



Commission consultative d'évaluation des charges des communes

Secrétariat de la commission assurée par la
Direction de l'ingénierie publique et des affaires communales
Pôle juridique et financier
Bureau des finances communales
Dossier suivi par M. Christophe HURAUULT
Tél : 50 60 70

N° HC 556 /DIPAC/PJF/BFC

Papeete, le 28 JUIL. 2009

COMPTE RENDU DE LA COMMISSION DU 23 JUIN 2009

réunie dans la salle des archipels du haut-commissariat de la République en Polynésie française

Etaient présents:

Les membres à voix délibérative :

- M. Jacques BASSET, président de la chambre territoriale de comptes de la Polynésie française, président de la commission consultative d'évaluation des charges des communes ;

Les représentants de l'Etat :

- M. Eric SPITZ, secrétaire général du haut-commissariat ;
- M. Dominique ŒUF, fondé de pouvoirs, représentant le Trésorier-payeur général ;
- M. Ghyslain CHATEL, chef des subdivisions administratives des îles du Vent et des îles Sous-Le-Vent ;
- M. Laurent CHRISTILLE, adjoint administratif, représentant le chef de la subdivision administrative des îles Tuamotu Gambier ;
- Mlle Temoea URIMA, adjointe administrative, représentant le chef de la subdivision administrative des îles Australes ;
- M. Nicolas MOUY, directeur de l'ingénierie publique et des affaires communales.

Les représentants de la Polynésie française :

- M. Antony GEROS, vice-président de la Polynésie française, représentant le président de la Polynésie française ;
- M. Georges PUCHON, ministre de l'économie et des finances

Les représentants de l'Assemblée de la Polynésie française :

- M. Temauri FOSTER, représentant à l'Assemblée de la Polynésie française ;
- Mme Tarita SINJOUX, représentante à l'Assemblée de la Polynésie française ;

Les représentants des communes :

- M. Antonio PEREZ, adjoint au maire de la commune de MAHINA ;
- M. Philip SCHYLE, maire de la commune de ARUE ;
- M. Cyril TETUANUI , maire de la commune de TUMARAA ;
- M. Gaston TONG-SANG, maire de la commune de BORA-BORA ;
- M. Ronald TUMAHAI, maire de la commune de PUNAAUIA ;

Le secrétariat de la commission :

- Mme Jacqueline BAMBRIDGE-PILET, responsable des dotations de fonctionnement au sein du bureau des finances communales ;
- Mme Sylvie MARA, responsable des subventions d'investissement aux communes et de la CCEC au sein du bureau des finances communales ;
- M. Christophe HURAUULT, directeur adjoint de l'ingénierie publique et des affaires communales.

Assistaient également à la réunion :

- Mme Virginie DELISEE-PIZZO, chargée de mission, Agence française de Développement ;
- Mme Marie-Laure DENIS, déléguée au développement des communes, Polynésie française ;
- Mme Tiare DEROCK, conseillère technique, cabinet du vice-président de la Polynésie française ;
- Mme Anne-Marie GUIGUEN, chef du centre de documentation et d'information des communes, direction de l'ingénierie publique et des affaires communales, haut-commissariat ;
- M. Georges HANDERSON, ministre de l'environnement de la Polynésie française ;
- Mme Sophie LUBET, conseillère technique, cabinet du ministre de l'économie et des finances de la Polynésie française ;
- M. Bertrand RAVENEAU, chef du bureau juridique des communes, direction de l'ingénierie publique et des affaires communales, haut-commissariat ;
- Mme Augustine SHAN SEI FAN, directrice de cabinet du ministre de l'environnement de la Polynésie française ;
- M. Willy TETUANI, directeur de l'environnement, Polynésie française.



M. Jacques BASSET, président de la commission, ouvre la réunion à 9 heures 15 après avoir constaté que le quorum est atteint.

Il remercie de leur présence l'ensemble des participants puis soumet au vote le procès-verbal de la réunion du 13 janvier 2009 et le règlement intérieur de la commission. Ils sont approuvés à l'unanimité.

M. Jacques BASSET rappelle que le programme de travail de la commission tel qu'adopté lors de la réunion du 13 janvier 2009 prévoit que, compte tenu des échéances fixées par le CGCT, la CCEC va en premier lieu s'attacher à l'étude des coûts des compétences des communes en matière de collecte et de traitement des déchets, d'adduction d'eau potable et d'assainissement. Il précise que la commission a également souhaité qu'une étude sur le coût des cantines scolaires soit effectuée.

