



RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE

*Liberté
Égalité
Fraternité*



OBSERVATOIRE

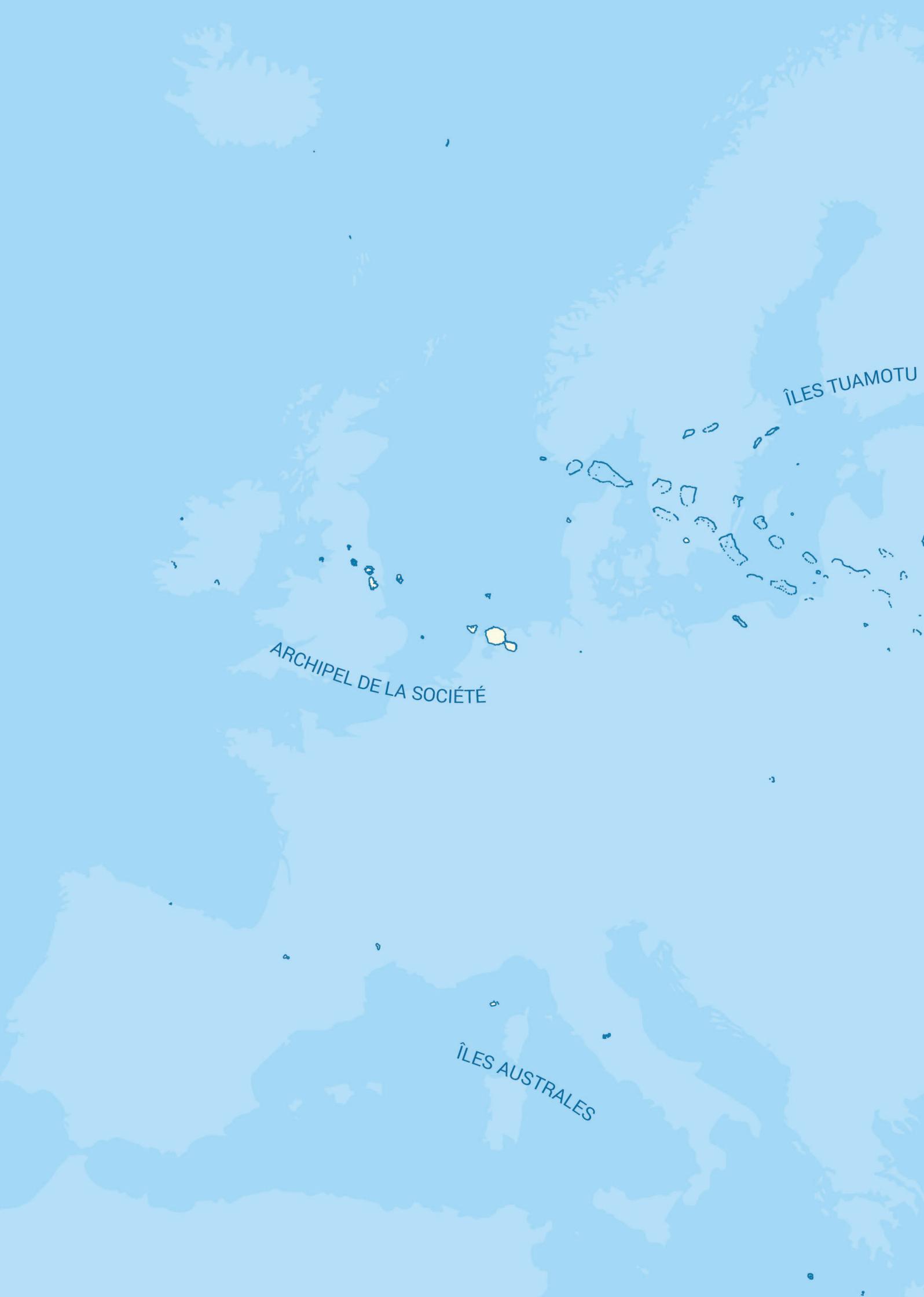
des communes de

POLYNÉSIE FRANÇAISE 2022

Bilan financier de la mandature 2014 - 2020

© Julien Girardot

#MondeEnCommun



ÎLES TUAMOTU

ARCHIPEL DE LA SOCIÉTÉ

ÎLES AUSTRALES



Remerciements

Nous adressons nos remerciements à tous les partenaires de l'AFD pour leur aide précieuse et l'attention particulière apportée à cette édition. Nous remercions en particulier la Direction des interventions de l'Etat du Haut-commissariat de la République en Polynésie française, la Direction des finances publiques en Polynésie française, la Direction du développement des communes de la Collectivité de Polynésie française, le Syndicat de promotion des communes de Polynésie française, et bien sûr, les élus et agents communaux qui apportent tout au long de l'exercice leur contribution et lui confèrent tout son sens.



EDITORIAL

Pour la première fois depuis sa parution en 2014, l'observatoire des communes de Polynésie française dresse le bilan financier agrégé d'une mandature municipale complète. Cette chronique permet de mesurer le chemin parcouru entre 2014 et 2020, et d'apporter un premier éclairage sur l'impact de la crise sanitaire et économique sur les finances communales. L'épidémie de Covid-19 et ses conséquences économiques n'ont pas épargné le territoire mais ont rappelé le caractère central du plus petit échelon administratif. Acteur de proximité pour la population, les communes ont dû faire preuve de résilience et d'adaptation pour répondre aux défis soulevés par ce contexte inédit.

La majorité des communes polynésiennes¹ de plein exercice ont été instituées par la loi du 24 novembre 1971 dont le décret fut promulgué le 17 mai 1972, auxquels viendront s'ajouter 98 sections de communes ou « communes associées » en 1977. A l'heure de leur cinquantième anniversaire, les communes jouent plus que jamais un rôle clé dans le paysage public polynésien. Lieu de structuration de la vie politique de proximité, acteur essentiel de la délivrance des services publics aux usagers, vecteur de continuité territoriale dans une géographie polynésienne hors normes, les communes ont su conforter leur positionnement au cœur du contrat social polynésien. Que ce soit d'un point de vue institutionnel – mise en place en 2015 d'un volet spécifique du Contrat de projets consacré aux communes et évolution de sa gouvernance avec une meilleure représentation des communes ; loi organique de 2019 permettant de faciliter l'exercice partagé de certaines compétences avec le Pays – ou financier – le volume total des investissements communaux a augmenté de 33% entre la mandature 2008-2013 et la mandature 2014-2020 –, les communes prennent aujourd'hui pleinement leur place dans le triptyque spécifique à la Polynésie française : Etat, Pays, communes.



Sur la période de la mandature écoulée, l'Agence Française de Développement s'est positionnée d'une manière significative aux côtés des communes pour appuyer leurs projets d'investissement : désormais l'AFD porte 68% des encours des communes polynésiennes.

Aujourd'hui, alors que l'économie polynésienne a été fortement touchée par la crise liée à la Covid-19, renforcer les capacités financières des communes constitue à la fois un impératif et une opportunité, dans un contexte local de relance économique et de volonté politique de transition, notamment écologique. Dans ce contexte, l'AFD poursuit le déploiement de ses différents outils en prêts et entend affermir ses actions en faveur du renforcement des capacités en proposant aux équipes communales des dispositifs d'appui-conseil. La recherche de solutions adaptées aux besoins spécifiques des communes, doit permettre *in fine* d'améliorer la délivrance d'un service public de qualité aux usagers, au prix juste, en donnant les moyens de mieux absorber les chocs exogènes et de poursuivre les investissements. Pour les plus petites collectivités, l'enjeu est d'intensifier leurs investissements à la hauteur de leurs besoins en pérennisant leur équilibre financier. Pour les plus grandes, il s'agit de maintenir leurs ambitions, moteur de la relance, dans un contexte de ressources contraintes.

Le pilotage stratégique (humain, technique et financier) est l'un des prérequis pour franchir ce nouveau palier. Bien que les communes polynésiennes disposent traditionnellement de réserves importantes (fonds de roulement, trésorerie constatée en fin d'année), la montée en puissance de leurs investissements pourrait engendrer des tensions de trésorerie. Ainsi, l'Agence a désormais étendu son outil de préfinancement de subventions d'investissement à celles octroyées par le Pays.

De surcroît, l'AFD continuera de promouvoir les investissements contribuant au développement durable, à l'atténuation et à l'adaptation aux changements climatiques, et à la réduction des inégalités grâce à ses outils financiers bonifiés.

Mounia AIT OFKIR

DIRECTRICE DE L'AGENCE AFD DE POLYNÉSIE FRANÇAISE

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION	6
PARTIE I. SECTION DE FONCTIONNEMENT : Les composantes de la section de fonctionnement révélatrices des spécificités des communes polynésiennes.....	8
A. Les Recettes Réelles de Fonctionnement (RRF) : <i>Une autonomie financière toujours limitée, propre aux communes françaises du Pacifique</i>	8
B. Les Dépenses Réelles de Fonctionnement (DRF) : <i>Des dépenses de fonctionnement dont les caractéristiques soulignent la diversité des enjeux de gestion.....</i>	14
C. L'Épargne : <i>Des équilibres financiers à préserver pour maintenir le dynamisme des investissements</i>	18
PARTIE II. SECTION D'INVESTISSEMENT : Des enjeux de structuration et de planification essentiels pour répondre aux défis de la mise à niveau des services publics de base	21
A. L'endettement : <i>Un levier pour l'investissement encore mal approprié par les communes et qui nécessite un pilotage stratégique renforcé.....</i>	23
B. Un fonds de roulement <i>abondant qui ne doit pas masquer les difficultés de trésorerie de certaines communes</i>	25
CONCLUSION.....	27
DOSSIER THÉMATIQUE : La fiabilisation de l'information financière	30
Fiche action n°1 : Le contrôle des satellites.....	32
Fiche action n°2 : La gestion de patrimoine.....	33
<i>Annexe I : Précisions méthodologiques</i>	<i>34</i>
<i>Annexe II : Equilibres financiers 2020</i>	<i>37</i>
<i>Annexe III : Liste des communes de Polynésie française par strates (selon les données du dernier recensement de 2017 – population municipale)</i>	<i>38</i>



INTRODUCTION

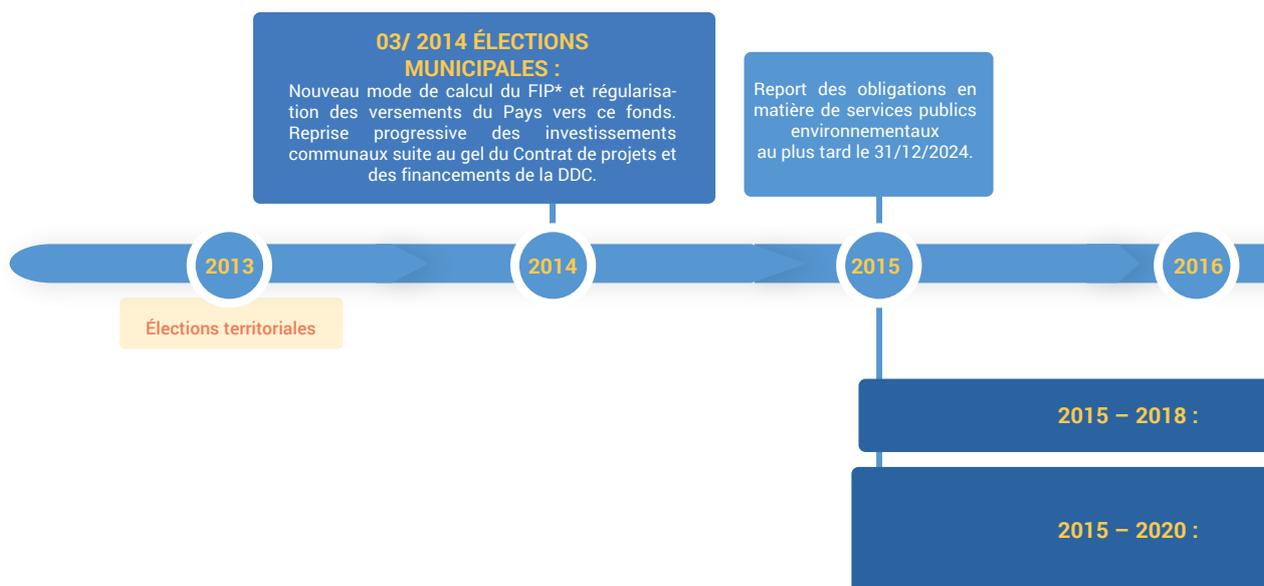
Vers une prise en compte plus importante du rôle des communes dans le paysage public polynésien.

