2 951
Tahuata	61	671	670	703	653
Ua-Huka	83	582	570	621	674
Ua-Pou	105	2 110	2 158	2 175	2 213
TOTAL	1 032	8 548	8 658	9 261	9 346

Source : recensement ISPF

Alors qu'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) offre des marges de manœuvre pour développer un projet de territoire et mutualiser les moyens des communes adhérentes, le modèle de l'intercommunalité est par nature plus délicat à déployer dans un archipel, faute d'une continuité territoriale. Le déploiement de la communauté de communes des îles Marquises (CODIM) compose avec l'éloignement et le particularisme de chaque île mais aussi avec :

- le souci majeur d'installer un équilibre entre le Nord et le Sud, polarisé autour des 2 îles avec des aéroports importants : Nuku Hiva, avec Taiohae en qualité de capitale administrative des îles Marquises, et Hiva Oa, avec Atuona en capitale touristique ;

- le souhait d'inscrire les projets de la CODIM dans un cadre de «développement économique» et de «préservation» du patrimoine culturel et environnemental marquisien, injonctions paradoxales qui complexifient l'émergence de projets et de consensus.

La totalité des communes habitées ayant déjà adhéré, la CODIM ne pourra s'étendre au-delà de sa taille actuelle pour renforcer sa pertinence économique ou politique contrairement à d'autres intercommunalités (ex : communauté de communes Hava'i avec encore l'intégration potentielle de Bora Bora).

1.1.2 Un dialogue tourné vers la métropole face à l'inertie ressentie par la CODIM

Alors que la CODIM a officialisé ses demandes par courrier officiel du Président de la CODIM dès 2016 et transmis des fiches d'actions[1] pour définir un nouveau périmètre d'activité, un blocage dans le dialogue institutionnel entre le Pays et la CODIM n' a pas permis d'avancer sur les compétences économiques que l'intercommunalité avait vocation à gérer, sous réserve des compétences du Pays et dans le respect des dispositions du II de l'article 43 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004. Au point que l'ancien Président de la CODIM déclarait le 3 mars 2017 que « *si la Polynésie française est la collectivité territoriale la plus décentralisée de la République (hormis le cas spécifique de la Nouvelle-Calédonie), elle est au plan interne la plus centralisée. En l'état de la législation du Pays, la CODIM est une coquille vide incapable d'agir et cantonnée à des études qu'elle a déjà réalisées*[2]. »

Dans ces conditions, la CODIM et son juriste, ont soutenu par 2 fois en métropole, plusieurs dossiers parmi lesquels le plus important était celui de faire évoluer les statuts de la CODIM.

En 2016, les élus ont d'abord plaidé auprès d'interlocuteurs institutionnels en métropole[3] une évolution statutaire de la CODIM en envisageant notamment les hypothèses d'un département d'outre-mer ou d'une évolution vers une collectivité d'outre-mer qui permettrait de façonner un statut sur mesure et de préserver un certain nombre de spécificités inhérentes à l'archipel. L'évolution statutaire de l'archipel (indépendance) était également envisagée.

En 2018[4], les élus marquisiens se sont à nouveau rendus à Paris pour faire valoir auprès de la Ministre des Outre-mer cette fois-ci leur droit à la « différenciation », sur le fondement de laquelle pourrait être reconnu juridiquement l'existence de l'archipel des Marquises. Afin d'avancer sur les questions de développement économique, les élus souhaitaient, compte tenu des spécificités des Marquises, un accompagnement différent et soulignaient que le rôle de l'Etat était d'adapter le caractère législatif de l'intercommunalité. L'objectif de cette rencontre[5] était principalement de trouver des accords comme des « contrat de compétences » afin que les Marquises puissent progresser dans leur plan d'action.

Si ces initiatives sont pour le moment restées sans concrétisation, elles ont néanmoins permis d'afficher l'unité des 6 communes des Marquises, fédérées sous une seule bannière : la CODIM.

Le 28 octobre 2022, les élus de la CODIM ont présenté officiellement devant le Président de la Polynésie française et le Haut-commissaire de la Polynésie française, un projet d'évolution statutaire de l'archipel des îles Marquises en une "communauté d'archipel", entité aujourd'hui non prévue par la Constitution, alors même qu'ils n'ont pas utilisé toutes les compétences prévues dans leur statut actuel (compétences optionnelles et complémentaires notamment).

---

[1] Cf. Lettre du Président de la CODIM du 8 mars 2018 concernant les suites données au rapport de la CTC : « Suite à toutes ces réunions, toujours sollicitées par la CODIM, aucun projet de loi du Pays n'a été élaborée ».
[2] Cf. Tahiti info 3 mars 2017.
[3] Déplacement de 6 élus et du juriste en novembre 2016 à Paris pour une évolution statutaire (cf. délibération n° 29 du 10 septembre 2016 et PV CC4/2016).
[4] Délibérations n° 2 du 22 février et n° 24 du mai 2018.
[5] Cf. PV CC1/2018.

1.1.3 Des statuts obsolètes

Le toilettage des statuts, pourtant envisagé dès 2016, n'a toujours pas été réalisé, la CODIM attendant une avancée des questions de compétence déléguées par le Pays.

Datant de 2010, les statuts de la CODIM ne sont plus en conformité avec les évolutions législatives comme a pu le soulever le juriste de la CODIM à plusieurs reprises. Initialement découpées en « compétences obligatoires », « compétences optionnelles » et « compétences complémentaires », les compétences statutaires devraient être organisées désormais suivant la distinction entre les compétences relevant des attributions des communes et les compétences déléguées par le Pays aux communes[7], ces dernières pouvant ensuite être exercées de plein droit par une communauté de communes, au lieu et place des communes membres (art. L.5842-22 CGCT).

De même, la définition de l'intérêt communautaire (cf. ligne de partage, au sein de chaque compétence transférée sur la base du II de l'article L5214-16, entre ce qui relève de l'intercommunalité et ce qui relève des communes) pourrait aujourd'hui ne plus figurer dans les statuts. Pouvant être modifiée par délibération du conseil communautaire, le retrait de cette notion des statuts donnerait plus de souplesse pour redéfinir en tant que de besoin le périmètre d'intervention de la CODIM et des communes membres.

Certaines dispositions relatives aux "modifications statutaires" ou "retrait d'une commune" mériteraient aussi d'être abrogées puisqu'elles ne font que reprendre des dispositions déjà existantes du CGCT, ce qui présente un risque de non-concordance, donc de caducité, en cas de modification de ces dernières.

Selon les informations recueillies pendant l'instruction, les statuts de la CODIM devraient être modifiés courant 2022 lorsque l'intercommunalité demandera la compétence « production, transport et distribution de l'électricité » pour le 1er janvier 2023.

1.2 Une gouvernance à actualiser

Un règlement intérieur de la CODIM a été approuvé par délibération n°07-2011 du 1er avril 2011. Il définit classiquement les modalités des instances et les règles de convocation, le droit à l'information des conseillers communautaires, le déroulement des séances (présidence, secrétaire, quorum…). La Chambre rappelle néanmoins que depuis le dernier renouvellement général des conseils communautaires en 2020, l'organe doit établir son règlement intérieur dans les 6 mois qui suivent son installation, ce qui n'a pas été fait.

[6] Par délibération n° 28-2016 du 10 septembre 2016.

[7] le II de l'article 43 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française détermine les compétences que le Pays peut déléguer aux communes « Dans les conditions définies par les actes prévus à l'article 140 dénommés « lois du pays » et la réglementation édictée par la Polynésie française, sous réserve du transfert des moyens nécessaires à l'exercice de ces compétences, les communes peuvent intervenir dans les matières suivantes :1° Aides et interventions économiques ; 2° Aide sociale ; 3° Urbanisme ; 4° Culture et patrimoine local ».

De plus, si précédemment les EPCI, à fiscalité propre ou pas, qui n'avaient que des communes inférieures au seuil de 3 500 habitants appliquaient, pour les délais et modalités de convocation du conseil notamment, le droit des communes inférieures à 3 500 habitants, certaines règles ont depuis été modifiées.

Ainsi pour l'application des articles L. 2121-11 et L. 2121-12 du CGCT (note de synthèse désormais obligatoire et délai de convocation de 5 jours francs par défaut…). De même, tous les EPCI se voient appliquer par défaut pour toute une série d'autres règles[8] le droit applicable aux communes de 1 000 habitants et plus.

La Chambre recommande donc à la CODIM d'actualiser son règlement compte tenu des apports de l'article 82 de la loi NOTRé n° 2015-991 du 7 août 2015, dont l'entrée était différée au renouvellement général des conseils municipaux de 2020, et de l'évolution des modalités de réunions depuis 2011[9] (convocation par mail, recours à la visioconférence…).

Recommandation n° 1 : Dès 2022, actualiser le règlement intérieur de la CODIM

En réponse à la Chambre, le président de la CODIM a signalé une actualisation prochaine du règlement intérieur, ainsi que l'organisation d'un séminaire d'archipel durant lequel les questions de gouvernance et de relations avec les communes membres seront abordées. La Chambre prend acte de cet engagement à rénover la gouvernance.

Nonobstant ce point, les règles de gouvernance amènent un certain nombre de remarques.

1.2.1 Le conseil communautaire

La CODIM est administrée par un organe délibérant dit « conseil communautaire » comprenant 15 délégués titulaires et 15 délégués suppléants, élus par les conseils municipaux des communes adhérentes.

En 2016, le conseil communautaire n'ayant pas retenu la proposition de modifier les statuts émis par un Hakaiki (maire) pour une répartition égale des sièges sans distinction entre grandes et petites communes, à l'instar du système existant au sein du SPCF, la répartition des sièges au sein du conseil est toujours assurée dans les conditions définies par l'arrêté HC 867 du 29 novembre 2017 en fonction de la population des communes concernées. Ainsi, le conseil compte 2 délégués pour les communes de moins de 1 000 habitants (Tahuata, Fatu Hiva, Ua Huka) et 3 délégués pour les communes de plus de 1 000 habitants (Hiva Oa, Nuku Hiva, Ua Pou).

[8] Articles du CGCT suivant : L. 2121-9 [convocation à la demande d'1/3 et non plus de la majorité des élus], L. 2121-19 [questions orales] et L. 2121-22 [commission dont les membres sont élus à la proportionnelle] et L2121-27-1 [tribune des élus minoritaires dans les bulletins d'information générale] du CGCT.

[9] A noter, avec la crise COVID l'obligeant à dématérialiser ses séances, la CODIM a su s'adapter et déterminer les règles d'organisation des séances de l'assemblée délibérante à distance par visioconférence ou audioconférence par délibération n°43-2020 du 10 novembre 2020. La CODIM a même procédé à la publicité des débats à distance en mettant un lien de connexion sur le site www.codim.pf afin que le public puisse suivre les débats à distance en toute transparence.

Le conseil se réunit plus souvent que le minimum prévu par les statuts (au moins 2 fois par an) et va même jusqu'à 5 conseils annuels en 2020 et 2021, ce qui n'est pas sans incidence sur ses frais de fonctionnement (le coût « complet » d'un conseil communautaire est estimé entre 500 000 et 600 000 F CFP selon la DGS). Le calendrier des réunions correspond peu ou prou au vote du budget primitif (BP), puis du compte administratif (CA), puis du budget supplémentaire (BS) et à l'organisation des grandes manifestations annuelles.

Tableau n° 2 : Fréquence des réunions du conseil communautaire

	convoc	conseil	délai
CC1 2017	18/01/2017	24/02/2017	37
CC2 2017	11/05/2017	26/05/2017	15
CC32017	22/08/2017	02/09/2017	11
CC42017	11/12/2017	20/12/2017	9
CC1 2018	14/02/2018	21/02/2018	7
CC2 2018	11/05/2018	22/05/2018	11
CC32018	22/08/2018	01/09/2018	10
CC42018	16/11/2018	30/11/2018	14
CC1 2019	16/01/2019	26/01/2019	10
CC2 2019	07/06/2019	28/06/2019	21
CC32019	27/08/2019	13/09/2019	17
CC1 2020	16/01/2020	24/01/2020	8
CC2 2020	12/05/2020	15/05/2020	3
CC32020	08/07/2020	24/07/2020	16
CC42020	28/08/2020	04/09/2020	7
CC52020	03/11/2020	10/11/2020	7
CC1 2021	01/02/2021	27/02/2021	26
CC2 2021	11/06/2021	18/06/2021	7
CC32021	16/07/2021	24/07/2021	8
CC42021	26/08/2021	30/08/2021	4
CC52021	14/09/2021	17/09/2021	3

Source : délibérations CODIM

Les modalités pratiques de réunion ont été conformes au règlement intérieur de 2011 (cf. un ordre du jour et un dossier sont bien communiqués au préalable aux élus, convocations envoyées au moins 3 jours francs avant la réunion…). La Chambre note aussi l'amélioration de la restitution des séances communautaires puisque la CODIM, qui ne réalisait initialement qu'un procès-verbal, effectue depuis 2019 également un compte rendu des séances qui sont bien des documents distincts :

- La rédaction du procès-verbal résulte de la lecture combinée des articles L.2121-15[10] et L.2121-26[11] du code général des collectivités territoriales (CGCT) applicable en Polynésie française par l'article L.2573-5 du CGCT. Il permet d'établir et de conserver l'ensemble des faits qui ont constitué la séance, et notamment les décisions qui y ont été prises ainsi que les conditions dans lesquelles elles ont été votées.

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

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

- Le compte-rendu est un document obligatoire qui doit être affiché dans la semaine qui suit la séance du conseil à la porte du siège de l'intercommunalité et mis en ligne sur le site internet s'il existe (articles L.2121-25 et R.2121-11 du CGCT).

Ces documents sont également tous disponibles sur le site internet.

L'examen des différentes délibérations de la période sous revue révèle qu'elles sont votées sans qu'il n'y ait de quelconque opposition même s'agissant des séances à enjeu (ex : budgétaires, subventions). Toutes les délibérations sont prises à l'unanimité ou ne le sont pas du tout puisqu'en cas de divergence les projets de délibérations sont retirés plutôt que d'être éventuellement adoptés à la majorité (ex: la demande de la commune de Nuku Hiva d'exonérer les communes membres de la contribution à la CODIM prévue à l'ordre du jour du conseil du 12/05/2020 a été retirée, idem pour la demande de création d'un emploi permanent de responsable de la gestion des projets retirée du conseil du 5 septembre 2020).

Seule une délibération en 6 ans a donné lieu, non pas à une opposition, mais à une abstention de la part d'un élu pour l'attribution d'une subvention de 10 MF CFP manifestement hors périmètre de la CODIM (cf. infra 2.1.1.1).

Selon les ordonnateurs rencontrés, cette gouvernance consensuelle résulte du travail préparatoire en bureau et d'une volonté d'afficher l'unité de la CODIM.

1.2.2 Le bureau communautaire

Le bureau communautaire de la CODIM est composé des 6 maires des îles Marquises[12].

Selon les dispositions de l'article L.5211-10 du CGCT « le nombre de vice-présidents de l'EPCI est déterminé par l'organe délibérant, sans que ce nombre puisse être supérieur à 20% de l'effectif total de l'organe délibérant…toutefois, si l'application de la règle définie à l'alinéa précédent conduit à fixer à moins le nombre des vice-présidents, ce nombre peut être porté à 4 ». L'organe délibérant de la CODIM étant composé de 15 élus, l'application de la formule citée ci-dessus conduit à fixer en principe à 4 le nombre de vice-présidents et non à 5. Or depuis sa création, le bureau de la CODIM est composé à titre exceptionnel du Président et de 5 élus afin d'assurer une représentation de chacune des îles au sein du bureau.

L'enveloppe globale indemnitaire devant en revanche demeurer inchangée (calculée sur 4 vice-présidents à 107 101 F CFP et non 5 vice-présidents à 107 101 F CFP), le contrôle de légalité a rappelé à la CODIM en 2020 de ne pas dépasser l'enveloppe globale de 642 865 F CFP[13], ce qui a bien été rectifié[14].

Alors que le règlement intérieur prévoit une réunion du bureau au moins une fois tous les trimestres et un calendrier annuel établi, la périodicité de ces réunions dépend surtout des contingences pratiques (à l'occasion de réunions essentiellement sur Tahiti entre les vice-présidents de la CODIM et les services du Pays pour des questions thématiques).

[12] Délibération n° 26-2020 du 24 juillet 2020 portant élection des VP et délibération n°25-2020 du 24 juillet 2020 fixant le nombre de VP et les autres membres du bureau de la CODIM.
[13] Cf. Arrêté HC 275 du 10 septembre 2020.
[14] Délibération n° 45 du 10 novembre 2020.

Si la formalisation de son activité est bien tracée dans des comptes rendus, ce bureau se caractérise aujourd'hui, en dehors des réunions avec les institutionnels sur Papeete, par le peu de délégations qu'il dispose.

Alors que sous l'ancienne mandature le bureau disposait de délégations[15] dans différents domaines (passation de marchés, négociation des emprunts, aliénation de gré à gré, réforme des biens.), distinctes de celles du Président selon une logique du seuil, depuis 2020 le bureau a uniquement la possibilité de décider pour les conventions de groupement de commandes.

La Chambre rappelle que même si un bureau n'a pas de pouvoir de décision, il constitue une instance politique importante pour l'expression démocratique : il donne un avis sur les propositions des commissions, examine les projets de délibérations qui seront soumis au conseil communautaire, et réfléchit avec le Président aux orientations stratégiques qui doivent être proposées à l'assemblée délibérante.

1.2.3 Le Président

La présidence de la CODIM est traditionnellement alternée entre le nord et le sud[16].

En 2020, les élus communautaires ont décidé d'étendre les délégations de pouvoirs du Président en matière de patrimoine et d'administration générale. Afin d'éviter de multiplier les réunions du bureau, le Président est désormais seul compétent notamment pour contracter les emprunts ou avances dans la limite de sommes inscrites au budget, prendre toute décisions concernant la préparation, la passation, l'exécution et le règlement des marchés et accords-cadres d'un montant inférieur à 20 MF CFP HT ainsi que toute décision concernant les avenants ou encore de décider de la prise de location du patrimoine mobilier ou immobilier. Il peut également créer des régies et sous régies de recettes, d'avances et de recettes et d'avances suite à la délibération n° 27/2021 du 24 juillet 2021.

Le Président, qui dispose de délégations du conseil communautaire mises à jour régulièrement[17], rend compte formellement à chaque conseil communautaire des décisions prises dans le cadre de sa délégation depuis le 17 novembre 2020 avec la mise en place d'un registre des décisions (11 décisions prises entre le 17 novembre 2020 et le 7 janvier 2022)[18].

[15] Délibération n°7 du 25 avril 2014.

[16] À la création en 2010, Joseph Kaiha, maire de Ua Pou ; puis Félix Barsinas, maire de Tahuata de 2014 à juillet 2020 ; puis Benoit Kautai, maire de Nuku Hiva à partir de juillet 2020.

[17] Délibération du 25 avril 2014 portant délégation au Président de la CODIM. Délibération n°27-2017 du 20 décembre 2017 ; Délibération n°27-2020 du 25 juillet 2020 portant délégation de pouvoir du conseil communautaire au PR et au Bureau de la CODIM ; Délibération n°27-2021 du 24 juillet 2021 portant modification des délégations de pouvoir du CC au PR et au BE de la CODIM

[18] Cf. les CR du conseil communautaire mentionnent bien depuis 2 ans qu'il est effectué un compte rendu des décisions prises par le Président par délégation du conseil communautaire, avec un récapitulatif des décisions prises à l'appui.

Afin d'assurer la bonne marche des services communautaires, compte tenu de l'éloignement géographique du Président actuel par rapport aux services de la CODIM, le Président a donné pour la première fois une délégation de signature à la DGS par arrêté n° 10/2020. Celle-ci peut désormais signer dans ce cadre un certain nombre d'actes au titre de l'administration générale (bordereaux, notes, conventions de stages) et des finances (engagement de dépenses jusqu'à 100 000 F CFP par exemple pour les dépenses de transport par avion, locations de véhicule et certificats administratifs). En son absence, la délégation de signature est consentie à la comptable de la CODIM.

Sous réserve que l'actualisation n'ait été faite depuis la fin de l'instruction, la Chambre constate que le Président de la CODIM, également représentant de l'APF n'a pas procédé à la mise à jour de sa déclaration de patrimoine et d'intérêts à la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATPV)[19] , alors même que son élection en qualité de Président de la CODIM peut être regardée comme une modification substantielle de ses intérêts.

Cumulant plusieurs mandats (Président de la CODIM, maire de Nuku Hiva, représentant à l'APF, Président de commission à l'APF), en l'état des éléments disponibles communiqués par la CODIM et l'intéressé pendant l'instruction, le Président en fonction dépasse également le montant maximum des indemnités prévues en cas de cumul des mandats.

Tableau n° 3 : Diverses indemnité mensuelle du Président actuel, en F CFP

	Nom	Indemnité de président codim	Indemnité de Maire	Indemnité mandat APF	indemnité de représentant APF	Indemnité de présidence de commission APF	Indemnités totales	Montant maximum des indemnités en cas de cumul de mandats (net)
brut	KAUTAI	214 461	286 815	646 555	134 995	100 000	1 382 826	
net	KAUTAI	203 627	270 325		728 268		1 202 220	1 004 435

Source : CODIM et Président en fonction

La Chambre rappelle que conformément à l'article L.2123-20 II CGCT (rendu applicable en Polynésie française par l'article L. 2573-7), un élu ne peut percevoir, pour l'ensemble de ses fonctions, un montant total de rémunérations et d'indemnités de fonction supérieur à une fois et demie le montant de l'indemnité parlementaire soit un maximum de 1 004 435 CFP net/mois.

Outre un aspect de régularité, le non écrêtement de 200 000 F CFP par mois génère un surcoût pour la CODIM, la part écrêtée étant en principe reversée au budget de la personne publique au sein de laquelle le conseiller exerce le plus récemment un mandat ou une fonction conformément à l'article L2123-20 III du CGCT.

[19] En application des dispositions de l'article 11 de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, le délai prévu est de 2 mois suivant l'élection. La déclaration consultable, déposée le 9 juillet 2018 est incomplète depuis 2020, puisqu'elle ne mentionne que ses rémunérations en tant que maire ou de représentant à l'APF.

En réponse à la Chambre, le président de l'Assemblée de Polynésie française (APF) a précisé que les indemnités complémentaires attribuées en raison de résidence hors de la circonscription administrative des îles du Vent, ainsi que l'indemnité de frais de représentation du président de la commission permanente ne semblaient pas être des éléments à inclure pour déterminer le montant maximum des indemnités prévues en cas de cumul des mandats. Il s'appuie sur un avis du tribunal administratif de Papeete du 15 mai 2017 qui considère que « dans le silence du statut, rien ne s'oppose à ce que par assimilation avec les autres mandats électifs, seule l'indemnité de fonction versée aux membres de l'APF soit visée par l'écrêtement ».

La juridiction administrative ne s'étant toutefois pas prononcée sur la légalité même de ces deux indemnités à retrancher pour le calcul, seul un contentieux porté devant celle-ci permettrait de trancher au fonds cette question. Devant ce cas non expressément prévu par le statut, la Chambre relève que la position actuelle en matière d'écrêtement bénéficie à l'ensemble des représentants de l'APF.

Le président actuel de la CODIM a précisé pour sa part qu'il régulariserait sa situation de dépassement des plafonds indemnitaires en procédant lors du prochain conseil communautaire à une diminution des indemnités des élus. La Chambre en prend acte.

1.2.4 Les commissions

Selon la délibération n°29 du 25 juillet 2020, la CODIM dispose de 6 commissions : commission statuaire et financière ; commission développement touristique ; commission aménagement de l'espace et développement des activités économiques du secteur primaire ; commission transport ; commission jeunesse et sport, culture, art et artisanat ; commission environnement et énergie.