1- L'EVALUATION DES CHARGES D'INVESTISSEMENT EN MATIERE ENVIRONNEMENTALE

M. Jacques BASSET indique que les données relatives aux investissements à conduire pour mettre en œuvre les compétences environnementales des communes ont été actualisées.

M. Nicolas MOUY présente les conclusions de l'étude (*cf. annexe 1*) qui a permis d'actualiser les estimations qu'avait faites le groupe de travail tripartite (Etat/Polynésie Française/communes) en amont de l'établissement de la CCEC. Il précise cependant qu'il s'agit d'un travail prospectif qui, au regard de l'absence de données disponibles pour chaque commune et de plan d'investissement à long terme, reste incomplet et devra être périodiquement actualisé et affiné en fonction des résultats des études à venir et notamment de l'adoption des schémas directeurs d'eau potable et des politiques sectorielles du pays. Il souligne que les chiffres avancés ne doivent être considérés que comme des ordres de grandeur.

Concernant les investissements à réaliser dans le domaine de l'eau potable, M. Nicolas MOUY indique que le travail s'est notamment appuyé sur les schémas directeurs lorsqu'ils existaient, ou sur les projets des différentes communes. Le montant des travaux ainsi estimés (production d'eau potable, mise en œuvre de nouvelles ressources, distribution) s'élève à environ 13 milliards pour les 5 prochaines années, soit environ 2 à 3 milliards F CFP par an sur cette période.

Les investissements en matière d'assainissement pourraient être compris entre 72 et 100 milliards F CFP pour les 15 prochaines années, dont environ 50 milliards F CFP pour l'agglomération de Papeete, les villes secondaires de Polynésie Française devant être équipées de système d'assainissement collectif pour les zones suffisamment denses et les autres secteurs d'habitat de dispositifs d'assainissement non-collectif.

La situation de la gestion des déchets fait ressortir de forts contrastes entre les îles éloignées et l'île de Tahiti, les premières ne disposant généralement pas d'équipements, les secondes devant compléter ceux existant. Les investissements sont évalués à 6 milliards F CFP pour chaque de ces catégories de communes pour les 15 prochaines années, soit environ 0,8 milliard F CFP par an.

En conclusion, M. Nicolas MOUY indique qu'au total, pour ces 3 services publics municipaux (eau, assainissement, déchets), les communes doivent faire face à des dépenses exceptionnelles d'investissement pour établir ces services qui sont compris en moyenne annuelle par les communes entre 7,5 et 10,5 milliards de francs, au moins sur les 5 à 10 prochaines années.

M. Dominique ŒUF demande si ces estimations ont fait l'objet d'évaluations externes aux services de l'Etat ou de la Polynésie française.

M. Nicolas MOUY lui répond que les données sont issues pour les secteurs de l'eau et des déchets des schémas directeurs et des appels d'offres, alors que pour l'assainissement, les informations ont un caractère plus prospectif et sont donc moins précises.

M. Georges PUCHON souhaite savoir si les estimations des montants des investissements en matière de gestion des déchets intègrent les archipels et la prise en charge de l'amortissement.

M. Nicolas MOUY précise que les données qu'il a présentées n'incluent pas les coûts d'exploitation et concernent pour environ la moitié l'île de Tahiti et pour le reste les autres îles.

M. Willy TETUANI souligne que le ministère de l'environnement travaille actuellement sur la définition de sa future politique sectorielle dans le domaine des déchets et a pour souci de veiller à la réduction de coûts d'investissement en dimensionnant de manière adaptée les centres d'enfouissement et de recyclage des déchets.

M. Gaston TONG-SANG indique être en attente des moyens dont vont disposer les communes pour réaliser ces équipements, sachant que les chiffres approximatifs présentés vont progressivement s'affiner avec l'élaboration des schémas directeurs. Il s'interroge sur les futurs prix des services pour les usagers en rappelant l'obligation d'équilibre qui s'impose aux services publics industriels et commerciaux. Il souhaite également que les communes des îles éloignées puissent être traitées à égalité avec les communes de l'île de Tahiti en prenant en charge le surcoût dû à l'éloignement pour le traitement des déchets. Enfin, il souhaite savoir si les estimations ont tenu compte du coût du foncier.

M. Nicolas MOUY répond que le foncier n'est pas intégré dans les projections mais qu'une grande partie des projets en matière d'eau et d'assainissement pourra être réalisée le long des voiries alors que ceux en matière de déchets nécessiteront des assises foncières plus importantes pour lesquels des solutions pourront certainement être trouvées par le biais des domaines publics.

M. Dominique ŒUF observe qu'il est nécessaire d'intégrer les coûts d'amortissement des installations et des équipements ainsi que ceux relatifs au mode de gestion qui sera choisi.