La période qui s'achève s'est caractérisée par une stabilité politique et économique qui contraste avec les 10 années précédentes. Les deux mandats territoriaux (à partir de 2014, avec le début de la présidence d'E. Fritch, réélu en 2018) qui ont chevauché le mandat municipal, ont inscrit le territoire dans une dynamique de continuité politique, tandis qu'en parallèle, la croissance du PIB s'est intensifiée². Toutes les composantes de la demande ont ainsi contribué à cette hausse (la consommation des ménages, l'investissement public et privé, l'exploitation des services). Le climat des affaires (+13 points entre 2014 et 2019) et la reprise de l'emploi dans le secteur marchand (+2,6% de croissance en moyenne par an entre 2015 et 2019) témoignent également de l'orientation favorable de l'économie, avant que ce mouvement ne soit interrompu par la crise mondiale de la Covid-19.

A l'exception de l'exercice 2020, cette situation a eu des effets positifs directs et indirects sur les finances des communes. L'amélioration des recettes fiscales collectées par la Collectivité de Polynésie française (« le Pays ») a permis d'accroître les ressources du Fonds Intercommunal de Péréquation (FIP) qui ont alimenté les recettes de fonctionnement et d'investissement des communes. Le développement de l'économie et la hausse de la fréquentation touristique ont abondé respectivement, le produit des centimes additionnels et la taxe de séjour perçus directement dans les budgets communaux. Concomitamment, l'inflation et le prix du baril de pétrole contenus sur la période ainsi que les taux d'intérêts historiquement bas, n'ont pas constitué une contrainte supplémentaire sur les dépenses.

Au-delà, plusieurs dispositions ont eu une incidence sur l'évolution du monde communal entre 2014 et 2020.

Frise 1 : Principales évolutions réglementaires impactant les communes



² Source : Rapport annuel économique de l'IEOM 2020 : « Les comptes définitifs publiés par l'ISPF attestent d'une accélération de la croissance du PIB : +1,8% en 2015, +2,6% en 2016 et +4,3% en 2017. [...] L'évolution du PIB pour les exercices 2018 et 2019, portée par la demande interne et externe, précédemment estimée à +2,7% par le CEROM devrait être favorablement révisée ».

* Phase de transition jusqu'en 2016 pour limiter l'impact des nouveaux critères sur un nombre minoritaire de communes.

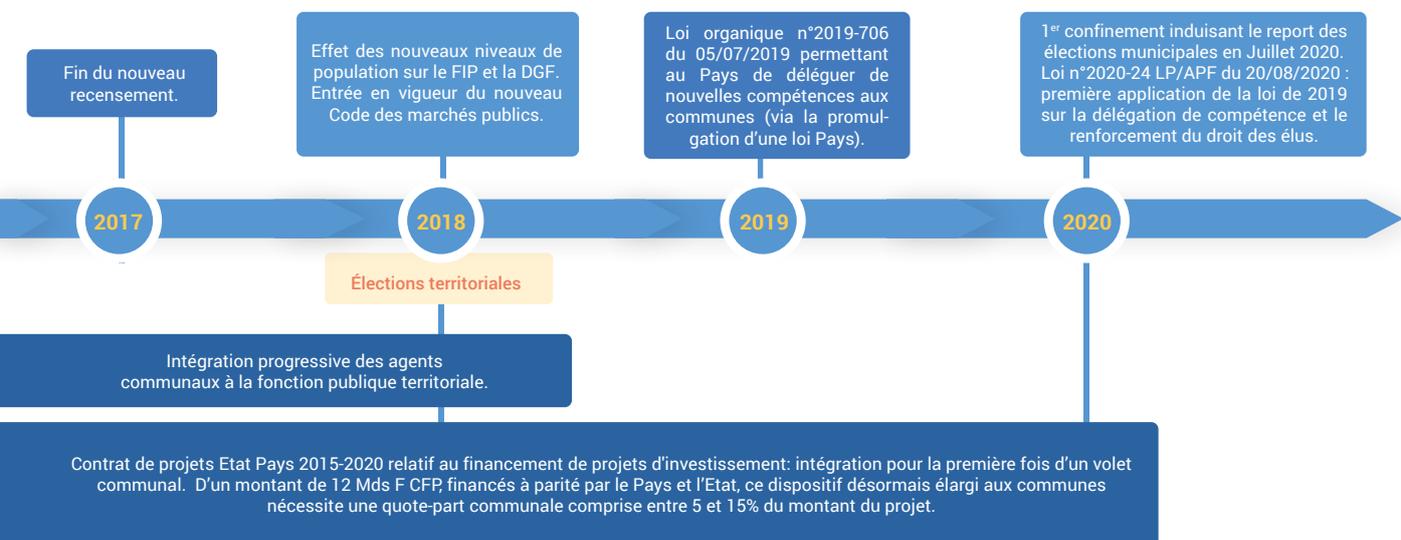
Des décisions d'ordre financier d'abord, puisque :

- Pour la première fois, le **Contrat de projets (2015-2020) a mis en place un volet spécifique dédié aux communes sur les services publics environnementaux (adduction en eau potable, assainissement des eaux usées, déchets)** avec des règles précises d'attribution et de pilotage associant le monde communal, contribuant à sanctuariser des ressources financières en faveur des communes. Ce mode de gestion a été réinscrit dans le nouveau Contrat de Développement et de Transformation (CDT) qui prend le relais jusqu'en 2023.
- Tout comme d'autres territoires d'Outre-mer, **les communes polynésiennes sont restées en dehors du dispositif de réduction du déficit public** qui entraînait une baisse progressive de certaines composantes de la Dotation Globale de Fonctionnement (DGF) versée par l'Etat.

En complément, plusieurs actions et obligations sont venues contribuer à structurer les méthodes des équipes communales :

- Dans la continuité du déploiement du Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT) et de ses exigences en matière de services publics environnementaux, les communes ont dû **mettre en place de nouveaux budgets annexes**, avec une appropriation progressive de cet outil de gestion budgétaire.
- **Un travail de nettoyage comptable** (apurement des créances éteintes et irrécouvrables...) a été opéré en partenariat avec la Direction des Finances Publiques (DFIP), contribuant à l'amélioration de la qualité de la production comptable.
- En outre, **la mise en place de la fonction publique communale** a introduit une uniformisation des pratiques³ et une amélioration de l'équité de traitement avec les agents relevant des fonctions publiques du Pays ou de l'Etat.

A *contrario*, le monde communal polynésien n'a pas suivi au cours de cette période, la dynamique de réorganisation observée en métropole ou dans les DROM, où cet échelon administratif s'est intensément reconfiguré à la faveur de la décentralisation et de la loi NOTRE⁴. Par son histoire et ses contraintes géographiques fortes, la Polynésie française reste encore à ce stade en marge de ces grands mouvements de regroupements et de mutualisations. Toutefois, cette question - ainsi que celle du partage des compétences - est de plus en plus prégnante. En témoigne la loi organique n°2019-706 du 05 juillet 2019 qui apporte de nouvelles perspectives entre le Pays et les communes⁵, le développement récent de certaines intercommunalités (Tereheamanu en 2021) ou encore l'intensification de certaines mutualisations (par exemple à la CODIM).



³ La réforme de la fonction publique communale doit permettre aux agents communaux d'être régis par un seul et même statut de droit public incluant les mêmes droits et obligations que ceux de la fonction publique du Pays ou de l'Etat. Jusque-là les agents communaux étaient régis par différents cadres ou régimes : code du travail polynésien, convention collective des agents non fonctionnaires de l'administration (ANFA), statuts communaux individuels.

⁴ Promulguée le 7 août 2015, la loi portant sur la Nouvelle Organisation Territoriale de la République (NOTRe) confie de nouvelles compétences aux régions métropolitaines et dominiennes et redéfinit les compétences attribuées à chaque collectivité territoriale. Il s'agit du troisième volet de la réforme des territoires après la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles et la loi relative à la délimitation des régions de 2015.

⁵ Dans les conditions prévues par la loi du Pays, les compétences ajoutées en 2019 concernent: l'aménagement de l'espace ; la jeunesse et le sport ; la protection et la mise en valeur de l'environnement et le soutien aux actions de maîtrise de l'énergie ; la politique du logement et du cadre de vie et la politique de la ville.



PARTIE I – SECTION DE FONCTIONNEMENT

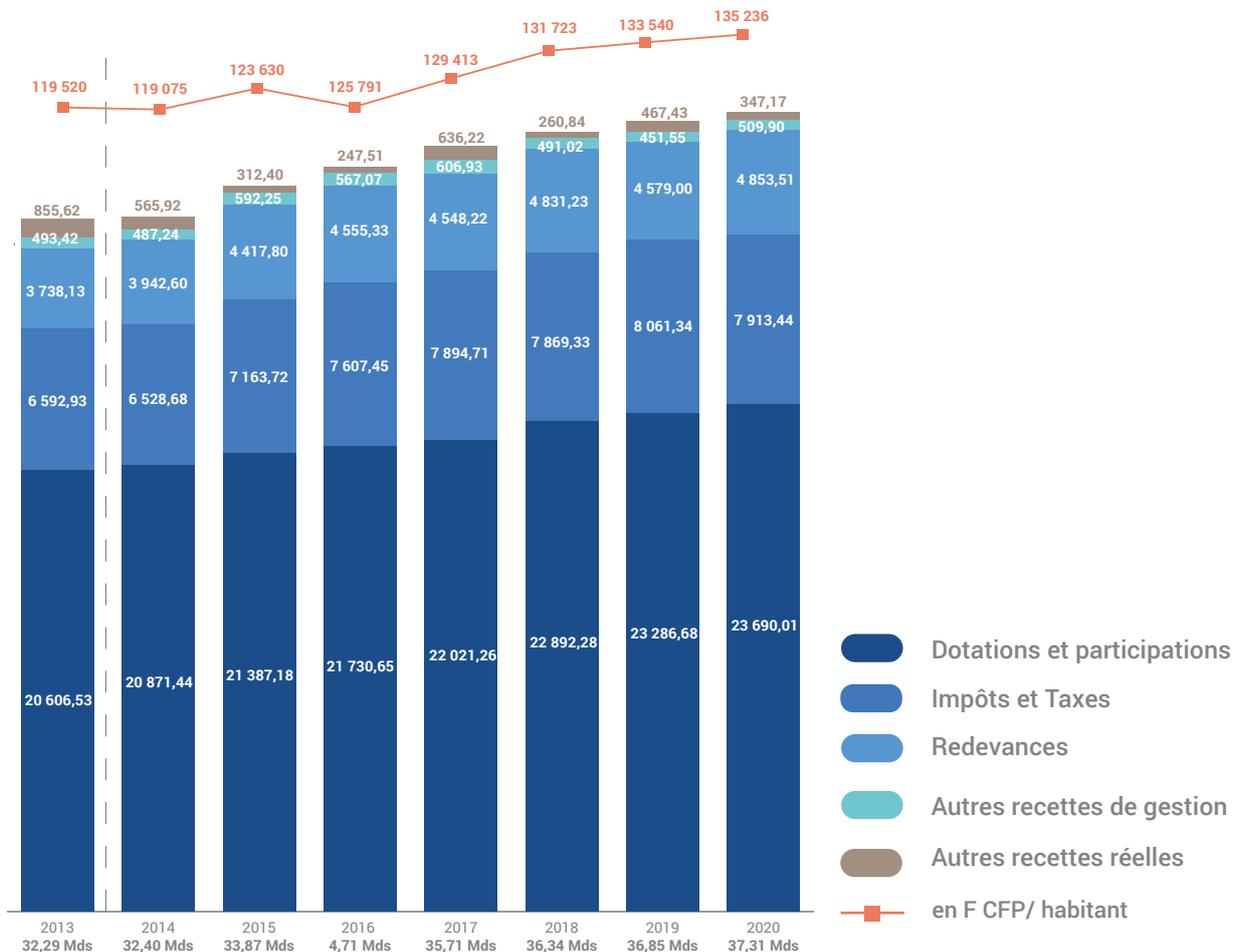
Les composantes de la section de fonctionnement révélatrices des spécificités des communes polynésiennes.

A. LES RECETTES RÉELLES DE FONCTIONNEMENT (RRF) : Une autonomie financière toujours limitée, propre aux communes françaises du Pacifique.

Les recettes réelles de fonctionnement sont en progression régulière, portées au 2/3 par la hausse des produits de transfert de l'Etat et du Pays, et dans une moindre mesure par l'amélioration des ressources propres.