Tableau n° 4 : Délégation de fonction du Président aux vice-présidents

arrêté	délégataire	objet de la délégation
arrêté n° 12 du 14/08/2020	deuxième vice président (Joseph Kaiha)	organisation et gestion de la commission " jeunesse et sport, culture, art et artisanat"
arrêté n° 13 du 14/08/2020	troisième vice président (Henri Tuieini)	organisation et gestion de la commission " développement touristique"
arrêté n° 14 du 14/08/2020	quatrième vice président (Nestor Ohu)	organisation et gestion de la commission " aménagement de l'espace et développement des activités économiques du secteur primaire"
arrêté n° 15 du 14/08/2020	cinquième vice président (Felix Barsinas)	organisation et gestion de la commission " environnement et énergie"
arrêté n° 18 du 14/08/2020	première vice président (Joelle Frebault)	organisation et gestion de la commission " transport"

Source : CODIM

Alors que ces commissions devaient être l'instance pour hiérarchiser les projets communautaires et identifier les formes de collaboration avec le Pays et les communes membres (« l'objectif de ces groupes de travaux est de préparer le projet de collaboration et d'en définir les grands principes »[20]), le conseil communautaire a déploré en 2022[21] que ces commissions thématiques ne se réunissent pas, puisque seules 2 commissions se sont réunies sur la période (2 CR transmis par la CODIM pour la commission statutaire et financière du 03/08/2020 et la commission transport du 4 septembre 2020).

Devant la faible plus-value de ces commissions, dont les réunions ont été compliquées selon l'ordonnateur par la période de crise sanitaire, la CODIM a acté en janvier 2022[22] le principe d'élaboration d'un pacte de gouvernance. Ce dernier aura pour objectif d'améliorer le fonctionnement démocratique de l'intercommunalité en associant davantage les élus municipaux. Il pourrait répondre, selon le CR du bureau du 29 octobre 2021, aux objectifs suivants :

- rappeler les fondements de la communauté (historiques et actuels) ;

- garantir l'association des élus municipaux aux décisions de la communauté de communes, en tant qu'échelon de proximité ;

- créer et définir les modalités d'organisation et de fonctionnement de la conférence des maires (obligatoire) ;

- définir les modalités d'organisation, de fonctionnement et de décisions de la communauté de communes, à la fois pour ses compétences propres et pour son appui aux communes dans l'exercice de leurs missions ;

- définir les principes généraux de travail entre la communauté et les communes (exemple : principes d'unité dans l'organisation et de multiparité de l'activité) ;

- définir les principes lorsque les décisions de la communauté ne portent que sur une seule commune ;

- définir la répartition des rôles entre les différentes administrations / instances de pilotage intercommunales et communales.

Ce pacte doit encore être confirmé par les communes membres dans un délai de 9 mois. Si d'aventure ce pacte n'était finalement pas entériné, la Chambre invite la CODIM à reprendre a minima le fonctionnement classique des commissions en utilisant cette fois-ci des moyens dématérialisés (visioconférence) pour faciliter leur déroulement.

La CODIM dispose également d'une commission d'appel d'offres (CAO) et d'une CDSP (commission délégation de service public).

Pour la première, non réunie depuis 2014 en l'absence de marché significatif susceptible d'atteindre le seuil d'AO, une élection officielle lors du renouvellement des membres a été demandée par le contrôle de légalité en 2020 puisque ces derniers avaient été désignés et non élus par l'organe délibérant le 25 juillet 2020. La délibération n°44-2020 du 10 novembre 2020 a bien acté les résultats des élections des membres de la commission d'appel d'offres.

[20] Cf. CR CSF1 du 3 août 2020.
[21] Cf. CR CC1 2022 page 22.
[22] Délibération n° 22 du 8 janvier 2022.

Pour la seconde, créée récemment, elle s'est réunie une fois le 23 févier 2022, pour émettre un avis favorable sur le mode de gestion du service public de l'électricité proposé par la CODIM.

1.3 Les moyens de la CODIM

1.3.1 Les moyens humains

Pour l'exercice de ses missions, la CODIM s'appuie sur des personnels permanents et temporaires ainsi que sur des prestataires réguliers pour des missions spécifiques.

1.3.1.1 Le personnel de la CODIM

Pour son personnel, permanent ou temporaire, la CODIM a établi des fiches de postes et un organigramme fonctionnel depuis 2019 qui permet de recenser les emplois et les relations hiérarchiques entre les agents. Des évaluations étant effectuées une année sur 2, la Chambre rappelle que les dispositions relatives à l'entretien professionnel individuel s'appliquent annuellement à tous les cadres d'emplois de la fonction publique, ainsi qu'aux agents non titulaires qui relèvent de la fonction publique communale.

Si la CODIM n'a pas jugé utile de mettre en place jusqu'à présent un règlement intérieur pour le personnel précisant les modalités de travail (notamment 39 heures hebdomadaires, cycle de 5 jours de travail, 25 jours de congés…), compte tenu désormais des sites distincts (en plus du personnel administratif d'Hiva Oa, 1 personnel isolé sur Papeete et 5 agents sur Nuku Hiva pour le transport maritime, en plus des 6 marins déjà présents à Hiva Oa), la Chambre invite la CODIM à définir désormais ses règles dans un document de synthèse.

De même, en raison de son effectif réduit jusqu'à peu, la CODIM n'avait pas procédé à la désignation d'un agent chargé d'assurer, sous sa responsabilité, la mise en œuvre des règles d'hygiène et de sécurité[23], ni rédigé un document d'analyse des principaux risques auxquels sont exposés les agents (DUERP)[24]. Il conviendra ici aussi de mettre en œuvre dans les meilleurs délais les actions nécessaires pour s'assurer du respect de la sécurité de tous les agents quel que soit leur lieu de travail.

[23] L'article 99 du décret n° 2011-1551 publié au JORF le 17 novembre 2011 fixe comme principe que « dans chaque commune ou établissement public administratif, l'autorité de nomination désigne par arrêté, sur le principe du volontariat, un agent chargé d'assurer, sous sa responsabilité, la mise en œuvre des règles d'hygiène et de sécurité. »

[24] La loi du Pays n° 2010-10 du 19 juillet 2010 relative à la santé au travail a rendu obligatoire la production par les employeurs, avant le 31 décembre 2013, d'un document d'analyse des principaux risques auxquels sont exposés les employés (DUERP).

Les emplois permanents (hors personnel transport maritime, évoqué au 5.1.2)

La CODIM emploie 4 personnes : la directrice générale des services – DGS-(conseiller), un conseiller en énergie (conseiller), une secrétaire comptable (technicien exceptionnel) et un adjoint administratif (adjoint principal). Ces emplois, tous pourvus, sont conformes au tableau des effectifs des emplois permanents, non modifié depuis 2019, pour 4 emplois (2 catégories A, 1 catégorie B et 1 catégorie C).

Tableau n° 5 : Tableau des emplois permanents

		délib 35/2012	délib 27/2018	délib 12/2019
		27/10/2022	01/09/2018	28/06/2019
A	conception et encadrement		1 conseiller (DGS)	2 conseillers
B	maîtrise	1 technicien	1 technicien exceptionnel	1 technicien exceptionnel
C	application		1 adjoint principal	1 adjoint principal
D	execution			

Source : délibérations CODIM

Sur la période sous revue, il s'agit soit de lauréats au concours de la fonction publique communale (recrutés d'abord comme stagiaires), soit d'un agent non titulaire (conseiller en énergie).

A noter, en cas de besoin, le personnel de la CODIM pourra être affecté à la régie des transports et le montant des rémunérations sera alors remboursé par le budget annexe du transport maritime intercommunal interinsulaire (TMII) au budget principal de la CODIM. C'est le cas pour le poste de directeur de la régie du transport maritime interinsulaire occupé par la DGS en contrepartie d'une réduction de son temps de travail sur son poste principal à hauteur de 10/39ème.

Les emplois temporaires

La CODIM a également créé un emploi temporaire d'assistant de direction en novembre 2021[25] qui pouvait au bout d'un an donner lieu à la création d'un emploi permanent d'assistant auquel un agent non titulaire ou un fonctionnaire titulaire aurait pu postuler.

Si la régularité de la procédure de recrutement de cet assistant n'appelle pas de commentaire[26], la Chambre relève par contre qu'à l'issue d'une année, l'emploi a finalement été converti en poste de collaborateur de cabinet le 4 février 2022. L'intéressé, qui bénéficiait d'un contrat d'un an, bénéficie désormais d'un contrat de collaborateur de cabinet pouvant aller jusqu'à une durée de 5 ans [27].

[25] Poste créé par délibération n° 48-2020 du 10 novembre 2020.
[26] Le poste a fait l'objet d'une publicité au CGF le 21/01/2021 avec un délai de pratiquement 4 semaines pour candidater, et a suscité un certain engouement (21 candidatures reçues, 13 déclarées recevables et 3 candidats sélectionnés pour un entretien).
[27] Article 5 de l'arrêté n° 15 du 24 février 2022 : «…qui ne pourra pas se poursuivre au-delà du mandat du Président, avec la possibilité de renouveler son contrat pour une durée d'un an par reconduction expresse ».

Avec ce recrutement d'un an finalement converti en recrutement de collaborateur de cabinet, la CODIM a hypothéqué à court terme la création d'un éventuel poste de responsable de gestion des projets pour développer des compétences. Cet emploi de collaborateur étant de surcroît « davantage lié à la facilitation des relations du Président et du bureau exécutif de la CODIM avec les partenaires publics et privés basés à Tahiti, qu'au bon fonctionnement interne de la CODIM » selon la délibération même de la CODIM, il ne concourt pas directement à la montée en compétence et en expertise sur des sujets pouvant intéresser les communes membres. Un tel poste, basé sur Papeete, génère également des frais annexes de fonctionnement à la CODIM (location d'un bureau, assurance, charges locatives, 3 à 4 A/R par an en avion pour Tahiti/Hiva Oa …).

En réponse à la Chambre, le président de la CODIM a souligné l'utilité de son collaborateur de cabinet prépositionné à Papeete pour faciliter les relations avec les ministères et leurs services. De même, il a précisé que les locaux de l'antenne de la CODIM à Papeete profitaient à l'ensemble des maires des Marquises lorsqu'ils venaient à Tahiti pour des rencontres professionnelles.

Emplois saisonniers

La CODIM, anticipant une recrudescence d'activité, a délibéré également en 2022 pour la création d'emplois pour accroissement temporaire et saisonnier d'activité compte tenu de l'augmentation des tâches administratives consécutives à l'assistance à la création de zones de pêche réglementée, à l'élaboration du plan de gestion des biens classés UNESCO, la mise en place du STMII, l'organisation du festival des arts des Marquises. Le plafond d'emploi pouvant être mobilisé selon les besoins a été fixé à 3 pour la direction générale et 4 pour le TMII.

1.3.1.2 Les prestataires :

Plutôt que d'embaucher des compétences spécifiques pour des fonctions « support », la CODIM a préféré externaliser les postes de :

- juriste, dans le cadre d'une convention de prestation d'assistance et de représentation juridique pour un montant forfaitaire de 300 000 F CFP HT par mois pour 15 heures et 15 000 F CFP HT par heure supplémentaire.

- consultant culture, pour l'inscription des îles Marquises à l'UNESCO. Une convention a été passée le 1er janvier 2019 entre la CODIM et un consultant ethnologue, pour une durée de 3 ans.[28] Le recours à ce consultant figure également dans la convention n°6327/MCE du 10 septembre 2019 entre le pays et la CODIM désignant le consultant responsable des relations Pays-CODIM au titre du dossier d'inscription du bien « Îles Marquises » sur la liste du patrimoine mondial de l'UNESCO. En contrepartie des prestations effectuées, la CODIM règle 90 400 F CFP TTC par mois au prestataire et le Pays prend à sa charge les déplacements au sein de la Polynésie française et à l'international. Un avenant est en cours de signature pour étendre sa durée jusqu'à la fin de l'inscription du bien « Îles Marquises » sur la liste du patrimoine mondial de l'UNESCO.

[28] Le recours à un consultant figure également dans la convention n°6327/MCE du 10 septembre 2019 entre le pays et la CODIM demandant un responsable des relations Pays-CODIM au titre du dossier d'inscription du bien Îles Marquises sur la liste du patrimoine mondial de l'UNESCO.

- informaticien, pour un besoin ponctuel dans le cadre d'une convention de prestations de services bureautiques, informatiques et réseau.

Au vu des montants mandatés, le recours aux prestataires pratiqué par la CODIM apparaît comme une solution pertinente par rapport au coût d'un emploi permanent ou temporaire.

Tableau n° 6 : Honoraires des prestataires

	2017	2018	2019	2020	2021	total géneral
juriste	6 102 000	4 068 000	4 407 000	4 407 000	4 407 000	23 391 000
consultant culture			1 084 800	1 084 800	1 175 200	3 344 800
informaticien			135 000	620 000	385 000	1 140 000
total général	**6 102 000**	**4 068 000**	**5 626 800**	**6 111 800**	**5 967 200**	**27 875 800**

Source : mandats CODIM

1.3.2 Les moyens matériels

1.3.2.1 Les achats et marchés

Il n'y a pas de portage politique fort sur cette thématique, les délégations consenties aux vice-présidents étant sous un angle opérationnel (cf. les commissions thématiques) et non pas selon des domaines supports (finances, achats, ressources humaines…). De même aucune stratégie globale d'achats n'est définie dans une délibération ou un document spécifique.

Sur la période sous revue, la CODIM ne passe d'ailleurs que peu de marchés en son nom compte tenu du recours fréquent aux groupements de commandes à l'échelle des Marquises, avec à chaque fois la désignation d'une commune leader (cf. pour les différents marchés d'assistance dans le cadre du renouvellement des concessions électriques des communes).

Les principales procédures concurrentielles de la CODIM ont été conclues en 2014 et 2015, hors période de contrôle. Sur la période sous revue (2017-2022), les nouvelles procédures restent faibles en fonctionnement et en investissement compte tenu d'une activité réduite de cette intercommunalité. Les montants les plus significatifs ont concerné les études pour lesquelles les prestataires retenus ont fait l'objet d'une mise en concurrence, sous la forme de procédure adaptée (sourcing, puis envoi d'un cahier des charges directement à 3 ou 4 candidats), compte tenu des montants. L'allotissement a été effectué lorsque cela était possible. Les montants exécutés ont été conformes ou inférieurs aux prix des marchés, comme par exemple pour l'étude de faisabilité du siège, compte tenu de la défaillance du bureau d'étude.

Tableau n° 7 : Marchés passés et exécutés de 2017 à 2021

Année	OP/ Programme	Thème	Sous-thème	n°Marché	Intitulé du marché	Lot	Montant du MC HT en F CFP	Montant du MC TTC en F CFP	mandaté TTC en F CFP
2019	201901	MATERIELS	acquisitions	MC 2019_03	transition numérique	1- conseil sans papier	5 279 478	6 088 975	1 204 600
						2- architecture réseau			3 166 525
						3- logiciles de coll. et suite bureautique			1 588 780
2019	201905	SIEGE CODIM	études		étude de faisabilité				1 120 499
2020	202001	TRANSPORT MARITIME	études	MC 2021_02	étude d'opportunité et de faisabilité de la gestion du service public du transport maritime interinsulaire aux Marquises sud		4 259 000	4 812 670	4 812 760
2020	202002	MATERIELS	acquisitions		administration élélectronique	1- équipement des agents pour le télétravail	2 365 851	2 744 387	783 561
						2- salle pour visio et audio conférence			1 331 688
2021	202101	ENERGIE	études	MC ENE 2021	étude d'opportunité concernant le transfert de compétences du domaine de l'énergie des communes des îles Marquises vers une structure intercommunale		4 815 300	5 441 289	5 441 289
2021	202102	CONSTRUCTION SIEGE CODIM	études	MC SIEGE 2022 01	AMO EQB				

Source : mandats CODIM

Pour les achats et les services, à compter du 1er janvier 2018, le code des marchés publics de Polynésie Française impose de mettre en place une procédure garantissant la computation des seuils de marchés. Réalisé par famille d'achats homogènes et non plus par fournisseurs (article LP.223-5 du CMP), un recensement en amont des besoins doit permettre d'apprécier une évaluation globale des achats et d'initier des procédures d'achats adaptées.

Au moment où son périmètre d'activités s'agrandit, la CODIM veillera à décliner une nomenclature spécifique qui lui permettra de procéder à la computation des seuils pour les besoins homogènes, indépendamment des budgets d'imputation (budget principal, budget annexe TMII et demain budget énergie). Ceci permettra à la fois un examen rétrospectif des dépenses de fonctionnement et la mise en œuvre des marchés éventuels selon la bonne procédure. L'EPCI aura ainsi une vision consolidée de l'ensemble de ses achats.

Recommandation n° 2 : Dès 2022, décliner une nomenclature spécifique qui permette de procéder à la computation des seuils pour les besoins homogènes

En réponse à la Chambre, le Président de la CODIM a précisé qu'une nomenclature des achats serait effectuée en 2023. La Chambre en prend acte.

1.3.2.2 Les véhicules

Sur la période sous revue, la CODIM a externalisé de 2017 à 2021 des prestations de transport en véhicule pour les 15 élus lors des conseils communautaires à Hiva Oa et de transports de marchandises pour les colis débarqués du bateau alors qu'elle avait pourtant acquis un véhicule de 7 places en 2015 pour 5,4 MF CFP. Ce véhicule 4x4 est resté, selon le CR du conseil communautaire n° 2 de 2020, dans « un garage privé à Hiva Oa pendant 3 ans puisqu'il ne démarrait plus ».

Selon les informations recueillies pendant le contrôle sur pièces et sur place, ce véhicule, considéré comme non fonctionnel faute de benne, et alors même que la commune d'Hiva Oa mettait en cas de besoin ses bus à la disposition de la CODIM, a été utilisé essentiellement par un élu communautaire également maire de la commune de Hiva Oa jusqu'au 27 mai 2020. Après quelques mois d'utilisation dans des conditions informelles (pas de convention, pas de carnet de bord, questions du remisage à domicile et de la prise en charge des dépenses de carburant non réglée…), ce véhicule, tombé en panne par deux fois et n'ayant fait l'objet d'aucune réparation pendant 3 ans, a été selon le principal intéressé entreposé dans sa propriété (atelier) par mesure de sécurité puisque le parking de la CODIM n'était, selon ses dires, pas protégé.

La CODIM a finalement décidé de le céder, en l'état, le 15 mai 2020. Mis à prix à 2,7 MF CFP pour 12 000 kilomètres au compteur, la seule offre acceptable au prix demandé[29] a donné lieu à l'émission d'un titre de recettes[30] en juillet à l'encontre de l'épouse de cet ancien élu. Cependant, en raison des conditions de publicité très réduites pour cette cession (affichage uniquement dans la commune de Atuona pendant 7 jours) et devant le risque juridique soulevé par le juriste de la CODIM les nouveaux élus de la CODIM ont décidé en septembre 2020 de procéder à l'annulation du titre émis. L'ancien élu de la CODIM, s'il n'avait pas participé au dépouillement des offres le 20 juillet 2020, avait par contre participé au vote de la délibération du 15 mai 2020 autorisant la cession du véhicule à son épouse.

Finalement remis en l'état en 2020 et 2021 pour plus d'1 MF CFP (639 363 F CFP pour amortisseurs, batterie, réparation du système d'ouverture électronique, en plus d'un transport A/R vers Tahiti pour 441 410 F CFP pour effectuer les travaux), ce véhicule a été transféré en début d'année 2021 sur l'île de Nuku Hiva[31] alors qu'il n'y avait à l'époque pourtant aucun service ni personnel de la CODIM sur place justifiant d'une telle affectation. Bien que les conditions d'utilisation des véhicules définies en 2021 par la CODIM prévoient un carnet de bord, aucun carnet n'a été mis en place permettant de connaitre les conditions réelles d'emploi de ce véhicule, d'autant plus qu'il n'a aucun flocage permettant de le distinguer d'un véhicule banalisé. Interrogé sur ce point, la CODIM a répondu que ce véhicule, peu utilisé à Hiva Oa, avait été déplacé à Nuku Hiva pour être mis à disposition du Président qui l'utilisait de son domicile vers la Mairie et vers l'aéroport, notamment du fait de l'éloignement entre le village et l'aéroport.

Compte tenu de l'utilisation personnelle de ce véhicule, la Chambre rappelle que s'agissant de tous les avantages pouvant être octroyés, y compris les avantages en nature, la CODIM doit s'assurer du respect de la réglementation de la caisse de prévoyance sociale (CPS) en matière de déclaration et d'assujettissement. Il conviendra donc, si cela n'a pas été fait, de procéder à la déclaration des avantages en nature liés à l'utilisation à titre personnel d'un véhicule public auprès de la CPS.

[29] Une autre offre reçue, à 800 000 F CFP, ne pouvait être recevable.
[30] Titre n°11/2020 du 22 juillet 2020 pour un montant de 2,7 MF CFP. Rejeté finalement par le comptable à l'initiative de l'ordonnateur.
[31] Délibérations 39 et 40/2020 du 5 septembre 2020.

Avec l'acquisition prochaine de 2 véhicules, il est nécessaire de faire respecter les conditions d'utilisation des véhicules et de procéder sans délai à la mise en place d'un flocage et d'un carnet de bord par véhicule.

Recommandation n° 3 : Dès 2022, respecter les conditions d'utilisation des véhicules fixées par la CODIM.

En réponse à la Chambre, le président de la CODIM a signalé qu'un carnet de bord avait été instauré en août 2022 et qu'un flocage serait à nouveau réalisé pour ce véhicule et les suivants afin de contrôler les usages, ce que la Chambre ne peut qu'approuver. Concernant son cas personnel, il a précisé qu'il veillerait à régulariser sa situation relative à la déclaration des avantages en nature avec la CPS. Il souligne que ce véhicule est désormais en utilisation partagée avec le service du transport maritime intercommunal de la CODIM (antenne de Nuku Hiva) et pourrait être à terme également utilisé par le conseiller en énergie partagé.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Regroupant pourtant l'intégralité des îles Marquises au sein de l'intercommunalité, la CODIM intervient dans un cadre contraint compte tenu de la double insularité, de statuts obsolètes et de l'échec depuis 2017 des rapprochements avec la collectivité de la Polynésie française pour déterminer un nouveau périmètre d'activité et de nouveaux financements.

Les règles de gouvernance édictées lors de la création de la CODIM nécessitent d'être actualisées (cf. règlement intérieur obsolète, fréquence et coût des conseils communautaires, modalités des réunions de commissions). Pour le Président, les avantages en nature éventuels sont à déclarer.

Un renforcement des règles de gestion du personnel (évaluation annuelle, règlement de service, documents d'analyse des risques), des conditions d'utilisation des véhicules et des achats (mise en place d'une nomenclature) professionnaliserait davantage l'intercommunalité.

2 DES ACTIONS TOUJOURS LIMITEES DANS LE CADRE DES COMPETENCES INITIALES

Un bilan est repris des actions menées dans le cadre des compétences initiales, en distinguant celles relevant d'une initiative des communes (transfert des compétences dites « optionnelles » et demandes spécifiques pour les compétences dites « complémentaires » dans les statuts) et celles nécessitant toujours une délégation du Pays vers les communes (compétences dites « obligatoires » dans les statuts). L'effort financier consacré à ces compétences entre 2017 et 2021 est indiqué en fonctionnement et en investissement lorsque des actions ont été effectuées.

2.1 Des compétences exercées à la place ou à la demande des communes dans des domaines restreints

Alors que la CODIM pouvait réaliser toutes études permettant de définir la politique de protection des ressources en eau de la communauté, ainsi que toutes études nécessaires à la mise en œuvre, par les communes membres, du service de l'assainissement des eaux usées, ces compétences optionnelles « eau potable » et « assainissement » n'ont jamais été initiées. Les compétences «eau» et «assainissement» ont été officiellement retirées par la CODIM et remises à disposition des communes en 2018 (délibération CODIM n°20 du 1er septembre 2018), même si les statuts n'ont toujours pas été actualisés.

De même, alors que « la protection et la mise en valeur de l'environnement » figurent dans les statuts, aucune action n'a été menée non plus pour « la promotion d'une agriculture durable, de qualité, de labellisation des produits et respectueuse de l'environnement ». [32]

Quant aux études «nécessaires à la mise en œuvre, par les communes membres, du service du traitement des déchets », les 2 marchés d'études initiés par la CODIM en 2014[33] ont donné lieu à des dépenses à hauteur de 17,8 MF CFP TTC entre 2017 et 2020. La poursuite ou non des travaux dépendant exclusivement des communes, bien que le conseil communautaire ait approuvé en 2018 le principe de donner mandat à la CODIM de poursuivre les marchés de réhabilitation des décharges et de trouver les fonds nécessaires aux travaux de réhabilitation des dépotoirs, aucun conseil municipal des 4 communes membres concernées n'a cependant pris de délibération à cet effet. Dans ces conditions, les 2 marchés passés en 2014 ont été soldés en 2019.

