



Vincent JOGUET et Hugo LECUÉ

# OBSERVATOIRE

des communes de Polynésie française

---

2017

L'évolution des finances communales  
du territoire, par strate de population  
et par archipel, basée sur les  
comptes administratifs de 2015



# TABLE DES MATIÈRES

<b>ÉDITO</b> .....	<b>3</b>
<b>AVANT-PROPOS MÉTHODOLOGIQUE</b> .....	<b>4</b>
<b>INTRODUCTION</b> .....	<b>5</b>
<b>SECTION DE FONCTIONNEMENT :</b>	
<b>DES MARGES DE MANŒUVRE EN DIMINUTION</b> .....	<b>6</b>
Une forte volatilité des dépenses de fonctionnement .....	6
Recettes de fonctionnement : un léger progrès de l'autonomie financière .....	8
Une épargne en baisse et structurellement faible .....	12
<b>SECTION D'INVESTISSEMENT :</b>	
<b>À LA RECHERCHE D'UN NOUVEAU MODÈLE DE DÉVELOPPEMENT</b> .....	<b>14</b>
Un recul préoccupant des dépenses d'investissement .....	14
Un mode de financement des investissements dépendant des subventions .....	16
<b>UNE SITUATION BILANCIELLE CONFORTABLE</b> .....	<b>20</b>
Des capacités d'emprunt inexploitées .....	20
Un fonds de roulement surabondant à relativiser .....	22
<b>FOCUS THÉMATIQUE : LES BUDGETS ANNEXES</b> .....	<b>23</b>
La montée en puissance des budgets annexes en Polynésie française .....	23
Les budgets annexes sont soumis à des dispositions légales spécifiques .....	24
Les avantages d'un budget annexe sincère .....	24
Un déséquilibre financier persistant .....	25
<b>CONCLUSION</b> .....	<b>28</b>
<b>Annexe 1</b> : Communes de Polynésie française .....	<b>29</b>
<b>Annexe 2</b> : Fiches synthétiques d'analyse financière par archipel .....	<b>30</b>



# ÉDITO

Les communes de Polynésie française sont engagées dans une période de transition, partant d'un modèle de développement basé sur les subventions vers une progressive autonomisation de leurs ressources financières. L'AFD accompagne ce mouvement et contribue, en octroyant des prêts bonifiés par l'Etat ou à des taux avantageux, à la réalisation des programmes communaux d'investissement.

Parallèlement à ces soutiens financiers, l'AFD appuie et conseille les élus et les équipes techniques grâce à une diversité d'actions comme l'élaboration et la restitution d'analyses financières, l'organisation de formations, le renforcement de capacités et le soutien aux syndicats intercommunaux.

Pour la quatrième année consécutive, l'Observatoire des communes de Polynésie française s'inscrit dans cette volonté d'aide à la décision des municipalités et d'information financière auprès de tous les partenaires des communes. La présente édition, plus étoffée que les précédentes, comporte un focus relatif aux budgets annexes, thème important dans cette période de structuration des services publics environnementaux.

Enfin, pour la première fois, l'ouvrage présente des données sur les communes de Nouvelle-Calédonie afin de faciliter une comparaison entre les finances locales de ces deux collectivités d'Outre-mer du Pacifique.

Thierry Paulais

Directeur de l'agence AFD de Papeete





---

# AVANT-PROPOS MÉTHODOLOGIQUE

Les données présentées dans l'observatoire se basent sur les comptes administratifs 2015 des 48 communes de Polynésie française. Ces documents budgétaires ont donc fait l'objet d'une validation des assemblées compétentes et d'un contrôle a posteriori des services de l'Etat. Pour pallier certains problèmes de rattachements d'écritures aux exercices concernés, des retraitements marginaux ont été effectués dans la saisie des comptes. Ce travail pourra expliquer le cas échéant des différences de valeur observées entre la présente édition de l'observatoire et les premiers ouvrages publiés.

## **Une vision consolidée des budgets**

L'observatoire des finances communales polynésiennes repose sur une vision consolidée des budgets communaux, c'est-à-dire une prise en compte du budget général et des budgets annexes existants. Cette approche permet d'intégrer les équilibres financiers des services publics à caractère industriel et commercial afférents aux budgets annexes, suivant les dispositions du Code général des collectivités territoriales (CGCT), voire de les isoler dans le cadre d'analyse de politiques sectorielles (financement du service de l'eau, de l'électricité, de la collecte et du traitement des déchets...). Elle permet également de neutraliser les flux existants entre budgets d'une même commune. En conséquence, les données de cet observatoire sont présentées hors subventions d'équilibre du budget général vers le budget annexe.

## **Un retraitement des travaux en régie en dépenses de fonctionnement**

L'isolement de la plupart des communes polynésiennes (hors îles du Vent) amène celles-ci à internaliser la quasi-totalité de leurs dépenses. En termes de dépenses d'équipement, afin de compenser l'absence d'entreprises locales, elles réalisent ainsi une part non négligeable de leurs travaux en régie. Cela leur permet en outre d'assurer des emplois à leur population. Plutôt que de comptabiliser les recettes d'ordre des travaux en régie comme des recettes réelles, ce qui avait été retenu pour les éditions précédentes, le choix a été fait cette année d'en retraiter les dépenses réelles de fonctionnement. Cela peut poser des difficultés de comparaison entre les précédents et le présent ouvrage. Cette modification est en cohérence avec la définition du ratio de capacité d'autofinancement établi par la Direction générale des collectivités locales (DGCL) et comporte l'avantage de lisser les tendances entre les exercices. Ce retraitement n'est pas effectué lors de l'analyse spécifique des dépenses de personnel et des charges courantes, en raison de l'impossibilité pratique de discriminer précisément les dépenses relevant des travaux en régie des autres dépenses.

## **Une nouveauté : la comparaison des communes par strate de population**

A l'instar des comparaisons entre archipels réalisés dans les précédents ouvrages, le présent observatoire intègre des comparaisons entre strates de population, afin de permettre à chaque équipe municipale de se situer par rapport aux autres communes de taille équivalente. Les strates retenues (inférieur à 1000 habitants ; entre 1000 et 3499 ; entre 3500 et 9999 ; supérieur à 10 000) permettent de constituer des groupes relativement homogènes (voir Annexe 1).

# INTRODUCTION

Les évolutions macroéconomiques ont un impact fort sur les finances communales. En 2015 et pour la deuxième année consécutive, le produit intérieur brut de la Polynésie française est en progression (+1 %). Le regain de croissance a profité aux communes de manière indirecte : la hausse de 4,5 % des droits et taxes perçus par le Pays a mécaniquement augmenté le fonds intercommunal de péréquation (FIP) qui est reversé aux communes. Cette légère reprise de l'activité a également gonflé directement les recettes de fonctionnement des communes par la perception de davantage de centimes additionnels, mais de manière toutefois différenciée selon les secteurs d'activité : le tourisme, concentré sur quelques îles, a connu une forte croissance (+9,4 % de chiffre d'affaires pour l'hôtellerie) alors que les exportations de perles, essentiellement produites sur l'archipel des Tuamotu, ont régressé (-13,5 %).

Le niveau moyen des prix a reculé de 0,4 % en 2015. Cet épisode de déflation permet aux communes de contenir plus facilement l'évolution de leurs dépenses, notamment pour celles consommatrices de carburant, dont le prix a chuté de 18,3 % sur l'année, et d'électricité (-5,3 %). Par ailleurs, les tendances des marchés financiers internationaux, fortement influencées par les politiques monétaires accommodantes de la Banque centrale européenne et de la Réserve fédérale américaine, se sont répercutées en Polynésie française. Bien que supérieurs à ceux pratiqués en métropole, les taux de marché ont été historiquement bas, facilitant pour les communes l'accès au crédit pour financer leur section d'investissement, même si peu en ont finalement profité.

Par ailleurs, à Paris, le Parlement a adopté, dans la loi de programmation des finances publiques 2014-2019, un objectif global d'évolution de la dépense locale de 2 % pour les seules dépenses de fonctionnement de l'exercice 2015. Cet objectif non contraignant, qui vaut pour l'ensemble des collectivités locales de la République, permet de situer l'effort relatif demandé aux communes polynésiennes pour la réduction du déficit public français.

Les élus polynésiens ont obtenu de repousser jusqu'à juillet 2018 la date limite d'intégration des agents communaux à la fonction publique communale, initialement fixée à juillet 2015. Cette transition peut avoir des répercussions importantes sur les charges de personnel, selon le profil moyen des agents de la commune. En mars 2015, l'obligation pour chaque commune, prévue par le Code général des collectivités territoriales, de mettre en place un système de traitement des déchets, un service de distribution d'eau potable et un service d'assainissement des eaux usées a été repoussée au 31 décembre 2024. Le bon exercice de ces compétences environnementales suppose de lourds investissements pour les communes dans les années à venir.

D'un point de vue politique et institutionnel, la stabilité a prévalu en 2015. Elle a favorisé les échanges entre l'Etat, le Pays et les élus communaux, et la consolidation des instruments financiers destinés aux communes (fonds intercommunal de péréquation et contrat de projet). Le périmètre des compétences des communes n'a pas évolué. Un an après les élections municipales, ce contexte est propice à la mise en place par les nouvelles équipes de leur programme d'actions communal. De plus, une réflexion sur la possibilité d'intégrer prochainement la compétence de développement économique, aujourd'hui dévolue au Pays, a été initiée lors du Congrès des communes d'août 2015.



# SECTION DE FONCTIONNEMENT : DES MARGES DE MANOEUVRE EN DIMINUTION

## Une forte volatilité des dépenses de fonctionnement

Les dépenses de fonctionnement ont connu un bond significatif de 7 % en 2015, accélérant ainsi la tendance observée depuis 2012 avec 3 % de taux de croissance annuelle moyen sur la période. Les dépenses de fonctionnement s'établissent en 2015 à 31,9 milliards de F CFP, dépassant largement la barre des 30 milliards de F CFP en deçà de laquelle les communes avaient contenu leurs dépenses en 2014 grâce à d'importants efforts de gestion.

La situation est toutefois contrastée au sein des communes de Polynésie française selon l'archipel d'appartenance, l'isolement et la petite taille des communes des archipels éloignés provoquant des surcoûts conséquents. Les dépenses de fonctionnement par habitant des îles Sous-le-Vent et des îles du Vent tendent à converger, ainsi que celles des îles Marquises et des îles Australes. En 2015, les dépenses de fonctionnement des communes de la subdivision des Tuamotu-Gambier ont augmenté de 5 % en raison d'une forte hausse des charges courantes.

Graphique 1 : Evolution des dépenses réelles par habitant par archipel (en FCFP)



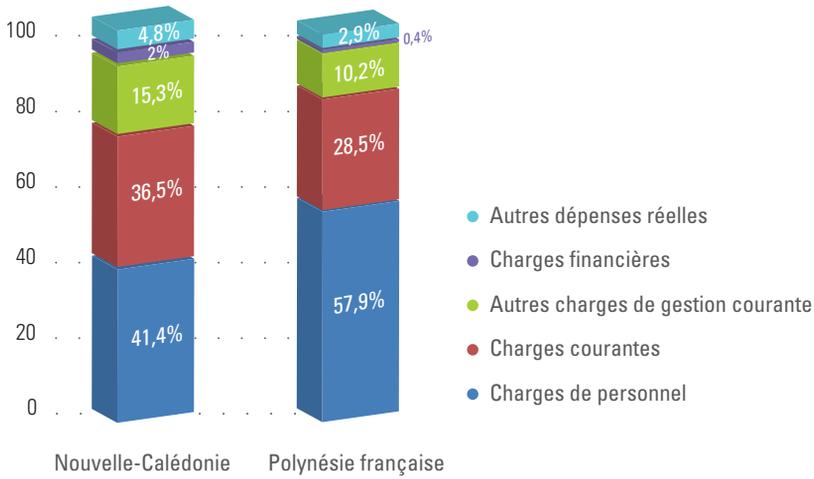
## Une évolution maîtrisée des dépenses de personnel

La composition structurelle des dépenses des communes polynésiennes ne s'est pas substantiellement transformée depuis 2012. Les charges de personnel, qui représentent environ 58 % des dépenses en 2015, demeurent prépondérantes dans les budgets communaux, notamment en comparaison avec la Nouvelle-Calédonie (43 %) et la métropole (44 %)<sup>1</sup>. Cette différence de structure s'explique principalement par un tissu d'entreprises très faible dans la plupart des îles ne permettant pas l'externalisation de certains services traditionnellement confiés aux privés. En outre, les spécificités géographiques polynésiennes compliquent la constitution d'intercommunalités ou plus simplement toute mutualisation des services publics. Enfin, l'intégration comptable des dépenses de personnel liées à l'important recours aux travaux en régie explique également en partie cette particularité.