Au cours de la mandature, les recettes réelles de fonctionnement ont connu une progression continue de 2% en moyenne par an. Cette dynamique a été soutenue jusqu'en 2018 où le taux de croissance annuelle a atteint jusqu'à 5%, avant de se stabiliser lors des deux derniers exercices. Entre 2014 et 2020, le total des RRF est passé de 32,4 Mds F CFP à 37,3 Mds F CFP ; ce sont ainsi **plus de 4,9 Mds F CFP supplémentaires qui ont été perçus par les communes polynésiennes.**

Graphique 1 : Evolution et structures des recettes réelles de fonctionnement des communes polynésiennes en M F CFP

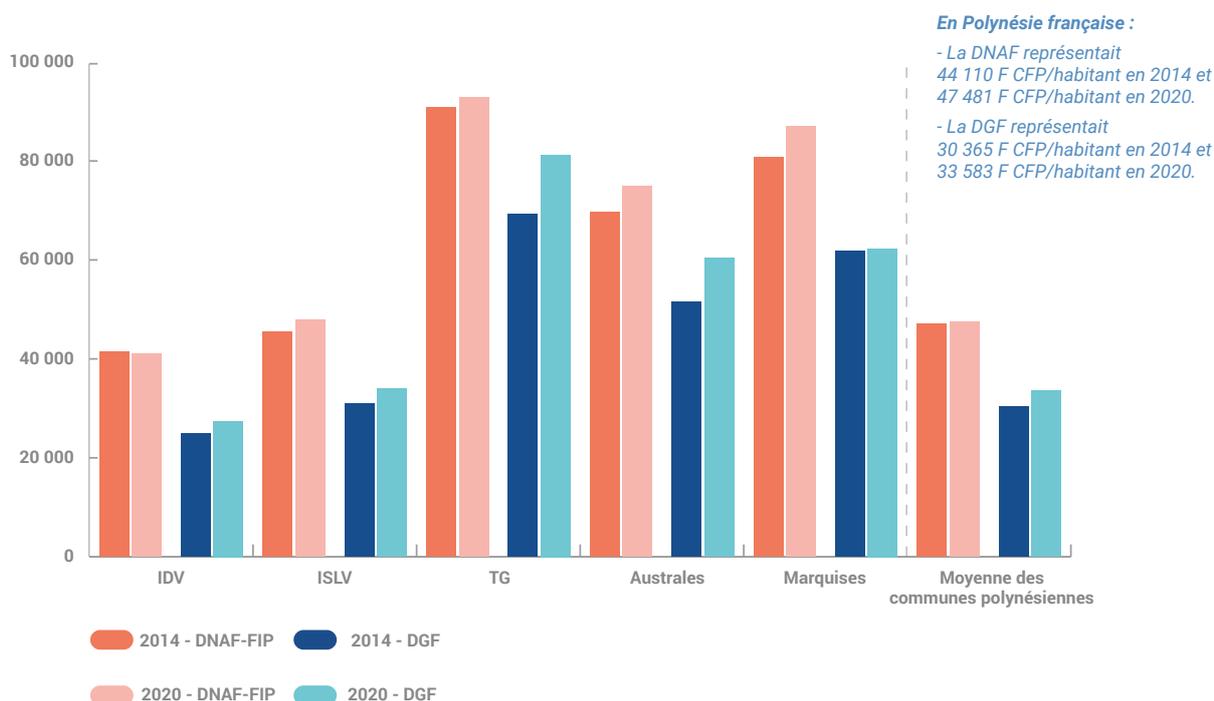


- **Les dotations et participations** restent indiscutablement la **première source de financement des communes**. Elles constituent en moyenne 63% des RRF.

La structure des recettes a peu évolué dans le temps et se caractérise avant tout par l'importance des produits de transfert provenant du Pays et de l'Etat qui concourent en premier lieu à cette hausse, à hauteur de 2,8 Mds F CFP. Le poids relatif de la péréquation territoriale matérialisée par les Dotations Non Affectées en Fonctionnement (DNAF) du FIP, demeure plus important (36% en moyenne) que le poids de la péréquation nationale liée notamment à la DGF (25%).

Toutefois, la DNAF du FIP a progressé moins vite sur la période que la DGF (taux de croissance annuelle inférieur à 1%, contre 2% pour les composantes de la DGF).

Graphique 2 : Comparaison des DNAF-FIP et DGF par habitant en 2014 et 2020 en F CFP



L'évolution plus favorable de la DGF trouve son explication dans la structuration du tissu communal polynésien : celui-ci étant exclusivement composé de « petites » communes, la clé de répartition fondée sur le principe de redistribution verticale avec une forte pondération du critère démographique, privilégie les collectivités les moins peuplées. La mise à jour du recensement⁶ à compter de 2018 n'a pas modifié cette situation.

A contrario, durant ce cycle, le **Comité des Finances Locales (CFL)** en charge du pilotage du FIP, a **privilégié à deux reprises, la hausse des Dotations Non Affectées en Investissement (DNAI)** plutôt que les DNAF. Pour autant, durant les six ans de la mandature, grâce à l'augmentation du FIP, ce sont au total 88,4 Mds F CFP qui ont été injectés dans les budgets de fonctionnement des communes, cette dynamique s'expliquant par les éléments suivants :

- **2014 -2018** : suite à l'arrêt du Conseil d'Etat d'avril 2013 rejetant l'interprétation du Pays sur l'article 52 de la loi organique de 2004, la Collectivité de Polynésie française a dû reverser plus de 4 Mds F CFP au fonds. Cette dette dite « historique » a été échelonnée en plusieurs tranches jusqu'en 2018.

Le premier versement de 500 M F CFP s'est accompagné en début de mandature, par la modification des critères de répartition des DNA⁷.

⁶ En 2017, la Polynésie française comptait 275 918 habitants. La population a augmenté de 2,9 % par rapport à 2012, soit 1 500 personnes de plus par an en moyenne (source : ISPF).

⁷ Le CGCT prévoit 5 critères obligatoires : population, effectifs scolaires du 1er degré, superficie, dispersion et éloignement par rapport à Tahiti, auxquels le CFL a ajouté 7 indicateurs relatifs aux transports (appréhender le coût du transport hors Tahiti) ; à l'électricité communale (compenser le surcoût pour les communes produisant et distribuant de l'électricité en régie et qui connaissent des difficultés de gestion) ; l'absence d'aéroport ; l'investissement (accompagner les communes à faible population dans leur effort d'investissement) ; fiscalité (favoriser les communes disposant d'un faible potentiel fiscal) ; logement social ; nombre de communes associées.

Cette réforme a favorisé l'accroissement des DNA pour une trentaine de communes mais elle a également entraîné une baisse pour une vingtaine d'entre elles, dans des proportions pouvant aller jusqu'à -13% des crédits accordés. Afin de réduire cet impact, le CFL a renforcé l'enveloppe des DNA de 10% favorisant davantage la DNAI, tout en appliquant aux communes concernées, une réduction graduelle jusqu'en 2016.



LE SAVIEZ-VOUS ?



Institué par la loi du 24 décembre 1971 relative à la création et à l'organisation des communes sur le territoire, le FIP est 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 de fiscalité propre suffisante. Les ressources du FIP reposent principalement sur une quote-part versée par le Pays, via un prélèvement sur les impôts, droits et taxes perçus au profit du budget général de la Collectivité de Polynésie française. Cette quote-part est déterminée en deux étapes selon l'article 52 de la loi de 2004 :

- Un premier décret établit l'assiette provisoire et fixe le taux applicable à partir du budget primitif (BP) de l'année en cours (il est de 17% depuis 2006),
- Avant qu'un second décret n'établisse l'assiette définitive sur la base du compte administratif. Cette assiette est composée de toutes les recettes fiscales du Pays (déduction faite des crédits, reversements et autres exonérations d'impôts ainsi que des pertes sur créances irrécouvrables et autres charges exceptionnelles et taxes affectées).

Lorsque le compte administratif (CA) fait apparaître que le produit des impôts, droits et taxes effectivement perçu est inférieur au produit prévu au budget primitif, le montant de la différence est également inscrite en déduction de l'assiette du FIP l'année suivant l'adoption du CA.

De 2010 à 2013, la participation du Pays au FIP a été calculée, non pas sur la base des recettes prévisionnelles inscrites au BP mais sur la base des recettes fiscales effectivement recouvrées, avec le cas échéant des réajustements de recettes fiscales opérés au cours de l'exercice au travers de délibérations budgétaires modificatives. Cette position liée notamment aux difficultés financières du Pays au cours de cette période a été invalidée par le Conseil d'Etat qui a réaffirmé le mécanisme de financement du fonds par la Collectivité, en deux temps.

- **2020** : afin de stimuler l'investissement communal et d'utiliser une partie des importantes réserves de trésorerie accumulées par le fonds au cours de la période, le CFL a consenti à une augmentation ponctuelle des DNA (+1,58 Mds F CFP). Cette majoration s'est opérée une nouvelle fois, principalement au profit de la DNAI (+1,51 Mds F CFP).
- En parallèle, **la reprise économique sur le territoire** est venue abonder les recettes fiscales du Pays. En hausse de près de 30% entre 2014 et 2019⁸, elles ont ainsi, d'année en année, alimenté les ressources du FIP.
 - **Les ressources propres des communes** se composent des produits des redevances, des impôts et taxes ainsi que des autres recettes de gestion et des autres recettes réelles.

Par opposition aux dotations et participations, **les ressources propres traduisent la capacité d'autonomie des communes**⁹. Sur la période, elles ont contribué à l'accroissement des recettes réelles de fonctionnement à hauteur de 2 Mds F CFP.
- **Entre 2014 et 2020, le produit des redevances** s'accroît en moyenne de **4% par an**. Tous les produits des services sont concernés : **13,6 Mds F CFP** ont ainsi été perçus en 2020 contre 11,5 Mds F CFP en 2014.

LE SAVIEZ-VOUS ?



Initialement, l'ordonnance du 05 octobre 2007 adaptant le CGCT (parties I, II et V) imposait aux communes polynésiennes la mise en place :

- D'un service public de collecte et de traitement des déchets ménagers au plus tard le 31/12/2011 ;
- D'un service public de production et de distribution de l'eau potable au plus tard le 31/12/2015 et
- D'un service public de collecte et de traitement des eaux usées d'ici le 31/12/2020.

Toutefois en mars 2015, les élus polynésiens ont obtenu de l'Assemblée nationale que ces obligations soient reportées au 31/12/2024.

Ces résultats témoignent de la poursuite de la mise en œuvre des compétences communales, amorcée depuis les deux mandatures précédentes. Les services publics environnementaux restent les principaux concernés. Il s'agit également du fruit des efforts consentis pour renforcer la facturation et le recouvrement. Dans le domaine de l'eau potable et de l'électricité, le développement de la tarification au volume plutôt qu'au forfait, contribue à cet essor.

La situation est plus ou moins marquée selon les archipels. Aux Marquises et aux Australes, la croissance des redevances a été beaucoup plus forte : respectivement +8% et +7%, tandis qu'aux Îles sous le Vent et dans les Tuamotu-Gambier, la progression a été inférieure à la moyenne polynésienne (+2% et +3%).

- **La hausse du produit des impôts et taxes** est moins accentuée que celles des redevances : **+3% en moyenne par an**.

En 2020, les communes ont collecté **1,38 Mds F CFP de plus qu'en 2014**. Dans l'ensemble, ces recettes progressent de manière régulière, malgré quelques variations liées, entre autres, à la perfectibilité de l'information financière. Cette tendance met avant tout en lumière la reprise économique sur le territoire au cours des 7 dernières années.

Toutefois, malgré cette bonne orientation du produit des impôts et des taxes, les recettes fiscales communales restent limitées : elles s'élèvent en moyenne à 20% des RRF. Plus encore, elles sont très inégalement réparties sur le territoire, avec de fortes disparités locales.

Ainsi, la croissance du produit des centimes additionnels en valeur relative est plus importante en dehors des Îles du Vent (notamment aux Îles sous le Vent : +11% de croissance en moyenne par an) tandis qu'en montant, les autres archipels, ne contribuent qu'à 6,1% du total collecté.

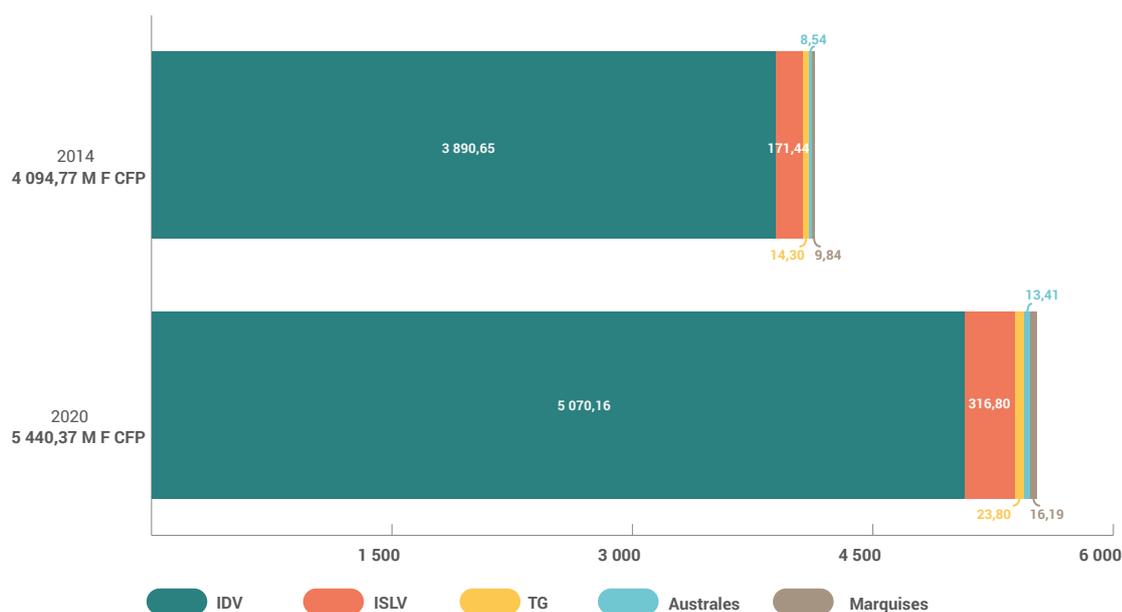


En effet, à la veille de la crise sanitaire, la croissance économique atteignait 2,7% et de nombreux indicateurs témoignaient de cette confiance retrouvée : l'indicateur du climat des affaires (ICA) s'élevait à 112, un record, alors qu'il n'avait jamais dépassé les 100 points (moyenne de longue période) au cours de la mandature précédente¹⁰.