La CODIM a poursuivi par contre le plan de gestion des déchets de la commune de Nuku Hiva initié en 2016, pour lequel les dépenses afférentes entre 2017 et 2021 ont atteint 5,3MF CFP.

Tableau n° 8 : Dépenses d'équipement pour les études de déchets et décharges communales, en F CFP

		2017	2018	2019	2020	2021		cumul
		mandats	mandats	mandats	mandats	mandats		mandats
201404	gestion de déchets tahuata Fatu Hiva	2 820 237	1 614 324	123 711				4 558 272
201405	rehabilitation décharges communales	3 995 141	1 000 000	8 322 411				13 317 552
201606	études du plan de gestion des déchets	2 534 025	2 508 600	-	274 025			5 316 650

Source : Comptes administratifs, opérations d'équipement, montants mandatés

[32] A cette fin, la communauté de communes apporte son appui aux agriculteurs par des conseils administratifs et techniques.

[33] Dans le cadre des marchés passés en 2014 pour la réhabilitation des dépotoirs et de la gestion des déchets de Nuku Hiva, Ua Huka, Tahuata et Fatu Hiva. Chaque marché comportait une tranche ferme qui prévoyait des études et une tranche conditionnelle (à affermir).

Depuis, la CODIM n'a pas réinvesti ce champ que les communes membres souhaitent visiblement assumer individuellement compte tenu du particularisme de chaque île. A titre d'information, la Chambre rappelle que seule l'île de Ua Pou dispose d'un centre d'enfouissement technique (CET) opérationnel, puisque celui de la commune de Nuku Hiva, rempli depuis plusieurs années, nécessite d'être agrandi. Cette dernière commune, ainsi que les 4 autres utilisent actuellement des dépotoirs non respectueux de l'environnement.

En réponse à la Chambre, le maire de Ua Huka a précisé pour sa part que la rétrocession des marchés de maitrise d'œuvre passées par la CODIM a été particulièrement difficile sur un plan juridique. Ces atermoiements ont été selon le maire à l'origine de la perte de l'affectation foncière et d'agent instructeur, ainsi que de reprises de toutes les procédures administratives pour reprendre les projets pour les affectations et les ICPE.

La CODIM est donc intervenue, au titre de ses compétences optionnelles, uniquement pour les actions culturelles et sportives et l'assistance à maîtrise d'ouvrage.

2.1.1 Les actions culturelles et sportives

2.1.1.1 Soutien au secteur associatif local

Conformément à ses statuts, la CODIM peut intervenir auprès du secteur associatif pour « l'encouragement et le soutien des activités culturelles, sportives, artistiques et créatives et notamment des rencontres, salons, foires et autres manifestations lorsqu'ils se déroulent sur le territoire de la communauté de communes ou en d'autres lieux ».

Des subventions en nature (ex : mise à disposition de tables, chaises, chapiteaux, matelas) sont effectuées à la marge au profit du secteur associatif. Achetés en 2017 pour 5 MF CFP et subissant des dégradations lors des prêts, la CODIM est invitée à définir des tarifs de mise à disposition, à l'instar de ce qui est fait par les communes, et de comptabiliser le cas échéant un cautionnement lors des prêts. De même, les conditions de stockage dans des containers seraient à revoir, afin de ne pas dégrader davantage le matériel.

La CODIM procède surtout à des subventions en numéraire accordées chaque année aux associations sur le territoire de la CODIM et à titre exceptionnel aux associations dont le siège social est situé en dehors du territoire de la CODIM. Dans ce cadre, la CODIM formalise les opérations de subventionnement avec la rédaction d'une convention prévoyant les modalités d'attribution et de contrôle (production de pièces justificatives de l'année N-1 avant toute nouvelle demande de subvention).

Pour encadrer sa politique de subventionnement, une commission communautaire spécifique existe, la commission sportive et culturelle, pour le suivi des demandes de subvention ainsi que l'avancement de l'organisation des événements phares (mini jeux, festivals). Cette commission ne s'est toutefois guère réunie (1 fois depuis 2017), à l'image des autres commissions de la CODIM.

Le règlement d'attribution de subvention aux associations et aux communes adopté en 2019[34] définit de manière précise les conditions générales d'attribution (procédure de dépôt, critères d'éligibilité, catégories de subventionnement…) et les modalités de paiement. Dans les faits, les conditions posées pour une répartition équitable des subventions aux associations sont néanmoins altérées par le non-respect d'une règle tacite d'une subvention au maximum par association par an : ainsi, l'association Patutiki a été subventionnée 2 fois en 2021. De même, une modification importante a été effectuée afin de faciliter le fonctionnement des associations : alors qu'il n'était initialement pas possible de percevoir le solde de la subvention sans transmission des pièces justificatives des paiements effectués par le bénéficiaire, la CODIM accepte depuis 2020[35] que le solde soit versé avant la clôture de leur projet et la transmission des pièces, sur décision du Président et demande motivée. Si cette solution, justifiée par une trésorerie insuffisante des associations pour finaliser leur projet, n'a pas pour le moment donné lieu à des complications, elle expose cependant la CODIM à des risques en cas de défaillance de l'association.

Au vu des mandats 2017-2021, la CODIM a consacré 66,5 MF CFP au secteur associatif, soit 20% de moins que les montants délibérés par le conseil communautaire, cette situation s'expliquant notamment par l'impact de la crise sanitaire sur les exercices 2020 et 2021. Le subventionnement a concerné essentiellement le domaine de la culture (51% des montants accordés sur la période), puis le sport (21%), le développement économique (9%), le tourisme (8%), le soutien aux établissements scolaires (3,5%) et radio Marquises (6,5%).

Tableau n° 9 : Associations subventionnées par domaine

	2017	2018	2019	2020	2021	Total général	domaine
ACS COLLEGE TAIOHAE TE TAU VAE		245 000				245 000	scolaire
ASSOCIATION PATUTIKI	5 000 000	2 000 000	450 000	3 050 000	2 120 000	12 620 000	culture
ASSOCIATION POUR LE DROIT A L		1 500 000	1 200 000	1 800 000	1 500 000	6 000 000	economie
ASSOCIATION TAMA O HIVA	400 000					400 000	sport
ASSOCIATION TAPA	200 000					200 000	culture
ASSOCIATION TE PUA O FEANI			1 000 000			1 000 000	culture
ASSOCIATION TE TUAKA PROJECT		3 030 000				3 030 000	culture
CAMCIM LYCEE AGRICOLE SAINT AT					1 318 594	1 318 594	scolaire
CED ST JOSEPH		~~2 993 923~~				~~2 993 923~~	scolaire
COMITE DES SPORTS ET DE JEUNES		3 000 000				3 000 000	sport
COMITE DES SPORTS HIVANUI TUAK		1 500 000	1 500 000			3 000 000	sport
COMITE DES SPORTS JEUNESSE NUK	3 000 000					3 000 000	sport
COMITE DU TOURISME DE FATU IVA				150 000		150 000	tourisme
COMITE DU TOURISME DE HIVA OA			150 000			150 000	tourisme
COMITE DU TOURISME DE NUKUHIVA			150 000			150 000	tourisme
COMITE DU TOURISME DE TAHUATA			150 000			150 000	tourisme
COMITE DU TOURISME DE UA HUKA	300 000		300 000	1 800 000		2 400 000	tourisme
COMITE DU TOURISME DE UAPOU MA		2 500 000				2 500 000	tourisme
COMITE EO HIMENE		2 000 000				2 000 000	culture
COMITE ORGANISATEUR MATAVAA O					2 500 000	2 500 000	culture
COMOTHE DE TAHUATA	3 000 000					3 000 000	culture
COMOTHE UAPOU		3 000 000		2 400 000	2 574 000	7 974 000	culture
FEDERATION TAHITIENNE DU FOOT	1 410 000	1 410 000	1 410 000			4 230 000	sport
FEDERATION TE TUHUKA O TE HENU				300 000		300 000	culture
JEUNESSE MARQUISIENNE	600 000					600 000	scolaire
MISS MARQUISES			1 465 850			1 465 850	culture
RADIO MARQUISES	3 398 000	1 000 000				4 398 000	radio
STATION DE SAUVETAGE EN MER DE					381 088	381 088	secours
UNION DU SPORT SCOLAIRE POLYNE			350 000			350 000	sport
Total général	18 250 000	20 243 000	8 125 850	9 500 000	10 393 682	66 512 532	

Source : comptes de gestion et fichier mandats CODIM (sur les 69 MF CFP mandatés, annulation du mandat au profit du CED Saint Joseph effectué en 2018).

[34] Cf. délibération n°17-2019 du 28 juin 2019.
[35] Cf. délibération n°36-2020 du 5 septembre 2020.

L'octroi de subventions hors compétence est relevé, notamment une subvention en 2021 pour l'ameublement des salles et dortoir de l'internat rénové (1,318 F CFP mandaté sur 4,395 MF CFP prévu), ainsi que 2 autres subventions accordées par le conseil communautaire :

- 3 MF CFP en 2018 pour le centre d'éducation et de développement (CED) Saint Joseph pour l'investissement dans des salles de tuerie de porc et de volaille (mandat effectué, mais remboursement finalement de la subvention par l'association suite à l'abandon du projet) ;

- 10,7 MF CFP en 2020 pour des travaux de mise en conformité de rénovation et de valorisation pour l'école collège internat Ste Anne (subvention non mandatée à ce jour, les travaux ayant été différés en 2022).

Si la CODIM justifie de telles subventions par le fait que ces locaux peuvent éventuellement servir de lieux d'hébergement et d'accueil lors d'événements sportifs et culturels, la Chambre rappelle que les subventions accordées par les personnes publiques doivent s'inscrire non seulement dans le cadre de l'intérêt général (ce qui pourrait être, le cas échéant, accepté dans les deux cas évoqués supra) mais aussi en lien avec les compétences exercées définies strictement par les statuts et le principe de spécialité des établissements publics de coopération intercommunale. Ces conditions sont cumulatives. De telles subventions, décorrélées des compétences de la CODIM ne sont donc juridiquement pas possibles. De surcroît, il s'agit de subventions d'investissement qui ne peuvent être comptabilisées en subventions de fonctionnement[36].

Les subventions accordées ont cependant sensiblement diminué à partir de 2019, le Président de la CODIM ayant confirmé pendant l'entretien de début de contrôle la volonté d'être plus sélectif depuis 2020 sur le subventionnement pour financer à terme les autres activités de la CODIM (frais de fonctionnement, futur siège, service mutualisé de l'énergie ...) et la future contribution de 2 MF CFP pour la fédération du sauvetage en mer[37]. Si des subventions incontournables demeureront, en lien direct avec la compétence culture ou sport (notamment pour les jeux des Marquises et le festival), d'autres moins directes ne seront probablement pas reconduites (ex : subventions pour les voyages des écoles).

Recommandation n° 4 : Dès 2023, veiller à ce que les subventions soient en adéquation avec les compétences statutaires de la CODIM

En réponse à la Chambre, le président de la CODIM a précisé que les associations étaient informées des nouvelles priorités, en particulier la mise en service du TMII. En 2022 seules quelques associations ont ainsi reçu une subvention, en conformité avec les statuts de la communauté de communes :

[36] A comptabiliser au compte 2042-Subventions d'équipement versées- Subventions d'équipement aux personnes de droit privé et non au compte 6574-Subventions de fonctionnement aux associations et autres personnes de droit privé.

[37] Dans le cadre d'une convention qui fixe les modalités du partenariat État/le Pays/la CODIM/FEPSM pour mettre en œuvre une vedette d'assistance, de secours et de sauvetage en mer.

- le comité organisateur du festival des arts (COMOTHE) au titre du soutien des activités culturelles ;

- l'association pour le droit à l'initiative économique (ADIE) au titre de l'organisation et de la promotion des filières économiques ;

- l'agence d'aménagement et de développement durable des territoires de Polynésie française (OPUA) au titre des compétences d'aménagement de l'espace ;

- L'association Patutiki a pour sa part bénéficié en 2022 d'une subvention accordée en 2021 au titre du soutien des activités culturelles ».

2.1.1.2 L'aide et le soutien au projet de classement des Marquises à l'UNESCO.

Depuis 1996, une procédure d'inscription sur la liste du patrimoine mondial de l'UNESCO du bien mixte (naturel et culturel) en série des Îles Marquises est en cours. Dans ce cadre, les îles Marquises ont été inscrites le 22 juin 2010 sur la liste indicative de la France au patrimoine mondial de l'UNESCO sous la forme d'un « bien mixte en série[38] ».

Si ce projet peut laisser penser que la CODIM a un rôle déterminant, l'inscription au patrimoine mondial de l'UNESCO est porté essentiellement par le ministère de la culture et de l'environnement (MCE) du Pays, compétent, en lien avec l'Etat. Un chef de projet culture faisant le relais entre le Pays et la CODIM, rémunéré environ 1,1 MF CFP par an depuis 2020 par la CODIM, complète le dispositif puisque l'EPCI ne dispose pas d'expertise dans ses effectifs pour suivre ce dossier. Conformément à la convention passée entre le Pays et la CODIM en 2019, ce responsable des relations Pays-CODIM est le relais de l'information de la procédure d'inscription du bien sur la liste du patrimoine mondial de l'UNESCO. A ce titre, ses missions sont de suivre notamment les travaux de rédaction du dossier d'inscription, restituer l'information à différents publics (maire, population locale), contribuer à l'élaboration du plan de communication, définir les éléments de langage ou encore participer aux réunions de cadrage et séances de présentation. La convention étant strictement limitative, la Chambre rappelle que la CODIM n'a pas vocation à financer d'autres dépenses, notamment les frais de transport et les indemnités journalières du chef de projet et d'autres experts en cas de mission (ex : le chef de projet Art, Culture et Patrimoine du Ministère de la culture et de l'environnement de Polynésie française et chef de projet du dossier Marquises-UNESCO, en 2019[39]), qui incombent au Pays.

La CODIM supporte donc essentiellement les frais de déplacement des élus communautaires lorsqu'il s'agit de présenter le projet au niveau national.

Sur la période sous revue[40], 2 étapes ont été validées par le Comité National des Biens français au Patrimoine Mondial (CNBFPM) et la troisième étape se poursuit.

[38] Les biens en série incluent 2 ou plusieurs éléments constitutifs reliés entre eux par des liens clairement définis.
[39] Cf. CR CC3 2019, CR CC2 2019.
[40] PV CC2 2018 et PV CC3 2019.

- en avril 2018 (validation de l'étape 1), le Président de la CODIM a accompagné le ministre en charge du dossier afin de présenter la valeur universelle exceptionnelle (VUE) des sites choisis pour l'inscription des îles marquises à l'UNESCO. Sur les 43 sites initialement prévus, seulement 9 avaient été présentés au CNBFPM. Dans ce cadre, 2 experts ont été missionnés aux Marquises le deuxième semestre 2018 pour vérifier la VUE des 9 sites présentés et celles des 34 autres non présentés. A l'issue de leurs visites, 7 biens naturels et culturels ont été arrêtés incluant la quasi-totalité des sites initiaux envisagés.

- en septembre 2020 (validation de l'étape 2), le périmètre d'intégrité a été défini pour protéger les valeurs des biens avec une zone cœur (obligatoire) et une zone tampon (facultative), le chef de projet de la CODIM travaillant en collaboration avec les techniciens chargés de délimiter le projet de périmètre intégrité. Depuis la fin de l'étape 2, les différents comités communaux de gestion des patrimoines créés en 2009 ont été à cette occasion transférés en 2020[41] à la CODIM, sans que ce nouveau comité ne se soit à ce jour jamais réuni.

La troisième étape, en cours pendant l'instruction, concerne la réalisation d'un plan de gestion pour démontrer l'efficacité des protections et de la gestion des biens. Dans ce cadre, la CODIM a participé en 2022 aux ateliers techniques avec les services du Pays sur Papeete, et favorisé l'organisation du déplacement (planning) des experts du Pays venus en mai et juin 2022 rencontrés la population des Marquises Sud et Nord.

Initialement prévue fin septembre 2019, puis en mars 2020, l'audition finale de présentation du dossier a été repoussée au 11 octobre 2022 devant le CNBFPM pour un dépôt officiel du dossier au Centre du patrimoine mondial le 30 janvier 2023 au plus tard. Objectif majeur à atteindre avant 2017 dans le cadre du projet de développement économique 2012-2027, la Chambre constate un retard, a minima de 24 mois par rapport au retroplanning pourtant actualisé en 2018[42].

Nonobstant l'impact de la crise sanitaire, la difficulté de l'inscription d'un bien à la fois, culture et nature, mer et terre, avec des sites répartis sur plusieurs îles et d'une procédure déjà qualifiée « d'exagérément complexe » par la Chambre en 2016, a été sous-estimée par l'ensemble des protagonistes, d'autant plus que le CNBFPM ne peut plus choisir qu'un dossier par an depuis 2019.

A noter, à coté de sa démarche d'inscription pour les îles Marquises, la CODIM soutient également depuis 2020[43] un projet d'inscription au patrimoine immatériel national et de l'UNESCO du Matatiki, art graphique marquisien que l'on retrouve sur différents supports. Cette candidature portée par l'association Patutiki (12,6 MF CFP de subventions reçues de la CODIM entre 2017 et 2021) a reçu un avis favorable du comité du patrimoine ethnologique et immatériel (CPEI) réuni en séance du 3 mars 2020, faisant du Matatiki le second patrimoine immatériel polynésien à inscrire à l'inventaire national après le Ori Tahiti[44](danse tahitienne).

[41] Cf. délibération n° 41 du 5 septembre 2020.
[42] Fin de l'étape 3 le 15 novembre 2020, puis présentation devant l'Unesco le 31 janvier 2021, avant une réponse 18 mois plus tard, soit juin ou juillet 2022.
[43] Par délibération n° 20 du 25 janvier 2020.
[44] Cf. CR CC52020.

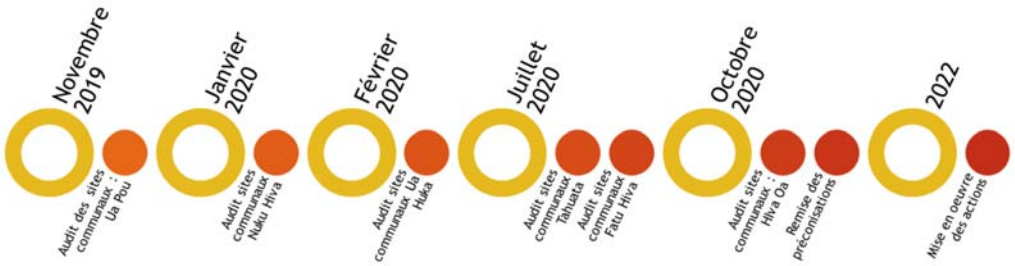
2.1.2 L'assistance à maîtrise d'ouvrage

A la demande des communes membres et après approbation par le conseil communautaire, la CODIM peut intervenir pour « les études et l'assistance pour la conception et la réalisation des ouvrages communaux. »

Un seul cas d'assistance à maîtrise d'ouvrage est recensé sur la période sous revue, dans le domaine de l'énergie. Dans ce cadre, les élus communautaires ont estimé opportun de créer[45] un emploi de conseiller en énergie partagé, au grade de conseiller (cadre A) chargé d'accompagner les communes dans la gestion de l'électricité et des économies d'énergie électrique depuis septembre 2019.

Développé suite à une sensibilisation par l'ADEME sur le coût de l'énergie pour les communes, cet emploi a permis d'effectuer entre 2019 et 2022 un état des lieux du patrimoine communal, un suivi des consommations et de définir une stratégie de maîtrise des dépenses, des actions de formation et de sensibilisation auprès des élus et services techniques.

Tableau n° 10 : Rétroplanning sur les activités de maitrise d'énergie



Source : CODIM

Dans le cadre de la maîtrise d'énergie, la mission du conseiller a débuté par la visite des principaux sites consommateurs d'énergie des communes. Il a effectué ensuite un suivi annuel de consommation et de facturation pour toutes les communes à partir des factures ou des relevés communaux, et complété les travaux de maîtrise d'énergie, par une analyse détaillée des éléments de patrimoine, avec une compilation de toutes les données « terrain » croisées aux données de facturation. Ce travail avait pour objectif de modéliser la consommation des sites audités et mettre en exergue les dérives.

A partir des observations, de la modélisation et de l'historique de consommation, le conseiller a établi une liste de préconisations à mettre en place qui s'accompagne de prévisions d'économies calculées sur la base de ses connaissances et de son retour d'expérience (ex : une actualisation des contrats d'abonnement dont la puissance souscrite était surdimensionnée par rapport aux usages[46]). Il conviendra pour la CODIM de s'assurer du suivi des recommandations dès 2022, pour que ce travail effectué au profit des communes, ne demeure pas une étude sans suite.

[45] Par délibération n°28-2018 du 1er septembre 2018. PV CC1 2018 décrit la fiche poste du CEP.
[46] Economie financière annuelle potentielle : Hiva oa, 417 120 F CFP ; Nuku Hiva, 1 151 040 F CFP ; Ua Huka, 58 080 F CFP ; Ua Pou, 1 721 280 F CFP.

Toujours dans une démarche d'assistance aux communes, le conseiller en énergie a accompagné aussi les communes dans le développement des énergies renouvelables au sein de leur commune[47] (ex : participation aux réunions de travail et rédaction des consultations de marché d'étude pour des projets biomasse à Hiva Oa, et de photovoltaïque à Ua Huka…) et aux travaux de réflexion sur le dispositif de solidarité (péréquation) dans le domaine de l'électricité mis en place par le Pays. Il a également accompagné les communes, notamment celles qui sont en régie, dans l'adhésion à ce dispositif appliqué depuis le 1er janvier 2022.

D'un coût net de 3,5 MF CFP par an pour la CODIM (puisque la moitié du salaire et les dépenses de fonctionnement pour sa mission sont remboursées par l'ADEME), cette assistance à maîtrise d'ouvrage effectuée par la CODIM a été pertinente et mérite d'être pérennisée.

En effectuant des études d'assistance, ou en participant à la rédaction des cahiers des charges techniques ou la recherche de financements ou encore l'analyse des offres des marchés passés par les communes ou les groupements de commandes, ce poste de conseiller en énergie a su apporter une plus-value aux communes membres.

2.1.3 Des compétences complémentaires non sollicitées par les communes

La CODIM pouvait intervenir aussi, à la demande des communes, pour «l'acquisition, gestion et maintenance des parcs de matériel informatique des communes membres et des écoles préélémentaires et élémentaires ».

Pour les communes membres, la CODIM a considéré qu'il n'y avait finalement pas d'intérêt à s'investir dans le domaine informatique. Elle ne souhaitait pas se substituer au Syndicat pour la promotion des communes de Polynésie française (SPCPF) qui assure déjà le développement du parc informatique pour l'ensemble des communes de la Polynésie française. Pour le secteur scolaire, préélémentaire et primaire, aucune action n'a été menée non plus par la CODIM. Fort de ce constat, le bureau exécutif envisage désormais, soit de proposer le retrait de cette compétence « informatique/bureautique » lors du toilettage des statuts de la CODIM courant 2022, soit comme mentionné par le Président pendant l'entretien de fin de contrôle d'exercer pleinement cette compétence, en diminuant corrélativement les cotisations au SPCPF.

La CODIM pouvait enfin être sollicitée pour un « conseil juridique et un appui administratif aux communes, notamment sur les problèmes fonciers », bien qu'elle ne dispose pas de compétence juridique propre en interne (cf. recours à un prestataire). Elle n'a été sollicitée par les communes qu'en 2020 pour les accompagner dans leur constitution du domaine public communal. Son action s'est cependant limitée à celle de relais vers le Pays. A noter, alors que la CODIM avait proposé aux communes son aide technique et administrative dans les projets d'aménagement des cimetières sur les terres de la mission catholique, les communes concernées ont préféré travailler directement avec la mission catholique.