<sup>1</sup> Observatoire des finances locales 2016, DGCL, p.17.

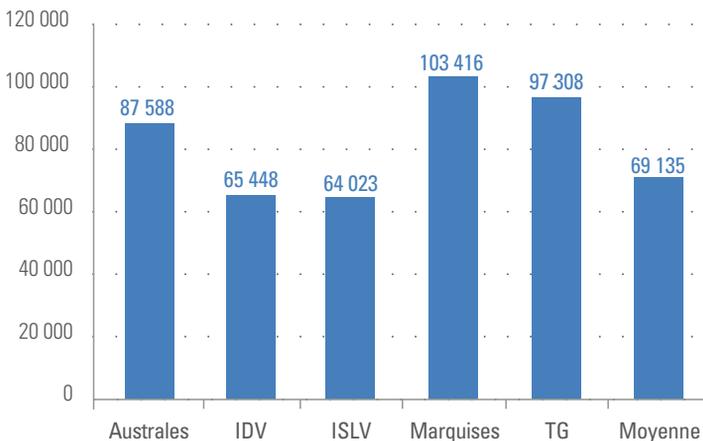


Graphique 2 : Structure des dépenses réelles de fonctionnement en 2015 (en %)



Cette particularité reflète également la persistance de certaines difficultés dans la gestion des ressources humaines. La réforme de la fonction publique communale, dont les délais d'intégration des agents communaux ont été repoussés à juillet 2018, est l'occasion dans de nombreuses communes d'une réflexion sur le contenu des fiches de poste et les compétences attendues des agents. Financièrement, les effets de cette réforme sont disparates selon l'ancienneté moyenne des agents de la commune. Sur la période 2012/2015, les charges de personnels connaissent une faible augmentation de 1 % par an, une évolution plus faible que celle naturelle du glissement vieillissement technicité (CVT) estimée à 2 % par an. Les grandes communes polynésiennes (plus de 10 000 habitants) sont celles qui ont le plus contribué à ce ralentissement, phénomène également observé en métropole. Cela témoigne d'une prise de conscience par les équipes municipales de la nécessité de revenir à des niveaux structurels de charges de personnel plus modérés. Etant donné la rigidité intrinsèque de ce type de dépense, ce réajustement ne pourra s'effectuer que sur une échéance longue.

Graphique 3 : Dépenses de personnel par habitant en 2015 par archipel (en FCFP)





## Une forte hausse des autres charges de fonctionnement

En forte baisse en 2014, les charges courantes ont fortement augmenté en 2015 (+17 %), dépassant pour la première fois depuis 2009 le seuil des 9 milliards de F CFP. Cette hausse générale concerne tous les postes de dépense, à l'exception notable des dépenses énergétiques (électricité et carburant) qui ont stagné grâce à l'évolution favorable des cours du pétrole depuis 2014. Après avoir baissé en 2014, le recours aux contrats de prestation a bondi en 2015 (+24 %), possible signe d'une volonté d'externalisation de certains services par les municipalités.

L'inertie propre aux charges des communes ne leur permet pas d'ajuster à très court-terme leur périmètre courant aux recettes perçues qui peuvent quant à elles être relativement volatiles. Ainsi, en 2014, les communes ont ajusté leurs dépenses courantes à la baisse, et en 2015 à la hausse, suivant, avec un décalage d'un exercice, l'évolution des recettes fortement perturbée sur cette période (voir infra l'encadré sur le fonds intercommunal de péréquation).

Les autres charges de gestion demeurent faibles (10 % des dépenses réelles de fonctionnement contre 15 % en Nouvelle-Calédonie en 2015) étant donné la quasi-absence de dépenses d'intervention (soutien aux associations notamment). Elles sont toutefois en constante augmentation depuis 2012 (+11 % par an en moyenne), en raison de l'adhésion accrue des communes polynésiennes aux syndicats à vocation unique ou multiple et au développement naissant de l'intercommunalité (+42 % par an en moyenne).

Corrélativement au niveau structurellement bas de l'endettement des communes polynésiennes, les charges financières demeurent marginales dans la masse des dépenses communales (inférieures à 1 %), notamment en comparaison avec les communes calédoniennes (2 %) ou métropolitaines (4,5 %).

Apparues en 2013 dans le paysage des finances communales polynésiennes, les dotations aux provisions ont bondi en 2015 pour atteindre environ 400 millions de F CFP. Ce sursaut n'est provoqué que par quelques grandes communes, mais augure d'une prise de conscience plus générale de la nécessité d'une telle politique de provisionnement, encouragée par la Direction des finances publiques. Les dotations aux provisions permettent en effet d'anticiper les risques financiers liés à l'irrecouvrabilité de certaines créances ou à des frais contentieux.

Les subventions d'équilibre versées par le budget principal aux budgets annexes, en constante augmentation depuis 2012 (+6 % par an en moyenne), sont analysées dans la partie thématique consacrée.

## Recettes de fonctionnement : un léger progrès de l'autonomie financière

### ↳ les évolutions du fonds intercommunal de péréquation

Créé en 1971, le fonds intercommunal de péréquation (FIP) est actuellement régi par la loi organique statutaire du 27 février 2004. Sa vocation est de doter les communes d'une source de financement stable et pérenne en l'absence d'une fiscalité propre suffisante.

Les ressources du FIP proviennent chaque année d'un prélèvement effectué sur les impôts, droits et taxes perçus au profit du budget général de la Polynésie française dont le taux est fixé par décret après consultation de l'Assemblée et du Conseil des ministres (appelé « quote-part », ce taux est de 17 % depuis 2006), mais aussi d'une contribution de l'Etat dont le montant est fixé, annuellement, par la loi de finances. Depuis 2011, le FIP dispose d'une ressource supplémentaire constituée par la dotation territoriale pour l'investissement des communes.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> <http://www.polynesie-francaise.pref.gouv.fr/Communes-de-Polynesie-francaise/Finances-locales/Le-fonds-intercommunal-de-perequation-FIP/Presentation-du-FIP>



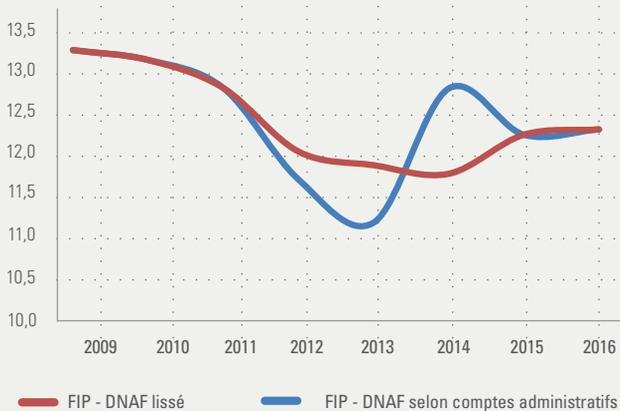
Le FIP se compose de trois dotations différentes, regroupées en deux catégories : les dotations non affectées au fonctionnement (DNAF) et à l'investissement (DNAI), et les dotations affectées à l'investissement (DAI) attribuées chaque année par le comité des finances locales après un appel à projet.

Les montants versés au titre de la DNAF ont été très volatiles entre 2012 et 2014, pour trois raisons principales :

- ▶ les produits fiscaux du Pays ont diminué du fait de la crise économique ;
- ▶ la méthode de calcul issue de la loi organique a fait l'objet d'une interprétation différente par le Gouvernement en 2012 et 2013, en défaveur des communes. Suite à un arrêt du Conseil d'Etat de novembre 2013, cette nouvelle interprétation a été annulée rétroactivement, ce qui a eu pour effet de créer une dette du Pays envers les communes de 4 milliards de F CFP. Cette dette a été progressivement apurée par un gonflement de la DNAF en 2014, 2015 et 2016 ;
- ▶ dans un certain nombre de communes, les titres de recettes d'une partie de la DNAF de 2013 n'ont été émis qu'en 2014.

Au regard de l'importance de la DNAF dans la structure des recettes des communes de Polynésie française (36 % en 2015), la présente analyse lisse la perception de cette dotation entre les exercices 2012 et 2014 afin de ne pas fausser les tendances financières, en prenant en compte l'évolution des recettes fiscales du Pays entre ces trois exercices<sup>3</sup>. Cette correction modifie par conséquent le montant total des recettes de fonctionnement et la capacité d'autofinancement sur les exercices concernés.

Graphique 4 : Comparaison entre le FIP constaté dans les écritures comptables et le FIP lissé (en milliards de F CFP)

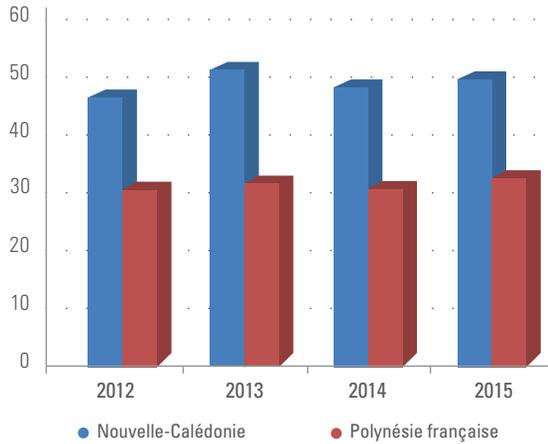


Après un exercice 2014 relativement stable, les recettes de fonctionnement des communes polynésiennes ont connu un net regain en 2015 (+6 %) et s'élèvent à 33,9 milliards de F CFP. Sur la période 2012/2015, le taux de croissance annuel moyen est de 3 % par an, soit un rythme plus rapide que la Nouvelle-Calédonie pour qui l'année 2014 a marqué un recul important en raison du contexte économique. Pour autant, les communes polynésiennes connaissent un volume de recettes de fonctionnement toujours nettement inférieur à celui observé dans les communes calédoniennes. Ces dernières bénéficient d'une dotation FIP au fonctionnement plus élevée que les communes polynésiennes, en raison notamment de recettes fiscales plus importantes pour la collectivité de Nouvelle-Calédonie.

<sup>3</sup> Répartition pondérée de la somme globale versée sur les trois exercices en fonction du montant des produits fiscaux du Pays (source rapports annuels IEOM)

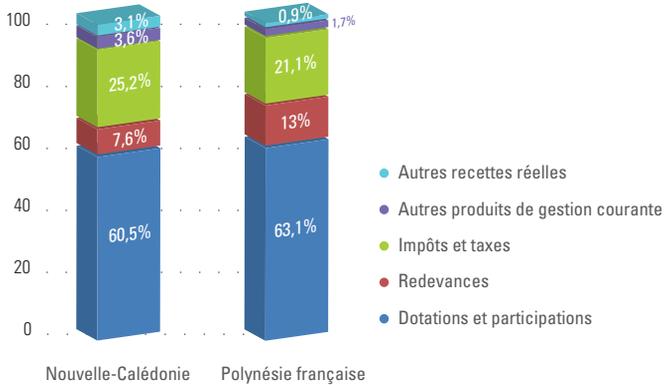


Graphique 5 : Evolution des recettes réelles de fonctionnement (en milliards de FCFP)



La progression du niveau des recettes de fonctionnement s'accompagne d'une légère recomposition structurelle. En 2015, la part des redevances et celle des impôts et taxes ont chacune gagné 1 point par rapport à 2014, alors que la part des dotations a baissé de 1 point. La structure est globalement comparable à celle observée dans les communes calédoniennes, avec une prédominance des recettes de transfert (dotations et participations) en Polynésie française.