M. Gaston TONG-SANG s'interroge sur la compatibilité des estimations présentées et de leur durée de mise en œuvre avec les dates butoir pour la mise en place des services prévues par le code général des collectivités territoriales en soulignant que le code de la santé publique prévoit pour sa part une date plus avancée que le CGCT pour l'eau potable. Il indique que le législateur pourrait être sensibilisé à la difficulté de respecter les échéances qu'il a fixées dans le CGCT. En outre, il indique que les communes ne disposent pas des compétences humaines pour gérer leurs compétences environnementales.

M. Nicolas MOUY précise que les estimations financières ont été conduites de telle sorte que les équipements et installations puissent être réalisés compte tenu des capacités techniques disponibles. Il estime qu'en matière de déchets, le délai du 31 décembre 2011 fixé par le CGCT ne pourra probablement pas coïncider avec une mise en œuvre générale conforme à la réglementation de système de traitement des déchets. Mais ce délai devrait pouvoir être tenu pour la plus grande part des déchets, les difficultés se concentrant essentiellement dans les communes situées en dehors de Tahiti. Concernant l'assainissement, les projections s'inscrivent dans le calendrier et la majorité des communes urbaines devraient avoir un système en place en 2020 sur au moins une partie de leur territoire. En matière d'eau potable, le calendrier du CGCT devrait pouvoir être respecté dans la majeure partie des communes.

M. Jacques BASSET propose que la commission fasse le constat de la nécessaire harmonisation des délais fixés par les différentes réglementations. M. Philip SCHYLE et M. Gaston TONG-SANG soulignent l'importance de cette question en raison de la possible mise en cause de la responsabilité pénale des élus du fait de l'absence de mise en place des services dans leurs communes alors que les compétences concernées n'ont pas fait l'objet de transferts de moyens financiers.

M. Antony GEROS indique que le ministre de la santé va étudier la marge de manœuvre dont il dispose pour harmoniser les dates du ressort de la Polynésie française avec celles du CGCT et met en exergue la difficulté des communes à mettre en place les compétences dans les délais impartis.

M. Eric SPITZ rappelle que les investissements sont subventionnés à hauteur de 89 % par le contrat de projets et que le fonctionnement doit être pris en charge de manière substantielle par les usagers d'autant qu'il s'agira de services supplémentaires qui leurs seront proposés. Il souligne également les actuelles difficultés à consommer les crédits disponibles et que la priorité actuelle lui semble être d'augmenter les engagements et les liquidations en renforçant les capacités d'ingénierie et la performance des mécanismes administratifs internes et cite à cet égard les synergies à conforter entre les services en charge de l'urbanisme et ceux de l'environnement.

M. Georges HANDERSON indique le coût de fonctionnement du traitement des déchets des communes de l'île de Tahiti est actuellement soutenu à 25% par le FIP et à 50% par le pays. Il souligne que les projets de traitement proposés par les maires sont souvent surdimensionnés et inadaptés techniquement à leurs communes, ce qui motive la prochaine présentation de la politique sectorielle du pays en la matière. Le montant des investissements à effectuer dans le domaine des déchets, soit 12 milliards F CFP sur 15 ans, lui semble raisonnable. Dans le domaine de l'eau, une politique sectorielle est également en cours d'étude.

M. Georges PUCHON observe que les compétences du pays en matière de services publics environnementaux doivent être clarifiées et qu'une concertation interne au gouvernement sur le sujet lui paraît nécessaire.

M. Jacques BASSET indique que la Polynésie française est compétente en matière de définition des normes applicables aux services publics environnementaux et qu'il ne rentre pas dans les attributions des communes d'élaborer un schéma d'ensemble.

M. Antony GEROS rappelle que la Polynésie française s'est immiscée dans les compétences des communes pour des raisons de carence, notamment en ce qui concerne le traitement des déchets mais que le CGCT crée désormais une obligation à la charge des communes, ce qui nécessite qu'un raisonnement pragmatique soit conduit afin de soutenir les communes. Il met en exergue les difficultés des communes pour assurer le fonctionnement de ces services en l'absence de transferts de moyens alors que la responsabilité des maires peut être mise en cause, notamment pour défaut d'amortissement des installations.

2- LA PRESENTATION PAR L'AGENCE FRANÇAISE DE DEVELOPPEMENT DE SES ETUDES SUR LES SERVICES D'EAU POTABLE

Mme Virginie DELISEE-PIZZO présente deux études commandées par l'AFD, la première consacrée aux déterminants de la demande de la volonté de payer l'eau et sur son acceptation par les usagers, et la seconde sur le coût du non-assainissement en Polynésie française.