[47] Suite à l'audit technique et financier du réseau marquisien qui regroupe 330 foyers et entreprises pour 11000 MWH / an, la part des énergies renouvelables représente 20% du mix énergétique, principalement grâce au solaire et à l'hydroélectricité.

2.2 Des compétences économiques, sous réserve des compétences du Pays, non exercées

Conformément à l'article L.5214-16 du CGCT, dans sa version applicable en Polynésie française au moment de la création de la CODIM, l'intercommunalité avait vocation à gérer des compétences économiques sous réserve des compétences du Pays et dans le respect des dispositions du II de l'article 43 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004.

Dans ce cadre, une Loi du Pays (LP) n° 2010-12 du 25 août 2010 est intervenue pour permettre au Pays d'une part, de confier à des communes souhaitant constituer entre elles une communauté de communes qui en font la demande, «*le soin d'élaborer des projets de développement économique»* et d'autre part, de confier à de telles communautés de communes qui en font également la demande, «*la réalisation d'équipements collectifs ou la gestion de services publics relevant de sa compétence dans le domaine de l'aménagement de l'espace».*

La Chambre, plaidant pour une seconde phase à définir de concert avec la collectivité de la Polynésie française, plutôt que d'envisager un transfert intégral des compétences potentiellement transférables avait recommandé dès 2016 de négocier avec la collectivité de la Polynésie française un nouveau périmètre d'activité et de nouveaux financements dans le cadre d'une nouvelle LP.

2.2.1 L'aménagement de l'espace

2.2.1.1 Élaboration d'un schéma de développement touristique permettant la mise en valeur cohérente des ressources touristiques locales

La CODIM avait déjà élaboré son plan de développement économique (PDEM) des îles Marquises en 2012.

Malgré diverses réunions de travail relancées en 2016, toujours sollicitées par la CODIM selon son Président, aucun projet de LP n'a pour autant été élaboré pour concrétiser la mise en œuvre d'actions de développement économique et d'aménagement de l'espace par les communes membres et de la CODIM.

Avec les nouvelles activités prises par la CODIM à partir de 2022 le conseil communautaire a approuvé le 5 novembre 2021 une actualisation et une évaluation du PDEM 2012-2027 compte tenu «de la prise de la compétence transport maritime intercommunal interinsulaire et éventuellement de la mutualisation des services de l'énergie».

Non chiffrée à ce jour, cette évaluation à mi-parcours serait conjuguée avec un audit de durabilité et une évaluation des projets sous l'angle désormais du développement durable.

2.2.1.2 Création et aménagement de chemins de randonnée d'intérêt communautaire, donnant accès à des sites touristiques naturels ou construits par l'homme

Suite au recensement des 68 sentiers de randonnée répertoriés par la CODIM de 2011 à 2014[48], la CODIM avait sollicité le service du tourisme (SDT) pour l'aménagement de 8 sentiers tracés sur le domaine public (3 à Fatu Hiva et 5 à Nuku Hiva). Le financement acquis de 25,4 MF CFP (contrat de projet) par le SDT pour les sentiers a permis de procéder à des aménagements, mais uniquement sur un périmètre de 5 sentiers sur Nuku Hiva compte tenu de problèmes juridiques avec les propriétaires et d'éboulements[49].

La CODIM, qui n'a engagé aucune dépense pour la période 2017-2021 pour ces aménagements, considère que l'exercice effectif de cette compétence statutaire sera de toute façon délicat compte tenu des problèmes (juridiques ou naturels) liés au foncier.

2.2.1.3 Conduite d'études d'opportunité sur l'aménagement des dessertes, routes d'accès et chemins de pénétration reconnus d'intérêt communautaire

Afin de répondre au problème de désenclavement des vallées, cette compétence avait été inscrite au titre de l'aménagement de l'espace. Les vallées étant par essence communales, et la CODIM n'ayant de surcroît jamais été sollicitée par les communes membres, aucune desserte, route d'accès ou chemin n'ont été reconnus d'intérêt communautaire.

2.2.2 Les actions de développement économique

Les statuts prévoient que la CODIM procède à :

- L'organisation et la promotion des filières économiques dans les domaines de l'agriculture, du bois, de la pêche et de l'artisanat par la conduite d'études d'opportunité ;

- L'identification des zones d'activités, notamment leur localisation et les équipements permettant de créer des ateliers-relais et tous bâtiments d'activité économique d'intérêt communautaire.

Différentes études de filières expressément ciblées dans le PDEM devaient permettre la réalisation d'équipements communautaires destinés à favoriser ces activités. Des commissions de développement économique organisées en 2016 par la CODIM ont abouti à des fiches d'actions autour de divers projets demandant au Pays de procéder à des transferts de compétences (ex : formations) et de moyens (ex : terres domaniales) au profit de la CODIM, sans succès.

Malgré la situation de blocage juridique, la CODIM qui ne pouvait utilement mobiliser ses ressources financières pour mettre en œuvre ces projets, a néanmoins initié ou poursuivi des études de développement économique. Ainsi, depuis le dernier contrôle de la Chambre, la CODIM a travaillé en 2016 (6,960 MF CFP) et 2017 (2,983 MF CFP) avec un prestataire pour réaliser des études sur le développement de filières économiques pour la pêche et de l'agriculture.

[48] Rapports sur étude des chemins de randonnée sur chacune des communes des Marquises remis fin 2014.
[49] PV CC1 2018.

Pour la pêche, un projet "Hiva Toa"[50] (ou "Marquesas Fisheries Project") avait identifié des équipements communautaires sur toutes les communes et une filière à organiser. Ce projet de pêche a néanmoins été décrié et abandonné puisqu'il résultait davantage d'un rapprochement entre la CODIM et des acteurs privés que d'une réelle concertation avec la population locale. L'étude, essentiellement stratégique, occultait en plus la partie environnementale d'un tel projet. En 2018, l'institut de recherche pour le développement de la communauté du pacifique sud évoquait la nécessité de lancer des études de niveau 0 dont les données serviraient de base avant tout commencement d'un projet exploitant une ressource naturelle[51], la connaissance des stocks de thon de la région, étant indispensable avant d'aller plus loin dans le projet.

Comme expliqué par le Président de la CODIM, prévu initialement pour des super bonitiers de 13 mètres, avec un maximum de 3 personnes par bateau et 3 jours de pêche, le projet a changé de dimension pour s'orienter vers un projet semi industriel avec 2 groupes privés pour des bateaux de 25 mètres, une flotte de 60 bonitiers et un bateau « usine » en mer pour la conservation. Bien que représentant 240 emplois potentiels directs et jusqu'à 600 avec les emplois indirects, les projets ont été désavoués par la population des Marquises, reprochant tant la méthode (société civile pas associée à l'évolution du projet), que le changement d'échelle (pêche destinée exclusivement à l'export pour les Etats-Unis et la Chine).

Pour l'agriculture, le projet "Hiva Tupu" (ou le "Marquesas Farming Project") reposait sur une étude assez sommaire (27 pages) qui présentait « une photographie dynamique de l'agriculture sur le territoire marquisien ». Générale, elle ne pouvait permettre d'initier des actions concrètes pour la CODIM. Sur ce point le Président a précisé que certaines actions esquissées par cette étude ont néanmoins été menées par des porteurs de projets privés (ex: transformation des produits agricoles, avec une usine créée à Hiva Oa aujourd'hui fermée, et une usine crée à Nuku Hiva toujours en exploitation) ou reprises à l'initiative du Pays et des communes (ex: les projets d'abattoir à Nuku Hiva et les établissements de traitement de gibiers à Ua Pou et à Ua Huka portés par le Pays, toujours en cours de finalisation[52]).

Sur les questions de développement économique, le Pays privilégierait désormais un principe de partage de compétence et non plus de transfert définitif, avec un fonctionnement sous forme de convention pour encadrer l'objet et la durée. La Présidence a ainsi saisi le SPCPF en mai 2022 pour demander l'avis des communes sur 2 projets de LP cadrant de futures relations conventionnelles entre le Pays et les communes :

- un projet de LP fixant les principes généraux de mise en œuvre de l'article 55 de la loi organique modifiée n°2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la PF qui permettrait au Pays de confier à la commune / EPCI (ou vice versa) mandat pour gérer un service public ou réaliser des équipements collectifs.

- un projet de LP fixant les principes généraux de mise en œuvre de l'article 48 de la loi organique modifiée n°2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la PF qui permettrait au Pays de déléguer à la commune / EPCI des compétences pour prendre des mesures individuelles d'application de la législation ou de la règlementation du Pays.

[50] Le principe de la programmation du projet de pêche HIVA TOA a été approuvé par délibération n°22-2017 du 2 septembre 2017.
[51] Cf. PV CC 1 2018.
[52] Ayant la possibilité de gérer les ETG en gestion directe (régie autonome avec création d'un budget annexe ; régie personnalisée avec EPIC ou quasi régie avec une SPL) ou en gestion directe (SEM ; SEMOP), les communes concernées auraient opté en 2019 pour la création d'une SPL pour gérer les futurs ETG.

Ces 2 projets de LP ont vocation à être des LP « cadres », qui seraient complétées par la suite par des LP thématiques pour chaque compétence concernée.

En même temps, le Ministère de l'agriculture aurait aussi pour projet de déléguer certaines compétences en matière d'agriculture par exemple pour les îles éloignées où ne se situent pas d'antennes du Pays, ce qui intéresse fortement la CODIM.

Si les élus communautaires marquisiens sont bien associés à ces groupes de travail, aucun calendrier n'est pour le moment avancé pour que les communes et les intercommunalités puissent initier des actions concrètes dans les secteurs qui les intéressent, en l'occurrence le secteur primaire (agriculture, pêche, forêt…) pour la CODIM.

2.3 L'aire marine protégée, un projet phare qui illustre les limites de la répartition des compétences entre la CODIM et le Pays

Bien que non prévu expressément dans les actions susceptibles d'être menées dans le cadre de la compétence « aménagement de l'espace » (compétence obligatoire) ou « préservation de l'environnement » (compétence optionnelle), la CODIM a initié dès 2012 un projet d'aire marine protégée (AMP). Inscrite au PDEM des Iles Marquises, la création d'une AMP était souhaitée par les élus et la population des îles Marquises pour préserver durablement et faire resplendir le patrimoine naturel et culturel de cet archipel.

Elaboré en étroite collaboration avec l'agence des aires marines protégées (aujourd'hui office de la biodiversité) et la société civile, à travers un long processus participatif, le projet d'AMP « Te Tai Nui a Hau » a été présenté lors du conseil communautaire de Ua Pou le 23 mai 2018. Issu d'un compromis global, il ménageait à la fois les revendications environnementalistes des associations et le développement de la pêche hauturière.

Cette grande AMP proposée par les Marquises, avec une surface totale de 430 000 km^2, avait vocation à devenir officiellement la plus grande zone de protection de Polynésie française et se positionner parmi les dix plus grandes AMP du monde. « Te Tai Nui a Hau » divisait les eaux marquisiennes en 3 grandes zones :

- une zone de pêche artisanale de 120 000 km² (17% de la ZEE des Marquises), s'étendant jusqu'à 50 milles marins des côtes, pour préserver les pêcheurs côtiers d'une concurrence inéquitable ;

- une zone de protection stricte de 310 000 km², entre 50 milles et 200 milles marins au sud-est de l'archipel (44% de la ZEE des Marquises), dans la zone de reproduction du thon obèse, pour permettre de maintenir le renouvellement des stocks de cette espèce menacée ;

- une zone d'activité maritime durable qui couvrirait les 270 000 km² restant à l'Ouest (39% de la ZEE des Marquises), autorisée à la pêche palangrière, pour soutenir le développement économique des îles.

Présenté par le Président de la CODIM à Tahiti le 8 juin 2018, à l'occasion de la Journée Mondiale des Océans et soumis officiellement au gouvernement de Polynésie française, ce projet d'AMP n'a pour autant jamais été reconnu par le Pays qui a préféré créer une autre catégorie sui generis, l'aire marine gérée (AMG), nommée « Tai Nui Atea »[53]. Sur ces espaces à fort enjeu, le Pays a privilégié une gestion centralisée, seule modalité qui lui semble permettre de préserver l'unité d'un espace maritime distant de Tahiti et aux caractéristiques environnementales multiples.

Officiellement créée le 3 avril 2018, la Cour des Comptes et la chambre territoriale des comptes (CTC) de Polynésie soulignaient en 2022 que l'AMG était toujours en construction, sans action concrète mise en œuvre, ni de plan stratégique défini, chiffré et arbitré par le comité de gestion.

Ainsi, le rapport concernant la gestion de la zone économique exclusive (ZEE) rappelait : *« La création en 2018 par la Polynésie française d'une aire marine gérée (AMG), dénommée Tainui Atea, constitue une adaptation locale du concept d'aire marine protégée (AMP), reconnu sur le plan national et international. En autorisant la pêche sous certaines conditions, les autorités polynésiennes ont pour ambition de répondre à l'impératif d'une meilleure articulation de l'exploitation et de la protection de la ZEE. Or, alors même que les 2 concepts doivent être conciliés, le projet d'AMG n'a toujours pas reçu de concrétisation, plus de 3 ans après sa création, et il est impossible à ce jour d'en mesurer les résultats. La réussite de cette initiative locale, accompagnée par l'Office français de la biodiversité, est pourtant cruciale pour que la France atteigne l'objectif de développement durable n°14 relatif aux océans arrêté par les Nations Unies en septembre 2015 au titre de l'Agenda 2030. »*

Alors que l'AMP « Te Tai Nui a Hau » commence à partir des 3 milles marins des côtes et s'inscrirait donc à l'intérieur de l'AMG « Tai nui Atea », la CODIM ne fait pas partie en 2022 de l'instance de consultation de la société civile dans le cadre de la gestion de l'AMG, malgré sa demande expresse[54], le SPCPF représentant déjà les communes selon le Pays.

LA CODIM ne peut que prendre connaissance des travaux actuellement menés par le Pays concernant :

- la limitation de la zone côtière à 30 milles marins des côtes d'un abri. Cette zone de pêche côtière a d'ailleurs fait l'objet d'une annonce officielle du Président de la Polynésie française lors du One Ocean Summit à Brest en février 2022. Sur ce point, pour le Président de la CODIM, cette modification reste acceptable par rapport à la limite souhaitée à 50 milles marins, puisque les petites embarcations n'ont de toute façon pas les autorisations de naviguer au-delà de 15 milles marins. Les arrêtés d'application sont attendus par la CODIM et par la population locale.

- l'interdiction de la pêche du paru par les thoniers sur les hauts fonds, sur l'ensemble de la Polynésie française, suite aux demandes des 6 maires des Marquises.

La CODIM regrette par contre que, contrairement à la zone de pêche côtière, la zone de protection forte identifiée aux marquises dans le projet "Te Tai Nui a Hau" ne soit toujours pas une priorité du Pays aujourd'hui.

[53] En 2016, Heremoana Maamaatuaiahutapu, ministre de l'Environnement, opposait une fin de non-recevoir à tous les projets d'AMP.
[54] Délibération n°01-2022.

A noter, le concept d'aire marine éducative (AME), initié par les communes marquisiennes et la CODIM parallèlement aux travaux de création d'une AMP dès 2012, s'est imposé comme innovant en Polynésie et au-delà. Une AME est une zone maritime littorale gérée de manière participative par un groupe d'élèves ou une école. Plaçant les enfants au cœur de la démarche d'un projet d'action citoyenne de protection du milieu marin, ils deviennent acteurs de leur avenir en choisissant un site et en s'attachant à le préserver à travers son classement en «Aire Marine Educative». Accompagnés de leurs enseignants, de référents, des communes, des associations de protection de l'environnement, ces «écocitoyens» du monde marin pourront, à leur tour transmettre aux plus jeunes mais aussi, avec l'aide des plus anciens, faire part de la nécessité de préserver les ressources marines.

Présenté en 2013 lors du congrès international des AMP, ce concept a depuis été repris en métropole et même à l'étranger (Hawaï, île de Paques …). Paradoxalement, au moment de l'instruction, il n'existe plus d'aire maritime éducative pour les 3 îles du Sud des Marquises, en l'absence, selon la CODIM, de budget dédié du Pays pour financer des opérations concrètes pour les élèves et les enseignants mais aussi assurer la sécurité des participants.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Créée en 2010, l'action de la communauté de communes des îles Marquises est restée limitée de 2017 à 2021 puisque les compétences obligatoires (aménagement de l'espace, actions de développement économique) n'ont pu être exercées en l'absence d'avancée sur les modalités de délégation du Pays vers les communes et l'intercommunalité.

Dans ces conditions, la CODIM est intervenue dans le cadre des compétences exercées à la place des communes (compétences optionnelles) dans des domaines restreints.

D'abord pour le soutien des actions culturelles et sportives, en subventionnant des associations, y compris parfois dans des domaines hors de ses compétences statutaires, et en participant au projet de classement des Marquises à l'UNESCO. Pour ce dernier projet, l'intercommunalité n'a toutefois qu'un rôle limité à l'aide et au soutien, le dossier étant porté par le Pays, en lien avec un conseiller culture rémunéré par la CODIM.

Ensuite pour l'assistance à maîtrise d'ouvrage dans le domaine de l'énergie. La création d'un poste de conseiller énergie partagé en 2019 a permis de définir une stratégie de maîtrise des dépenses pour les communes et d'accompagner les îles dans leurs projets de développement des énergies renouvelables et le renouvellement de leur DSP électricité.

Les compétences complémentaires n'ont guère été sollicitées non plus par les communes membres.

3 UNE INFORMATION BUDGETAIRE ET UNE FIABILITE DES COMPTES A RENFORCER

3.1 Une information budgétaire perfectible

3.1.1 Un débat d'orientation budgétaire à envisager

Sur la période 2017-2022, la CODIM n'a pas procédé au débat d'orientation budgétaire, qui n'est pas obligatoire pour les EPCI ne comprenant aucune commune de plus de 3500 habitants. Interrogé sur ce point, le Président de la CODIM a justifié ce choix en raison de l'absence d'enjeux financiers et d'orientations. Une discussion se faisait néanmoins avant le vote du budget primitif.

Si le budget primitif (BP), le budget supplémentaire (BS) et le compte administratif (CA) font bien l'objet d'une note de présentation de synthèse depuis 2019, ainsi que d'un PowerPoint reprenant les éléments clés du budget afin d'éclairer les élus avant le vote, la Chambre invite néanmoins la CODIM à s'imposer un débat « sur les orientations générales du budget de l'exercice ainsi que sur les engagements pluriannuels envisagés», prévu sur la base d'un rapport d'orientation budgétaire diffusé aux membres de l'organe délibérant.

Ce rapport, intervenant dans un délai de 2 mois précédant le vote du budget primitif, pourrait comporter notamment des éléments d'analyse prospective, des informations sur les principaux investissements projetés, le niveau d'endettement envisagé... Il favoriserait également la connaissance des élus sur les sujets d'actualité et les enjeux de la préparation budgétaire annuelle.

3.1.2 Un budget supplémentaire compliquant la lisibilité et la procédure budgétaire

Tableau n° 11 : Budget primitif, budget supplémentaire et compte administratif

	BP avant le 30/04	BS	CA
2017	24/02/2017	26/05/2017	24/05/2018
2018	22/02/2018	01/09/2018	28/06/2019
2019	26/01/2019	14/09/2019	25/07/2020
2020	25/01/2020	05/09/2020	19/06/2021
2021	27/02/2021	24/07/2021	24/06/2022

Source : délibérations CODIM

Dans les collectivités, un BS était jadis établi généralement au second semestre de l'année pour reprendre les résultats budgétaires de l'exercice précédent. Les résultats étant désormais connus plus tôt grâce à l'utilisation de moyens informatiques, cette pratique a peu à peu disparu.

La CODIM, fonctionnant encore étonnamment avec un BP et un BS, procède chaque année au vote du BP en janvier ou février, sans reprise de résultat de l'exercice précédent, puis établit un BS entre mai et septembre. Compte tenu de la simplicité du budget de la CODIM et du peu de mandats (1 budget jusqu'à présent, pas d'écritures d'ordre), il convient d'anticiper davantage les travaux budgétaires. Une réalisation simultanée du vote du compte administratif N-1 et du budget primitif N permettrait une construction sincère du budget annuel et simplifierait les procédures budgétaires de la CODIM, sources d'erreur.

La réalisation des actes budgétaires a donné lieu à plusieurs reprises à des erreurs soulevées par le contrôle de légalité soit au titre du BS (ex : en 2017[55], erreur dans les sommes à inscrire au chapitre ROO2 excédent reporté, absence des restes à réaliser en dépenses), soit au titre du BP (ex : en 2018[56] : absence d'adoption et de transmission d'une délibération affectant les résultats cumulés 2017 au BP 2018, absence de report des restes à réaliser N-1 en dépenses et recettes d'investissement), soit lors des décisions modificatives (en 2018 [57]non individualisation des crédits votés, pas d'imputation, mention « à déterminer »).

Recommandation n° 5 : Dès 2023, renoncer au budget supplémentaire afin d'améliorer la lisibilité budgétaire

En réponse à la Chambre, le président de la CODIM a fait part de son intention de procéder dès 2023 au vote d'un budget unique pour chacun des budgets.

3.1.3 Des affectations de résultat non respectées

Lors de son contrôle, la Chambre a constaté que les affectations de résultat des exercices 2017 et 2018 décidées par le conseil communautaire pour combler le déficit de la section d'investissement n'ont pas été passées en comptabilité[58]: les résultats 2017 et 2018 ont été affectés en intégralité au R002 en excédent de fonctionnement reporté.

[55] Lettre HC du 6 juillet 2017.
[56] Lettre HC du 20 juillet 2018.
[57] Lettre HC du 12 octobre 2018.
[58] Bien que les délibérations n° 10 du 24 mai 2018 et n° 15 du 28 juin 2019 décident d'affecter respectivement 5 587 670 F CFP et 5 997 980 F CFP, aucun titre n'a été émis.

Tableau n° 12 : Affectation du résultat

délibérations					
	2017	2018	2019	2020	2021
résultat exercice section investissement au 31/12	6 147 407	- 370 310	- 16 411 718	86 825 017	- 9 722 927
résultat cumulé section investissement au 31/12	- 5 587 670	- 5 957 980	- 22 369 698	64 455 319	54 732 392
	2017	2018	2019	2020	2021
résultat exercice section de fonctionnement au 31/12	20 567 608	15 887 983	13 077 910	13 673 981	- 6 555 464
résultat cumulé constaté section fonctionnement au 31/12	**89 435 870**	**105 323 523**	**118 401 433**	**54 187 187**	**47 631 719**
affectation au financement de la section d'investissement (1068)	5 587 670	5 957 980	77 888 227	-	-
solde pour financement de la section de fonctionnement (002)	83 848 200	99 365 543	40 513 206	54 187 187	47 631 719
comptabilité					
	2017	2018	2019	2020	2021
résultat exercice section investissement au 31/12	6 147 407	- 370 310	- 16 411 718	86 825 017	- 9 722 927
résultat cumulé section investissement au 31/12	- 5 587 670	- 5 957 980	- 22 369 698	64 455 319	54 732 392
	2017	2018	2019	2020	2021
résultat exercice section de fonctionnement au 31/12	20 567 608	15 887 983	13 077 910	13 673 981	- 6 555 464
résultat cumulé constaté section fonctionnement au 31/12	**89 435 870**	**105 323 523**	**118 401 433**	**54 187 187**	**47 631 719**
affectation au financement de la section d'investissement (1068)	-	-	77 888 227	-	-
solde pour financement de la section de fonctionnement (002)	89 435 870	105 323 523	40 513 206	54 187 187	47 631 719

Source : délibérations CODIM, comptes administratifs, comptes de gestion

La Chambre rappelle que lorsque le résultat global de la section de fonctionnement est positif, il doit servir en priorité à couvrir le besoin de financement de la section d'investissement (affectation à l'article 1068). L'ordonnateur doit respecter les délibérations prises par l'assemblée communautaire.

3.1.4 Une faible exécution budgétaire mettant en exergue un budget peu sincère

3.1.4.1 En fonctionnement

Les taux d'exécution en fonctionnement du budget principal en dépenses sont faibles. Atteignant 64 % en moyenne en dépenses, ils mettent en exergue des dépenses au mieux insuffisamment évaluées, au pire volontairement surestimées pour équilibrer le budget.