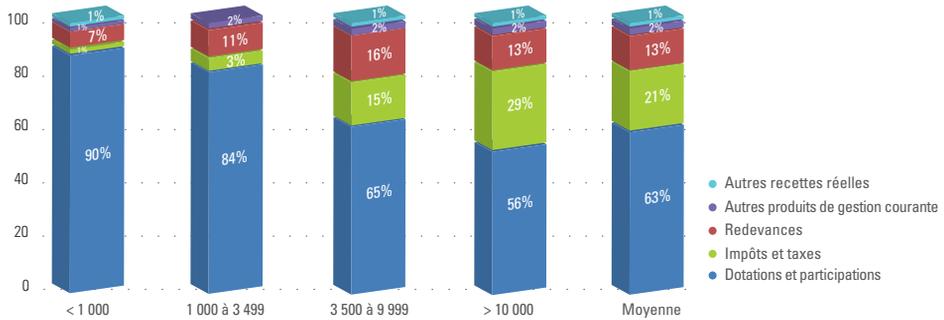
Graphique 6 : Structure des recettes de fonctionnement en 2015 (en %)



Cette structure moyenne, écrasée par le poids des grandes communes des îles du Vent, masque une grande disparité de composition des recettes de fonctionnement selon la taille des communes. Si l'importance des redevances ne varie pas sensiblement, l'analyse montre que les communes les moins peuplées voient la faiblesse de leurs revenus fiscaux palliée par les dotations.



Graphique 7 : Structure des recettes de fonctionnement 2015 par strate de population (en %)



## Des dotations prépondérantes pour un rééquilibrage en faveur des petites communes

Constituant 63 % des recettes de fonctionnement, les dotations et participations demeurent de loin la première ressource des communes polynésiennes. En 2015, leur niveau a augmenté de 4 % et s'établit à 21,4 milliards F CFP. Ces dotations sont principalement composées de la dotation globale de fonctionnement (DGF) transférée par l'Etat et de la dotation non affectée au fonctionnement (DNAF) du fonds intercommunal de péréquation (FIP). Bien que cette dernière dotation soit garantie aux communes conformément au statut de la Polynésie française, le transit de ce produit fiscal par le Pays conduit la présente analyse à ne pas la considérer comme une ressource propre, mais comme un produit de transfert.

Ainsi, les communes polynésiennes restent très dépendantes des transferts de l'Etat et du Pays. Le taux d'autonomie financière (37 %) est plus faible que celui constaté en Nouvelle-Calédonie (40 %) et incomparable à celui prévalant dans les communes de métropole (81 %) qui disposent de ressources fiscales plus étendues. A fortiori, les communes polynésiennes demeurent en deçà de l'objectif constitutionnel d'autonomie financière fixé à 60,8 % des ressources propres<sup>4</sup>.

L'importance de ces dotations permet d'opérer une véritable péréquation entre les communes polynésiennes selon leur taille. Ainsi, tant les règles de répartition de la DGF que celles régissant le FIP prennent en compte la démographie, en faveur des communes les plus petites. En sus, le FIP intègre des critères d'éloignement de Tahiti, d'éloignement du chef-lieu du territoire et de morcellement de la commune en plusieurs îles qui favorisent les archipels éloignés.

Graphique 8 : Dotations par habitant en 2015 par strate de population (en F CFP)



4 Pour plus d'information, consulter le site : <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/finances-publiques/collectivites-territoriales/ressources/que-designe-t-on-par-autonomie-financiere-collectivites.html>



## Une fiscalité locale hétéroclite selon la taille des communes

Globalement, la fiscalité locale a progressé aussi rapidement que la somme des recettes de fonctionnement, soit 3 % par an entre 2011 et 2015. Elle continue ainsi à financer le cinquième de la section de fonctionnement. Toutefois, la ressource fiscale est très différente selon la taille des communes ; ainsi celles qui comptent moins de 1000 habitants disposent d'une fiscalité quasiment nulle (0,9 % des recettes de fonctionnement). En effet, l'assiette des centimes additionnels, essentiellement issue de l'adresse sociale des entreprises privées, est concentrée sur les villes les plus peuplées, qui en captent 86,9 % des recettes alors qu'elles n'abritent que 61 % de la population. La base peut aussi varier ; en 2015 seules 16 communes sur 48 avaient mis en place une taxe de séjour. Pour autant, en l'absence d'une fiscalité communale élargie, les marges de progression des impôts et taxes demeurent restreintes.

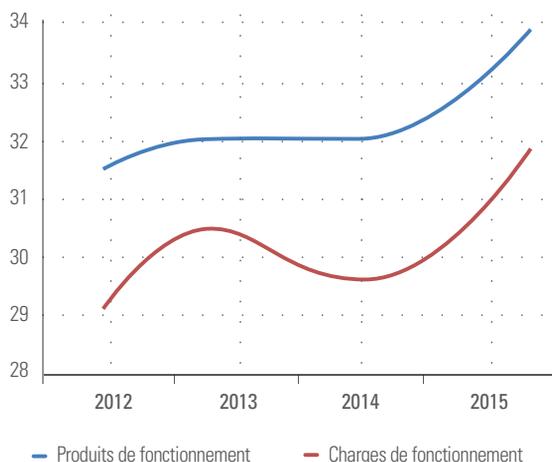
L'évolution des redevances, liées à la mise en place de services publics, est analysée dans le focus thématique relatif aux budgets annexes.

## Une épargne en baisse et structurellement faible

L'épargne brute résulte de la différence entre les recettes et les dépenses relevant du fonctionnement courant d'une collectivité ; elle représente une capacité d'autofinancement qui sert à rembourser le capital des emprunts souscrits, financer la section d'investissement et/ou abonder le fonds de roulement. Le maintien d'une épargne brute positive constitue ainsi l'enjeu central de la gestion budgétaire et financière d'une collectivité locale.

En 2015, l'épargne brute demeure positive et s'élève à près de 2 milliards de F CFP. Elle est toutefois en diminution par rapport à 2014 (-15 %), en raison d'une augmentation des dépenses plus forte que la hausse des recettes. Le taux d'épargne brute s'établit ainsi à 5,8 %.

Graphique 9 : Evolution comparée des dépenses et recettes de fonctionnement (en milliards de F CFP)

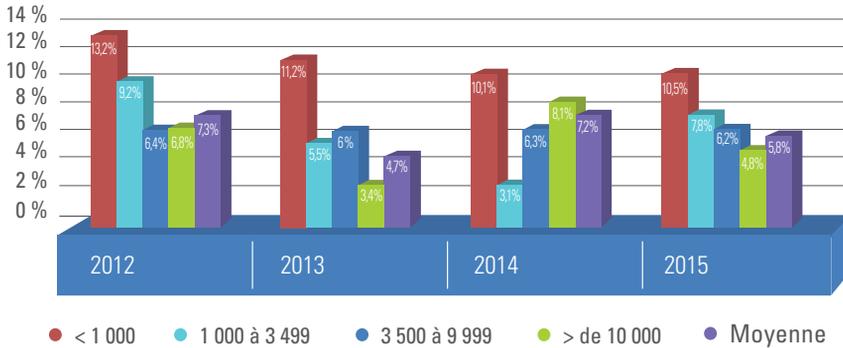


Toutefois, deux éléments nuancent l'importance de cette baisse. En la corrigeant des recettes et dépenses exceptionnelles, l'épargne brute se maintient en 2015 à 6,6%. Aussi, la forte hausse des dotations aux provisions réalisées en 2015 fait mécaniquement baisser l'épargne.



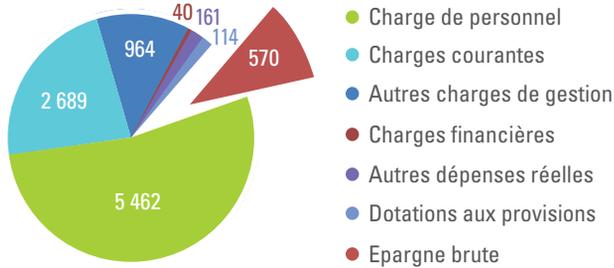
Selon la taille des communes, la situation varie considérablement, tant sur le niveau de l'épargne que sur sa tendance sur la période 2012/2015. Les communes dont le nombre d'habitants est inférieur à 1000 ont une épargne brute supérieure à 10%, plus importante que les communes plus peuplées. Les communes moyennes (entre 3500 et 9999 habitants) ont connu une épargne brute stable sur la période autour de 6%.

Graphique 10 : Evolution de l'épargne brute par strate de population (en %)



Schématiquement, sur 10 000 FCFP de recettes de fonctionnement, les communes polynésiennes en 2015 ont épargné 570 FCFP.

Graphique 11 : Répartition des dépenses et épargne pour 10 000 FCFP de recettes de fonctionnement (en FCFP)



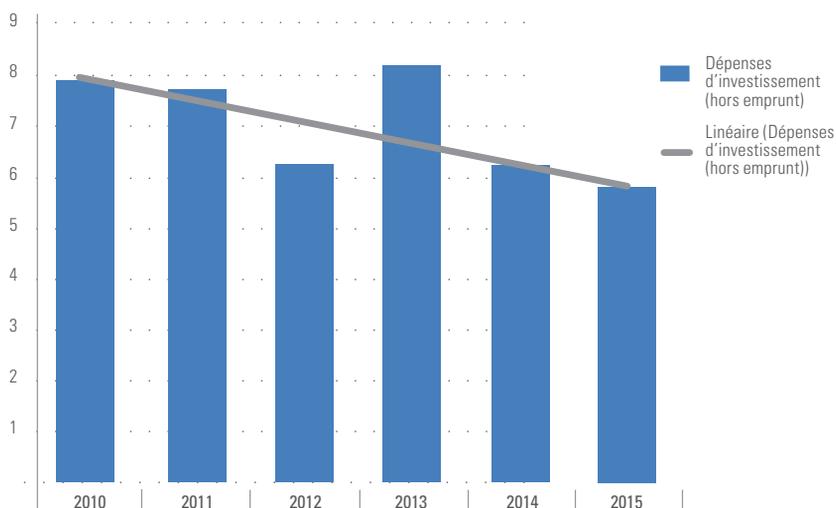


# SECTION D'INVESTISSEMENT : À LA RECHERCHE D'UN NOUVEAU MODÈLE DE DÉVELOPPEMENT

## Un recul préoccupant des dépenses d'investissement

En 2015, pour la troisième année consécutive, les dépenses d'investissement (hors remboursement de la dette) des communes polynésiennes chutent (-7 %), après une année 2014 déjà en fort recul (-23 %). Elles atteignent ainsi 5,9 milliards de FCFP en 2015 contre 8,2 milliards de FCFP en 2013.

Graphique 12 : Evolution et tendance des dépenses d'investissement (hors remboursement en capital, en milliards de FCFP)

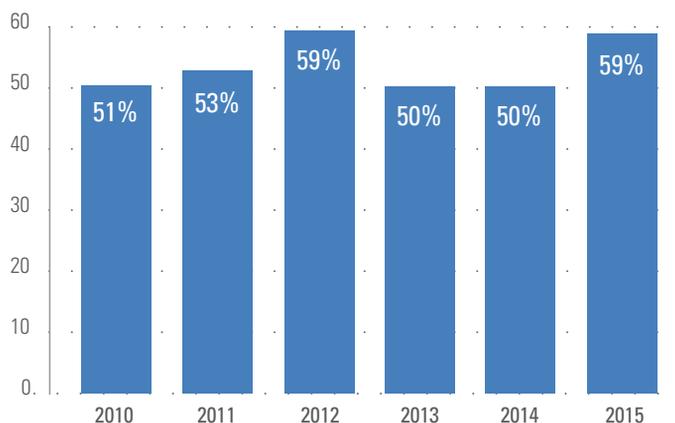


Le calendrier électoral influe sur l'évolution des dépenses d'équipement. Les investissements ont fortement diminué juste après les élections de 2014 et l'arrivée de nouvelles équipes qui continuent à se mettre progressivement en place en 2015. En Polynésie française, ce phénomène est renforcé par la carence en programmation pluriannuelle des dépenses d'équipement.