La première étude réalisée par M. Gilles ROGER en 2008 avait pour objet de répondre aux interrogations sur la capacité financière et sur la volonté des ménages polynésiens à payer l'eau du robinet en mettant en exergue leurs exigences et leurs attentes.

Concernant les besoins en eau, l'étude fait ressortir le fait que dans la plupart des communes étudiées, les quantités d'eau produites sont très élevées par rapport aux références internationales (de 1000 à 1900 litres par jour par habitant, contre 100 à 200 litres habituellement).

Les schémas directeurs surestiment les demandes, ce qui représente un danger pour les finances communales, sur le niveau du tarif à l'utilisateur et en matière de protection de la ressource. Les pertes et le gaspillage sont énormes et la production pourrait être réduite sans porter préjudice à la consommation finale des ménages. Sauf dans les communes où la facturation est appliquée, il n'existe pas de limitation à la consommation ni par l'utilisateur ni par la commune. En outre, les usagers peuvent consommer sans payer leur facture, aucune mesure coercitive n'étant généralement mise en place. Dans ces conditions, les consommations les plus élevées se rencontrent dans les communes où il n'y a pas de compteurs ou lorsqu'ils ne sont pas relevés et que des tarifs forfaitaires très bas sont appliqués. Les consommations les plus basses se trouvent dans les communes où il y a des compteurs et un tarif de l'eau dissuasif, sous réserve qu'une politique de recouvrement efficace soit mise en place pour lutter contre les impayés.

La capacité des ménages à payer l'eau a été étudiée dans l'objectif de dégager les possibilités financières réelles des ménages à partir de leurs revenus disponibles. Ainsi, la part du coût de l'eau dans le budget domestique doit être au plus de 3% des revenus disponibles selon les références internationales, ce taux étant, à titre d'exemple, de 1,2% en métropole pour à la fois l'eau et l'assainissement. En Polynésie française, la capacité à payer a été évaluée à 1% du revenu disponible. Pour un ménage bénéficiant d'un seul revenu au salaire minimum de 145 000 F CFP, cela représente donc un montant susceptible d'être consacré aux dépenses pour l'eau de 1 450 F CFP par mois. L'étude a fait ressortir que la part du revenu consacré aujourd'hui à l'eau est faible par rapport à d'autres services (électricité, ordures ménagères, téléphone portable). L'étude montre qu'il existe des marges substantielles d'augmentation des tarifs de l'eau. Au final, les ménages disposeraient de la capacité à payer l'eau du robinet sous réserve que les tarifs soient raisonnables. Pour autant, des politiques sociales devront être mises en place pour soutenir les ménages les plus défavorisés disposant de faibles revenus.

La volonté des ménages à payer l'eau existe, même à un niveau de prix plus élevé qu'actuellement et les usagers considèrent comme normal le recours à des mesures coercitives en cas d'impayés.

D'une manière générale, l'étude fait ressortir que les usagers attendent un service de qualité (potabilité à 100%, absence de coupures, débit et pression satisfaisants), qu'ils sont prêts à payer pour une eau de qualité en réorientant certaines dépenses du budget familial. Il ressort également de l'étude que les usagers ont les moyens de payer l'eau à un niveau plus élevé qu'actuellement, ce qu'ils acceptent, agréant aussi des mesures coercitives en cas de défaut de paiement.

La seconde étude qui portait sur le coût du non assainissement en Polynésie française visait à dégager les impacts d'un assainissement déficient des eaux usées. Ces impacts portent sur l'économie productive (industrie touristique, pêche, alimentation en eau), sur la qualité de vie de la population résidente (santé publique, bien-être de la population, aménagement urbain), et sur le patrimoine environnemental au travers de la préservation des lagons et récifs.

Le non assainissement des eaux usées entraîne sur le milieu récifo-lagunaire une fragilisation des récifs coralliens, une eutrophisation des lagons (prolifération de végétaux marins macro et microscopiques, d'algues microscopiques) et constitue une réelle menace à long terme.

Les impacts du non assainissement sur l'économie productive concernent en premier lieu le tourisme pour lequel ils constituent une menace élevée, la pollution et les nuisances faites à l'environnement étant l'un des principaux motifs d'insatisfaction des touristes. Cette menace a pour effet de dégrader l'image générale de la Polynésie française et est déjà signalée dans certains guides touristiques. La pêche est également susceptible d'être impactée avec une pollution du poisson pêché dans les lagons. Enfin, la production d'eau potable dans les atolls est également touchée, la carence en eau potable étant accentuée par la pollution des lentilles d'eau douce.