Tableau n° 13 : Taux d'exécution en section de fonctionnement du BP

	dépenses				recettes		
BP	BP+DM +RAR n-1	réalisé (mandats émis et charges rattachées)	%	crédits annulés	BP+DM	réalisé (titres émis et produits rattachés)	%
2017	94 632 821	56 776 214	60%	37 856 607	77 280 316	77 734 822	101%
2018	84 275 883	63 084 573	75%	21 191 310	77 280 310	78 972 556	102%
2019	85 105 498	55 278 982	65%	29 826 516	71 430 310	68 356 892	96%
2020	118 594 068	62 192 021	52%	56 402 047	78 880 962	75 866 002	96%
2021	133 187 187	87 845 680	66%	45 341 507	79 000 000	81 290 212	103%

Source : Compte administratif, tableau II, A2, DRF et RRF

L'article L.2322-1 du CGCT limitant les dépenses imprévues à 7,5% des dépenses réelles de fonctionnement, et la CODIM ne souhaitant pas afficher ses excédents avec un budget en suréquilibre, l'EPCI surabonde ces chapitres 011 (charges à caractère général) charges de personnel (012) et autres charges de gestion courante (65). Ce faisant, elle n'a plus de remarques du contrôle de légalité comme en 2017[59] sur un dépassement des dépenses imprévues, mais présente un budget insincère chaque année.

3.1.4.2 En investissement

Selon le troisième alinéa de l'article R. 2311-11 du code général des collectivités territoriales (CGCT) rendu applicable en Polynésie française par article D. 2573-29 du CGCT, «les restes à réaliser de la section d'investissement arrêtés à la clôture de l'exercice correspondent aux dépenses engagées non mandatées et aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre.»

Dans son dernier rapport, la Chambre avait déjà soulevé une gestion erronée de la section d'investissement, notamment concernant l'inscription des restes à réaliser[60](RAR) et recommandait d'établir, en fin d'exercice, la liste des RAR, en dépenses et en recettes d'investissement.

Si une liste est bien réalisée, un contrôle sur place des restes à réaliser de l'année 2020 en dépenses et un entretien avec la comptable de la CODIM fait néanmoins toujours apparaître une confusion entre les restes à réaliser en dépenses et les crédits annulés. Aussi les taux d'exécution, avec restes à réaliser, proches de 100% en dépenses et en recettes sur les 2 dernières années sont erronés.

Tableau n° 14 : Taux d'exécution en section d'investissement du BP, avec RAR

	dépenses				recettes		
BP	BP+DM +RAR n-1	réalisé (mandats émis et RAR)	%	crédits annulés	BP+DM +RAR n-1	réalisé (titres émis et RAR)	%
2017	90 402 701	17 227 557	19%	73 175 144	57 459 625	50 622 351	88%
2018	131 417 301	11 328 976	9%	120 088 325	54 541 594	20 272 031	37%
2019	95 576 170	83 611 758	87%	11 964 412	19 199 180	11 681 511	61%
2020	72 853 173	71 830 764	99%	1 022 409	94 422 871	94 521 840	100%
2021	75 574 995	75 574 995	100%	-	11 119 676	11 089 676	100%

Source : Compte administratif, tableau II, A3, DRF et RRF

La Chambre rappelle qu'à défaut d'engagement la réglementation impose que la dépense soit inscrite en proposition nouvelle au BP et non en RAR au compte administratif. La juste évaluation des RAR tant en dépenses qu'en recettes permet d'avoir un résultat global sincère et donc de définir un résultat qui donne une image fidèle de l'année comptable écoulée.

[59] Lettre HC/200 du 16 mars 2017.

[60]« L'annulation annuelle des crédits, alors que les opérations sont en cours d'exécution, obère la bonne appréciation de l'avancement des opérations qui sont réalisées sur plusieurs exercices. Dans la mesure où la CODIM vote chaque année, en opérations « nouvelles », les montants historiques de ces opérations, sans tenir compte des montants déjà exécutés, les budgets d'investissement apparaissent dès lors comme insincères. »

Ceci est d'autant plus important pour la CODIM compte tenu de la très faible part des dépenses réellement mandatées lors d'un exercice. En ne prenant en compte que les dépenses réellement mandatées et titrées, les taux chutent en moyenne à 9% en dépenses et à 32% en recettes.

Tableau n° 15 : Taux d'exécution en section d'investissement du BP, uniquement mandats et titres

	dépenses				recettes		
BP	BP+DM +RAR n-1	réalisé (mandats émis)	%	crédits annulés	BP+DM +RAR n-1	réalisé (titres émis)	%
2017	90 402 701	17 204 147	19%	73 198 554	57 459 625	23 351 554	41%
2018	131 417 301	6 314 341	5%	125 102 960	54 541 594	5 944 031	11%
2019	95 576 170	16 411 718	17%	79 164 452	19 199 180	-	0%
2020	72 853 173	1 477 147	2%	71 376 026	94 422 871	88 302 164	94%
2021	75 574 995	1 926 134	3%	73 648 861	11 119 676	1 926 134	17%

Source : Compte administratif, tableau II, A3, DRF et RRF

Recommandation n° 6 : Dès 2022, établir correctement les restes à réaliser en dépenses et en recettes

En réponse à la Chambre, le président de la CODIM a fait part de son intention d'établir correctement les restes à réaliser dès 2023, ce qui semble indispensable pour la juridiction.

De tels taux en investissement témoignent aussi des difficultés de la communauté de communes à caler son calendrier budgétaire avec le lancement effectif de ses projets d'investissements (ex : acquisition foncière prévue en 2017, puis 2018 et réalisée qu'à partir de 2019 ; de même pour l'acquisition de matériel informatique prévue en 2018, mais commencée en 2019 ; de même pour l'acquisition de matériels pédagogiques prévus en 2018 et commencé en 2019…).

Pour suivre ces investissements, la CODIM identifie uniquement des opérations d'équipement dans son budget. Ces dernières, qui représentent pratiquement la totalité des dépenses d'équipement, permettent certes un suivi du solde de financement de l'exercice et en cumulé de chaque opération d'équipement des opérations avec les annexes du compte administratif, mais elles ne constituent pas un outil de pilotage.

Tableau n° 16 : Suivi en opérations d'équipement, en F CFP

	2017	2018	2019	2020	2021
total dépenses équipement (dont RAR)	17 227 557	11 328 976	83 611 758	71 830 764	75 574 995
dont opérations d' équipement (dont RAR)	17 227 557	10 897 088	82 098 187	70 399 369	73 753 617
%	100%	96%	98%	98%	98%

Source : CTC d'après les CA

La Chambre invite la CODIM à développer un plan pluriannuel d'investissement qui lui permettrait de s'assurer de voter chaque année les seuls crédits nécessaires à l'exercice considéré.

3.1.5 Des annexes incomplètes au compte administratif

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

Si la CODIM renseigne bien les annexes III.B3 du compte administratif relatives aux opérations d'équipement, certaines annexes importantes ne sont pas renseignées de 2017 à 2021 :

- les annexes sur la liste des concours attribués à des tiers en nature ou en subventions numéraires (B1.6) malgré des subventions accordées chaque année par la CODIM à des personnes de droit privé ;

- l'annexe IV relative à l'état du personnel qui figure normalement dans les documents budgétaires (budget primitif et compte administratif) est absente. Les emplois pourvus sur les emplois budgétaires ne font ainsi pas l'objet d'une information, notamment sur les éléments de rémunération pourtant obligatoires.

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

En conclusion, la Chambre invite la CODIM à présenter un budget plus sincère et rappelle que n'est pas considéré comme en déséquilibre au sens de l'article L.1612-4, un budget dont une section voire les 2 sont votées en suréquilibre (L.1612-7 du CGCT).

3.2 Une fiabilité des comptes à consolider

3.2.1 Les opérations à classer ou à régulariser

Avant de procéder aux rattachements des produits il est nécessaire de solder les comptes d'encaissements provisoires « 471xx recettes à classer ou à régulariser », à vérifier régulièrement avec le comptable public.

Le solde des comptes 471 correspond à des titres restant à émettre. Le contrôle consiste à comparer le solde des comptes 471 aux produits de gestion (70 à 75 + 791). Un montant inférieur ou égal à 1% peut être considéré comme normal.

Tableau n° 17 : Opérations à classer ou à régulariser, en F CFP

Opérations à classer ou à régulariser	2017	2018	2019	2020	2021
Recettes à classer ou à régulariser	264 801	264 801	4 500 000	4 704 569	2 497 243
Produits de gestion	73 280 309	73 388 691	63 509 068	71 302 622	75 802 625
Recettes à classer ou régulariser en % des produits de gestion	***0,4%***	***0,4%***	***7,1%***	***6,6%***	***3,3%***
Dépenses à classer ou à régulariser	0	0	0	0	0
Charges de gestion	52 977 503	60 564 627	53 652 683	57 628 642	82 358 089
Dépenses à classer ou à régulariser en % des charges de gestion	***0,0%***	***0,0%***	***0,0%***	***0,0%***	***0,0%***

Source : ANAFI-comptes de gestion

De 2019 à 2021, entre 7,1% et 3,3% des produits de gestion ont concerné des recettes à régulariser d'un autre exercice. Autrement dit, bien que des sommes aient été versées à la CODIM, les titres n'ont été émis que l'année suivante (ex : 4 500 000 F CFP en 2019 de contributions communales pourtant versées par 2 communes dès 2018).

Compte tenu du très faible nombre de titres à émettre dans l'année, la CODIM est invitée à mieux suivre son budget.

La même attention est à porter aux dépenses à régulariser enregistrer aux comptes « 472xx-dépenses à classer ou à régulariser » le cas échéant.

3.2.2 Le rattachement des charges et des produits

Dans son dernier rapport, la Chambre soulignait que les comptes administratifs ne donnaient pas une information exacte des résultats financiers compte tenu d'une difficulté de rattachement des charges à l'exercice. La CTC recommandait de rattacher systématiquement les charges et les produits aux exercices concernés.

La procédure de rattachement des charges et des produits à l'exercice a pour finalité de faire apparaître dans le compte de résultat l'intégralité des charges et des produits ayant donné lieu à service fait au cours d'un exercice, même si les pièces comptables correspondantes n'ont pas encore été reçues ou émises.

L'importance ou la faiblesse des opérations de rattachement peuvent être évaluées par l'influence qu'elles ont sur le résultat de fonctionnement : les charges à payer et les produits constatés d'avance diminuent ce résultat, les produits à recevoir et les charges constatées d'avance l'augmentent. Une différence entre les produits rattachés et les charges rattachées peut a priori être considérée comme normale tant que son impact sur le résultat demeure inférieur à 10%.

Depuis le dernier rapport de la Chambre, le service comptabilité de la CODIM a suivi une formation avec les agents de la TIVAA pour rattacher les charges et produits[61] aux exercices concernés et le rattachement est désormais fait systématiquement à la fin de chaque exercice.

Cependant, compte tenu de l'augmentation continue des factures non parvenues et devant le niveau particulièrement important des rattachements de charges de l'année 2021, la Chambre invite la CODIM à renforcer son circuit de facturation et améliorer significativement les rappels des fournisseurs en fin d'année.

Tableau n° 18 : Rattachement des charges et de produits, en F CFP

Rattachements	2017	2018	2019	2020	2021
Fournisseurs - Factures non parvenues	1 930 703	2 255 046	3 711 486	3 905 128	8 918 274
+ Personnel - Autres charges à payer	0	0	0	0	0
+ Organismes sociaux - Autres charges à payer	0	0	0	0	0
+ Etat - Charges à payer	0	0	0	0	0
+ Divers - Charges à payer	0	0	0	0	0
+ Produits constatés d'avance	0	0	0	0	0
= Total des charges rattachées	1 930 703	2 255 046	3 711 486	3 905 128	8 918 274
Charges de gestion	52 977 503	60 564 627	53 652 683	57 628 642	82 358 089
Charges rattachées en % des charges de gestion	***3,6%***	***3,7%***	***6,9%***	***6,8%***	***10,8%***
Produits non encore facturés	0	0	0	0	1 140 442
+ Personnel - Produits à recevoir	0	0	0	0	0
+ Organismes sociaux - Produits à recevoir	0	0	0	0	0
+ Etat - Produits à recevoir	0	0	0	0	0
+ Divers - Produits à recevoir	0	0	4 500 000	3 293 555	0
+ Charges constatées d'avance	0	0	0	0	0
= Total des produits rattachés	0	0	4 500 000	3 293 555	1 140 442
Produits de gestion	73 280 309	73 388 691	63 509 068	71 302 622	75 802 625
Produits rattachés en % des produits de gestion	***0,0%***	***0,0%***	***7,1%***	***4,6%***	***1,5%***
Différence (produits - charges rattachées)	-1 930 703	-2 255 046	788 514	-611 573	-7 777 833
Différence produits et charges rattachés/(produits + charges de gestion/2)	***-3,1%***	***-3,4%***	***1,3%***	***-0,9%***	***-9,8%***
Résultat de l'exercice	20 567 607	15 887 987	13 077 910	13 673 979	-6 555 464
Différence en % du résultat	***-9,4%***	***-14,2%***	***6,0%***	***-4,5%***	***118,6%***

Source : ANAFI-comptes de gestion

[61] Les produits rattachés en 2019 concernent les contributions des communes membres et en 2020 le remboursement du salaire du conseiller Energie par l'ADEME.

La différence entre les produits et les charges rattachées représentant 118% du résultat l'année 2021, un tel niveau de factures non parvenues impacte significativement le principe d'indépendance des exercices puisque le compte de résultat ne retrace plus l'intégralité des charges ayant donné lieu à service fait au cours d'un exercice.

3.2.3 Les dotations aux amortissements et aux provisions

Sur la période sous revue, bien que les immobilisations corporelles aient progressé de +14% en variation annuelle moyenne et les immobilisations incorporelles de +11% en variation annuelle moyenne, aucune dotation aux amortissements n'a été effectuée par la CODIM.

Tableau n° 19 : Evolution des comptes d'immobilisation, en F CFP

Au 31/12 en F CFP	2017	2018	2019	2020	2021	*Var. annuelle moyenne*
Immobilisations propres nettes (hors en cours)	61 504 596	67 818 935	84 230 652	85 661 492	97 310 553	*12,2%*
dont subventions d'équipement versées hors attributions de compensation	*1 869 958*	*1 869 958*	*1 869 958*	*1 869 958*	*1 869 958*	*0,0%*
dont subventions d'équipement versées au titre des attributions de compensation	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	
dont autres immobilisations incorporelles	*34 862 690*	*39 985 614*	*49 552 235*	*49 826 260*	*53 142 245*	*11,1%*
dont immobilisations corporelles	*24 771 947*	*25 963 363*	*32 808 459*	*33 965 274*	*42 298 350*	*14,3%*

Source : ANAFI-comptes de gestion

La CODIM a pourtant acheté un véhicule en 2015 pour 5,4 MF CFP[62], ainsi que des matériels informatiques, ou encore un système de téléconférence.

Interrogé sur ce point, le Président de la CODIM a fait part d'une règle interne consistant jusqu'à présent à amortir uniquement en cas d'investissement subventionné et non lors d'acquisition sur fonds propres.

La Chambre rappelle qu'indépendamment des modes de financements des investissements, conformément à l'article L2321-2 du CGCT, des dotations aux amortissements doivent être passées pour les communes et EPCI dont la population est égale ou supérieure à 3 500 habitants. L'amortissement représente la constatation de la dépréciation d'un bien résultant, de l'usage du temps, du changement de technique ou de toute autre cause. Il conditionne la sincérité du bilan et du compte de résultat et permet d'avoir une connaissance du degré d'obsolescence des immobilisations

Les règles d'amortissement n'ont été définies que tardivement, par délibération n° 31 du 19 février 2022, en prévision notamment de l'acquisition de 2 véhicules de service de la CODIM[63]. Les durées retenues sont conformes aux pratiques usuelles et les biens dont la valeur est inférieure à 50 000 F CFP s'amortissent sur un an. Il appartiendra à la CODIM, en lien avec le comptable public, d'examiner également les modalités de réajustement des amortissements non passés sur les exercices antérieurs.

[62] Cf. véhicule Chevrolet que la CODIM a voulu vendre en 2020 (délibération n°39-2020).
[63] Cf. délibérations n°23-2022 et n°24-2022.

Aucune dotation aux provisions n'a été effectuée non plus sur la période sous revue, malgré l'existence d'un contentieux devant les juridictions administratives en 2019 concernant les droits à rémunération du conseiller en énergie partagée[64] ayant conduit à un rétablissement rétroactif de l'intéressé dans ses droits à rémunération.

Si d'aventure de nouveaux litiges apparaissaient dans le cadre des activités principales de la CODIM ou de la régie des transports, la Chambre rappelle, à toute fin utile, que conformément à l'article R.2321-2 du CGCT, des provisions doivent également être constituées dès l'ouverture d'un contentieux en première instance contre l'EPCI, dès lors qu'un risque financier existe.

Recommandation n° 7 : Dès 2022, procéder aux dotations aux amortissements et, le cas échéant, aux provisions

En réponse à la Chambre, le président de la CODIM a fait part de son intention de régulariser les écritures relatives aux dotations aux amortissements et de procéder dès 2023 à des provisions pour risques et charges. La Chambre en prend acte.

3.2.4 L'inventaire et l'état de l'actif

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

Ce rapprochement n'a jamais été fait avant 2022 puisque l'état de l'actif n'était pas tenu par la trésorerie jusqu'à présent, et que l'inventaire suivi par l'ordonnateur ne reprenait que les valeurs brutes, sans tenir compte de la dépréciation de l'actif au fil des années.

Le rapprochement entre l'inventaire des immobilisations transmis par la commune (80 MF CFP, valeur brute) et le compte de gestion au 31 décembre 2021 révèle des discordances qu'il convient de corriger.

[64] Annulation de l'arrêté n°12 du 25 novembre 2019 par lequel le Président de la CODIM a modifié l'article 2 de l'arrêté n°1 du 2 juillet 2019 et rétablissement rétroactif de l'intéressé dans ses droits à rémunération ; versement de 150 000 F CFP.

Tableau n° 20 : Discordance entre l'inventaire arrêté au 31 décembre 2021 et le compte de gestion au 31 décembre 2021

article	inventaire 31/12/21	compte de gestion 31/12/21	écart
2 031		52 494 828	- 52 494 828
2 111		-	-
2 181	757 237	768 537	- 11 300
2 183	14 200 959	14 332 452	- 131 493
2 184	8 319 369	10 349 020	- 2 029 651
2 188	10 155 155	11 483 441	- 1 328 286
20 416	340 525	404 716	- 64 191
Total général	39 184 452	97 356 860	- 58 172 408

Source : CODIM (inventaire) et comptes de gestion

Le plus gros écart concerne les études qui sont toutes enregistrées au compte de gestion pour leur valeur brute, 52 MF CFP, mais non reprises par l'inventaire (uniquement les études du marché mutualisation service énergie à partir de 2022). Les études non suivies d'effet (ex : études de 2014 sur la mise en œuvre de la gestion des déchets des communes et sur la réhabilitation des décharges communales) n'ont jamais été amorties et figurent toujours à l'actif pour leur valeur brute.[65]

Tableau n° 21 : Frais d'études, en F CFP

2017	2018	2019	2020	2021
34 215 274	39 338 197	48 904 819	49 178 844	52 494 828

Source : compte de gestion. Compte 2031.

La CODIM a précisé que depuis le 18 mars 2022, elle effectuait une mise à jour à partir de l'existant (inventaire enregistré dans le logiciel AGEDI) en lien avec le comptable public, afin de présenter un inventaire physique exhaustif et actualisé permettant l'établissement de l'état physique complet du patrimoine communal et sa valorisation financière nécessaire à la fiabilité des comptes.

La Chambre rappelle, qu'outre les exigences de régularité et d'image fidèle des comptes, une bonne connaissance du patrimoine permet à l'ordonnateur de mettre en œuvre ou d'améliorer sa stratégie de gestion patrimoniale et constitue une aide au pilotage et à la prévision budgétaire.

[65] L'instruction budgétaire et comptable M14 prévoit que les frais d'études imputés au compte 2031 doivent être virés au compte 23 lors du lancement des travaux. En revanche, si les études ne sont pas suivies de réalisation, les frais correspondants sont amortis sur une période qui ne peut dépasser 5 ans : le compte 6811 «Dotations aux amortissements des immobilisations incorporelles et corporelles» est débité par le crédit du compte 28031 «Amortissement des frais d'études».

3.2.5 L'organisation de la régie

Pour le transport maritime interinsulaire (TMII), le principe d'une régie principale à la CODIM à Hiva Oa et de sous-régies désignées au sein des mairies en s'appuyant sur les régisseurs communaux mis à disposition de la CODIM a été retenu.

Pour l'encaissement des ventes de billets de bateau pour le transport de personnes et pour le fret, les usagers peuvent procéder à des règlements dans les sous-régies en numéraire, en chèques bancaires et en chèques postaux. Au niveau de la régie principale, en plus des moyens de paiement précédents, il sera possible de régler par virement, par carte bancaire et paiement en ligne (non fonctionnel pour le moment).

La régie de recettes et les 3 sous régies de recettes de Vaitahu, Omoa et Hanavave ont d'abord été créées par arrêtés du 7 janvier 2022. Compte tenu du montant maximal de l'encaisse que le régisseur principal est autorisé à conserver (1 MF CFP), du montant maximum d'encaisse fixé pour chaque sous régisseur (300 000 F CFP chacun) et de la fréquence de dépôt des sous régisseurs sur le CCP ouvert au nom du régisseur (tous les 15 jours), l'équipe de contrôle a soulevé l'attention particulière qui devait être portée par la CODIM afin de ne pas dépasser les montants maximums à détenir en coffre-fort.

Avec la création de 3 autres sous régies[66] pour la nouvelle navette qui dessert les îles du Nord des Marquises, il est nécessaire de procéder à une révision des arrêtés relatifs à la régie et aux sous régies, en particulier pour corriger l'incohérence du montant maximal de l'encaisse de la régie principale qui devrait, a minima, représenter à ce jour 7 fois le montant maximal de l'encaisse d'une sous-régie. A défaut, la régie principale présentera un fort dépassement de son encaisse maximale.

La Chambre rappelle que les sous régisseurs, comme le régisseur, sont tenus d'arrêter quotidiennement le carnet à souches, les carnets à tickets et d'enregistrer au jour le jour les opérations effectuées dans un journal comptable informatique ou manuel (comme indiqué dans l'arrêté de création de la régie et des sous régies). La directrice de la régie, comme l'ordonnateur, sont invités à procéder à des contrôles inopinés de la régie et des sous-régies pour s'assurer du bon respect des consignes de sécurité et des obligations comptables de chacun.

Le dossier de la régie présenté par la régisseuse pendant la visite sur place en mai 2022 comprenait tous les éléments attendus (arrêtés de création, cautionnement, note de service, désignation du régisseur et des sous-régisseurs). Le coffre-fort de la régie principale, scellé au sol, permet de stocker les liquidités et les valeurs inactives. Une indemnité est prévue uniquement au profit du régisseur avec un montant maximum de 360 000 F CFP[67] selon les recettes de l'année écoulée. Si les tarifs pratiqués sont bien affichés à la régie et sur le bateau conformément aux bonnes pratiques, néanmoins, un affichage sur les quais de départ des tarifs et des informations relatives au paiement serait appréciable pour les usagers.

Au vu des premières semaines d'activité de la régie, il conviendra également d'individualiser, le cas échéant, les fonds de caisse de chacun des sous régisseurs (20 000 F CFP chacun actuellement).

[66] Créées le 27 avril 2022.
[67] Délibération n° 8 du 8 janvier 2022.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La qualité de l'information budgétaire délivrée aux élus est à renforcer en modernisant les procédures (organiser un DOB, abandonner le budget supplémentaire, compléter les annexes au compte administratif…) et en procédant à des constructions budgétaires réalistes tant en fonctionnement qu'en investissement.

L'absence de dotation aux amortissements, de suivi des opérations à classer ou régulariser et un inventaire physique récapitulatif tenu par l'ordonnateur à consolider avec l'état de l'actif du comptable fragilisent la fiabilité des comptes.