Ce défaut dans la planification des investissements se remarque également dans l'importance du poids des reports : en 2015, sur l'intégralité des dépenses d'investissement budgétées (et non annulées en cours d'année), près de 60% ont été reporté à un exercice ultérieur. Depuis 2010, le taux de réalisation effective de la section d'investissement est inférieur à 50 %.



Graphique 13 : Taux des restes à réaliser dans le total des dépenses d'investissement budgétées (en %)



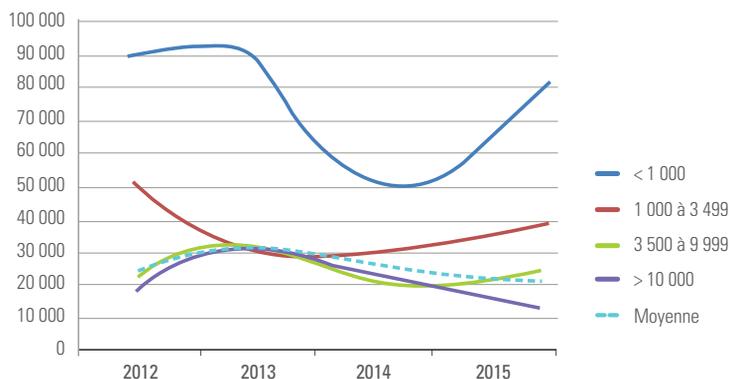
Toutefois, sur une période rétrospective de 6 ans, un fléchissement de ces dépenses est observé, d'autant plus marqué en se concentrant sur l'effort d'investissement, ratio qui met en relation les dépenses d'investissement sur les recettes de fonctionnement. Cela signifie que la légère hausse des recettes de fonctionnement sur la période ne s'est pas répercutée sur le volume d'investissement effectué. Ce constat est d'autant plus préoccupant que les communes polynésiennes connaissent déjà un effort d'équipement inférieur à celui observé en métropole ou en Nouvelle-Calédonie, alors même que les recettes de fonctionnement polynésiennes sont moindres. Rapportées au nombre d'habitants, les dépenses d'équipement sont également très faibles, environ trois fois inférieures à celles de la Nouvelle-Calédonie.

Il convient néanmoins de différencier cette évolution selon la taille des communes. Comme en métropole, les plus grandes communes (supérieures à 10 000 habitants) sont celles qui ont diminué le plus leurs dépenses. L'isolement et l'éloignement des plus petites communes provoquent nécessairement un niveau d'investissement par habitant supérieur du fait de prix plus élevés et de l'impossibilité de mutualiser les investissements. Pour autant, un tel écart avec les grandes communes n'apparaît pas justifié. Une nuance doit toutefois être apportée car une partie des investissements, notamment dans les secteurs environnementaux (à l'instar de l'assainissement à Papeete) est portée par des syndicats autonomes et ne figure donc pas dans les comptes administratifs des communes.

Les grandes communes polynésiennes connaissent un niveau de dépenses d'investissement par habitant très inférieur à celui observé en Nouvelle-Calédonie dans la même strate de population.



Graphique 14 : Evolution des dépenses d'investissement par habitant par strate de population (en FCFP)

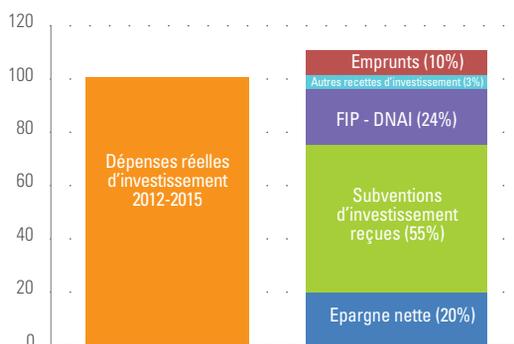


Le secteur communal porte 23 % de l'investissement public local en Polynésie française. En 2015, le taux des investissements réalisés en régie est monté à 12 %, doublant presque par rapport à 2014. Ce taux moyen cache cependant une grande disparité entre les archipels, qui témoigne des différences de disponibilité du tissu entrepreneurial ainsi que, dans certaines îles, de la constitution d'un véritable savoir-faire communal en matière de travaux.

## Un mode de financement des investissements dépendant des subventions

Sur la période 2012/2015, les recettes d'investissement hors emprunt des collectivités financent quasiment 100 % des opérations d'investissement. Le mode de financement apparaît déséquilibré, les subventions d'investissement couvrent 55 %, l'épargne nette seulement 19 % et l'emprunt 10 %. Sur cette même période, en comptant la ressource bancaire, les communes polynésiennes ont dégagé un excédent de leur section d'investissement de près de 3,4 milliards de FCFP qui est venu directement abonder leur fonds de roulement.

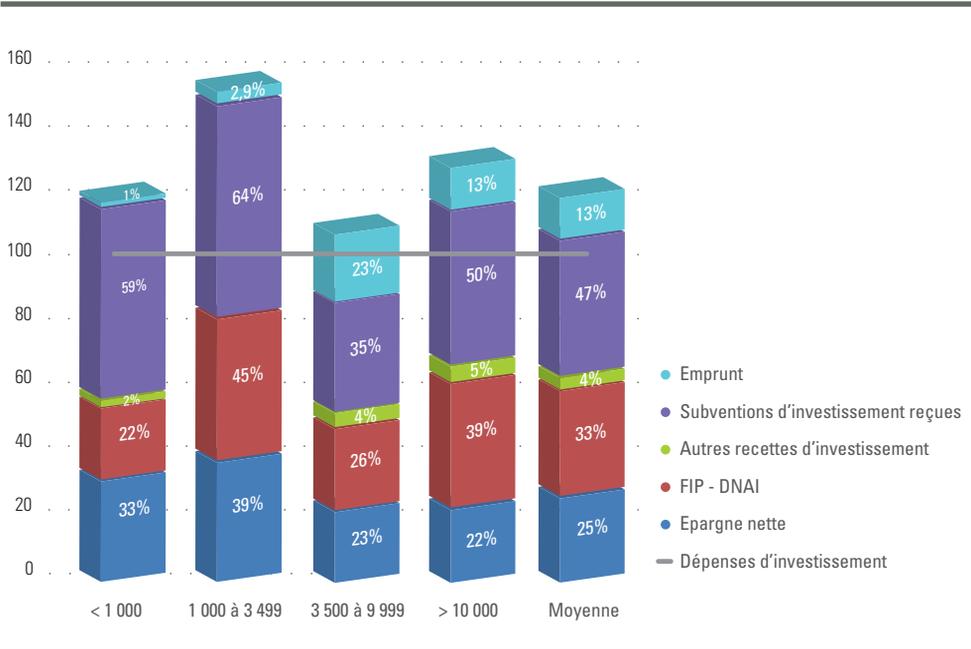
Graphique 15 : Mode de financement des investissements sur la période 2012/2015 (en %)



En 2015, le taux de couverture moyen des investissements par des ressources non bancaires dépasse les 100 %, et grimpe à 122 % en incluant l'emprunt, nécessaire dans certaines communes. En volume, les recettes d'investissement représentent 5,7 milliards de FCFP, en recul de 17 % par rapport à 2014.

Le financement des opérations d'équipement diffère substantiellement selon les strates de populations. Ainsi, seules les communes entre 3500 et 9999 habitants présentent un besoin de financement net, ce qui explique un recours à l'emprunt plus important (23 %). Toutes les autres strates possèdent une capacité d'investissement<sup>5</sup> excédentaire, notamment dans les communes de 1000 à 3499 qui couvrent près de 150 % de leurs dépenses d'investissement avec des ressources propres.

Graphique 16 : Mode de financement des investissements par strate de population en 2015 (en %)



Cet excédent de la section d'investissement pourrait être utilisé pour financer des programmes d'investissement plus conséquents.

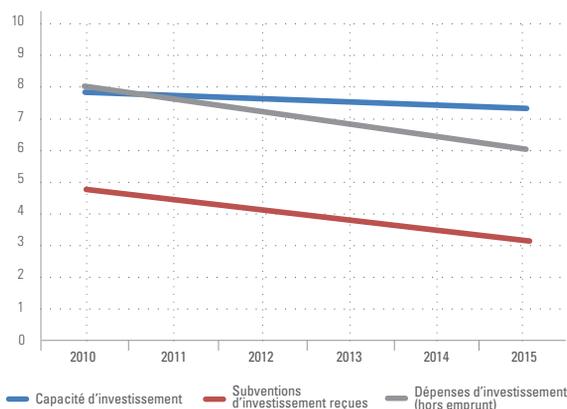
## Un niveau de dépenses d'investissement étroitement corrélé au niveau des subventions

En Polynésie française, les subventions du Pays (délégation au développement des communes - DDC), de l'Etat (dotation d'équipement aux territoires ruraux - DETR et fonds exceptionnel d'investissement - FEI) ou mixtes (contrat de projet et FIP – dotations affectées aux investissements) financent environ la moitié des dépenses d'investissement, un niveau élevé en comparaison avec les communes calédoniennes (36 %). Historiquement, ce fort taux de subventionnement influence la programmation des investissements : les communes ont ainsi tendance à paramétrer leur programme d'investissement selon les secteurs éligibles aux subventions et les montants obtenus au lieu d'ajuster ce programme en fonction de leur capacité totale d'investissement, qui comprend également l'épargne nette, la DNAI et l'emprunt. Ainsi, la diminution en tendance des dépenses d'investissements sur les six derniers exercices est parallèle à la diminution des subventions reçues par les communes, alors même que leur capacité d'investissement est relativement stable sur la période.

5 Somme des recettes d'investissement et de l'épargne nette.



Graphique 17 : Evolution des tendances linéaires des capacités d'investissement, des subventions d'investissement et des dépenses d'investissement (en milliards de F CFP)



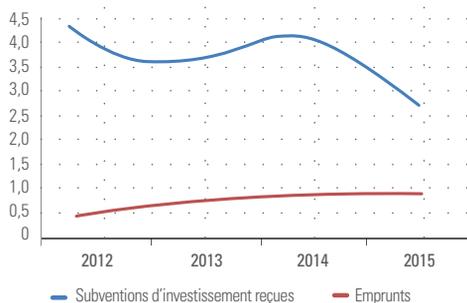
Le niveau des subventions de l'Etat et du Pays tend structurellement à baisser. D'ores-et-déjà, le montant cumulé de ces aides n'est pas suffisant pour répondre aux enjeux du financement des projets des communes. Celles-ci pourraient mieux optimiser leurs autres ressources afin d'amplifier leurs programmes d'investissement et particulièrement faire face à l'obligation légale de mise en place effective des services publics environnementaux (adduction d'eau potable, gestion des déchets, assainissement des eaux usées) dès 2024.

## Un recours à l'emprunt trop faible pour répondre aux enjeux de développement

Le recours à l'emprunt a doublé sur la période 2012/2015. En 2015, le flux net de dette (différence entre les emprunts nouveaux et les remboursements en capital) a complété le financement de la section d'investissement à hauteur de 267 millions F CFP. La masse totale des nouveaux emprunts s'élève à 783 millions de F CFP, ce qui représente 13 % des dépenses d'investissement hors remboursement en capital.

Le recours à l'emprunt reste toutefois particulièrement bas et sa hausse sur les dernières années n'est pas suffisante pour compenser la baisse tendancielle des subventions. Les communes ont pourtant une capacité d'emprunt qui demeure sous-exploitée (voir infra).

Graphique 18 : Evolution des subventions d'investissement et du recours à l'emprunt (en milliards de F CFP)



## Une utilisation sous-optimale de la dotation non affectée à l'investissement (DNAI) du FIP

La DNAI est une dotation du FIP spécifique à la Polynésie française. Elle offre une capacité d'investissement supplémentaire non négligeable pour les communes, équivalant en 2015 au tiers de leurs dépenses d'investissement. N'étant par définition pas affectée, les élus municipaux peuvent l'utiliser pour financer tous types de dépenses d'investissement. Les communes l'utilisent essentiellement pour financer la quote-part qui échoit à la commune lorsqu'elle obtient une subvention, ou pour financer en ressources propres des petits projets.