L'emploi salarié affichait une croissance de 2,4% après avoir connu plusieurs années de tension. Entre 2007 et 2012, le taux de chômage avait pratiquement doublé passant, selon l'ISPF, de 11,7% à 21,8%.

Enfin, l'investissement s'est renforcé de façon généralisée pour les entreprises, les particuliers comme les acteurs publics. Secteur clé de l'économie polynésienne, le tourisme a poursuivi en 2019 son dynamisme : avec 237 000 touristes (+9,4%), le secteur renoue avec un niveau jamais atteint depuis 2000, grâce au renforcement de la desserte aérienne et au dynamisme du secteur de la croisière (+33% d'excursionnistes en escale).

Graphique n°3 : Répartition du produit des centimes additionnels par archipel en M F CFP

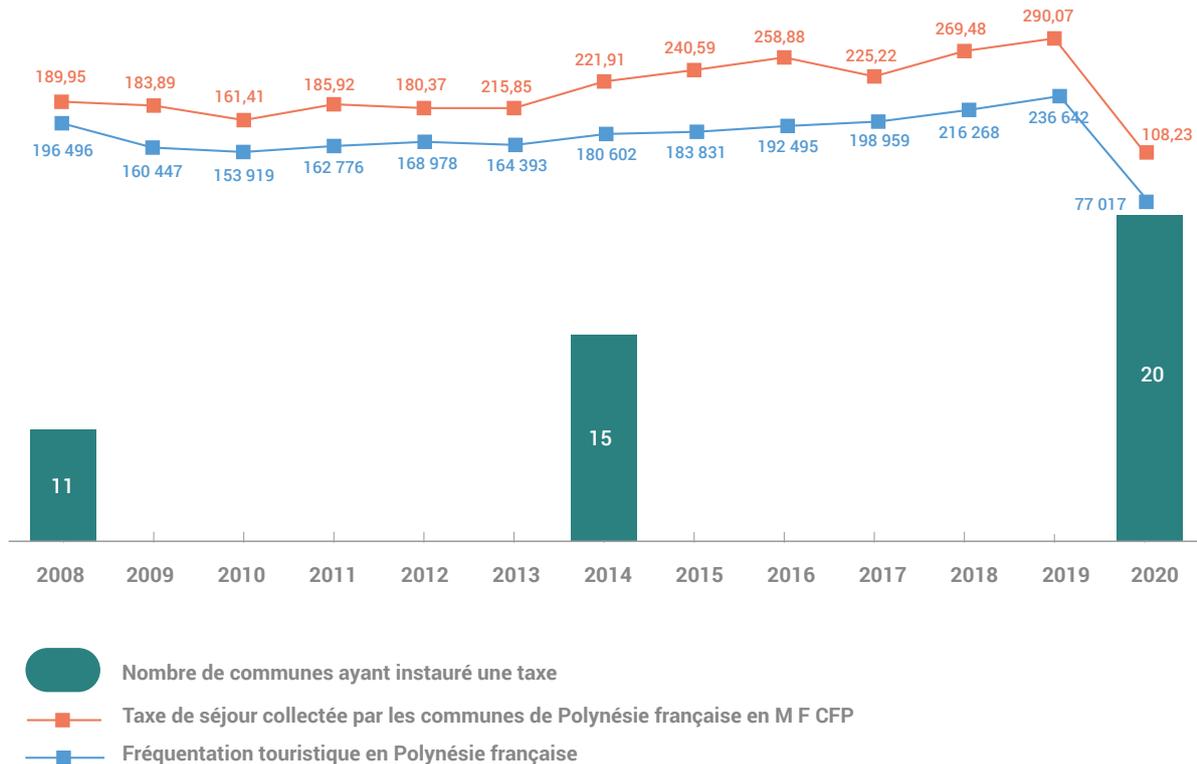


¹⁰ Source : IEOM – L'économie de la Polynésie française en 2019 n°297/Avril 2020.



En outre, **la trajectoire de la taxe de séjour a été contrariée par la fermeture des frontières** et les conséquences de la crise sanitaire de la Covid-19. Si l'on ne tient pas compte de l'exercice 2020 qui connaît une baisse de plus de deux tiers, cette ressource a connu une expansion de 6% en moyenne par an.

Graphique 4 : Evolution comparée de la fréquentation touristique et du produit de la taxe de séjour



LE SAVIEZ-VOUS ?



La taxe de séjour peut être mise en place au sein d'une commune dès lors que celle-ci réalise des actions de promotion en faveur du tourisme. Le conseil municipal peut instituer, pour chaque nature d'hébergement, soit une taxe de séjour calculée sur le nombre réel de nuitées, soit une taxe forfaitaire en tenant compte des capacités d'accueil et de la fréquentation habituelle des établissements d'hébergement.

Sont assujetties à cette taxe les personnes non domiciliées dans la commune et n'y possédant pas de résidence, recensées à partir des nuitées passées dans l'établissement d'hébergement. La taxe de séjour est perçue par les logeurs, hôteliers, propriétaires ou autres intermédiaires qui la reversent au receveur municipal.

En 2020, 20 communes sur 48 appliquaient une taxe de séjour contre 15 en 2014.

In fine, l'autonomie financière des communes est stable (+2 points de variation) : elle oscille entre 36 et 38% toujours tirée par une minorité de communes, exclusivement situées dans l'archipel de la Société.

FOCUS



Quelles évolutions entre 2019 et 2020 ?

L'impact de la crise a été amorti par les produits de transfert.

A L'IMAGE DES EXERCICES 2018 ET 2019, L'ÉVOLUTION DES RECETTES RÉELLES DE FONCTIONNEMENT RESTE CONTENUE À 1%, SOIT 468M F CFP SUPPLÉMENTAIRES.

- Bien que la structure des recettes reste globalement la même, **les redevances augmentent en 2020 de 6% (+274,5 M F CFP) et retrouvent le niveau de 2018 (environ 4,8 Mds F CFP)**. Compte-tenu du profil de variation des redevances, les résultats 2020 doivent être nuancés par le rattrapage de titrisation de recettes dont le fait générateur relève d'exercices antérieurs. En effet, le fonctionnement d'un certain nombre de régies (principalement en dehors des îles de la Société) a été perturbé en 2019 par la nécessité d'une mise en conformité bancaire et administrative, puis en 2020, par le confinement et la rupture de liaison inter-îles. Un décalage sera donc à prendre en compte, à nouveau en 2021.
- **À l'échelle du territoire, l'impact de la crise sur le niveau d'impôts et taxes perçus demeure modéré.** On observe une baisse de 2% (-148 M F CFP), soit un total de 7,9 Mds F CFP. Malgré le maintien des produits des centimes additionnels (5,44 Mds F CFP), il ne permet pas de couvrir la chute de 63% (-182 M F CFP) de la taxe de séjour. Cette dernière ne représente plus que 108,2 M F CFP. Il s'agit du niveau le plus bas observé sur l'ensemble des deux dernières mandatures. Néanmoins, la taxe de séjour ne représente qu'une part marginale des recettes (moins de 1% en moyenne). Logiquement, l'archipel de la Société qui concentre 93% de l'offre hôtelière proposée, subit les baisses les plus importantes. A l'inverse, les Australes font exception¹¹. Le montant de la taxe de séjour y augmente de 87 700 F CFP (+156%) par rapport à 2019.
- Les communes polynésiennes ont également reçu **403,3 M F CFP de dotations et participations supplémentaires au cours de l'année 2020**, dont 75,5 M F CFP au titre de la revalorisation exceptionnelle des DNAF.
- Enfin, dans les autres recettes, **il est à noter la nette progression des atténuations de charges (+13% ; + 58 M F CFP)**. Si les 510 M F CFP de remboursement d'indemnités journalières versés par la CPS ne constituent pas une borne haute au cours de ces dernières années, il n'en demeure pas moins un des marqueurs de la crise sanitaire.

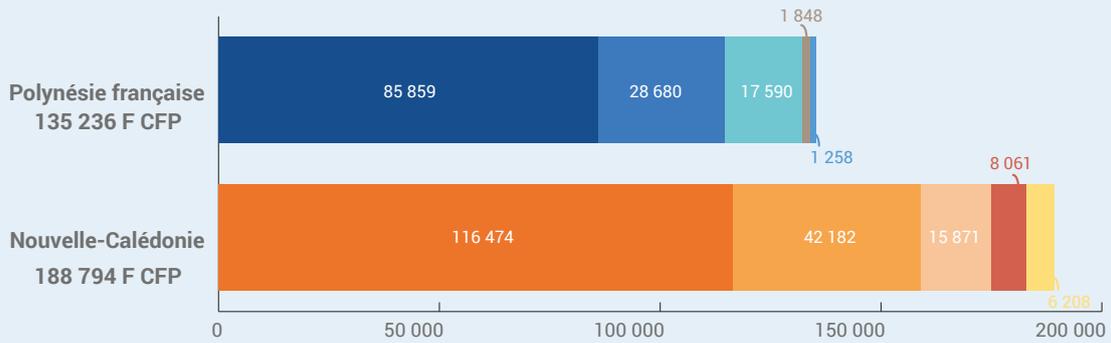


¹¹ Bien que le produit de la taxe de séjour soit extrêmement marginal dans les RRF des communes des Australes, cette ressource a connu un boom en 2020 et constitue le niveau le plus élevé de l'ensemble de la mandature. Cela laisse à penser qu'avec la fermeture des frontières de certains pays de la zone tout au long de l'année 2020, les résidents notamment, se sont tournés vers un tourisme local et vers des archipels moins touristiques jusque-là. En effet « ce sont 100 000 résidents dont les perspectives de voyages à l'étranger ont été perturbées. [...] on constate une hausse des nuitées consommées dans les hôtels des Australes et des Marquises (+36%), des Tuamotu et des Gambier (+22%). A l'inverse le tourisme interne est divisé par deux dans les établissements de Tahiti et recule de 23% à Bora Bora. » (Source : Points conjoncture de la Polynésie française, 51 – Tourisme 2020 – Tableau de bord).

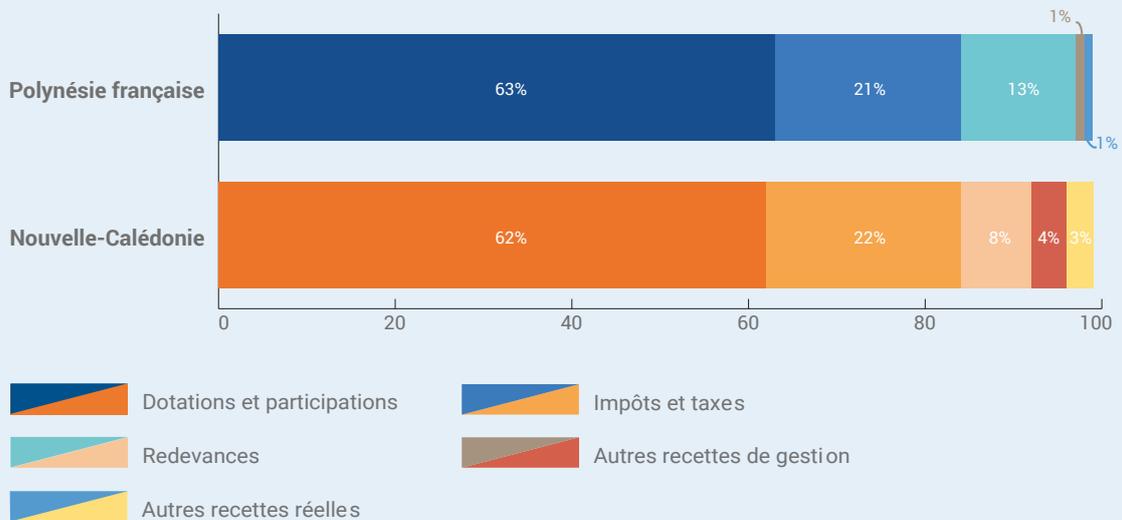


OEIL SUR LE PACIFIQUE

Graphiques 5 et 6 : Comparaison de la structure des recettes réelles de fonctionnement entre la Polynésie française et la Nouvelle-Calédonie en 2020



Au cours de l'exercice 2020, la structure des RRF est assez similaire entre les communes de Nouvelle-Calédonie et de Polynésie française. Toutefois, ramenés au nombre d'habitant, les dotations perçues et le niveau d'impôts et taxes y sont plus importants.