4 UNE SITUATION FINANCIERE A SURVEILLER

Jusqu'à l'exercice 2020, la CODIM ne disposait que d'un seul budget. Un budget annexe a été créé en 2021 par délibération n° 26 pour la régie du transport maritime intercommunal interinsulaire (TMII). Ce budget annexe n'ayant pas été utilisé en 2021, l'analyse financière porte donc uniquement sur le budget principal.

4.1 La section de fonctionnement

4.1.1 Les produits

N'exerçant aucune activité de service public sur la période (ex : ramassage des ordures ménagères, eau, assainissement…) au profit des Marquisiens, la CODIM ne dispose d'aucune ressource d'exploitation sur la période 2017-2021[68].

Ses seules ressources sont des produits institutionnels avec :

- une dotation globale de fonctionnement (DGF) stabilisée à 59 MF CFP par an en moyenne ;

[68] Les 108 382 F CFP enregistrés en 2018 concernent des remboursements d'élus pour des dépassements de nuitée.

- les participations des communes membres calculées selon l'arrêté de 2010, à savoir 3 MF CFP pour les communes de plus de 1 000 habitants et 1,5 MF CFP pour les communes de moins de 1 000 habitants. Représentant en principe 13,5 MF CFP tous les ans, des contributions moindres ont pourtant été enregistrées en 2018 et 2019 suite à « une exonération de contribution[69] » décidée par la CODIM *« eu égard au résultat excédentaire du fonds de roulement de la CODIM »*[70]. Ce faisant la CODIM s'est privée d'une année de contributions communales sur la période (13,5 MF CFP) pourtant utile au développement de ses futurs projets.

- une participation de l'ADEME en 2020 et 2021 pour l'emploi du conseiller en énergie (un montant forfaitaire maximum de 3,3 MF CFP par an pour la prise en charge des frais de salaires et charges de fonctionnement).

Tableau n° 22 : Ressources institutionnelles, en F CFP

en F CFP	2017	2018	2019	2020	2021	*Var. annuelle moyenne*
Dotation Globale de Fonctionnement	**59 780 309**	**59 780 309**	**59 009 068**	**59 009 067**	**59 009 068**	***-0,3%***
Dont dotation forfaitaire	*59 780 309*	*59 780 309*	*59 009 068*	*54 137 551*	*59 009 068*	*-0,3%*
Dont dotation d'aménagement	*0*	*0*	*0*	*4 871 515*	*0*	
Autres dotations	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	
Dont dotation générale de décentralisation	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	
FCTVA	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	
Participations	**13 500 000**	**13 500 000**	**4 500 000**	**12 293 555**	**16 793 557**	***5,6%***
Dont Etat	*0*	*0*	*0*	*3 293 555*	*3 293 557*	
Dont régions	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	
Dont départements	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	
Dont communes	*13 500 000*	*13 500 000*	*4 500 000*	*9 000 000*	*13 500 000*	*0,0%*
Dont groupements	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	
Dont fonds européens	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	
Dont autres	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	
Autres attributions et participations	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	
Dont compensation et péréquation	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	
Dont autres	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	
= Ressources institutionnelles (dotations et participations)	**73 280 309**	**73 280 309**	**63 509 068**	**71 302 622**	**75 802 625**	***0,8%***

Source : ANAFI-comptes de gestion

[69] Délibération n°30-2018 du 1er septembre 2018 décidant que la contribution annuelle des communes-membres de la communauté de communes des îles Marquises serait uniquement assurée par la Dotation Globale Forfaitaire. A l'occasion du CC du 5 septembre 2020 il a été décidé que, par souci d'équité, seules les communes de Hiva Oa, Nuku Hiva, Ua Huka et Fatu Hiva cotiseraient en 2020, puisque les communes de Ua Pou et Tahuata avaient tout de même réglé leurs cotisations en 2019.

[70] Selon le PV CC3 CODIM 2018.

Ces produits uniquement rigides témoignent d'une dépendance de la CODIM envers l'Etat et l'exposent en cas de réduction des enveloppes annuelles ou de fin d'un dispositif d'aide (ex : ADEME, financement sur 3 ans pour le poste de conseiller en énergie, renouvelable éventuellement un an). De plus, les montants arrêtés pour les contributions communales en 2011 ne correspondent plus forcément au niveau de charges que supporte la CODIM. Un réexamen des participations communales, à l'aune des charges de fonctionnement de l'EPCI, serait envisagé selon le Président.

La CODIM est invitée à développer également des ressources d'exploitation comme par exemple avec la location des matériels (chaises, tables, chapiteaux) mis à disposition des associations ou des particuliers.

4.1.2 Les charges

4.1.2.1 Les charges générales

Les charges à caractère général ont fortement progressé (+15% en variation annuelle moyenne) passant de 11,2 MF CFP en 2017 à 19,6 MF CFP en 2021.

Tableau n° 23 : Evolution des charges générales, en F CFP

en F CFP	2017	2018	2019	2020	2021	Var. annuelle moyenne
Charges à caractère général	**11 240 803**	**11 978 701**	**13 732 783**	**14 086 625**	**19 663 446**	***15,0%***
Dont achats autres que les terrains à aménager (y c. variations de stocks)	*831 786*	*824 567*	*1 601 322*	*900 049*	*1 445 035*	*14,8%*
Dont crédit-bail	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	
Dont locations et charges de copropriétés	*731 891*	*665 500*	*916 235*	*1 300 799*	*3 127 743*	*43,8%*
Dont entretien et réparations	*91 771*	*1 144 093*	*840 000*	*1 214 363*	*270 000*	*31,0%*
Dont assurances et frais bancaires	*164 768*	*89 831*	*932 879*	*986 728*	*193 938*	*4,2%*
Dont autres services extérieurs	*755 891*	*1 501 666*	*2 003 397*	*644 609*	*1 934 615*	*26,5%*
Dont remboursements de frais (BA, CCAS, organismes de rattachement, etc.)	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	
Dont contrats de prestations de services avec des entreprises	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	
Dont honoraires, études et recherches	*3 862 906*	*4 454 073*	*4 115 564*	*5 302 799*	*7 436 361*	*17,8%*
Dont publicité, publications et relations publiques	*2 158 532*	*1 436 302*	*1 328 943*	*1 264 607*	*1 049 438*	*-16,5%*
Dont transports collectifs et de biens (y c. transports scolaires)	*19 385*	*282 252*	*186 070*	*593 803*	*208 755*	*81,2%*
Dont déplacements et missions	*1 885 520*	*836 387*	*969 128*	*1 045 217*	*2 757 027*	*10,0%*
Dont frais postaux et télécommunications	*738 351*	*744 032*	*839 243*	*833 650*	*1 240 533*	*13,9%*
Dont impôts et taxes (sauf sur personnel)	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	
Dont transferts de charges de gestion courante	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	

Source : ANAFI-comptes de gestion

La CODIM ne bénéficiant pas d'expertise dans des domaines spécifiques, elle consacre une partie de ses ressources en honoraires, études et recherches (+17,8% de variation annuelle depuis 2017) auprès de prestataires comme le juriste, l'informaticien ou d'autres consultants. Lorsque ces derniers effectuent des déplacements, les frais sont supportés par la CODIM et comptabilisés au titre des services de prestataires extérieurs (+26,5% en variation annuelle moyenne). Ont ainsi été pris en charge sur le compte 6288 autres services extérieurs, les frais de déplacement du juriste en 2018 pour un déplacement en métropole, ainsi que des frais de déplacement pour 2 consultants UNESCO en 2019.

Les frais de structure de la CODIM ont aussi augmenté avec, en plus de la location d'un local à la mairie d'Hiva Oa (540 000 F CFP par an), la prise à bail en novembre 2021 d'un appartement/bureau sur Papeete pour l'antenne de la CODIM à 125 000 F CFP par mois[71].

Les achats divers sont également à la hausse (+14,8% de variation annuelle moyenne), tout comme les frais de télécommunication plus élevés depuis 2019 avec la prise en charge d'un téléphone mobile et d'un abonnement pour le Président et des agents de la CODIM[72] (+13,9% en variation annuelle moyenne).

Dans son dernier rapport, la Chambre avait recommandé de maîtriser les dépenses de réception supportées par la CODIM**.** Justifiées essentiellement par les conseils communautaires, le Président a rappelé que ces derniers étaient organisés de façon à optimiser les déplacements pour se tenir sur 2 jours en moyenne[73].

Si la Chambre note un meilleur encadrement réglementaire[74] de ces dépenses de restauration comptabilisées en 6232 (fêtes et cérémonies) et 6257 (représentation), globalement maîtrisées avec des repas préparés par des associations et des menus négociés avec les prestataires, il n'en va pas de même pour les frais de déplacement. Bien que la Chambre note là aussi un encadrement réglementaire des frais de transport des agents[75] et des élus[76], la lisibilité est plus floue puisque les dépenses sont réparties sur plusieurs comptes selon qu'il s'agit de déplacements d'élus, d'agents ou de consultants.

[71] En réalité, charge mensuelle de 158 704 F CFP en rajoutant la provision mensuelle pour charges et les assurances professionnelles.
[72] La délibération n°27-2019 du 14 septembre 2019.
[73] Réponse au rapport de la Chambre en 2018 : « Il y a en moyenne 20 participants à chaque réunion communautaire. Les frais des déjeuners et dîners pour tous, puis petits déjeuners pour certains sont essentiels. Ce sont souvent lors de ces repas que les sujets sont approfondis entre participants ».
[74] Délibération n°24-2019 du 14 septembre 2019 modifiant la délibération n°12-2016 du 24 juin 2016, relative à la prise en charge des frais de Fêtes et Cérémonies.
[75] Délibération n°25-2017 du 20 décembre 2017 fixant les frais de mission des agents de la CODIM et délibération n°46-2020 du 10 novembre modifiant la délibération n°25-2017 du 20 décembre 2017.
[76] Délibération n°03-2020 du 25 janvier modifiant la délibération n°26-2014 du 12 septembre 2014 fixant le cadre de prise en charge des frais de déplacements des élus lors des missions d'intérêts communautaires.

Tableau n° 24 : Dépenses de réception et frais de transports, en F CFP

		2017	2018	2019	2020	2021
6232	fetes et cérémonies	1 064 641	1 157 072	1 306 076	1 006 007	936 358
6257	réception				100 999	251 295

		2017	2018	2019	2020	2021
6251	voyages et déplacements	312 816	657 348	304 696	710 802	2 335 968
6256	missions	1 572 704	179 038	587 234	233 416	169 765
6288	autres services extérieurs	373 544	883 189	1 735 604	328 979	1 530 309
	TOTAL	2 259 064	1 719 575	2 627 533	1 273 197	4 036 042

Source : comptes de gestion

Au final, la Chambre attire l'attention de la CODIM sur la nécessité de mieux maîtriser les charges générales au moment où son activité opérationnelle, conformément à ses souhaits, va augmenter. La rationalisation de ces charges reste le premier levier d'action pour générer durablement des économies face à la rigidité des dépenses de personnel.

4.1.2.2 Les charges de personnel

Les charges de personnel ont fortement augmenté en 5 ans, passant de 12,1M à 28,6 MF CFP (+24% en variation annuelle moyenne) avec l'augmentation des effectifs, passés de 2 à 5.

Tableau n° 25 : Evolution des charges de personnel, en F CFP

en F CFP	2017	2018	2019	2020	2021	*Var. annuelle moyenne*
Rémunération principale	4 837 841	5 133 094	15 664 698	14 937 101	15 028 550	*32,8%*
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée, y compris indemnités horaires pour heures	0	0	0	0	0	
+ Autres indemnités	0	0	0	0	0	
= Rémunérations du personnel titulaire (a)	**4 837 841**	**5 133 094**	**15 664 698**	**14 937 101**	**15 028 550**	***32,8%***
*en % des rémunérations du personnel**	*30,3%*	*32,0%*	*71,8%*	*60,9%*	*50,1%*	
Rémunérations et indemnités (dont HS)	7 387 255	8 741 991	2 075 826	6 487 481	10 813 478	*10,0%*
+ Autres indemnités	3 764 495	2 166 850	4 072 711	3 099 330	4 158 646	*2,5%*
+ Indemnités de préavis et de licenciement	0	0	0	0	0	
= Rémunérations du personnel non titulaire (b)	**11 151 750**	**10 908 841**	**6 148 537**	**9 586 811**	**14 972 124**	***7,6%***
*en % des rémunérations du personnel**	*69,7%*	*68,0%*	*28,2%*	*39,1%*	*49,9%*	
Autres rémunérations (c)	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	
= Rémunérations du personnel hors atténuations de charges (a+b+c)	**15 989 592**	**16 041 935**	**21 813 235**	**24 523 912**	**30 000 674**	***17,0%***
- Atténuations de charges	3 798 711	2 519 941	1 626 298	212 410	1 346 060	*-22,8%*
= Rémunérations du personnel	**12 190 880**	**13 521 994**	**20 186 936**	**24 311 502**	**28 654 614**	***23,8%***

Source : ANAFI-comptes de gestion

Le personnel bénéficie d'un régime indemnitaire comprenant des indemnités liées à la nature des fonctions (prime d'éloignement sous forme de points d'indice pendant 5 ans, prime de responsabilité), à l'exercice effectif des fonctions (indemnité forfaitaire pour travaux complémentaires) [77], la possibilité d'IFTS et le rajout de prime de sujétion[78] (indemnités pour travaux dangereux, insalubres, incommodes ou salissants, et indemnité de travail de nuit) pour le conseiller énergie partagé.

La Chambre relève que la CODIM supporte depuis 2017 une dépense pour 39 jeunes travailleurs dans le cadre d'un accord entre la CODIM et l'agence du Service Civique[79]. Avec des demandes d'agrément centralisées et initiées exclusivement par la CODIM pour des questions pratiques, mais des jeunes répartis intégralement dans les communes membres via des conventions de mise à disposition, ce dispositif qui profite en réalité exclusivement aux communes n'est pas sans conséquence pour les finances de la CODIM. Bien que des atténuations de charge existent pour le remboursement des formations dispensées aux volontaires en service civique et les remboursements au titre de la protection sociale, la CODIM supporte néanmoins une perte nette de 3,7 MF CFP par an pour une session de services civiques. Le Président de la CODIM a précisé étudier une refacturation de ce coût par les communes, au prorata du nombre de services civiques mis à disposition. La Chambre ne peut qu'encourager la CODIM à récupérer des produits pour le financement de ses activités.

4.1.2.3 Les autres charges

Les autres charges sont constituées essentiellement des subventions et des indemnités des élus et de leurs frais de formation, mission et représentation. La baisse des subventions en 2020 et 2021 a permis de compenser en partie la hausse significative du coût de la gouvernance (passé de 1 à 5 vice-présidents).

Tableau n° 26 : Subventions et autres charges de gestion, en F CFP

en F CFP	2017	2018	2019	2020	2021	*Var. annuelle moyenne*
Subventions de fonctionnement	**18 250 000**	**23 236 922**	**8 125 849**	**9 500 000**	**10 393 682**	***-13,1%***
Dont subv. aux établissements publics rattachés : CCAS, caisse des écoles, services publics (SPA ou SPIC)	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	
Dont subv. autres établissements publics	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	
Dont subv. aux personnes de droit privé	*18 250 000*	*23 236 922*	*8 125 849*	*9 500 000*	*10 393 682*	*-13,1%*

[77] Régime indemnitaire fixé par la délibération n°24-2017 du 20 décembre 2017.
[78] Délibération n°04-2020 du 25 janvier modifiant la délibération n°24-2017 fixant le régime indemnitaire de la CODIM.
[79] Le renouvellement des 39 volontaires (7 pour les grandes communes et 6 pour les petites communes) a été décidé par la CODIM en juillet 2020 et un agrément a été sollicité pour 3 ans.

en F CFP	2017	2018	2019	2020	2021	Var. annuelle moyenne
Autres charges de gestion	**5 133 727**	**5 551 854**	**4 111 576**	**5 327 087**	**15 280 694**	***31,3%***
Dont contribution au service incendie	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	
Dont contribution aux organismes de regroupement	*0*	*0*	*0*	*0*	*360 000*	
Dont autres contingents et participations obligatoires (politique de l'habitat par exemple)	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	
Dont déficit (+) ou excédent (-) des budgets annexes à caractère administratif	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	
Dont indemnités (y c. cotisation) des élus	*1 306 825*	*1 292 352*	*1 392 984*	*2 982 790*	*9 257 978*	*63,1%*
Dont autres frais des élus (formation, mission, représentation)	*3 826 902*	*4 259 502*	*2 718 592*	*2 344 297*	*5 662 716*	*10,3%*
Dont frais de fonctionnement des groupes d'élus	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	
Dont pertes sur créances irrécouvrables (admissions en non-valeur)	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	

Source : ANAFI-comptes de gestion

Concernant les indemnités des élus, la forte hausse à compter de 2020 s'explique par l'augmentation de l'indemnité de président (X 2,6) et la fixation du nombre de vice-présidents à 5 pour le mandat 2020-2026 alors qu'il n'y avait qu'un seul vice-président les années précédentes. Le coût annuel de la gouvernance est ainsi passé de 1,44 MF CFP à 7,71 MF CFP.

Tableau n° 27 : Evolution du coût de la gouvernance, en F CFP

	délibération n° 09 25/04/2014	délibération n° 45 du 10/11/2020
président	80 444	214 461
1er VP	40 222	107 101
2ème au 5ème VP		80 326
maximum mensuel	**120 266**	**642 866**
cout annuel	**1 443 192**	**7 714 392**

Source : délibérations CODIM

L'année 2021 supporte également des régularisations de cotisations des élus (1,69 MF CFP) pour l'IRCANTEC, non réglées par la CODIM depuis des années.

Concernant les missions, la Chambre, dans son dernier rapport, reprochait un système de remboursement au réel et recommandait de restreindre les participations aux congrès et aux voyages d'étude hors Polynésie française[80]. En réponse à la Chambre, la CODIM avait précisé que depuis 2015, les déplacements des élus communaux au congrès des maires et de l'ACCDOM étaient pris en charge par les communes membres, et que seuls les déplacements entrant dans le cadre de missions communautaires étaient pris en charge par la CODIM elle-même.

[80] « Des frais de mission remboursés aux frais réels et des voyages lointains et coûteux ont été pris en charge, comme le déplacement en Chine pendant 13 jours de 5 délégués communautaires pour une facture de 2 MF CFP ou comme le déplacement d'élus communautaires au congrès des maires de France à Paris, qui relève davantage des communes que de la CODIM. »

Si les frais de mission pour les déplacements internationaux sont bien en lien avec l'AMP (New York, Marseille, la Réunion), l'inscription des Marquises à l'UNESCO (2 déplacements à Paris pour le Président) ou encore l'évolution du statut juridique des Marquises, la CODIM gagnerait encore à rationnaliser la composition de la délégation (ex : 1 délégation de 9 personnes pour le déplacement de 2018 à Paris pour l'évolution du statut juridique des Marquises ; 3 élus et 1 agent technique pour Marseille pour une conférence en anglais ; le Président et 1'assistant de direction pour l'ACCDOM à la Réunion…).

De même, le remboursement d'une prestation de transport privé pour un élu de Fatu Hiva à hauteur de 60 000 F CFP en 2019 plutôt que prendre la navette publique est à éviter, dès lors que les frais de transferts en transport public avec indemnités d'hébergement et de repas sont moins onéreux. Si le Président de la CODIM a précisé qu'à sa connaissance il n'a jamais été pris par la CODIM une telle prestation, la Chambre l'informe que le mandat n° 605/0219 concerne bien cette dépense.

Cet effort de rationalisation est d'autant plus nécessaire qu'à compter de 2022 la CODIM participera à hauteur de 2 MF CFP au soutien financier annuel pour les charges de fonctionnement et l'équilibre des coûts d'exploitation de la navette de sauvetage en mer.

4.1.3 L'autofinancement

De 2017 à 2020, des produits de gestion plus élevés que les charges de gestion, même si ces dernières ont tendance à augmenter (+11,7% en valeur annuelle moyenne), ont permis de dégager systématiquement un niveau satisfaisant d'EBF et de CAF brute. Cette situation est toutefois à relativiser puisqu'elle s'explique d'abord par un manque d'activités de la CODIM au regard des ressources institutionnelles consenties (DGF et contributions communales).

L'année 2021 se caractérise par contre par une explosion du niveau de charges de gestion (+ de 43% par rapport à l'année 2020) et des ratios d'EBF et de CAF brute désormais négatifs, compte tenu de dépenses de régularisation (IRCANTEC) et de nouvelles dépenses insuffisamment considérées (local à Papeete, coût de la gouvernance).

Tableau n° 28 : EBF et CAF brute, en F CFP

en F CFP	2017	2018	2019	2020	2021	*Var. annuelle moyenne*
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	0	0	0	0	0	
+ Fiscalité reversée	0	0	0	0	0	
= Fiscalité totale (nette)	0	0	0	0	0	
+ Ressources d'exploitation	0	108 382	0	0	0	
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	73 280 309	73 280 309	63 509 068	71 302 622	75 802 625	*0,8%*
+ Production immobilisée, travaux en régie	0	0	0	0	0	
= Produits de gestion (A)	**73 280 309**	**73 388 691**	**63 509 068**	**71 302 622**	**75 802 625**	***0,8%***
Charges à caractère général	11 240 803	11 978 701	13 732 783	14 086 625	19 663 446	*15,0%*
+ Charges de personnel	18 352 973	19 797 149	27 682 474	28 714 930	37 020 267	*19,2%*
+ Subventions de fonctionnement	18 250 000	23 236 922	8 125 849	9 500 000	10 393 682	*-13,1%*
+ Autres charges de gestion	5 133 727	5 551 854	4 111 576	5 327 087	15 280 694	*31,3%*
= Charges de gestion (B)	**52 977 503**	**60 564 627**	**53 652 683**	**57 628 642**	**82 358 089**	***11,7%***
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	**20 302 806**	**12 824 064**	**9 856 385**	**13 673 979**	**-6 555 464**	
en % des produits de gestion	*27,7%*	*17,5%*	*15,5%*	*19,2%*	*-8,6%*	
+/- Résultat financier	0	0	0	0	0	
dont fonds de soutien - sortie des emprunts à risques	0	0	0	0	0	
- Subventions exceptionnelles versées aux services publics industriels et commerciaux	0	0	0	0	0	
+/- Solde des opérations d'aménagements de terrains (ou +/- values de cession de stocks)	0	0	0	0	0	
+/- Autres produits et charges excep. réels	264 801	3 063 922	3 221 525	0	0	*-100,0%*
= CAF brute	**20 567 607**	**15 887 987**	**13 077 910**	**13 673 979**	**-6 555 464**	
en % des produits de gestion	*28,1%*	*21,6%*	*20,6%*	*19,2%*	*-8,6%*	

Source : ANAFI-comptes de gestion

En 2017 et 2018, des produits exceptionnels ont résulté de remboursements d'élus ou d'associations[81]. En 2019, ils comprennent notamment une recette de 430 000 F CFP correspondant à l'application de pénalité de retard à la société EGIS Structures et Environnement (dans l'exécution de l'opération 201404 - Mise en œuvre de la gestion des déchets ménagers des îles Marquises, LOT 1), et une recette de 2 791 525 F CFP correspondant au remboursement d'un trop-perçu versé en faveur de la société EGIS Structures et Environnement, durant l'exercice 2017, relative à l'opération 201606 - Etudes du plan de gestion de la commune de Nuku Hiva.

L'absence de progression des recettes face à l'augmentation des charges de gestion doit conduire la CODIM à maîtriser davantage ses charges et à développer des produits d'exploitation.

[81] En 2017, les produits exceptionnels se montent à 264 801 CFP, soit une augmentation de 100% par rapport à 2016, liée à un remboursement d'un billet international non consommé en novembre 2016 par l'élu M. KAUTAI. Les produits exceptionnels 2018 concernent des versements liés à un remboursement des dépenses non exécutées ou non réalisées de l'exercice précédent (2017) notamment le remboursement d'une subvention non consommée par le CED de Nuku Hiva à hauteur de 2 993 923 CFP et un remboursement de 70 000 F CFP du SPCPF pour un trop perçu.

4.2 Le financement des investissements

Comme dans le précédent rapport de la Chambre[82], les ressources ont été nettement supérieures aux emplois sur la période sous revue puisque le financement propre disponible (autofinancement et subventions reçues[83]) de 79 MF CFP a largement permis de couvrir la totalité des dépenses d'équipement (52 MF CFP).