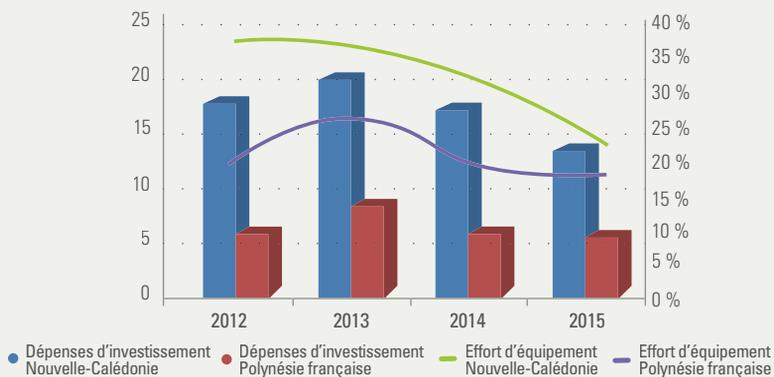
Grâce à sa stabilité, sa pérennité et sa non-affectation, la DNAI peut également être utilisée pour le remboursement en capital des emprunts contractés par les communes et représente un atout majeur dans le calcul de leur solvabilité aux yeux des institutions de crédit. Les communes disposent ainsi d'un levier de financement important, dont elles n'ont pas toujours conscience.

### ↳ le financement de l'investissement en Nouvelle-Calédonie

La Nouvelle-Calédonie est le territoire ultramarin français dont les caractéristiques sont les plus proches de celles de la Polynésie française, avec une population quasiment identique et un statut propre. Éloignée de la métropole, elle affiche aussi un niveau des prix élevés qui renchérit ses investissements. Le territoire calédonien est moins morcelé qu'en Polynésie française, mais certaines petites communes de la Province Nord ou de la Province des Îles présentent un isolement comparable à celui des archipels éloignés. Les communes polynésiennes et calédoniennes font ainsi face à des enjeux de développement équivalents. La différence majeure réside dans l'existence d'un foyer urbain dense autour de la ville de Nouméa (100 000 habitants) et de l'agglomération du Grand Nouméa qui regroupe environ les deux tiers de la population calédonienne dans quatre communes.

Bien qu'ayant ralenti leurs dépenses depuis 2013 en raison principalement du cycle électoral, les communes calédoniennes investissent en volume 2,3 fois davantage que leurs homologues polynésiens. Elles disposent pour cela de recettes de fonctionnement plus importantes ; toutefois, l'effort d'équipement (rapport entre les dépenses d'investissement et les recettes de fonctionnement) est également supérieur en Nouvelle-Calédonie, bien que l'écart tende à diminuer par un tassement vers le bas.

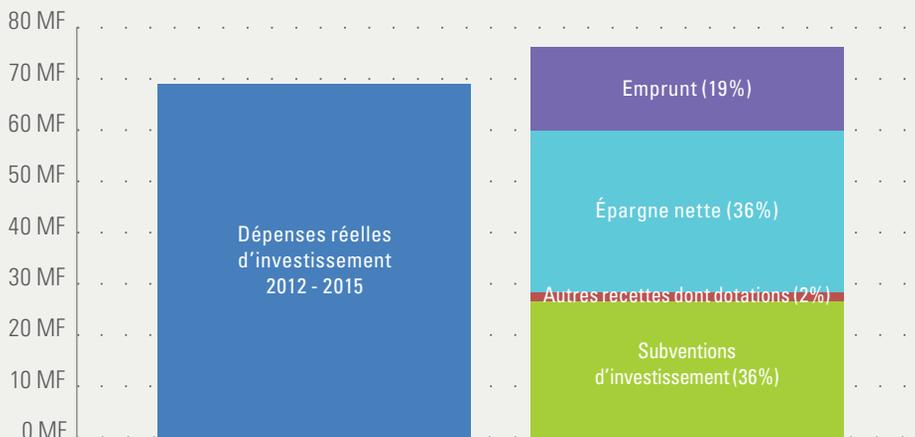
Graphique 19 : Evolution du niveau des dépenses d'investissement (en milliards de FCFP) et de l'effort d'équipement (en %)





Le mode de financement des investissements en Nouvelle-Calédonie est plus équilibré qu'en Polynésie française, avec notamment une utilisation plus importante de l'épargne et une moindre dépendance aux subventions. Le recours à l'emprunt est également plus courant, sans attenter aux marges budgétaires structurelles de ces collectivités. A titre de comparaison, le taux d'endettement moyen des communes polynésiennes est de 13 % contre 54 % pour les communes calédoniennes. Ces dernières ont fait preuve d'un réel dynamisme pour combler leur retard en termes d'infrastructures publiques et ont ainsi davantage optimisé leur capacité d'emprunt pour le financement de leurs opérations d'équipement.

Graphique 20 : Mode de financement de l'investissement des communes de Nouvelle-Calédonie sur la période 2012/2015



## UNE SITUATION BILANCIELLE CONFORTABLE

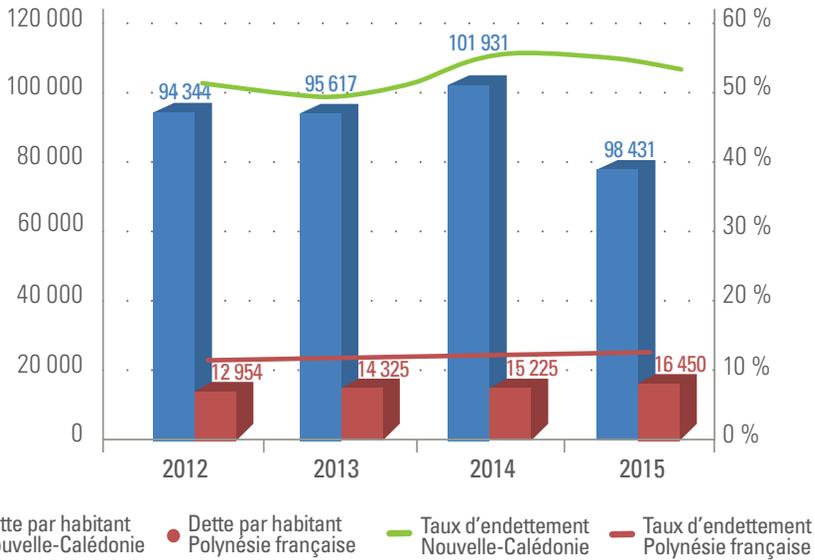
### Des capacités d'emprunt inexploitées

#### Un faible niveau d'endettement

En raison d'un financement des investissements principalement basé sur les subventions, l'endettement, qui ne peut abonder la section de fonctionnement, demeure à un niveau structurellement bas, bien qu'en légère progression entre 2012 et 2015. Le taux d'endettement, qui rapporte l'encours de dette aux recettes de fonctionnement, s'établit en 2015 à 13,3 %, très en-deçà du seuil d'alerte généralement fixé à 100 %. Ce taux est également nettement plus bas que celui constaté dans les communes calédoniennes (54 %) ou de la métropole (80,8 %). En Polynésie française, le montant de dette par habitant est six fois inférieur à celui de la Nouvelle-Calédonie.

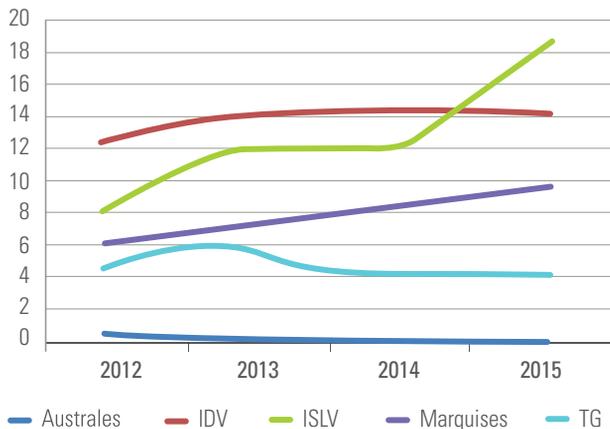


Graphique 21 : Evolution du taux d'endettement (en %) et du niveau de dette par habitant (en FCFP)



Il existe de fortes disparités de taux d'endettement entre les archipels : la quasi-totalité des communes des îles de la Société ont un ou plusieurs emprunts en cours de remboursement tandis que la dette des communes des îles Australes est nulle depuis 2014. Les communes des îles Marquises et des Tuamotu-Gambier se positionnent à un niveau intermédiaire.

Graphique 22 : Evolution du taux d'endettement par archipel (en %)



La dette des communes représente, en 2015, 5 % de la dette publique des collectivités locales, le Pays possédant le reste de l'encours. Par ailleurs, près de 40 % de l'encours communal est détenu auprès de l'Agence Française de Développement en 2015.

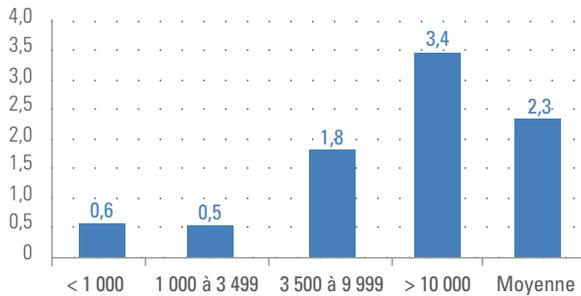




## Une excellente solvabilité

L'étude de la solvabilité vise à déterminer la capacité théorique d'une collectivité à faire face à ses échéances, notamment en calculant en combien d'années elle pourra rembourser sa dette en utilisant l'épargne dégagée sur la section de fonctionnement pendant l'année étudiée. Cette capacité de désendettement est excellente pour les communes polynésiennes : en 2015, elle s'élève à 2,3 ans, très en deçà du seuil d'alerte communément fixé entre 10 ans et 15 ans, soit la durée moyenne des emprunts contractés. Ce ratio est même inférieur à 1 an pour les communes de moins de 3500 habitants. Cela signifie que les communes possèdent une réelle capacité d'emprunt, toutefois limitée par le niveau structurel de leur capacité d'autofinancement (taux d'épargne brute inférieur à 7%).

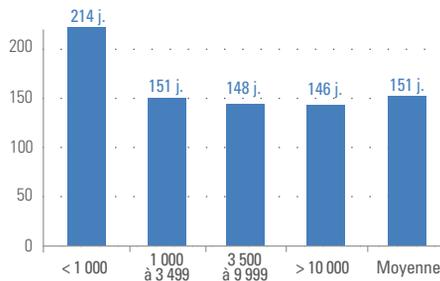
Graphique 23 : Capacité de désendettement par strate de population en 2012 (en années)



## Un fonds de roulement surabondant à relativiser

En 2015, le fonds de roulement des communes augmente pour la seconde année consécutive pour s'établir à 13,4 milliards F CFP, soit 151 jours de dépenses de fonctionnement. Le fonds de roulement recommandé se situant entre 30 et 60 jours, cet important niveau de réserve ne doit pas être considéré comme un indice de bonne gestion. Il est au contraire excessif et signifie notamment que l'épargne dégagée par les communes « dort » au lieu d'être utilisée au financement des investissements. Ce constat, généralisable à l'ensemble du secteur communal, est particulièrement marqué dans les petites communes.

Graphique 24 : Fonds de roulement par strate de population en 2015 (en jours de dépenses de fonctionnement)



Toutefois, l'existence de tensions de trésorerie infra-annuelles tend à relativiser l'abondance de ce fonds de roulement. D'une part, après intégration des restes à réaliser de la section de fonctionnement (recettes et dépenses), le fonds de roulement baisse à 135 jours de dépenses de fonctionnement. D'autre part, les règles d'octroi des subventions pèsent parfois sur la trésorerie et contraignent les communes à assurer le préfinancement des opérations d'équipement importantes. Enfin, les difficultés de recouvrement des redevances auprès des administrés, dues tant à une relative réticence de ces derniers qu'à des procédures de recouvrement inadaptées, pénalisent la trésorerie disponible. De plus, certains titres émis datent parfois de plusieurs années et sont donc devenus irrécouvrables par le jeu de la prescription quadriennale, gonflant ainsi artificiellement le fonds de roulement. Un chantier d'admission en non-valeur de ces créances, piloté par la Direction des finances publiques, est mis en place afin d'améliorer la sincérité des fonds de roulement communaux.