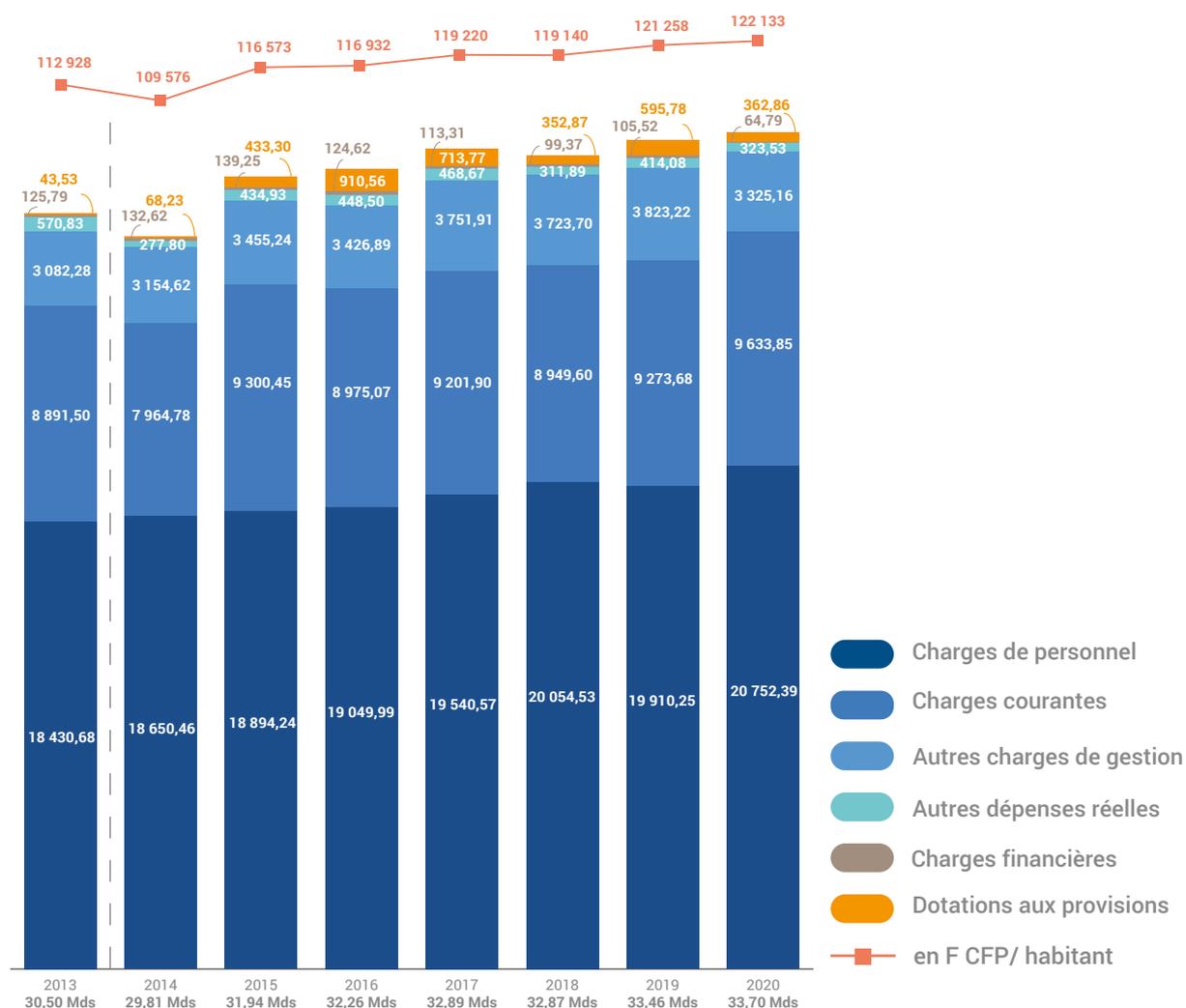


B. LES DÉPENSES RÉELLES DE FONCTIONNEMENT (DRF) : Des dépenses de fonctionnement dont les caractéristiques soulignent la diversité des enjeux de gestion.

Les dépenses réelles de fonctionnement ont été très volatiles jusqu'en 2017.

A l'inverse des recettes, les dépenses de fonctionnement présentent une évolution plus contrariée. Cependant, la tendance reste à la hausse et se concrétise par une croissance moyenne de 2% par an, soit **3,9 Mds F CFP de charges supplémentaires**. Entre 2014 et 2020, le total des DRF s'est accru de 29,8 Mds F CFP à 33,7 Mds F CFP.

Tout comme pour les recettes réelles de fonctionnement, **la structure des dépenses de fonctionnement n'a pas évolué dans le temps.**

Graphique 7 : Evolution et structures des dépenses réelles de fonctionnement des communes polynésiennes en M F CFP

■ **Les dépenses de personnel** représentent toujours le premier poste de dépenses des communes mais leur poids relatif n'évolue pas au cours de la mandature, tout comme le rapport entre les indemnités des agents titulaires et contractuels.

En 2020 tout comme en 2014, les dépenses de personnel constituent 60% des DRF et se composent à 69% du salaire (hors charges patronales) des agents permanents et à 5% des indemnités des agents temporaires. Plusieurs faits marquants sont à prendre en compte lors de cette période :

- **2015 - 2018 : intégration des agents à la fonction publique territoriale.** Avec du recul, la réforme ne semble pas avoir eu d'effet notable sur l'évolution des charges de personnel permanent. Au cours de cette période, elles n'ont progressé que de 1% en moyenne par an tandis que le Glissement Vieillesse Technicité (GVT)¹² généralement admis est de 3%. En revanche, on observe une disparité nette entre l'archipel de la Société et le reste de la Polynésie française.



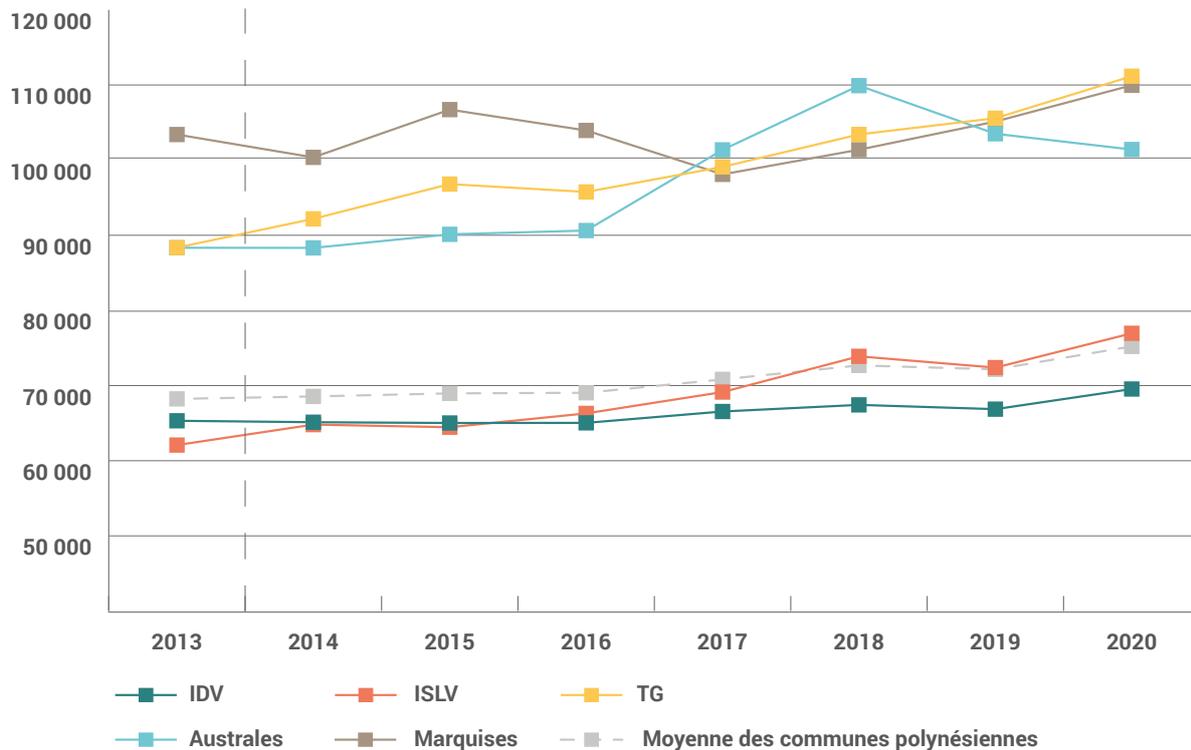
Les travaux en régie sont déduits du total des RRF ainsi que des DRF pour être rajoutés au Dépenses Réelles d'Investissement (DRI). Toutefois, en l'absence du détail de leur répartition entre les dépenses de personnels et les charges courantes, le retraitement ne peut être opéré plus finement. Une partie des fluctuations de ces postes de dépenses, décrites ci-dessous, relève de l'évolution du recours aux travaux en régie.

¹² Le GVT désigne à effectif constant, les répercussions sur la masse salariale des hausses de salaires liées :

- Soit aux règles statutaires d'avancement (« vieillesse », c'est-à-dire en fait « ancienneté »),
- Soit aux changements de qualification ayant des incidences sur le traitement versé (changement de catégorie d'emploi, « technicité »).



Graphique 8 : Dépenses de personnel par habitant et par archipel en F CFP



- **L'importance du recours aux travaux en régie impacte entre autres le recours aux emplois temporaires.** Ils augmentent de 9% en moyenne par an. En parallèle, les travaux en régie ont progressé de 10% avec une accélération nette du phénomène depuis 2017.

■ **Les charges courantes** représentent près d'un tiers des dépenses de fonctionnement des communes. Tout comme pour les dépenses de personnel, leurs évolutions sont influencées notamment, par l'importance du recours aux travaux en régie. **Elles constituent l'une des seules variables d'ajustement du budget de fonctionnement.** Malgré l'alternance de périodes de croissance et contraction, elles ont globalement augmenté de 3% en moyenne par an.

Les dépenses d'« entretien et maintenance » augmentent particulièrement vite : 7% par an. Face à ce constat, il est possible de formuler deux hypothèses qui peuvent être complémentaires :

- Soit cette dynamique traduit une volonté d'entretenir davantage les bâtiments communaux et le matériel (engins, parc automobile...) afin d'assurer leur longévité ;
- Soit les infrastructures et matériels sont globalement vieillissants, arrivant à la fin d'un cycle et nécessitant une maintenance plus importante et donc plus coûteuse.

■ Enfin, bien que le périmètre des groupements de communes ne semble pas avoir évolué significativement durant cette mandature, **les contributions aux syndicats** ont progressé de 12% en moyenne par an (**845 M F CFP de cotisations versées en plus entre 2014 et 2020**).

Cependant certaines de ces contributions sont assises sur des éléments variables du budget des communes ce qui pourrait expliquer partiellement cette forte croissance.

La gestion des satellites d'une commune demeure un enjeu politique et financier d'autant qu'ils sont nombreux en Polynésie française (Cf. Fiche Action n°1 : le contrôle des satellites p. 32).

FOCUS



Quelles évolutions entre 2019 et 2020 ?

La maîtrise des charges s'est poursuivie malgré la crise.

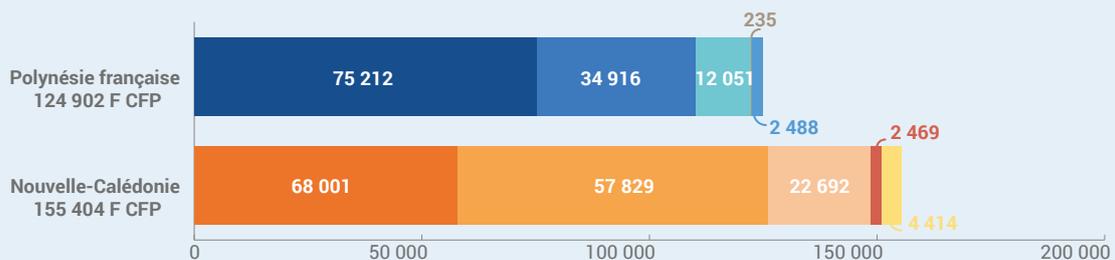
LA PROGRESSION DES DÉPENSES RÉELLES DE FONCTIONNEMENT S'EST RALENTIE ENTRE 2019 ET 2020 EN SE LIMITANT À 1% (+241 M F CFP). TROIS POINTS SAILLANTS CARACTÉRISENT CET EXERCICE.