Tableau n° 29 : Financement propre disponible et dépenses d'équipement, en F CFP

en F CFP	2017	2018	2019	2020	2021	*Cumul sur les années*
CAF brute	**20 567 607**	**15 887 987**	**13 077 910**	**13 673 979**	**-6 555 464**	***56 652 019***
- Annuité en capital de la dette	0	0	0	0	0	*0*
dont remboursement des emprunts obligataires exigibles in fine	0	0	0	0	0	*0*
= CAF nette ou disponible (C)	**20 567 607**	**15 887 987**	**13 077 910**	**13 673 979**	**-6 555 464**	***56 652 019***
TLE et taxe d'aménagement	0	0	0	0	0	*0*
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	0	0	0	0	0	*0*
+ Subventions d'investissement reçues hors attributions de compensation	0	0	0	2 857 039	1 926 134	*4 783 173*
+ Attributions de compensation reçues en investissement	0	0	0	0	0	*0*
+ Fonds affectés à l'équipement (amendes de police en particulier)	4 779 203	5 944 031	0	7 556 898	0	*18 280 132*
+ Produits de cession	0	0	0	0	0	*0*
+ Autres recettes	0	0	0	0	0	*0*
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	**4 779 203**	**5 944 031**	**0**	**10 413 938**	**1 926 134**	***23 063 305***
= Financement propre disponible (C+D)	**25 346 810**	**21 832 017**	**13 077 910**	**24 087 917**	**-4 629 330**	***79 715 324***
Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. tvx en régie)	*150,9%*	*345,8%*	*79,7%*	*1 630,7%*	*-39,7%*	
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	16 799 432	6 314 341	16 411 717	1 477 147	11 649 061	*52 651 697*
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature) hors attributions de compensation	404 716	0	0	0	0	*404 716*
- Subventions d'équipement versées au titre des attributions de compensation	0	0	0	0	0	*0*
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	0	0	0	0	0	*0*
- Participations et inv. financiers nets	0	0	0	0	0	*0*
+/- Variation de stocks de terrains, biens et produits	0	0	0	0	0	*0*
- Charges à répartir	0	0	0	0	0	*0*
+/- Variation autres dettes et cautionnements	0	0	0	0	0	*0*
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	**8 142 662**	**15 517 676**	**-3 333 807**	**22 610 770**	**-16 278 391**	***26 658 911***
+/- Solde des affectations d'immobilisations	0	0	0	0	0	*0*
+/- Solde des opérations pour compte de tiers	0	0	0	0	0	*0*
- Reprise sur excédents capitalisés	0	0	0	0	0	*0*
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	**8 142 662**	**15 517 676**	**-3 333 807**	**22 610 770**	**-16 278 391**	***26 658 911***
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	0	0	0	0	0	*0*
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	8 142 662	15 517 676	-3 333 807	22 610 770	-16 278 391	*26 658 911*

Source : ANAFI- comptes de gestion

[82] Le dernier rapport de la Chambre constatait que les capacités de financement n'avaient été que peu mobilisées pour le financement des investissements.

[83] Pour le financement de ses investissements, la CODIM a mobilisé des subventions publiques (DDC, FIP, CDP DETR, contrat de projet…) notamment pour les études gestion des déchets (98 969 F CFP en 2020) et réhabilitation des décharges communales (7,457 MF CFP reçues en 2020) ou l'achat de matériels informatiques (1 267 075 F CFP en 2020).

Compte tenu des problèmes juridiques liés aux modalités de délégation des compétences du Pays (cf. aménagement et développement économique) et de projets non suivis de réalisation (projet pêche, projet agriculture, ordures ménagères…), le taux d'équipement[84] de la CODIM est assez faible : 14% en moyenne de 2017 à 2021, sachant que l'Agence France Développement (AFD) recommande en principe un effort d'équipement de 30% à 50%. Des efforts d'investissement sont donc à fournir pour assoir la crédibilité de la CODIM auprès des communes et des citoyens.

Les principaux investissements ont concerné uniquement des matériels (informatiques, conteneurs, mobiliers) et des études (gestion de déchets, réhabilitation des décharges communales, étude du futur siège…).

Tableau n° 30 : Détail des opérations d'équipement de 2017 à 2021, en F CFP

		2017	2018	2019	2020	2021		cumul
		mandats	mandats	mandats	mandats	mandats		mandats
201404	gestion de déchets tahuata Fatuiv	2 820 237	1 614 324	123 711				4 558 272
201405	rehabilitation décharges communales	3 995 141	1 000 000	8 322 411				13 317 552
201606	études du plan de gestion des DE	2 534 025	2 508 600	-	274 025			5 316 650
201701	acquisition de 2 conteneurs	636 748						636 748
201702	acquisition de 500 matelas	5 335 420	23 410					5 358 830
201703	acquisition de matériels pédagogiques	404 716						404 716
201704	mobilier	1 477 860						1 477 860
201706	acquisition d'un terrain foncier	-						-
0	non individualisée		431 888	1 513 571	531 395	903 599		3 380 453
201801	acquisition d' 1 conteneur							-
201802	mobilier		378 882					378 882
201803	informatique		-					-
201804	acquisition de matériels pédagogiques		-					-
201805	acquisition d'un terrain foncier		-					-
201807	acquisition de 100 drapeaux							-
201901	acquisition de matériels informatiques				475 531	5 484 374		5 959 905
201902	acquisition de matériels pédagogiques			340 525	196 196			536 721
201903	acquisition d' 1 conteneur de 40			500 000				500 000
201904	acquisition de 500 housses			4 491 000				4 491 000
201905	étude de faisabilité du futur siège			1 120 500				1 120 500
201906	acquisition foncière					36 725		36 725
202001	gestion SP transport maritime mq sud					3 279 260		3 279 260
202002	administration électronique					1 945 103		1 945 103
202101	transfert compténce énergie commune							-
202102	construction siège CODIM							-
	TOTAL	17 204 147	5 957 104	16 411 718	1 477 147	11 649 061		52 699 177

Source : comptes administratifs

Des investissements plus importants ont été prévus en 2022 comme l'acquisition de 2 véhicules de service (chacun pour 6,345 MF CFP TTC, pour le TMII et le futur service public de l'électricité, subventionné à 80%) et la construction du futur siège de la CODIM.

[84] Taux d'équipement : dépenses d'équipement brut/RRF (exprimé en %). L'effort d'équipement d'un EPCI au regard de sa richesse est mesuré par le taux d'équipement. Plus il est élevé, plus il exprime la caractéristique d'une collectivité à maturité, c'est à dire une collectivité qui se modernise et qui favorise l'emploi direct ou indirect à travers les infrastructures.

Pour cette dernière opération, approuvée sur le principe par délibération n°08-2017 du 24 février 2017, une première étude, inachevée, avait été réalisée en 2019 (1,12 MF CFP) pour déterminer la faisabilité et définir la programmation du futur siège.[85]

La CODIM a retenu récemment le plan de financement pour des études préalables pour 6,8 MF CFP TTC (financement 80% par le FIP et 20% par la CODIM) et le recours à une AMO pour s'assurer des critères du bâtiment en qualité environnementale pour un montant de 12,4 MF CFP TTC (financement 45% AFD, ADEME 45%, CODIM 10%) [86]. Une fois cette AMO sélectionnée (appel public à la concurrence, avec clôture des offres le 10 mai 2022, une seule offre reçue a priori), la conception devrait démarrer par un concours d'architecte en vue de retenir 3 candidats pour remettre une esquisse sur la base du programme. Des indemnités entre 5,4 et 6 MF CFP sont prévues pour les candidats non retenus ayant fourni une esquisse.

Cette opération est aujourd'hui rendue possible par la cession à titre gratuit d'un terrain par la commune d'Hiva Oa (terrain valorisé 33,2 MF CFP dans l'inventaire au 1/05/2022). Bien que la Chambre entende le besoin de la CODIM de se doter de son propre siège social, si ce projet était mené à son terme, la position de cet emplacement (sur les hauteurs, dans une zone d'habitation) l'isolerait néanmoins des autres acteurs institutionnels (mairie d'Hiva Oa, centre administratif d'Hiva Oa, CPS…) au centre d'Atuona et des usagers, notamment pour permettre les paiements en espèces pour la régie du TMII. La Chambre invite la CODIM à réfléchir peut-être à des solutions mutualisées avec les autres acteurs publics, ainsi qu'au juste dimensionnement de ce siège (notamment sur le nombre de chambres prévues pour l'hébergement des élus). Ce projet ne peut être décorrélé des futurs projets d'investissement que l'intercommunalité pourrait déployer en lien avec ses compétences, d'autant plus que la CODIM n'a pas défini précisément de budget pour la construction[87].

4.3 La situation bilancielle

4.3.1 Le fonds de roulement

Même si la CODIM a mobilisé son fonds de roulement en 2019 (à hauteur de 3,3 MF CFP) et en 2021 (à hauteur de 16,2MF CFP), ce dernier, déjà important lors du dernier rapport de la Chambre, a encore continué à augmenter sur la période.

Ce fonds de roulement très élevé de 2018 à 2020 a représenté jusqu'à plus de 2 ans de charges courantes en 2020 compte tenu d'activités limitées et de résultats excédentaires.

[85] Les études étaient toutefois incomplètes puisque l'entreprise n'avait pas fourni tous les livrables attendus suite à sa cessation d'activité (il restait notamment à fournir le cout estimatif du siège, le plan de financement de la structure, le calendrier d'opération).
[86] Délibération n°25 du 4 février 2022 et n°30 du 19 février 2022.
[87] Selon le Président, afin de bénéficier des financements de la banque des territoires et de l'AFD, il s'agirait d'un projet HQE estimé entre 200 et 250 MF CFP dont 50 MF en fonds propres.

Tableau n° 31 : Fonds de roulement, en F CFP

Au 31/12 en F CFP	2017	2018	2019	2020	2021	*Var. annuelle moyenne*
Dotations, réserves et affectations	104 621 652	125 189 260	141 077 243	154 155 152	167 829 133	*12,5%*
+ Droit de l'affectant	0	0	0	0	0	
- Neutralisations des amortissements, provisions et dépréciations et régularisation en situation nette des provisions pour R&C sur emprunts à risques	0	0	0	0	0	
+/- Différences sur réalisations	0	0	0	0	0	
+/- Résultat (fonctionnement)	20 567 607	15 887 987	13 077 910	13 673 979	-6 555 464	
+ Subventions et fonds affectés à l'équipement	20 163 202	26 107 233	26 107 233	36 521 171	38 447 305	*17,5%*
dont subventions transférables hors attributions de compensation	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	
dont subventions non transférables hors attributions de compensation	*20 163 202*	*26 107 233*	*26 107 233*	*36 521 171*	*38 447 305*	*17,5%*
dont attributions de compensation reçues en investissement	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	
+ Provisions pour risques et charges	0	0	0	0	0	
dont provisions pour R&C sur emprunts	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	
= Ressources propres élargies	**145 352 461**	**167 184 480**	**180 262 387**	**204 350 303**	**199 720 974**	***8,3%***
+ Dettes financières (hors obligations)	0	0	0	0	0	
+ Emprunts obligataires remboursables in fine (à compter de 2013)	0	0	0	0	0	
+ Autres Emprunts obligataires	0	0	0	0	0	
= Ressources stables (E)	**145 352 461**	**167 184 480**	**180 262 387**	**204 350 303**	**199 720 974**	***8,3%***
Immobilisations propres nettes (hors en cours)	61 504 596	67 818 935	84 230 652	85 661 492	97 310 553	*12,2%*
dont subventions d'équipement versées hors attributions de compensation	*1 869 958*	*1 869 958*	*1 869 958*	*1 869 958*	*1 869 958*	*0,0%*
dont subventions d'équipement versées au titre des attributions de compensation	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	
dont autres immobilisations incorporelles	*34 862 690*	*39 985 614*	*49 552 235*	*49 826 260*	*53 142 245*	*11,1%*
dont immobilisations corporelles	*24 771 947*	*25 963 363*	*32 808 459*	*33 965 274*	*42 298 350*	*14,3%*
dont immobilisations financières	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	
+ Immobilisations en cours	0	0	0	46 307	46 307	
+ Encours de production et travaux stockés	0	0	0	0	0	
+ Immobilisations nettes concédées, affectées, affermées ou mises à disposition	0	0	0	0	0	
+ Immobilisations reçues au titre d'une mise à disposition ou d'une affectation	0	0	0	0	0	
+ Immobilisations sous mandats ou pour compte de tiers (hors BA, CCAS et caisse des écoles)	0	0	0	0	0	
+ Charges à répartir et primes de remboursement des obligations	0	0	0	0	0	
= Emplois immobilisés (F)	**61 504 596**	**67 818 935**	**84 230 652**	**85 707 799**	**97 356 860**	***12,2%***
= Fonds de roulement net global (E-F)	**83 847 866**	**99 365 545**	**96 031 734**	**118 642 504**	**102 364 114**	***5,1%***
en nombre de jours de charges courantes	*577,7*	*598,8*	*653,3*	*751,4*	*453,7*	

Source : ANAFI-comptes de gestion

Au 31 décembre 2021, le FDR s'élevait à 102,3 MF CFP, et représentait encore l'équivalent de 453 jours de charge courantes.

4.3.2 Le besoin en fonds de roulement

Le besoin en fonds de roulement (BFR) correspond à la différence entre l'ensemble des créances et des stocks, et les dettes à court terme (dettes fournisseurs, dettes fiscales et sociales, etc.). Une créance constatée mais non encore encaissée génère un besoin de financement.

A l'inverse, une dette non encore payée vient diminuer ce besoin de financement. Le BFR traduit le décalage entre la perception de recettes et le paiement de dépenses.

Tableau n° 32 : Besoin en fonds de roulement, en F CFP

en F CFP	2017	2018	2019	2020	2021	Moyenne
Stocks	0	0	0	0	0	*0*
+ Redevables et comptes rattachés	0	0	0	0	1 140 442	*228 088*
Dont redevables	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*
Dont créances irrécouvrables admises par le juge des comptes	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*
- Encours fournisseurs	1 930 703	3 968 424	8 692 904	3 995 128	9 008 274	*5 519 087*
Dont fournisseurs d'immobilisations	*0*	*0*	*2 156 819*	*0*	*0*	*431 364*
= Besoin en fonds de roulement de gestion	**-1 930 703**	**-3 968 424**	**-8 692 904**	**-3 995 128**	**-7 867 833**	***-5 290 998***
en nombre de jours de charges courantes	*-13,3*	*-23,9*	*-59,1*	*-25,3*	*-34,9*	
- Dettes et créances sociales	0	0	0	0	0	*0*
- Dettes et créances fiscales	0	0	0	0	0	*0*
- Autres dettes et créances sur Etat et collectivités (subventions à recevoir, opérations particulières, charges à payer)	-3 000 000	-3 000 000	-3 000 000	-3 000 000	-3 000 000	*-3 000 000*
- Autres dettes et créances	-38 609	-146 992	192 236	1 053 998	2 209 044	*653 936*
*Dont dépenses à classer ou régulariser (qui augmentent le BFR)**	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*
*Dont recettes à classer ou régulariser (qui diminuent le BFR)**	*264 801*	*264 801*	*4 500 000*	*4 704 569*	*2 497 243*	*2 446 283*
*Dont autres comptes créditeurs (dettes d'exploitation qui diminuent le BFR)**	*0*	*0*	*1 032 000*	*0*	*0*	*206 400*
*Dont autres comptes débiteurs (créances d'exploitation qui augmentent le BFR)**	*303 409*	*411 792*	*839 764*	*395 387*	*326 569*	*455 384*
*Dont compte de rattachement avec les budgets annexes***	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*
*Dont compte de rattachement avec le CCAS et la Caisse des écoles***	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*
= Besoin en fonds de roulement global	**1 107 906**	**-821 432**	**-5 885 141**	**-2 049 125**	**-7 076 877**	***-2 944 934***
en nombre de jours de charges courantes	*7,6*	*-5,0*	*-40,0*	*-13,0*	*-31,4*	

Source : ANAFI-comptes de gestion

La CODIM dégage systématiquement depuis 4 ans une ressource en fonds de roulement qui vient abonder sa trésorerie. La part croissante des encours fournisseurs met en exergue un probable problème de délai de paiement des fournisseurs qu'il convient d'améliorer.

4.3.3 La trésorerie

Avec un fonds de roulement qui augmente et un besoin en fonds de roulement négatif, la trésorerie n'a cessé d'augmenter de 2017 à 2020.

Tableau n° 33 : Trésorerie

au 31/12 en F CFP	2017	2018	2019	2020	2021	Var. annuelle moyenne
Fonds de roulement net global	83 847 866	99 365 545	96 031 734	118 642 504	102 364 114	*5,1%*
- Besoin en fonds de roulement global	1 107 906	-821 432	-5 885 141	-2 049 125	-7 076 877	
=Trésorerie nette	**82 739 960**	**100 186 977**	**101 916 875**	**120 691 629**	**109 440 991**	***7,2%***
en nombre de jours de charges courantes	*570,1*	*603,8*	*693,3*	*764,4*	*485,0*	
dont trésorerie active	*693 361*	*839 567*	*854 063*	*1 011 396*	*917 115*	*7,2%*
Dont compte de rattachement, ie trésorerie mise à disposition du BP (+) ou en provenance du BP (-)	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	
dont trésorerie passive	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	

Source : ANAFI-comptes de gestion

Au 31 décembre 2021 elle représentait encore 1 an et 4 mois de jours de charges courantes.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

De 2017 à 2020, des produits de gestion plus élevés que les charges de gestion ont permis de dégager systématiquement une capacité d'autofinancement. Cette situation est toutefois à relativiser puisqu'elle s'explique d'abord par un manque d'activités de la CODIM au regard des ressources institutionnelles consenties (DGF et contributions communales). L'année 2021 se caractérise par une augmentation très importante du niveau de charges de gestion (+ de 43% par rapport à l'année 2020) et un ratio de capacité d'autofinancement brute négatif, compte tenu de dépenses de régularisation pour les cotisations des élus (IRCANTEC) et de nouvelles dépenses insuffisamment considérées (local à Papeete, coût de la gouvernance). La Chambre attire l'attention de la CODIM sur la nécessité de maîtriser dès à présent les charges générales au moment où l'activité opérationnelle de la CODIM augmente.

Comme dans le précédent rapport, les ressources ont été nettement supérieures aux emplois sur la période sous revue puisque le financement propre disponible (autofinancement et subvention reçues) de 79 MF CFP a largement permis de couvrir les 52 MF CFP de dépenses d'équipement constituées essentiellement d'études ou de petits matériels. Même si la CODIM a mobilisé son fonds de roulement en 2019 et en 2021, ce dernier, déjà important lors du dernier rapport, a encore augmenté sur la période et a représenté jusqu'à plus de 2 ans de charges courantes en 2020.

5 LES NOUVELLES COMPETENCES EN COURS DE DEPLOIEMENT EN 2022

Ces compétences étant récentes, la Chambre ne dispose pas encore d'éléments comptables arrêtés et présente uniquement les modalités retenues. Elles devront faire l'objet d'un examen approfondi lors du prochain contrôle.

5.1 Le transport maritime intercommunal interinsulaire

5.1.1 Le fondement juridique

Si la LOPF définit une compétence de principe à la Polynésie française en matière de transport, elle réserve toutefois une compétence d'attribution aux communes par une liste des matières limitativement énumérées sur laquelle figure les transports communaux (article 43-I, 4° LOPF). A ce titre, les communes peuvent organiser des services de transport de personnes d'intérêt communal ayant pour objet la desserte de différents points de leur territoire et le cas échéant par voie de coopération intercommunale si la communauté de communes a opté pour la compétence «transport entre les iles » en soulignant que l'exercice des compétences réservées aux communes s'inscrit « dans le cadre des règles édictées par l'Etat et par la Polynésie française conformément à leurs compétences respectives».

La CODIM avait initialement choisi dans ses statuts la compétence optionnelle «transport entre les îles», limitée à « la participation à la réalisation d'un schéma de transport maritime entre les îles comprises dans le périmètre de la communauté de communes des Marquises », réalisé sur la période précédente en 2012 pour 14,4 MF CFP.

En décembre 2016, le Pays a mis à disposition de la population locale des Marquises Sud, une navette maritime, Te Ata O Hiva, basée à Hiva Oa, gérée par la flottille administrative sous le contrôle du ministère de l'équipement, la CODIM n'étant impliquée que pour la gestion des réservations. Au vu des précisions apportées par le Conseil d'Etat[88], les élus de la CODIM ont souhaité s'investir davantage dans cette compétence, au-delà du périmètre initial des statuts. Dans ce cadre, pour prendre ou non la compétence transport maritime interinsulaire, une étude d'opportunité et de faisabilité de gestion du service public de transport maritime interinsulaire aux Marquises sud a été initiée le 19 juin 2021 (4,812 M FCP TTC dont 20% à la charge de la CODIM).

Les élus ayant demandé par délibération n°1 du 27 février 2021 une modification des statuts de la CODIM pour inscrire la compétence «desserte maritime interinsulaire », l'arrêté HC 2021-11 SAIM du 25 novembre 2021 a étendu les compétences de la communauté de communes des îles Marquises à la régulation et à l'organisation du transport maritime entre les îles des communes de l'archipel des Marquises.

[88] CE n°373 484 du 26 septembre 2006 et CE avis n°396 628 du 26 février 2019.

Pour cette nouvelle mission, la CODIM a opté pour une régie sans personnalité morale qui aura pour objet exclusif la gestion du transport maritime intercommunal interinsulaire (TMIII) sur le territoire de la communauté de communes, activité organisée en la forme d'un service public industriel et commercial (SPIC).

Un conseil d'exploitation a été fixé par délibération n°24 du 24 juillet 2021. Composé de 6 élus (cf. maires de chaque commune), il n'a cependant pas encore été réuni à la date du contrôle.

5.1.2 Les enjeux financiers et comptables

Cette nouvelle activité implique la création d'un budget annexe distinct de celui de la commune, assujetti à la TVA.

5.1.2.1 L'équilibre d'exploitation

Le prestataire ayant réalisé l'étude sur les conditions d'exploitation[89] pour la période 2022-2031 a étudié 2 niveaux de service :

- un minimum : avec 2 équipages, 3 rotations au sud et 4 rotations au nord. Ce scénario ne nécessite aucune subvention d'équilibre de la part de la CODIM et des communes.

- un optimum : avec 3 équipages, 5 rotations au sud et 5 rotations au nord. Ce scénario déficitaire nécessite par contre une subvention d'équilibre (en moyenne 15 MF CFP par an à verser par les communes selon une clé de répartition calculée en fonction de la population).

[89] Cf. Rapport de synthèse budgétaire, décembre 2021.

Tableau n° 34 : Deux services possibles

	SERVICE MINIMUM	SERVICE OPTIMUM
Nombre de marins[21]	9	14
Nombre d'équipages	2	3
Nombre de rotations hebdomadaires (Sud)	3	5
Nombre de rotations hebdomadaires (Nord)	4	5
Temps de navigation[22] (Sud)	19h50	32h30
Temps de navigation[23] (Nord)	24h40	32h20
Distance hebdomadaire parcourue (Sud)	259 MN	421 MN
Distance hebdomadaire parcourue (Nord)	320 MN	419 MN
Possibilité de transporter les associations	Oui, à condition de ne pas assurer le planning de rotations habituel	Oui, sans bousculer le planning de rotations

Source : études CODIM

Dans les 2 scénarios, les 2 postes principaux de dépenses sont les charges de personnel (environ 60%) et le carburant (environ 20%) et les recettes proviennent essentiellement des conventions avec la DGEE (environ les 2/3) pour le transport scolaire.

Tableau n° 35 : Comptes d'exploitation prévisionnels pour 2022, en F CFP

	SERVICE MINIMUM	SERVICE OPTIMUM
Charges totales	151 118 000 XPF	208 126 000 XPF (soit +38 %)
Charges de personnel	81 552 000 XPF	118 167 000 XPF (soit +45 %)
Carburant	29 166 000 XPF	43 560 000 XPF (soit +49 %)
Recettes totales[27]	153 184 000 XPF	173 480 000 XPF (soit +13 %)
Résultat d'exploitation[28]	2 066 000 XPF	-34 646 000 XPF (soit -1676 %)

Source : études CODIM

Ayant opté pour le scenario « service minimum », avec des recettes supérieures aux dépenses pour l'ensemble des années d'exploitation, la CODIM a prévu que cette activité ne fasse pas l'objet d'une subvention d'équilibre du budget principal en fin d'année.