## FOCUS THÉMATIQUE : LES BUDGETS ANNEXES

### La montée en puissance des budgets annexes en Polynésie française

L'ordonnance n°2007-1434 du 5 octobre 2007 adaptant le Code général des collectivités territoriales (CGCT) aux communes polynésiennes a eu des incidences sur les compétences de ces dernières, notamment dans l'obligation de mise en place des services publics environnementaux. Utiles dans la gestion budgétaire, financière et comptable de ces nouvelles compétences, les budgets annexes au budget principal sont ainsi en pleine expansion depuis une dizaine d'années dans les communes de Polynésie française. On en recense 87 en 2015 contre 18 en 2008. Ils concernent aujourd'hui six services publics différents : l'adduction d'eau potable, la gestion des déchets, l'assainissement des eaux usées, la distribution d'électricité, la restauration scolaire et le transport maritime.

L'évolution quantitative des budgets annexes est d'ailleurs un premier indicateur de l'avancement des communes polynésiennes dans la mise en place de leurs compétences environnementales. Il existe ainsi 30 budgets annexes « Eau » contre 2 budgets annexes « Assainissement », ce qui témoigne d'un retard dans la mise en place effective de ce second service public.

La répartition géographique de ces budgets annexes révèle également des modes de gestion différenciés selon les archipels, en lien parfois avec leur spécificité géographique. La quasi-totalité des communes de la subdivision des Tuamotu-Gambier disposent d'un budget annexe « Électricité » et n'ont donc pas délégué cette compétence à un prestataire privé. Toutes les communes des îles Sous-le-Vent ont opté pour une gestion en régie de la restauration scolaire et disposent par conséquent chacune d'un budget annexe dédié à cette compétence. Enfin, Moorea-Maiao est la seule commune polynésienne à avoir mis en place un budget annexe « Transport maritime » afin de faciliter la liaison entre les deux îles qui la composent.



## Les budgets annexes sont soumis à des dispositions légales spécifiques

Un budget annexe constitue un budget de la commune qui obéit aux mêmes règles de comptabilité publique que le budget principal. Le CGCT, adapté pour la Polynésie française, pose deux principes complémentaires pour les budgets dédiés aux services publics industriels et commerciaux (SPIC – gestion des déchets, assainissement des eaux usées, distribution de l'électricité et de l'eau) :

- ▶ Principe d'équilibre : « les budgets des SPIC doivent être équilibrés en recettes et en dépenses » (article L2224-1).
- ▶ Principe de sincérité : « il est interdit aux communes de prendre en charge dans leur budget propre des dépenses au titre des SPIC » (article L2224-2). Plus largement, cela signifie que le budget annexe doit enregistrer toutes les recettes et dépenses et que son bilan doit abriter l'ensemble des actifs et des passifs liés au service public concerné.

Il est possible de déroger à ce second principe :

- ▶ lorsque le service public concerné impose des contraintes particulières de fonctionnement ;
- ▶ lorsque la non-prise en charge d'une partie des dépenses par le budget principal aurait pour conséquence une hausse excessive des tarifs ; et
- ▶ dans les communes de moins de 10 000 habitants pour les services d'assainissement, de distribution d'eau, de traitement des déchets et d'électricité.

Les services publics administratifs ne sont pas soumis à ces dispositions.

## Les avantages d'un budget annexe sincère

En sus de son aspect légal, la sincérité d'un budget annexe permet pour les élus municipaux et les équipes techniques d'en exploiter tous les avantages. Isoler toutes les dépenses et recettes de fonctionnement et d'investissement d'un service public dans un budget dédié comporte deux types d'intérêt principaux, notamment lorsque le service est géré en régie.

D'un point de vue gestionnaire, un budget annexe exhaustif reflète l'équilibre financier réel du service public concerné. Cela permet d'en repérer rapidement les évolutions dans les dépenses et les recettes et d'en ajuster la gestion de manière précise et éclairée. Bien renseigné, un budget annexe peut également être comparé avec ceux des communes du même archipel ou de taille équivalente, et ainsi faire émerger des bonnes pratiques de gestion.

D'un point de vue politique, un budget annexe sincère permet une information de qualité au conseil municipal lors du vote de certains éléments fondamentaux concernant le service public comme le tarif de la redevance ou le montant de la subvention d'équilibre si celle-ci est nécessaire. Cette information peut également être relayée auprès des administrés et ainsi faciliter le paiement des redevances et/ou un usage approprié du service public en démontrant que le niveau de la redevance est cohérent avec le coût du service.

En résumé, le budget annexe constitue une aide à la gestion, à la décision politique et à la communication en affichant le coût réel d'un service public. Aujourd'hui, la sincérité des budgets annexes des communes polynésiennes est plus ou moins aboutie selon les communes et les secteurs, ce qui empêche les collectivités d'en tirer tous les fruits.



## Un déséquilibre financier persistant

Une analyse financière globale des budgets annexes des communes polynésiennes est un exercice difficile en raison de la diversité des services publics concernés, qui n'ont pas les mêmes schémas de fonctionnement et d'investissement, et de la sincérité relative de ces budgets, évoquée ci-dessus.

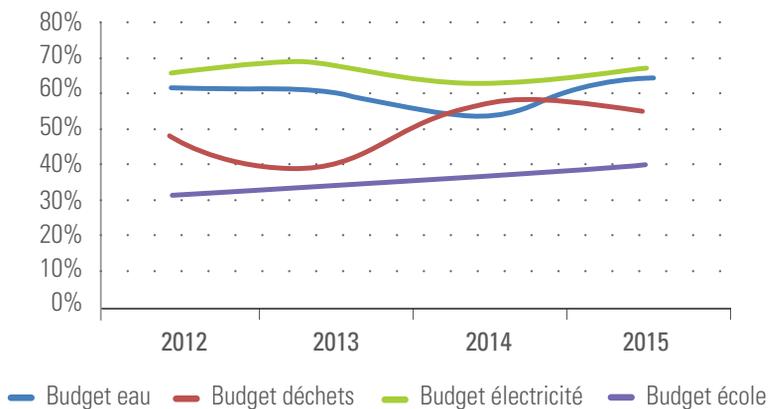
Sur la période 2012/2015, le mouvement de montée en puissance des budgets annexes s'est ralenti. Les dépenses de fonctionnement qui y sont enregistrées sont stables à 18 % des dépenses totales des communes. La ventilation entre les postes de dépenses diffère selon le service public. Ainsi, les charges courantes, notamment en carburant, sont structurellement plus élevées pour la distribution d'électricité, tandis que la restauration scolaire nécessite une main d'œuvre plus nombreuse.

Tableau 1 : Part des charges courantes et de personnel sur les charges totales en fonction des budgets annexes

	Budget eau	Budget déchets	Budget électricité	Budget restauration scolaire
Charges courantes	59%	49%	75%	54%
Charges de personnel	34%	43%	24%	45%

Une légère amélioration du taux de couverture des dépenses par les redevances est constatée entre 2012 et 2015, due à un meilleur recouvrement de ces recettes. Par dérogation au principe d'équilibre, les budgets annexes demeurent largement tributaires de la subvention versée par le budget principal pour équilibrer leur section de fonctionnement. Les services publics qui arrivent à compenser leurs charges de fonctionnement par des recettes autonomes sont encore rares dans les communes polynésiennes. La subvention d'équilibre couvre ainsi 70 % des dépenses en restauration scolaire, contre 30 % pour la distribution d'électricité, davantage autonome. A titre de comparaison, en Nouvelle-Calédonie, les recettes de fonctionnement hors subvention couvrent environ 90 % des dépenses de fonctionnement en matière d'adduction d'eau et de traitement des déchets.

Graphique 25 : Evolution du taux de couverture des dépenses de fonctionnement par les redevances par budget annexe (en %)

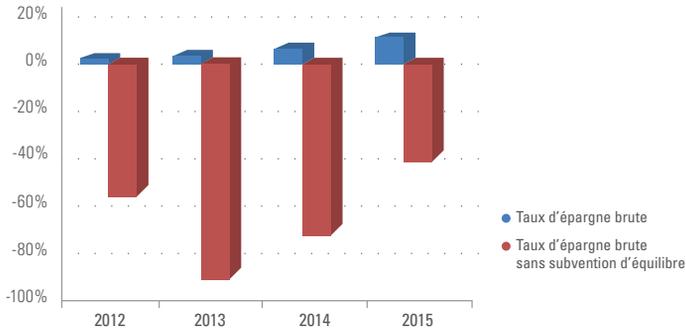




Les subventions d'équilibre aux budgets annexes pèsent mécaniquement sur les budgets principaux des communes. Elles atteignent 2,9 milliards de FCFP en 2015 soit environ 10 % des dépenses. Cette part est en légère hausse depuis 4 ans (+1 %), ce qui est raisonnable au regard de l'augmentation du nombre de budgets annexes sur cette période (+12 %) mais pose la question de la réalité du transfert comptable des dépenses de fonctionnement du budget principal vers les budgets annexes, qui accompagnent normalement la naissance de tels budgets.

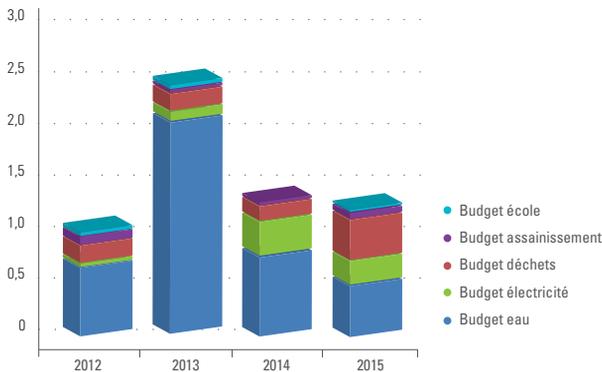
En raison d'une subvention en moyenne surdimensionnée par rapport aux nécessités d'équilibre, les budgets annexes dégagent une épargne brute en forte croissance depuis 2012 pour atteindre 10 % en 2015 et une épargne nette de 8,6% sur le même exercice. Sans les subventions d'équilibre, les budgets annexes seraient largement déficitaires.

Graphique 26 : Evolution du taux d'épargne brute des budgets annexes avec et hors subvention d'équilibre (en %)



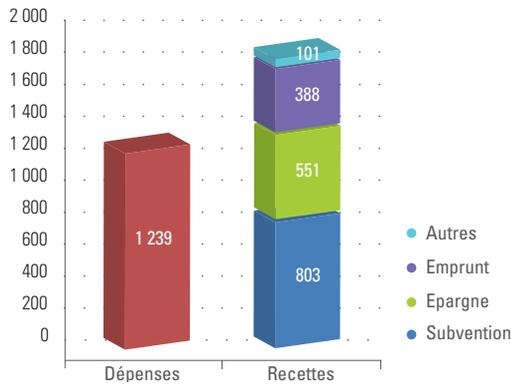
A l'instar du budget principal, les dépenses d'investissement (hors remboursement d'emprunt) des budgets annexes ont considérablement diminué en 2014 et 2015. Les budgets annexes portent environ le tiers des dépenses totales d'équipement des communes. En 2015, les dépenses d'équipement en adduction d'eau potable, secteur le plus porteur en investissement sur la période, ne représentent plus que le quart de celles engagées en 2013. Pourtant, seules 9 communes distribuent de l'eau potable à 100 % selon le rapport de la Direction de la Santé : les besoins d'infrastructure sont donc encore prégnants. Par ailleurs, la baisse des investissements dans le secteur de l'eau n'a pas signifié une augmentation des dépenses d'équipement dans les autres services publics environnementaux.

Graphique 27 : Evolution des dépenses d'investissement par budget annexe (en milliards de FCFP)



Comme pour le budget principal, le mode de financement des investissements des budgets annexes est marqué par un fort taux de subventionnement, qui s'élève à 81 % sur la période 2012/2015. En 2015, ce taux connaît une diminution à 61 % due à une baisse générale des subventions d'équipement. L'épargne dégagée sur la section de fonctionnement complète et dépasse le besoin de financement. Trois services publics recourent à l'emprunt : l'adduction d'eau, la gestion des déchets et la distribution d'électricité. Le taux d'endettement des budgets annexes, à 13% en 2015, est faible et conforme à l'endettement consolidé des communes.