- **Les communes ont eu davantage recours aux travaux en régie** : +99 M F CFP de dépenses engagées (+15%). La valorisation totale des travaux en régie passe de 665,2 M F CFP à 763,8 M F CFP. Cette croissance est principalement portée par trois archipels : les Tuamotu-Gambier : +37 M F CFP ; les Îles du Vent : +26 M F CFP et les Australes : +20 M F CFP.
- Après une baisse entre 2018 et 2019, **les charges de personnel augmentent à nouveau de 4,2%**. Ainsi après une évolution atone, la masse salariale des agents titulaires augmente de 3% (ordre de grandeur admis pour le GVT).
Le recours aux contrats temporaires ne se dément pas. Après une augmentation de 17% lors de l'exercice précédent, cette masse salariale progresse de nouveau de 19% (+155,7 M F CFP).
- **La hausse des charges reste modérée à 4%** alors les frais de consommation de carburant baissent de 6% (-932 M F CFP).

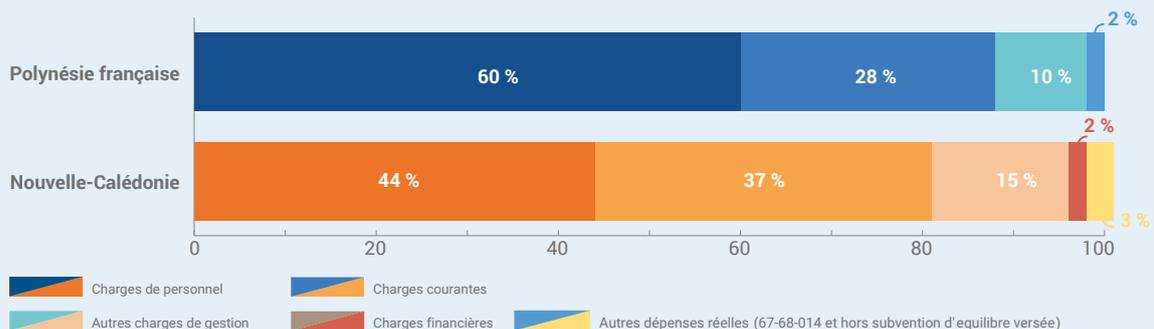
OEIL SUR LE PACIFIQUE



Graphiques 9 et 10 : Comparaison de la structure des dépenses réelles de fonctionnement entre la Polynésie française et la Nouvelle-Calédonie en 2020



A titre de comparaison, les dépenses de fonctionnement ont été plus importantes en Nouvelle Calédonie qu'en Polynésie française en 2020. Toutefois la part des charges de personnel et des charges courantes y est plus équilibrée (2/5 chacun).





C. L'ÉPARGNE : Des équilibres financiers à préserver pour maintenir le dynamisme des investissements.

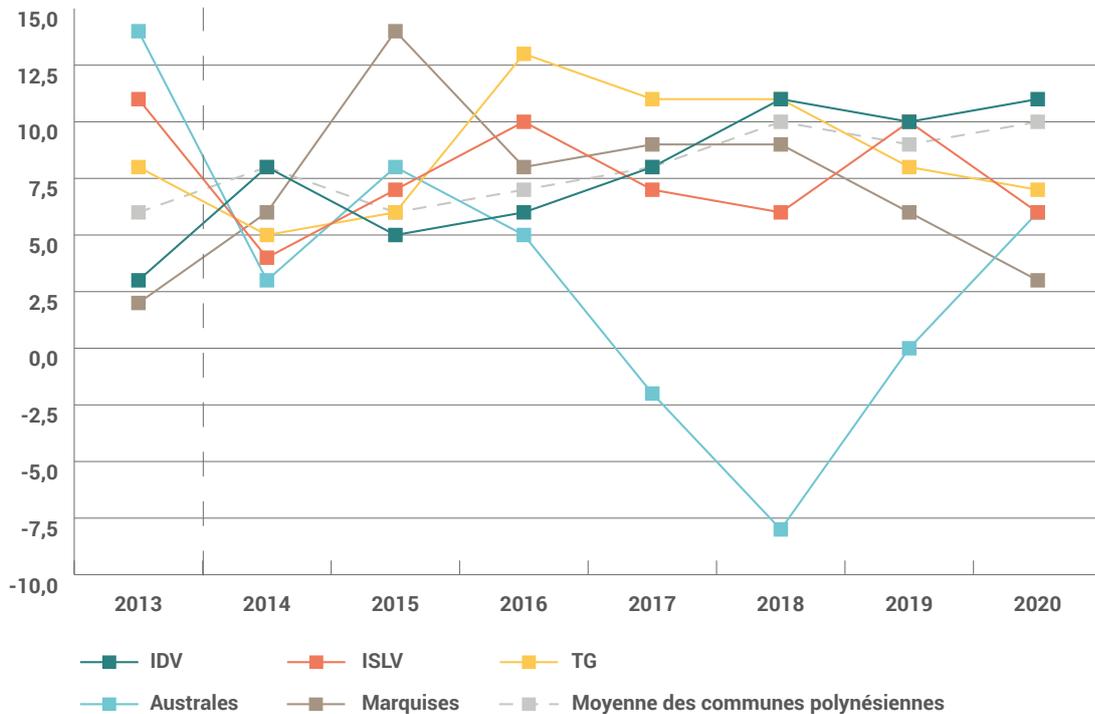
Les capacités d'autofinancement ne cessent de se renforcer mais restent plus volatiles en dehors des Îles du Vent.

Bien que les recettes et les dépenses de fonctionnement aient connu un pourcentage de croissance équivalent sur la période, le montant additionnel de recettes a permis i) de couvrir les dépenses nouvelles et ii) de poursuivre la constitution de l'épargne.

En dépit d'une baisse de 25% de l'épargne brute entre 2014 et 2015 (due à une forte volatilité des dépenses de fonctionnement), et une légère inflexion en 2019, **l'autofinancement brut se renforce globalement durant ce cycle**. Entre le début et la fin de la mandature, la section de fonctionnement a permis de dégager près **d'1 Mds F CFP d'excédent supplémentaire**.

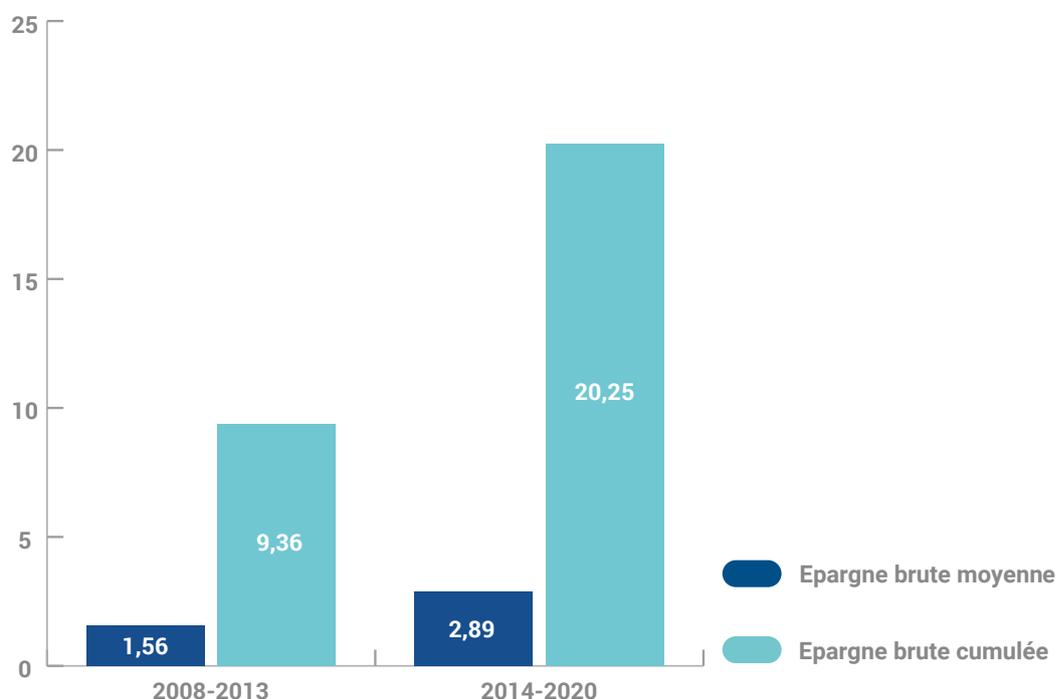
En conséquence, le taux d'épargne brute passe de 8 à 9,7%. Ce niveau, encore modeste au regard des seuils minimums retenus par les établissements bancaires (15%), cache des situations diversifiées selon les archipels.

Graphique 11 : Evolution comparée du taux d'épargne brute par archipel



On constate également un accroissement du montant cumulé et moyen d'épargne, entre les deux derniers cycles électoraux.

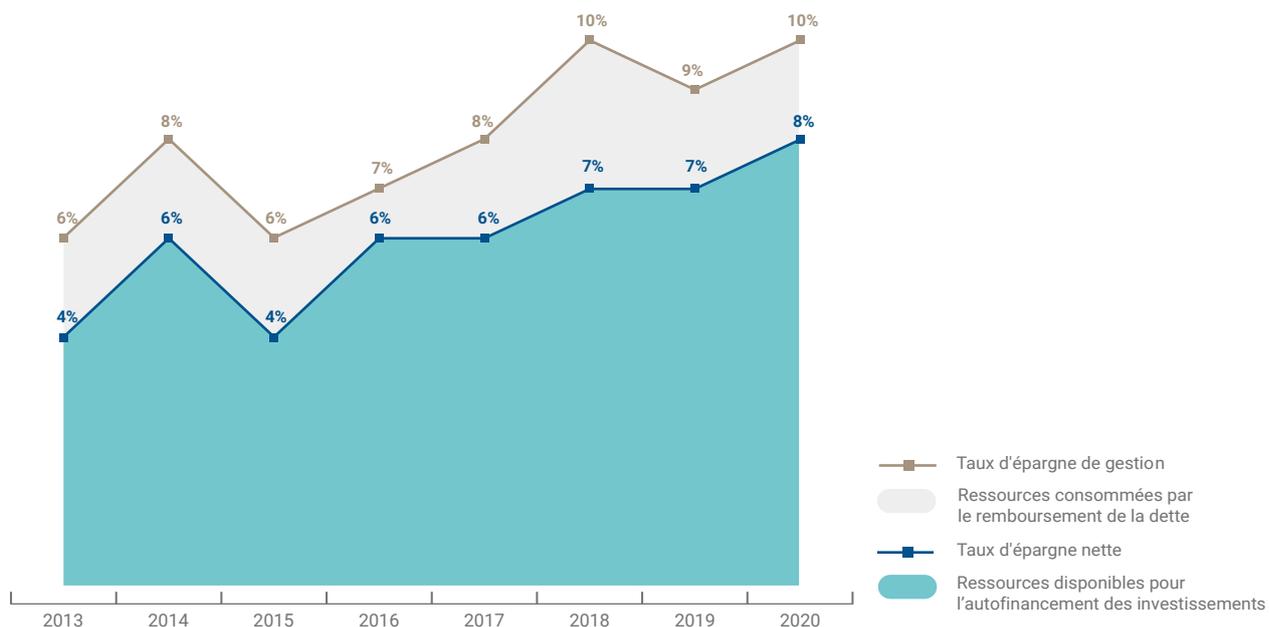
Graphique 12 : Evolution de l'épargne brute au cours des deux dernières mandatures en Mds F CFP



Par ailleurs, malgré un recours à l'emprunt légèrement plus important et l'apurement d'anciennes dettes en 2017/2018, la capacité d'autofinancement nette des communes n'a pas été grevée. Le niveau d'épargne nette progresse dans les mêmes proportions que l'épargne brute. Il passe de 6% en 2014 à 7,9% en 2020.

Après remboursement des annuités de la dette (intérêt et capital), les communes disposaient encore de ressources pour financer elles-mêmes, une partie de leurs investissements.

Graphique 13 : Evolution des taux d'épargnes des communes polynésiennes au cours de la mandature





FOCUS

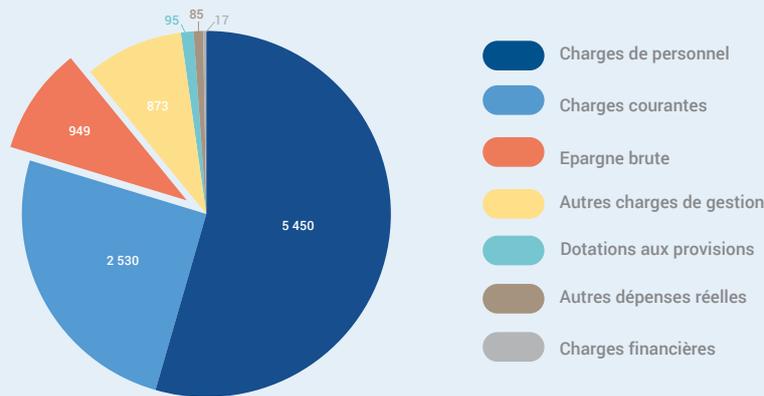


Quelles évolutions entre 2019 et 2020 ?