L'étude fixe à 3,9 milliards F CFP par an la valeur indicative du coût économique du non assainissement des eaux usées (2 050 milliards F CFP pour le tourisme, 970 milliards F CFP pour la santé publique, 622 milliards F CFP pour le bien être de la population, 130 milliards F CFP pour la préservation du patrimoine et 90 milliards F CFP pour l'eau potable).

M. Jacques BASSET trouve les conclusions de ces études encourageantes pour la mise en œuvre des services publics.

M. Antonio PEREZ prône la mise en place de mesures coercitives envers les usagers ne réglant pas leurs factures d'eau et indique que la commune de MAHINA a commencé à les appliquer en procédant à des coupures de compteurs.

M. Georges PUCHON fait part de l'expérience de la gestion de l'eau sur Papeete où le suivi régulier et les mesures prises par le prestataire a conduit à un taux d'impayés très faible. Pour assurer la prise en charge des investissements complémentaires une fois les services mis en place, il prône le recours à la gestion par le biais de concession avec l'instauration d'un fonds d'investissement alimenté par une partie des prix payés par les usagers.

Mme Virginie DELISEE-PIZZO indique que la concession n'est pas nécessairement le mode de gestion adapté à toutes les situations et qu'il convient d'être vigilant au moment du choix du mode de gestion en tenant compte notamment des programmes d'investissement à effectuer.

M. Gaston TONG SANG soutient que les usagers sont disposés à payer les factures pour le service public de l'eau à la condition que celui-ci soit de bonne qualité, que ce soit concernant la qualité de l'eau ou en matière de continuité du service.

3 - LE PROGRAMME DES TRAVAUX DE LA COMMISSION POUR L'ANNEE A VENIR

M. Jacques BASSET propose que la commission se réunisse de nouveau avant la fin de l'année 2009 afin de continuer ses travaux sur la mise en œuvre des services publics environnementaux.

M. Gaston TONG SANG s'interroge sur la conciliation entre le rythme de travail de la commission et le respect des échéances du CGCT pour l'instauration des services publics environnementaux, le rôle de la commission étant selon lui de dire aux maires dans quelles conditions financières ils doivent mettre en place ces services. Même concédé le service a un coût, ne serait ce que la masse salariale des agents chargés du contrôle du prestataire.

M. Eric SPITZ rappelle que le contrat de projets va prendre en charge la majorité des investissements pour les prochaines années. Il souligne que les communes ne sont pas seules pour assurer leurs responsabilités et que l'Etat et la Polynésie française sont prêts à les assister.

M. Georges PUCHON précise que des moyens doivent être dégagés pour soutenir les communes dans la mise en place de ces services publics, que ce soit pour l'investissement comme pour le fonctionnement.

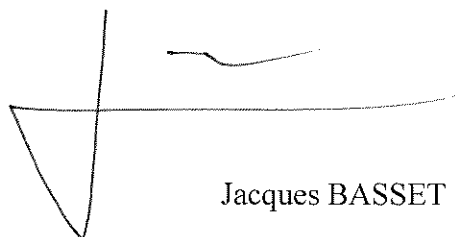
M. Jacques BASSET propose que le ministère de l'environnement de la Polynésie française présente sa politique sectorielle des déchets à la commission lors de sa prochaine réunion, M. Georges HANDERSON ayant indiqué que cette politique serait adoptée au cours de l'été. Il souhaite également qu'un point soit fait par le ministère de l'environnement à l'occasion de cette réunion sur les projets de gestion des déchets en cours dans les communes et sur leurs coûts, notamment de fonctionnement.

Il évoque également le projet d'enquête qui doit être mené dans le cadre du dispositif d'évaluation du contrat de projets et souhaite que ses conclusions soient présentées lors de la prochaine réunion de la commission si elles sont disponibles.

M. Ghyslain CHATEL propose que soit également présentée l'expertise globale menée sur la commune de MOOREA permettant de porter une appréciation sur le mode de gestion des services publics, la formation du personnel, le coût du service.

En absence d'observations supplémentaires M. Jacques BASSET invite la commission, conformément à son programme de travail, à se réunir à nouveau au cours du mois d'octobre 2009 à une date restant à déterminer et lève à la séance à 12H40.

Le président de la commission consultative
d'évaluation des charges des communes,

A handwritten signature in black ink, consisting of a vertical line on the left, a horizontal line extending to the right, and a small flourish at the end of the horizontal line.

Jacques BASSET

Président de la chambre territoriale des comptes
de la Polynésie française,