Pour être légèrement bénéficiaire en 2022 (2MF CFP), puis les années suivantes entre 10 et 22 MF CFP, l'étude escompte dans ses produits [90] la perception des recettes de la part de la DGEE à hauteur de 130 MF CFP pour les 2 bateaux, des recettes commerciales passagers et la mise en place d'un service adapté générateur de recettes commerciales (ex : la facturation d'un arrêt supplémentaire, hors créneau, sur une île, à la demande d'une association).

Les dépenses devraient être strictement limitées aux modélisations budgétaires de l'étude, à savoir, le bénéfice d'une détaxe de carburant sur la totalité des volumes achetés (soit environ 550 000 l par bateau) et des charges de personnel réduites. Sur ce dernier point, l'étude préconise les recrutements suivants : un capitaine d'armement pour l'encadrement des personnels navigants (nord et sud), 4 personnes par navire (1 capitaine, 1 second, 1 chef mécanicien et 1 matelot)[91]. La mise à disposition d'agents communaux à temps partiel assurant le rôle de docker et la gestion des réservations / encaissements dans le cadre de convention avec les communes (régisseurs communaux) est également à envisager.

La Chambre reste toutefois sceptique sur l'objectif d'équilibre en 2022 et même à court terme. Nonobstant les réserves du prestataire (*« compte tenu du nombre important de données non consolidées lors de la rédaction du rapport (montant de la détaxe de carburant[92], volume de la détaxe, déclaration d'effectif à valider par les affaires maritimes* »), les conditions actuelles de déploiement du service constatées pendant l'instruction s'écartent d'ores et déjà du scénario théorique. En effet, bien que les tarifs adoptés le 08 janvier 2022 soient conformes ou légèrement supérieurs (pour les trajets Nuku Hiva-Ua Pou, Nuku Hiva-Ua Huka, Ua Huka-Ua Pou, 500 F CFP de plus à l'aller) à ceux préconisés dans l'étude, la CODIM fait d'ores et déjà face à des dépenses non envisagées dans l'étude comme :

- le recrutement d'un matelot supplémentaire pour chaque bateau, pour des questions de sécurité et d'organisation du service en mer et garantir la continuité du service [93];

- la non prise en compte d'un personnel désigné à terre (PDAT), chargé des inspections, qui ne sauraient être confiées au capitaine d'armement de la CODIM, compte tenu de la séparation stricte des fonctions dans le cadre des processus de contrôle. La CODIM devra donc choisir entre la création d'un poste spécifique, ou recourir à un prestataire pour réaliser ponctuellement des audits (internes, intermédiaires, externes), selon une périodicité cyclique (tous les 2 ou 5 ans selon les types de contrôle). S'orientant vraisemblablement sur un prestataire, les premiers devis reçus (ex : mise en place d'un système de gestion de la sécurité informatisée, 1,6 MF CFP ; formation du personnel, 1 MF CFP, audit interne initial 650 000 F CFP…) fragiliseraient un peu plus l'équilibre de la section d'exploitation.

[90] CR CC5 2021.
[91] Par délibération du 18 septembre 2021, des recrutements spécifiques ont été effectués en début d'année 2022. 5 autres étaient en cours avec la livraison prochaine de la navette des Marquises Nord par le Pays.
[92] Actuellement en négociation avec le Pays, la réglementation actuelle ne permettant qu'une détaxe à hauteur de 10 000 litres, soit l'équivalent de 2 pleins pour la navette. Une modification de la Loi du Pays serait en cours.
[93] Cf. délibération du 4 février 2022 permettant selon la CODIM de renforcer la sécurité à bord et d'assurer un roulement autonome en fonction, des congés ou autres imprévus.

- des dépenses d'armement qui n'ont pas été prises en compte dans l'étude (ex : matériel de sécurité pour les enfants, passerelle d'accès au bateau) en partant du principe que ces matériels seraient forcément compris avec la rétrocession de la navette, ce qui n'est pas le cas.

Les 2 premiers mois d'exploitation sont également marqués par des avaries et des réparations, en raison d'un défaut de réalisation des opérations de maintenance à 3 ans et 5 ans par la flottille administrative. Si certaines seront prises en charge par le Pays suite au constat réalisé par un expert au moment de l'état des lieux, d'autres dépenses, dans l'urgence, sont financées par la CODIM pour ne pas altérer le service du transport maritime.

Les retards de livraison par le Pays pour la première navette (3 mois) et la deuxième navette (2 mois) par rapport au planning initial sont à souligner alors que les recrutements avaient été effectués par la CODIM pour assurer une continuité de service aux dates prévues. Outre du personnel payé sans réelle activité, cette situation a généré un manque de produits pour l'année 2022.

La Chambre sensibilise la CODIM sur la problématique d'un déficit d'exploitation, puisque l'hypothèse d'une subvention d'équilibre du budget principal n'est prévue dans le CGCT, sous certaines conditions, que pour les budgets annexes de l'eau, de l'assainissement et des ordures ménagères.[94]

Il conviendra de réexaminer les conditions tarifaires à l'issue d'un semestre d'exploitation pour adapter si besoin la grille tarifaire et promouvoir le service auprès de la population et des entrées touristiques afin de maximiser le potentiel des recettes.

Recommandation n° 8 : Dès 2022, après un semestre d'exploitation, réexaminer les conditions tarifaires du transport maritime intercommunal interinsulaire

En réponse à la Chambre, le Président de la CODIM a précisé qu'il suivait avec grande attention l'exploitation du service TMII et prendra les mesures nécessaires en matière de tarification aux usagers pour garantir a minima l'équilibre budgétaire. La Chambre confirme la nécessaire vigilance à avoir sur ce point.

5.1.2.2 L'intégration des bateaux au patrimoine de la régie du transport maritime intercommunal interinsulaire (TMII)

S'il ne s'agit pas d'un transfert de compétence du Pays (puisque la compétence est communale), le Pays a néanmoins accompagné la montée en puissance de cette nouvelle compétence en fournissant à la CODIM les moyens indispensables à la réalisation de cette activité : les bateaux[95].

[94] Article L2224-2 du CGCT.

[95] Depuis la sortie du PDEM en 2012, il était convenu que le Pays prenne à sa charge la construction et l'exploitation de la navette maritime sud pendant quelques années avant de la rétrocéder ultérieurement à l'intercommunalité.

Sur ce point, la Chambre relève que bien que le navire « Te Ata O Hiva » ait été reçu en toute propriété et à titre gratuit le 29 mars 2022, aucune valeur nette comptable n'a été indiquée dans l'arrêté de cession (uniquement en annexe pour 128 MF CFP TTC) rendant, selon la CODIM, impossible l'intégration au patrimoine de la régie.

De même, le navire « Kaoha tini » ne peut à ce jour être cédé à la CODIM en raison de l'absence de réforme. Navire neuf d'une valeur de 178 MF CFP TTC, le secrétariat général du Pays a précisé que le bien n'étant pas reconnu hors d'usage, il conviendrait au préalable de saisir la commission du domaine (CDD) et la commission de contrôle budgétaire et financier (CCBF) avant d'opérer toute cession. Dans l'attente, un transfert de gestion au profit de la CODIM a été proposé permettant au Pays de conserver la propriété du navire et de confier la gestion du navire à la CODIM aux fins d'exploitation.

La CODIM et le Pays sont invités à se rapprocher pour que les bateaux soient intégrés au patrimoine de la régie du transport maritime intercommunal interinsulaire (TMII) dans les meilleurs délais.

5.2 Le service public de l'électricité

5.2.1 L'accompagnement pour le renouvellement des contrats de concession

L'échéance des contrats de concession des îles de Nuku Hiva, Hiva Oa et Ua Pou, initialement prévue au 30 septembre 2020, a impulsé les travaux du Conseiller en énergie partagée de la CODIM.

Dans ce cadre, le conseiller en énergie était chargé de la consultation et du suivi de tous les marchés publics liés au renouvellement des délégations de concession, qui ont été pour l'occasion, réalisés pour l'ensemble des îles des Marquises réunies sous forme de groupement de commande.

Les travaux de renouvellement des concessions ont débuté par l'élaboration du Schéma Directeur des Energies des Îles Marquises (SDEIM) réalisé par un prestataire pour le groupement de commandes réunissant les 6 communes (leader Nuku Hiva). Ce schéma d'un montant de 16 MF CFP a fixé pour objectif de développer les énergies renouvelables à hauteur de 75% sur le territoire et de définir une stratégie énergétique en proposant des scénarios de mix énergétiques pour chaque île à l'horizon 2040.

Tableau n° 36 : Retroplanning pour le service public de l'électricité aux Marquises

Source : CODIM

En préparation des procédures de passation de contrats de délégation de service public de l'électricité (DSP), un audit des régies et des concessions a ensuite été réalisé pour toutes les communes ainsi qu'un inventaire contradictoire des biens de concession et de contrôle d'indemnité pour les communes en fin de concession, toujours en groupement de commande.

Le conseiller en énergie a tenu un rôle majeur pour le renouvellement des contrats de concession puisqu'il était chargé de la consultation et du suivi des procédures de DSP (une par commune). Ainsi, 5 appels à candidature et 5 procédures de passation des contrats de DSP ont été effectués pour les communes de Nuku Hiva, Hiva Oa, Ua Pou, Tahuata et Fatu Hiva (pour rappel, la commune de Ua Huka est en concession jusqu'en 2030) sous la supervision du conseiller en énergie de la CODIM.

5.2.2 L'abandon des procédures de délégation individuelle

Les 5 procédures de DSP ont été menées parallèlement afin de pouvoir réaliser des économies dans le cadre de l'accompagnement des communes par une assistance à maîtrise d'ouvrage. Cependant, les offres proposées par les candidats n'étaient pas économiquement favorables pour toutes les communes selon la CODIM.

Si les 5 communes des Marquises souhaitaient respecter le délai initial du 1er octobre 2021 pour le renouvellement des concessions électriques, l'autorisation de prolonger les échéances des conventions des communes en fin de concession, jusqu'au 30 septembre 2022, votée par le Pays en milieu d'année 2021, a finalement motivé la CODIM et les communes à utiliser ce report d'échéance, pour étudier la possibilité d'une mutualisation de la compétence électricité au niveau d'une structure unique.[96]

Financée à 100% par l'ADEME (sur 5,65 MF CFP la CODIM ne paye que les taxes, soit 650 000 F CFP), cette étude a permis de réfléchir à l'intérêt de mutualiser dans une structure intercommunale les compétences « production et distribution publique d'électricité et développement des énergies renouvelables (ainsi que les questions d'éclairage) ». Elle a également envisagé les moyens humains, matériels et budgétaires pour ce transfert de compétences.

[96] Délibération n°07-2021 du 18 juin 2021.

Les conclusions de cette étude d'opportunité de mutualisation ont préconisé le transfert de la compétence électricité des communes vers la CODIM pour un tarif unique et avantageux sur l'ensemble de l'archipel avec la création d'un service dédié au pilotage et au suivi du contrat de DSP mutualisé de l'électricité.

Cette démarche de mutualisation conservant un objectif de 75% d'énergies renouvelables dans le mix énergétique établi par le SDEIM pour chaque île et la perspective d'une bonne qualité du service public, les 5 procédures de passation initiées ont été déclarées sans suite[97] en janvier 2022 pour motif d'intérêt général.

En attendant une nouvelle procédure de DSP mutualisée avec un contrat unique sur l'archipel à lancer prochainement, les négociations en présence de représentants de la CODIM, du Pays, et de l'Etat, les communes de Hiva Oa, Nuku Hiva et Ua Pou et la société EDT ont permis de trouver un accord pour prolonger les contrats de DSP, conformément à la réglementation en vigueur, pour une durée de 24 mois supplémentaires[98]. Ce délai de 2 ans permet à la société EDT d'avoir de la visibilité en matière de gestion courante et d'investissement, et pour les communes d'aborder avec plus de sérénité le processus de mutualisation du service public de l'électricité au sein de l'archipel des îles Marquises.

5.2.3 Les modalités du futur service public de l'électricité

Par délibération n°44 du 5 novembre 2021, le conseil communautaire avait acté une compétence « service public de l'électricité » en lieu et place des communes membres intégrant la production, le transport, les distributions de l'électricité (dont études stratégiques et planifications énergétiques, développement des énergies renouvelables), l'économie d'énergies, l'assistante technique aux communes pour l'éclairage public.

Après observations du contrôle de légalité[99] sur l'impossibilité d'acter le transfert de compétence tel que défini en novembre 2021, la CODIM a finalement limité sa compétence à la production, au transport et à la distribution de l'électricité par délibération n° 28 du 4 février 2022. Les communes membres disposent désormais de 3 mois, à compter de la notification par la CODIM, pour approuver ou non ce transfert (toujours en cours au moment de l'instruction).

[97] Les procédures ont été menées jusqu'à la négociation avec les candidats.

[98] Pour les autres communes, Tahuata et Fatu Hiva gèrent leur électricité en régie communale et Ua Huka fonctionne également en DSP avec EDT jusqu'en 2030.

[99] SAIM/101452/CL du 25 janvier 2022 : « d'une part, la promotion des énergies renouvelables et les économies d'énergie ne s'inscrivent pas dans les compétences communales et ne peuvent donc être transférées par les communes. D'autre part, l'assistance technique à l'éclairage public est un accessoire de la voierie communale, qui peut difficilement être raccrochée au service public de l'électricité. »

La commission interne des DSP réunie le 23 févier 2022 ayant émis un avis favorable, les représentants des communes marquisiennes se sont accordés sur une date de prise effective des compétences au 1er janvier 2023, et une reprise de la distribution de l'électricité par l'unique délégataire au 1er janvier 2024. La CODIM et les communes marquisiennes devront donc boucler leur appel d'offres "mutualisé" d'ici la fin 2023 (un seul appel d'offres) dans le cadre d'un retroplanning serré. Dans cette optique, la commune de Ua Huka (dont le contrat avec EDT court jusqu'en 2030) et la CODIM travaillent actuellement sur le rachat de son contrat de concession afin de pouvoir intégrer la commune dans cette démarche de mutualisation et de transition énergétique.

Cette nouvelle compétence nécessitera la création d'un budget annexe au budget principal basé sur l'instruction M4 s'agissant d'un service public industriel assujetti à la TVA, et un besoin en personnel de 3,15 ETP selon l'étude pour réaliser différentes prestations (suivi du contrat du délégataire ; relation avec le délégataire ; assistance technique aux communes; relation avec usagers ; lien entre l'intercommunalité et les communes ; préparation budgétaire et suivi financier…).

Le choix de transférer la compétence à la CODIM, plutôt que de créer une nouvelle structure intercommunale ayant exactement le même périmètre que celui de la CODIM, permet indéniablement d'éviter les coûts liés à l'existence d'une nouvelle structure et de renforcer les économies d'échelle.

5.3 De nouveaux domaines à investir

5.3.1 L'organisation pérenne des événements d'intérêt communautaire

Compte tenu de l'exemple réussi d'assistance dans le domaine de la maîtrise de l'énergie, la CODIM est invitée à développer de nouveaux pôles d'expertises au profit de l'ensemble des communes.

En raison du caractère supra communal du festival des Marquises (Matava'a) puisque ce dernier est organisé tous les 2 ans, sur une île différente de l'archipel, et des problèmes identifiés depuis de nombreuses années avec la création d'associations éphémères sur chaque île, une réflexion amorcée en 2020 par la CODIM pour une organisation pérenne de ces événements est à finaliser.

Une assistance juridique/administrative/technique de la CODIM pour aboutir à la création d'un COMOTHE (Comité Organisateur du Matava'a O Te Henua Enana) unique de gestion du Matava'a permettrait de répondre aux problématiques de gestion récurrentes rencontrées par les principaux acteurs (organisateurs, partenaires, financeurs et participants), à savoir :

- les difficultés de création administrative d'un nouveau COMOTHE (délais de création d'une association et d'ouverture d'un compte ; disponibilité d'un fonds de roulement ; transmission des reliquats aux COMOTHE suivants ; délais de versement des subventions).

- le manque de pérennité des compétences du comité organisateur (formation du personnel de l'association en matière de gestion administrative et financière d'une association, ainsi qu'à l'organisation évènementielle d'envergure, capitalisation des précédents festivals)

- améliorer la gouvernance du COMOTHE qui implique une diversité d'acteurs (communes, associations locales, rôle de consultant culturel de l'association Motuhaka avec qui les relations avec le COMOTHE ne sont pas clairement définies)

Ainsi, pour gagner en performance organisationnelle, faciliter la production et la qualité des documents comptables, fortement hétérogènes selon les associations des îles organisatrices, ou encore éviter la non restitution du boni de dissolution (cf. rapport CTC 2021 Ua Pou), la Chambre invite la CODIM à se saisir pleinement de cette question, en lien avec les différents acteurs afin de faire évoluer le système actuel. Une telle initiative permettrait de sécuriser et pérenniser un événement manifestement d'intérêt communautaire.

5.3.2 OPUA, un nouvel acteur pour accompagner le déploiement des compétences d'aménagement de l'espace et d'actions de développement économique ?

L'agence d'aménagement et de développement durable des territoires et de Polynésie française (OPUA) est une association créée suite à la mise en application du Schéma d'Aménagement Général de la Polynésie française (SAGE) initié en 2017 par le Pays et adopté définitivement le 24 août 2020. Cette structure d'ingénierie partenariale au service des territoires polynésiens a pour objectif d'accroître la cohérence des actions menées par les communes, le Pays et l'Etat, en accompagnant ses membres dans la réalisation d'aménagements structurants et la réalisation de grands projets. Elle est aussi la 50ème agence d'urbanisme du réseau de la Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme (FNAU).

Travaillant sur la mise en œuvre du SAGE et des schémas d'archipel[100], l'agence élabore aussi chaque année un programme des activités de conseil et d'expertise précisant l'ensemble des missions qui seront menées. Dans ce cadre, la CODIM a décidé en 2020 de participer à la création de l'agence (OPUA) pour bénéficier de la réalisation d'études et de la recherche de financement pour ses investissements à réaliser. L'adhésion annuelle s'élève à 50 F CFP par habitant, soit environ 500 000 F CFP/an.

En 2022, la CODIM a déjà planifié 6,6 MF CPF d'investissement auprès d'OPUA pour différents projets définis dans le cadre d'une convention annuelle (observatoire des mobilités, observatoire de l'habitat, base de données ouverte, contrat de développement de l'archipel des Marquises, accompagnement au passage pré opérationnel des orientations des PGA.)

Si un tel appui contribuera nécessairement à l'émergence de nouvelles réflexions au sein de la CODIM, la difficulté demeure quant à la mise en œuvre concrète des projets entre les compétences du Pays, des communes et de la CODIM. La Chambre ne peut qu'à nouveau inviter la CODIM, comme en 2017, à négocier avec la collectivité de la Polynésie française un nouveau périmètre d'activité et de nouveaux financements dans le cadre d'une LP à finaliser.

[100] Le schéma d'archipel est un document stratégique et incitatif du Pays destiné à spatialiser les orientations de développement et d'aménagement.

En réponse à la Chambre le président de l'agence OPUA a précisé que le SAGE prévoyait dans son volet gouvernance la nécessité de faciliter la mise en œuvre des orientations des schémas des archipels par l'élaboration de contrat de développement à une échelle pertinente, celle de l'intercommunalité paraissant la plus appropriée. La finalisation d'un contrat de développement pourrait également amener de nouvelles réflexions, selon son président, sur la répartition des compétences entre chacune des collectivités pour faciliter au mieux la mise en œuvre des projets.

Au-delà d'une évolution des compétences qu'appellent les élus marquisiens et qui relève d'une décision politique, la Chambre rappelle que l'utilisation des compétences déjà offertes aux communautés de communes (compétences optionnelles et complémentaires notamment) aurait été un préalable déjà pertinent.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Les nouvelles compétences en cours de déploiement en 2022, comme le transport maritime intercommunal interinsulaire (TMII) et la mise en place d'un service de l'énergie mutualisé constituent un tournant important pour la CODIM pour asseoir sa crédibilité. Bien que ces 2 activités ne puissent pas faire l'objet d'une analyse comptable, des points de vigilance sont d'ores et déjà identifiés.

Pour le TMII, l'atteinte à l'équilibre en 2022 et même à court terme, apparaît difficile compte tenu des conditions actuelles de déploiement du service (recrutement de personnel supplémentaire, dépenses de maintenance et de réparations sous estimées) s'écartant déjà du scénario prévisionnel. Il conviendra de réexaminer les conditions tarifaires à l'issue d'un semestre d'exploitation pour augmenter, le cas échéant, les produits d'exploitation.

Pour la création d'un service dédié au pilotage et au suivi d'un contrat de délégation du service public de l'électricité mutualisé, les communes marquisiennes devront boucler leur appel d'offres "mutualisé" d'ici la fin 2023 (un seul appel d'offres) selon un rétroplanning serré.

La CODIM est invitée à développer de nouveaux pôles d'expertises pour favoriser notamment le développement d'une organisation pérenne du COMOTHE (festival) dans le cadre d'une association permanente à créer par les différents protagonistes associatifs.

Un nouveau périmètre d'activité et de nouveaux financements dans le cadre d'une Loi du Pays à finaliser sont toujours à obtenir auprès de la collectivité de la Polynésie française.

ANNEXE

Annexe n° 1. Glossaire 79

Annexe n° 1. Glossaire

ADEME	Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
AFD	Agence Française de Développement
AME	Aire marine éducative
AMG	Aire marine gérée
AMO	Assistance maîtrise d'ouvrage
AMP	Aire marine protégée
AP / CP	Autorisation de programme et crédits de paiement
APF	Assemblée de la Polynésie française
BP / BS	Budget principal / Budget supplémentaire
CAF	Capacité d'autofinancement brute
CAO	Commission d'appel d'offre
CCBF	Commission de contrôle budgétaire et financier
CCP	Compte chèques postaux
CCTP	Cahier des charges techniques particulières
CDSP	Commission délégation de service public
CED	Centre d'éducation au développement
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CMP	Code des marchés publics
CNBFPM	Comité National des Biens français au Patrimoine Mondial
COMOTHE	Comité Organisateur du Matavaa O Te Henua Enana
CPEI	Comité du patrimoine ethnologique et immatériel
CPS	Caisse de prévoyance sociale
CR	Compte-rendu
CTC	Chambre territoriale des comptes
DCE	Dossier de consultation entreprise
DGEE	Direction générale de l'éducation et des enseignements

DGF	Dotation globale de fonctionnement
DGS	Directeur/trice des services
DOB	Débat d'orientation budgétaire
DRF/RRF	Dépenses/Recettes réélees de fonctionnement
DSP	Délégation de service public
DUERP	Document unique d'évaluation des risques professionnels
EBF	Excédent brut de fonctionnement
EDT	Electricité de Tahiti
EPCI	Etablissements publics de coopération intercommunale
ETP	Equivalent temps plein
FDR/BFR	Fonds de roulement-Besoin en fonds de roulement
FIP	Fonds Intercommunal de Péréquation
HATPV	Haute Autorité pour la transparence de la vie publique
HC	Haut-commissariat
HQE	Haute qualité environnementale
HT	Hors taxes
ISPF	Institut de la statistique de la Polynésie française
LOPF	Loi organique de la Polynésie française
RAR	Restes à réaliser
RPAO	Règlement public d'appel d'offres (RPAO)
SPCPF	Syndicat pour la Promotion des Communes de Polynésie Française (SPCPF)
SEMOP	Société d'économie mixte à opération unique
STMII	Service de transport maritime intercommunal interinsulaire
TAOH	Te Ata O Hiva
TIVAA	Trésorerie des îles du vent, des Australes et des archipels
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
VP	Vice-président

VUE	Valeur universelle exceptionnelle
ZEE	Zone économique exclusive

Chambre territoriale des comptes de la Polynésie française

BP 331 - 98713 PAPEETE TAHITI
Téléphone : 40 50 97 10
Télécopie : 40 50 97 19

polynesiefrancaise@crtc.ccomptes.fr

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