Malgré la crise, **l'épargne brute a augmenté de 7% en un an**, principalement grâce à la croissance des recettes de fonctionnement. Le total de l'épargne brute collectée sur le territoire s'élève à 3,62 Mds F CFP contre 3,39 Mds F CFP en 2019, dont 80% provient des résultats des communes des Îles du Vent. Cette prédominance de l'archipel se renforce par rapport à 2019 (73%).

Schématiquement, **sur 10 000 F CFP de recettes réelles de fonctionnement**, après règlement de l'ensemble de leurs dépenses, **les communes polynésiennes ont pu épargner 949 F CFP. Ce sont 46 F CFP de plus qu'en 2019.**

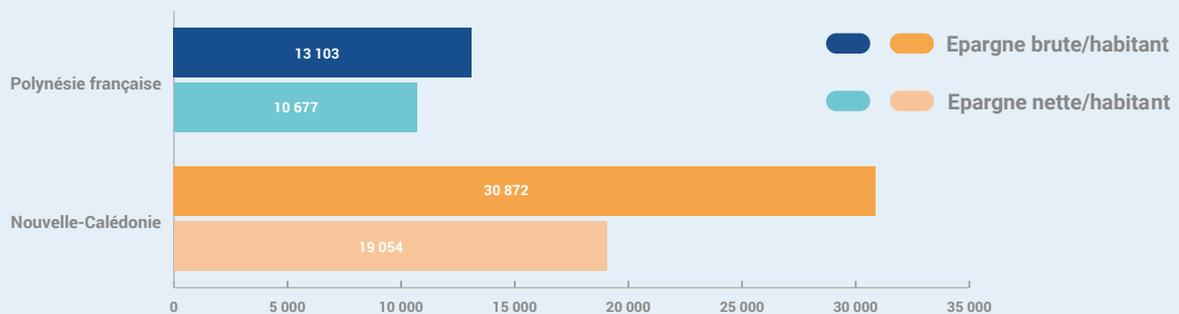
Graphique 14 : Répartition des dépenses et épargne pour 10 000 F CFP de recettes réelles de fonctionnement en 2020



L'autofinancement est suffisant pour couvrir le remboursement de la dette. L'épargne nette représente encore 7,9% des RRF. C'est un point de plus qu'en 2019.

OEIL SUR LE PACIFIQUE

Graphique 15 : Comparaison des niveaux d'épargnes par habitant entre la Polynésie française et la Nouvelle-Calédonie en 2020 en F CFP



Les taux d'épargnes brutes et nettes de l'ensemble des communes de Nouvelle-Calédonie en 2020 sont respectivement de 17% et 10% (équivalent à 2019). Ramené au nombre d'habitant cela représente entre le double et le triple des résultats des communes polynésiennes.

PARTIE II – SECTION D'INVESTISSEMENT

Des enjeux de structuration et de planification essentiels pour répondre aux défis de la mise à niveau des services publics de base.

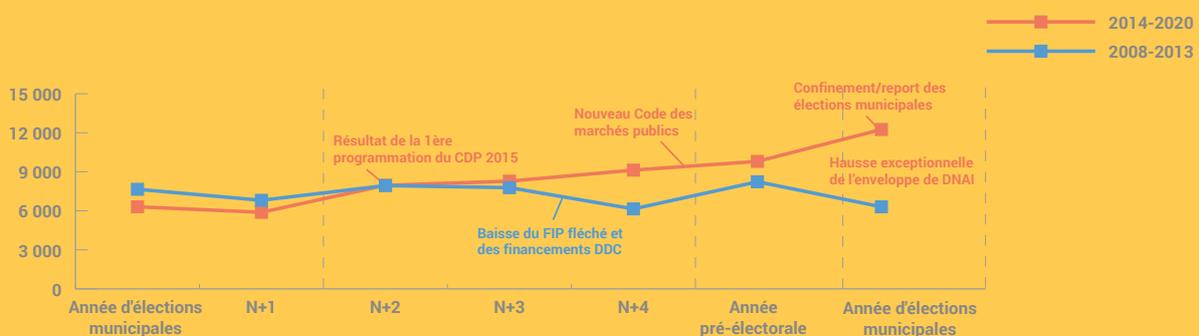
Des investissements plus soutenus que lors de la mandature précédente et toujours fortement subventionnés.

Les dépenses réelles d'investissement sont un poste assez fluctuant. Plusieurs facteurs contribuent à cette tendance : **l'absence d'une véritable planification des opérations communales dans le temps, le calendrier électoral, la disponibilité des ressources de financement et leurs mécanismes d'attribution.**

LE SAVIEZ-VOUS ?



Frise 2 : Effets du cycle électoral municipal au cours des deux derniers mandats



Mise en place des équipes ;
Finalisation des opérations
lancées précédemment.

Lancement et réalisation
d'une première partie de
programme d'investissement.

Lancement d'une
2nd phase d'opération
plus importante
(orientée
davantage vers des
projets de construction).

Mise en place des équipes ;
Finalisation des opérations
lancées précédemment.

Il est communément admis que **lors de l'année d'élection, les dépenses d'investissement baissent**. C'est d'autant plus vrai en cas d'alternance ou de renouvellement des équipes. Cette année permet de poursuivre/clôturer les opérations lancées précédemment et de travailler aux montages des nouveaux dossiers (priorisation en fonction des marges de manœuvre financière disponibles, réalisation d'études ...).

S'en suit **une période d'environ 4 ans donnant lieu à une trajectoire parabolique** des dépenses engagées.

Enfin, **l'année pré-électorale** marque une nouvelle accélération et le lancement **d'une seconde phase de projets**.

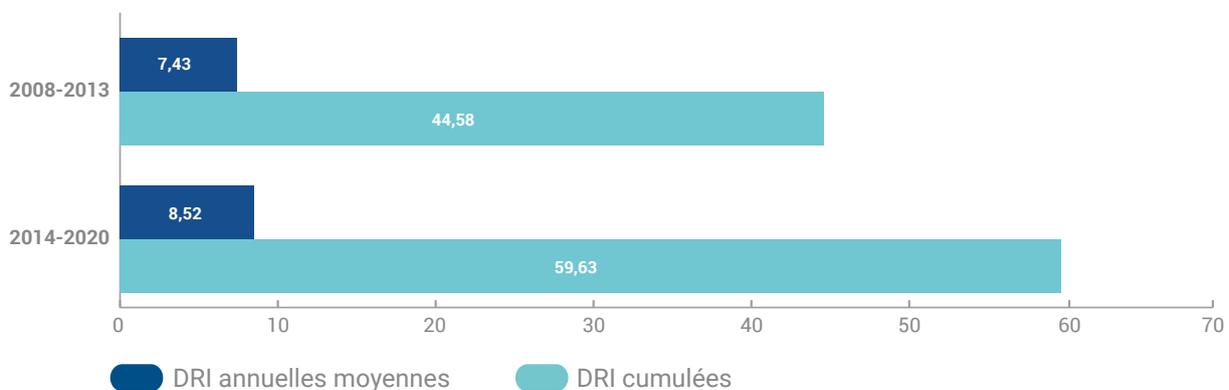


La mandature 2008 - 2013 présente un profil classique des caractéristiques exposées ci-dessus. La phase de déploiement des investissements (2010 - 2012) a cependant été ralentie par les difficultés financières rencontrées par le Pays ayant conduit à une baisse des crédits fléchés accordés par le FIP et la DDC. En outre, le Contrat de projets de l'époque ne disposait pas d'un volet communal propre.

La mandature 2014 - 2020 est plus atypique. A compter de 2016, les dépenses d'investissement n'ont cessé de croître, y compris en 2020, indépendamment du report des élections et de la période de confinement. Cela se traduit par une croissance moyenne de 12% par an. Les communes ont investi 12,3 Mds F CFP en 2020 contre 6,3 Mds F CFP en 2014 et 7,7 Mds F CFP en 2008.

En outre, à l'échelle de l'ensemble des communes du territoire, le niveau de dépenses d'investissement annuel moyen et cumulé a été plus conséquent que lors de la mandature précédente.

Graphique 16 : Evolution comparée des dépenses réelles d'investissement (hors remboursement en capital) en Mds F CFP



Dans le détail, **le poids des opérations portées par les budgets principaux reste majoritaire.** En moyenne, 80% des dépenses réelles d'investissement sont inscrites sur ces budgets alors que les budgets annexes se sont multipliés au cours de la mandature (15 budgets annexes supplémentaires toutes communes confondues).

La création des budgets annexes répond en priorité aux obligations en matière de services publics environnementaux dont les thématiques sont génératrices d'un fort potentiel d'investissement. Néanmoins, les dispositions du CGCT prévoient une dérogation quant à la prise en charge d'investissements lourds par les budgets principaux alors qu'ils devraient relever de budgets annexes (uniquement dans le cas des Services Publics Industriels et Commerciaux - SPIC).

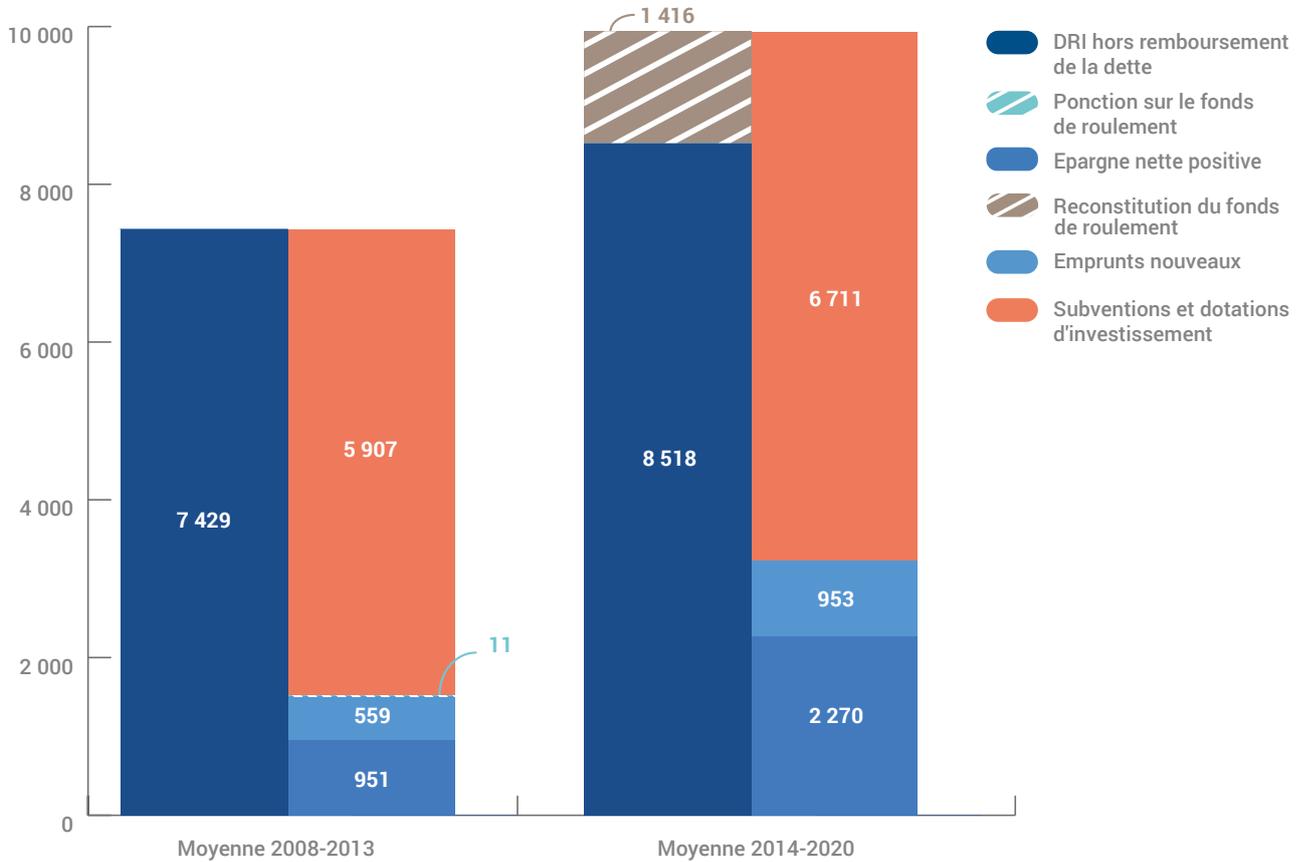
LE SAVIEZ-VOUS ?



Les budgets annexes des SPIC sont votés en équilibre et doivent être financés par les recettes liées à l'exploitation de leur activité (redevances, tarification usager, etc.). Les subventions sont interdites sauf exceptions législatives pour les communes. Les articles L. 2224-1 et L. 3241-4 du CGCT prévoient que les budgets des SPIC communaux, exploités en régie, affermés, ou concédés, doivent être équilibrés en recettes et en dépenses. En conséquence, les articles L. 2224-2 et L. 3241-5 du CGCT font interdiction aux communes de prendre en charge dans leur budget propre des dépenses au titre des SPIC.