Graphique 28 : Mode de financement des investissements des budgets annexes en 2015 (en millions de FCFP)



L'excédent dégagé sur la section d'investissement alimente le fonds de roulement des budgets annexes, qui s'élève à 42,2 jours en 2015.



---

# CONCLUSION

Après trois exercices caractérisés par une forte volatilité des recettes et des dépenses de fonctionnement, les marges de manœuvre des communes polynésiennes se stabilisent en 2015. Pour autant, les dépenses d'investissement ont continué leur diminution, notamment dans les grandes communes, à un rythme préoccupant eu égard aux besoins en infrastructures.

Tant pour leur fonctionnement que pour leur investissement, les communes de Polynésie française demeurent largement dépendantes des dotations et subventions de l'Etat et du Pays, pénalisées par un contexte de réduction des déficits publics et de reprise timide de la croissance.

Les communes polynésiennes doivent donc mobiliser les différents leviers à leur disposition pour devenir plus autonomes et poursuivre leurs programmes d'investissement :

- ▶ Le chantier sur la tarification et le recouvrement des redevances doit être poursuivi, pour ainsi améliorer l'équilibre des budgets annexes qui pèsent sur le budget principal ;
- ▶ Le recours à l'emprunt peut être optimisé, la solvabilité des communes polynésiennes étant un atout majeur à exploiter ;
- ▶ L'intercommunalité, lorsque les réalités géographiques le permettent, est propice à une mutualisation des investissements et des charges d'exploitation des services publics environnementaux et d'électricité ;
- ▶ La fiscalité communale, enjeu central du développement de l'autonomie de ces collectivités, doit pouvoir évoluer selon des bases et un système de péréquation adapté à la réalité actuelle des archipels et des besoins de financement réel des communes.

Les communes de Polynésie disposent de larges compétences et forment ainsi des acteurs majeurs du développement de la Polynésie française, aux côtés du Pays et de l'Etat. Un exercice encore plus efficient de ce rôle central, par le biais notamment de leur stratégie d'investissement, doit passer par une meilleure allocation de leurs ressources financières et humaines.



# ANNEXE 1 :

## Liste des communes de Polynésie française

STRATE	COMMUNES	ARCHIPEL	Population en 2012 (recensement)
< 1 000	PAKAPUKA	Tuamotu-Gambier	166
	HIKUERU	Tuamotu-Gambier	241
	TATAKOTO	Tuamotu-Gambier	287
	FANGATAU	Tuamotu-Gambier	300
	TUREIA	Tuamotu-Gambier	301
	NUKUTAVAKE	Tuamotu-Gambier	350
	NAPUKA	Tuamotu-Gambier	360
	RAPA	Australes	515
	REAO	Tuamotu-Gambier	606
	FATU HIVA	Marquises	611
	UA HUKA	Marquises	621
	TAHUATA	Marquises	703
	RIMATARA	Australes	873
	ANAA	Tuamotu-Gambier	898
	RAIVAVAE	Australes	940
	1 000 À 3 499	MAUPITI	Iles Sous-le-Vent
MANIHI		Tuamotu-Gambier	1 237
TAKAROA		Tuamotu-Gambier	1 262
HAO		Tuamotu-Gambier	1 317
GAMBIER		Tuamotu-Gambier	1 421
ARUTUA		Tuamotu-Gambier	1 505
MAKEMO		Tuamotu-Gambier	1 555
FAKARAVA		Tuamotu-Gambier	1 581
TUBUAI		Australes	2 170
UA POU		Marquises	2 175
HIVA OA		Marquises	2 184
RURUTU		Australes	2 322
NUKU HIVA		Marquises	2 967
RANGIROA		Tuamotu-Gambier	3 444
3 500 À 9 999	UTUROA	Iles Sous-le-Vent	3 690
	TUMARAA	Iles Sous-le-Vent	3 756
	TAPUTAPUATEA	Iles Sous-le-Vent	4 791
	TAHAA	Iles Sous-le-Vent	5 220
	HUAHINE	Iles Sous-le-Vent	6 303
	TAIARAPU QUEST	Iles du Vent	7 637
	TEVA I UTA	Iles du Vent	9 391
	ARUE	Iles du Vent	9 537
	HITIAA O TE RA	Iles du Vent	9 553
	BORA BORA	Iles Sous-le-Vent	9 598
> 10 000	PAPARA	Iles du Vent	11 0811
	TAIARAPU EST	Iles du Vent	12 202
	PAEA	Iles du Vent	12 513
	PIRAE	Iles du Vent	14 094
	MAHINA	Iles du Vent	14 368
	MOOREA	Iles du Vent	17 234
	PAPEETE	Iles du Vent	25 763
	PUNAAUIA	Iles du Vent	27 622
FAAA	Iles du Vent	29 719	





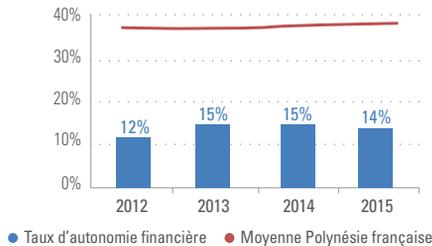
# ANNEXE 2 :

## Fiches synthétiques d'analyse financière par archipel

### Communes des Îles Australes

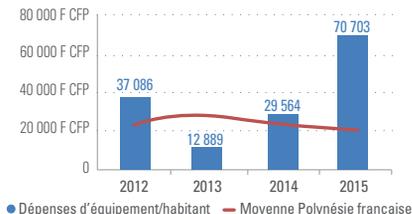
Grâce à un redressement des recettes de fonctionnement, l'effet ciseau pressenti en 2014 n'a pas eu lieu. Les charges de fonctionnement évoluent régulièrement entre 2012 et 2015.

#### Autonomie des ressources de fonctionnement



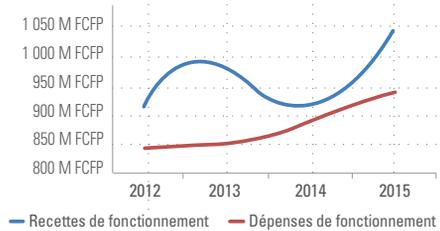
L'épargne des communes des îles Australes a connu une évolution inverse à celle des autres communes polynésiennes. Elle se rétablit en 2015 à son niveau de 2012 après une forte volatilité en 2013 et 2014.

#### Dépenses d'équipement par habitant



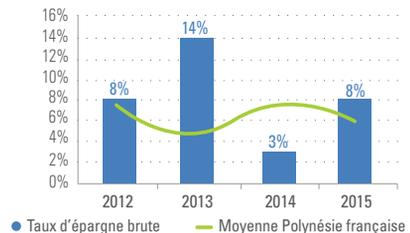
La dette des communes des îles Australes, qui s'était éteinte en 2014, n'a pas évolué en 2015.

#### Evolution de la section de fonctionnement



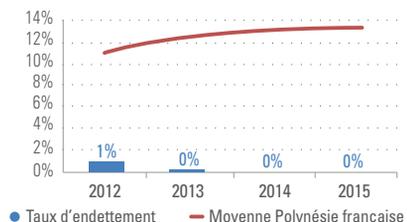
La contraction des recettes fiscales et l'absence d'évolution des recettes liées aux redevances entraînent une légère régression de l'autonomie financière, alors que la moyenne polynésienne tend à augmenter.

#### Evolution de la capacité d'autofinancement



En 2015, les dépenses d'équipement ont plus que doublé. Les communes de l'archipel des Australes sont celles qui investissent le plus sur cet exercice en termes de dépenses par habitant.

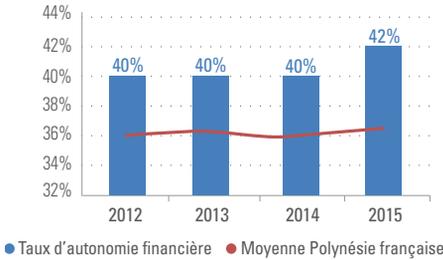
#### Evolution de l'endettement



# Communes des Îles du Vent

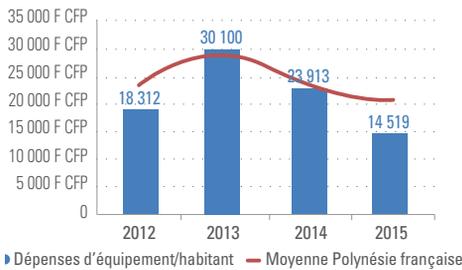
En 2015, les charges ont augmenté plus rapidement que les recettes de fonctionnement, détériorant ainsi la capacité d'autofinancement qui avait été dégagée en 2014.

## Autonomie des ressources de fonctionnement



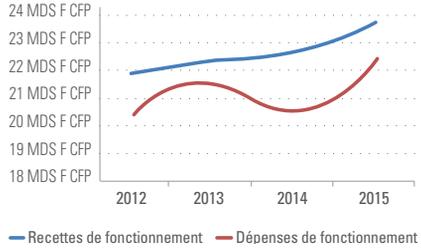
Après une embellie en 2014, la capacité d'autofinancement des communes de l'archipel se détériore en 2015 et repasse en dessous de la moyenne polynésienne.

## Dépenses d'équipement par habitant



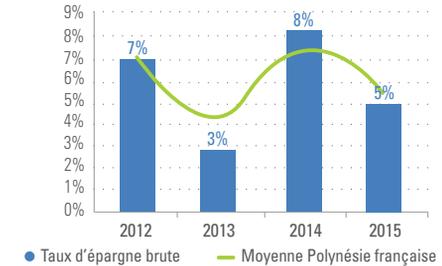
En 2015, la légère baisse de l'endettement est corrélée au déclin des opérations d'équipement.

## Evolution de la section de fonctionnement



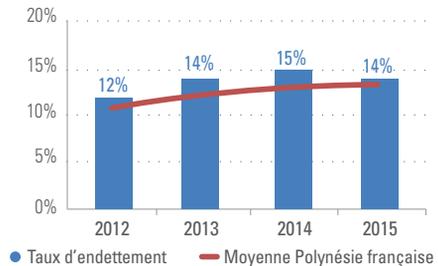
Concentrant l'essentiel des recettes fiscales, les communes des îles du Vent présentent une autonomie des ressources de fonctionnement très supérieure à la moyenne polynésienne, et en augmentation en 2015.

## Evolution de la capacité d'autofinancement



Les dépenses d'équipement poursuivent leur baisse en 2015 et atteignent leur plus bas niveau sur la période. En 2013 et 2014, les communes de Tahiti et Moorea investissaient à la même hauteur que le reste des communes. En 2015, l'effort d'équipement est nettement inférieur à la moyenne polynésienne.

## Evolution de l'endettement

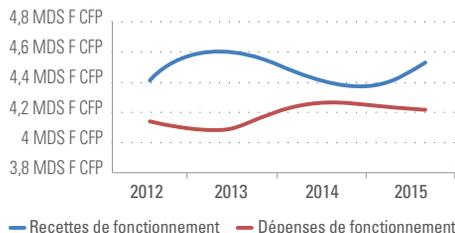




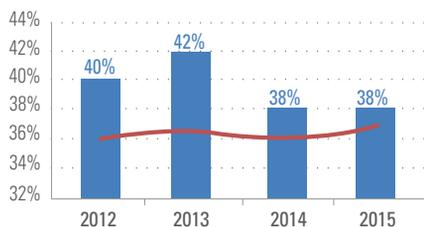
## Communes des Îles-sous-le-Vent

Grâce à un net redressement des recettes de fonctionnement et une légère diminution des charges en 2015, l'hypothèse d'un croisement des courbes à court terme s'éloigne sérieusement.

### Evolution de la section de fonctionnement



### Autonomie des ressources de fonctionnement

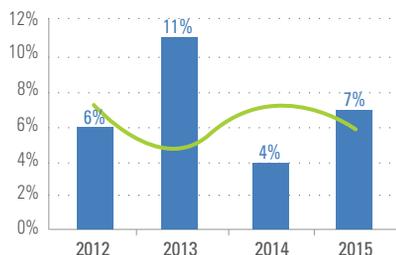


● Taux d'autonomie financière — Moyenne Polynésie française

L'autonomie financière des communes de l'archipel demeure supérieure à la moyenne polynésienne, bien qu'elle ait gardé en 2015 un niveau relativement faible par rapport aux exercices 2012 et 2013 en raison d'une baisse du niveau des redevances.

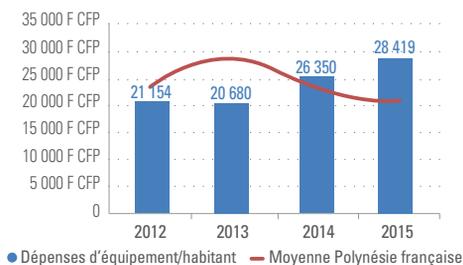
Contrairement à la tendance générale dans les communes de Polynésie française, l'épargne brute des communes des îles Sous-le-Vent se redresse en 2015.

### Evolution de la capacité d'autofinancement



● Taux d'épargne brute — Moyenne Polynésie française

### Dépenses d'équipement par habitant

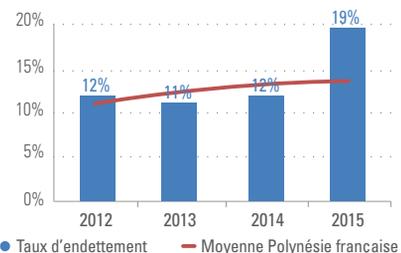


● Dépenses d'équipement/habitant — Moyenne Polynésie française

Depuis 2014, les programmes d'investissement des communes de l'archipel sont en expansion et dépassent ainsi la moyenne polynésienne.

L'endettement a nettement bondi en 2015 pour accompagner les nombreux projets de l'archipel. En volume, les communes des îles Sous-le-Vent acquièrent un statut de « locomotive » dans le recours à l'emprunt.

### Evolution de l'endettement



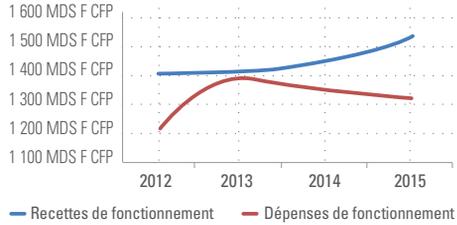
● Taux d'endettement — Moyenne Polynésie française



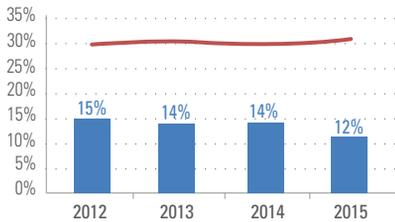
# Communes des Îles Marquises

Le risque de déficit sur la section de fonctionnement, frôlé en 2013, s'éloigne grâce à une baisse des dépenses et une hausse des recettes en 2014 et 2015.

Evolution de la section de fonctionnement



Autonomie des ressources de fonctionnement



● Taux d'autonomie financière — Moyenne Polynésie française

Sur la période 2012/2015, les communes des îles Marquises ont perdu un cinquième de leur autonomie financière en raison d'une stagnation des recettes fiscales et d'une légère diminution des produits des redevances.

Les difficultés de l'exercice 2013 ont été résorbées grâce à la forte progression de la capacité d'autofinancement en 2014 et 2015.

Evolution de la capacité d'autofinancement



● Taux d'épargne brute — Moyenne Polynésie française

Dépenses d'équipement par habitant

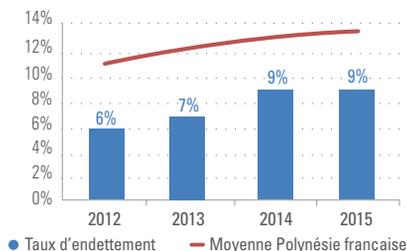


● Dépenses d'équipement/habitant — Moyenne Polynésie française

Le niveau de dépenses d'équipement par habitant stagne depuis 2013. La légère augmentation observée en 2015 ne permet pas pour le moment de revenir à l'effort d'équipement constaté en 2012 et antérieurement.

Le taux d'endettement des communes marquisiennes marque le pas en 2015, après trois exercices de hausse constante.

Evolution de l'endettement



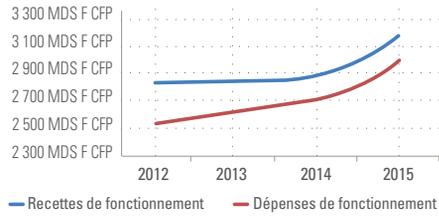
● Taux d'endettement — Moyenne Polynésie française



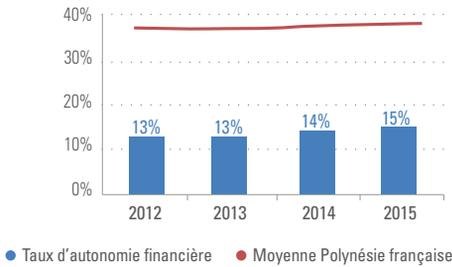
## Communes des Îles Tuamotu et Gambier

Les courbes de dépenses et de recettes de fonctionnement ont eu tendance à se resserrer sur la période 2012/2015. Les deux ont augmenté en 2015 alors qu'elles étaient relativement stables sur les trois exercices précédents.

### Evolution de la section de fonctionnement



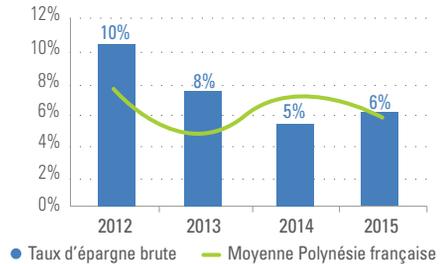
### Autonomie des ressources de fonctionnement



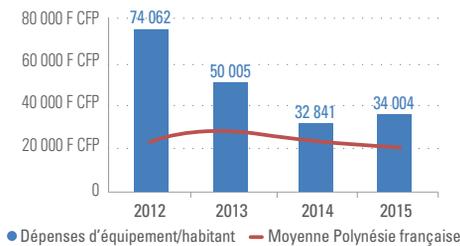
Bien que demeurant structurellement faible, l'autonomie financière des communes des Tuamotu-Gambier progresse, notamment grâce à un meilleur recouvrement des redevances.

En 2015, la capacité d'autofinancement des communes de l'archipel connaît un léger rebond qui met fin à une baisse de 3 ans et s'inscrit dans la moyenne polynésienne.

### Evolution de la capacité d'autofinancement



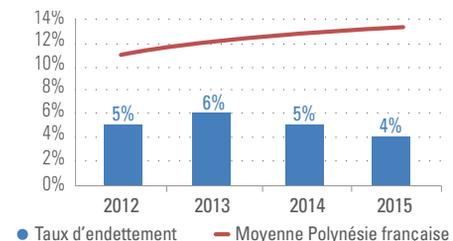
### Dépenses d'équipement par habitant



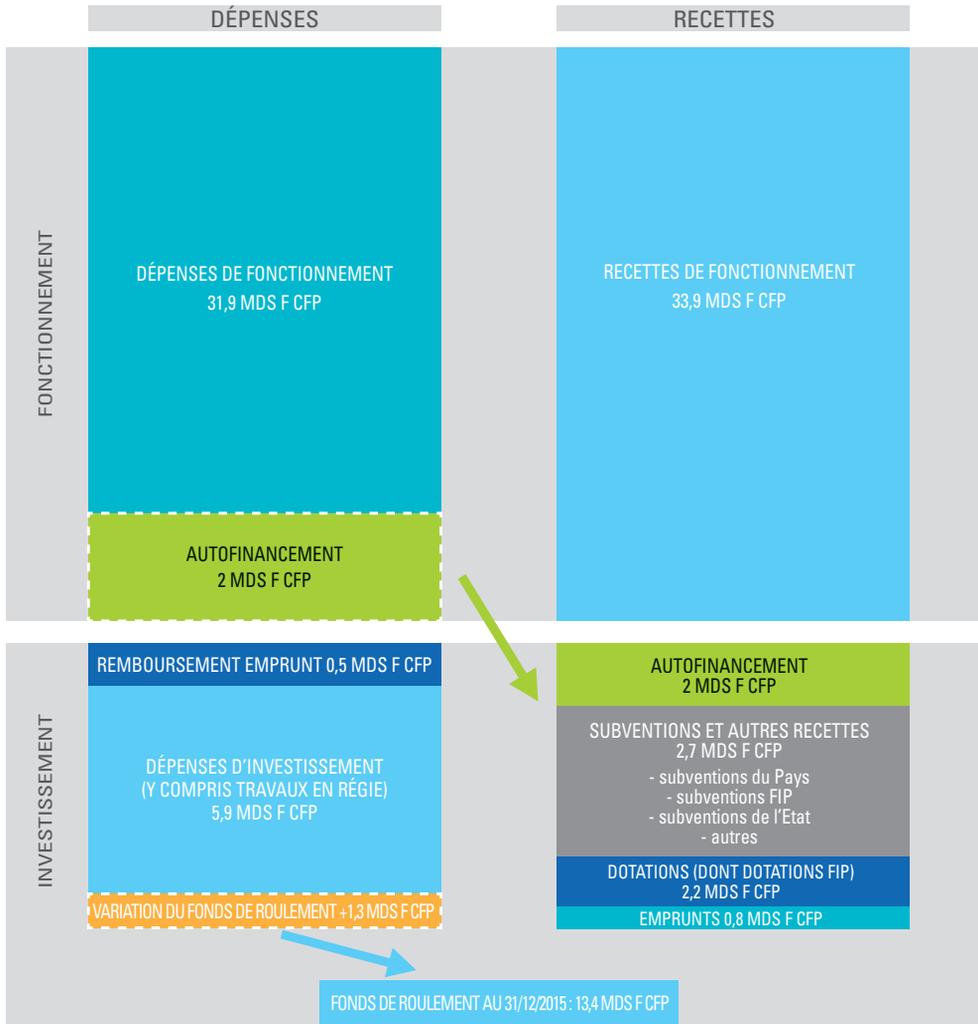
En 2015, si les dépenses d'équipement des communes des Tuamotu-Gambier sont supérieures à celle de la moyenne des communes de Polynésie française, elles demeurent nettement inférieures au niveau constaté en 2012 et antérieurement.

L'endettement fléchit depuis le pic de 2013. Le recours à l'emprunt demeure structurellement très bas.

### Evolution de l'endettement



# ANNEXE 3 : Equilibres financiers 2015



Chaque année, l'Agence Française de Développement, partenaire du secteur public local, publie l'observatoire des communes de Polynésie française. Cet ouvrage met en lumière les spécificités et les évolutions des finances communales dans leur globalité ou selon une approche différenciée par archipel et par strate de population.

Cette quatrième édition accorde une large place à la comparaison avec les communes de Nouvelle-Calédonie. Celles-ci partagent des caractéristiques communes avec leurs homologues polynésiennes mais présentent également de grandes disparités de gestion analysées dans cette publication.

Autre nouveauté de l'édition 2017, un focus thématique met en lumière les budgets annexes communaux qui permettent de piloter un service public, principalement environnemental.

A l'aide de cet observatoire, les élus municipaux de Polynésie française peuvent situer leur commune parmi celles de leur archipel et parmi celles de leur strate. Il peut être utilisé comme un outil d'aide à la décision pour mieux comprendre les tendances et anticiper les actions à prendre en termes de fonctionnement et d'investissement.

---

L'Agence Française de Développement (AFD), institution financière publique qui met en œuvre la politique définie par le gouvernement français, agit pour combattre la pauvreté et favoriser le développement durable.

Présente dans l'ensemble des Outre-mer, l'AFD finance et accompagne des projets qui améliorent les conditions de vie des populations et soutiennent la croissance économique, tout en préservant l'environnement. Grâce à ses financements, son expertise et sa production de connaissances, elle appuie le secteur public local, finance les entreprises, l'habitat et l'aménagement urbain, et soutient la coopération régionale.

[afd.fr](http://afd.fr)

[outremer.afd.fr](http://outremer.afd.fr)

[polynesie.afd.fr](http://polynesie.afd.fr)



9 782954 912837 >