L'article L. 2224-2 du CGCT prévoit toutefois des assouplissements à ce principe. Ainsi, cette interdiction connaît six exceptions, en particulier lorsque le fonctionnement du service public exige la réalisation d'investissements qui, en raison de leur importance et eu égard au nombre d'usagers, ne peuvent être financés sans augmentation excessive des tarifs ; ou si la suppression de toute prise en charge par le budget de la commune aurait pour conséquence une hausse excessive des tarifs [...].

Graphique 17 : Financement moyen de l'investissement au cours des deux dernières mandatures (hors RAR) en M F CFP



Le fort subventionnement des investissements communaux et le mode de gestion/attribution de ces subventions ont permis d'accroître les dépenses engagées par les collectivités.

- Les DRI ont été financées en moyenne à **79% par des subventions** au cours de la dernière mandature ; les subventions représentent 51% des DRI si on ne tient pas compte des DNAI.
- **L'épargne nette** constitue la deuxième source de financement et **supporte 27% des dépenses**.
- **L'emprunt demeure marginal** et ne couvre que 6% des besoins.
- L'abondement des recettes réelles d'investissement a permis aux communes de **gonfler leurs réserves d'1,4 M F CFP en moyenne**. Ce bilan tranche avec la période précédente où les communes avaient dû puiser dans leurs disponibilités (11 M F CFP en moyenne) pour boucler leur plan de financement.

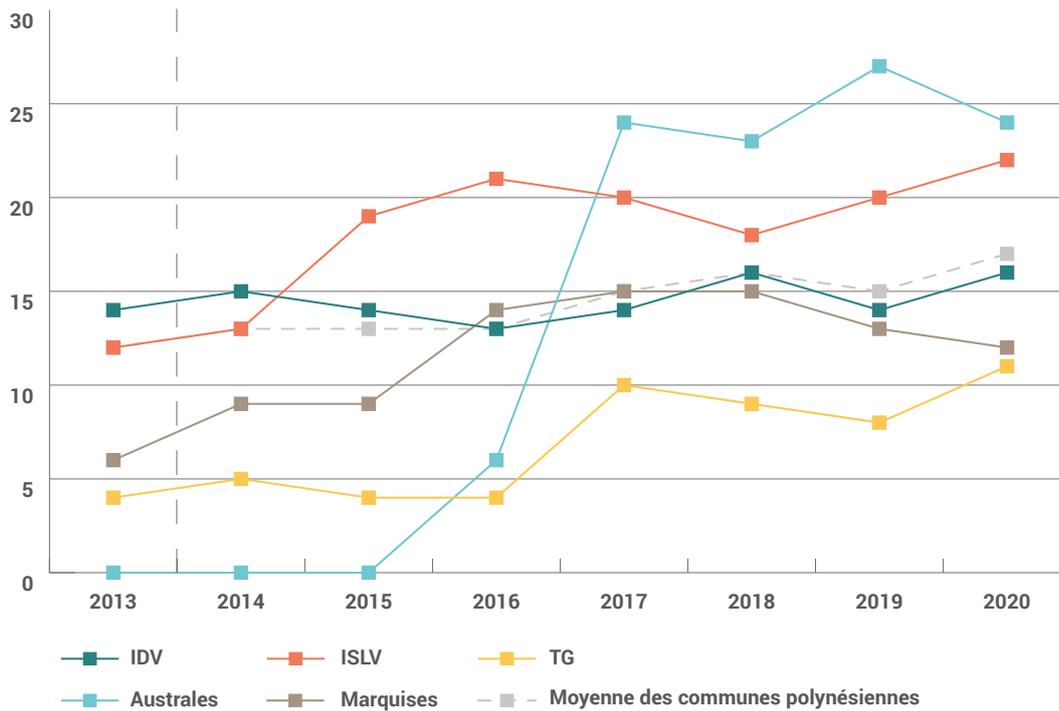
A. L'ENDETTEMENT : Un levier pour l'investissement encore mal approprié par les communes et qui nécessite un pilotage stratégique renforcé.

Le taux d'endettement agrégé des communes polynésiennes a connu une croissance continue de 3,6 points au cours de la mandature, passant de 13% à 16,6% entre 2014 et 2020.

Tous les archipels connaissent la même trajectoire ascendante, à l'exception des Marquises dont les communes ne s'endettent plus depuis 2019. Bien qu'aucune commune des Australes n'ait contracté d'emprunt en 2020, le taux d'endettement moyen (24%) dans l'archipel reste bien supérieur au reste du territoire. Cela s'explique par la méthode de calcul de ce ratio qui rapporte l'encours de dette (capital restant dû) aux recettes réelles de fonctionnement.



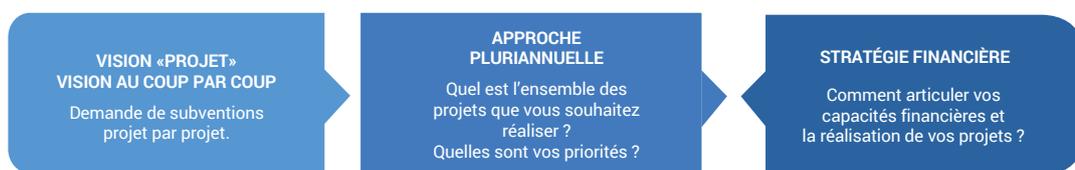
Graphique 18 : Evolution comparée du taux d'endettement par archipel



Plus globalement, le taux d'endettement moyen en Polynésie française reste inférieur aux communes de métropole, des DROM et même de Nouvelle-Calédonie (69% en 2020). L'emprunt constitue une source de financement supplémentaire qui reste encore sous exploité sur le territoire mais qui nécessite pour les communes, de structurer leur vision de l'avenir (définition et pilotage d'un programme pluriannuel d'investissement – PPI).

En outre, lorsqu'une commune dispose de réserves abondantes, un pilotage de la trésorerie (mise en place d'un plan de trésorerie) permettra i) d'identifier si le recours à l'emprunt est nécessaire et le cas échéant, ii) de le dimensionner avec plus de précision.

Aujourd'hui, ces dispositifs restent encore trop peu déployés dans le monde communal.



A compter de 2017, l'Agence Française de Développement est devenue le premier bailleur des communes¹³. Cette nouvelle position réside dans deux facteurs convergents : la mise en place de nouveaux types de prêts très bonifiés¹⁴ orientés vers des projets répondant à des enjeux environnementaux et/ou sociaux et la baisse générale des taux sur les marchés financiers.

Emprunter coûtant moins cher et le volume d'investissement à réaliser en fin de mandature ayant été 94% plus important que 6 ans auparavant, les communes ont eu davantage recours au crédit.

Dans ce contexte de taux très bas généralisé, l'analyse de solvabilité menée par les organismes bancaires reste la même en visant, entre autres, à déterminer les capacités d'une collectivité

¹³ En 2017, 53,5% de l'encours de dette des communes était détenu par l'AFD.

¹⁴ La bonification correspond à des ressources versées par le Ministère des Outre-Mer à l'AFD afin de réduire le taux d'intérêt fixe des emprunts octroyés.

à faire face à ses échéances en calculant le nombre d'années nécessaire au remboursement de sa dette grâce à l'épargne dégagée par la section de fonctionnement au cours d'un exercice budgétaire.

Cette « capacité de désendettement » est excellente pour les communes polynésiennes puisqu'elle est inférieure à 2,3 ans sur l'ensemble de la période et ce, malgré le recours à l'emprunt plus important. En comparaison, le seuil d'alerte communément retenu est de 7 ans.

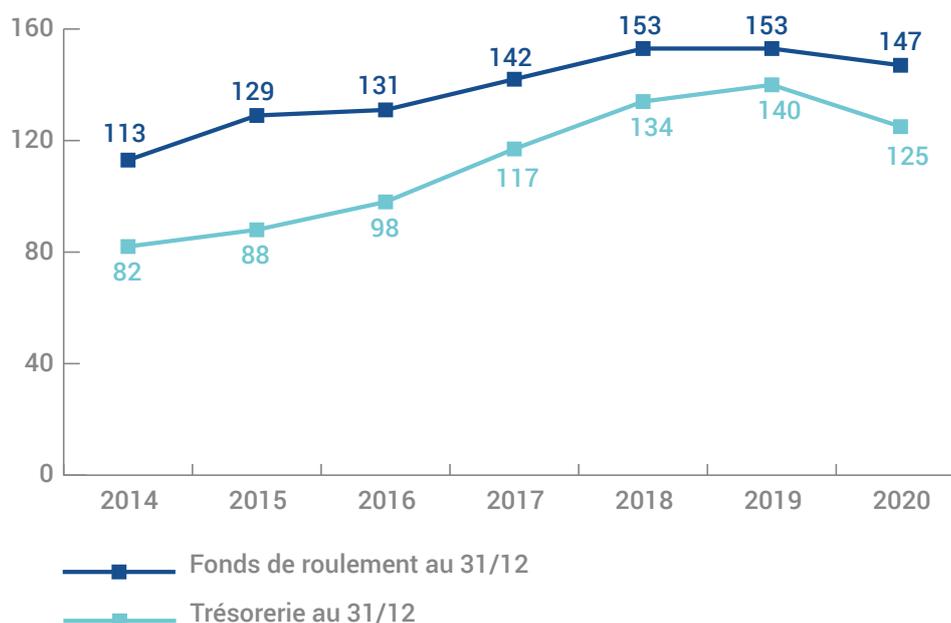
B. UN FONDS DE ROULEMENT abondant qui ne doit pas masquer les difficultés de trésorerie de certaines communes.

Au 31 décembre 2020, les communes polynésiennes disposaient de 15,9 Mds F CFP de trésorerie disponible dans leur compte au Trésor, soit **7,70 Mds F CFP de plus qu'en 2014**, générés à 80% par les communes de l'archipel des Îles du Vent.

Ce constat à un instant T, plus favorable en fin d'année, relevé par le compte de gestion, doit être relativisé car il ne traduit pas les problèmes rencontrés au cours de l'année par les communes, et notamment les plus petites, bien qu'une partie de leurs dépenses soit couverte par des ressources connues, prévisibles et récurrentes comme c'est le cas en fonctionnement.

Le financement majoritaire de l'investissement par des subventions peut être source de tensions sur la trésorerie, notamment du fait des délais entre la notification et le versement de la subvention.

Graphique 19 : Evolution de la situation bilancielle en jours de dépenses budgétaires totales



Tout au long de la mandature, le fonds de roulement a été abondé de ressources supplémentaires. Il augmente de 7,5 Mds F CFP en 6 ans¹⁵. Cette amélioration est notable dès 2017, dans l'ensemble des archipels. Relativement aux dépenses budgétaires totales, il correspond environ à 4,9 mois en 2020 contre 3,7 mois en 2014. Cela signifie que, d'une manière purement théorique, les communes pourraient financer l'ensemble de leurs dépenses de fonctionnement et d'investissement durant tout ce laps de temps grâce à leurs seules réserves.

Les établissements bancaires considèrent qu'un niveau convenable se situe entre 1 et 2 mois de dépenses. En deçà de ce seuil, les communes risquent de rallonger les délais de paiement de leurs fournisseurs afin de lisser leurs dépenses ; au-dessus, il peut témoigner d'une sous-utilisation des ressources (absence de pilotage financier, sous-investissement ...).

¹⁵ Le fonds de roulement moyen au cours de la mandature 2008 - 2013 représentait 95,1 jours de dépenses budgétaires totales soit l'équivalent de 3,1 mois tandis qu'au cours de la période 2014 - 2020, il a correspondu à 138, 3 jours de dépenses, soit 4,6 mois.



FOCUS



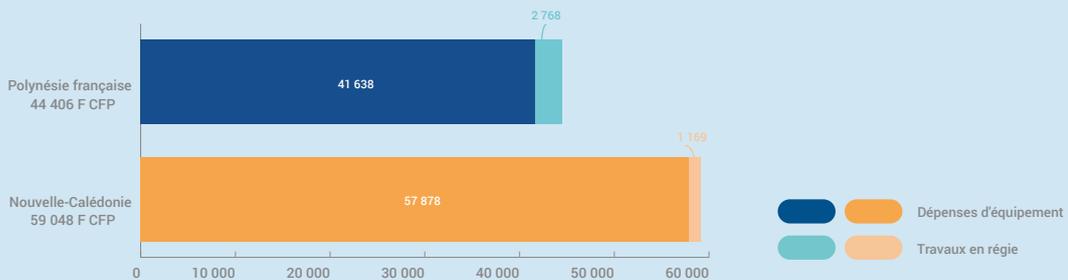
Quelles évolutions entre 2019 et 2020 ?

Maintien de l'activité.

Les contraintes rencontrées au cours de l'exercice 2020 n'ont pas entravé le niveau des investissements engagés. Les DRI augmentent de 25% (+2,5 Mds F CFP) en un an, contre 7% entre 2018 et 2019. Ce sont 44 406 F CFP qui ont été investis par habitant. C'est toutefois encore 25% de moins qu'en Nouvelle-Calédonie.

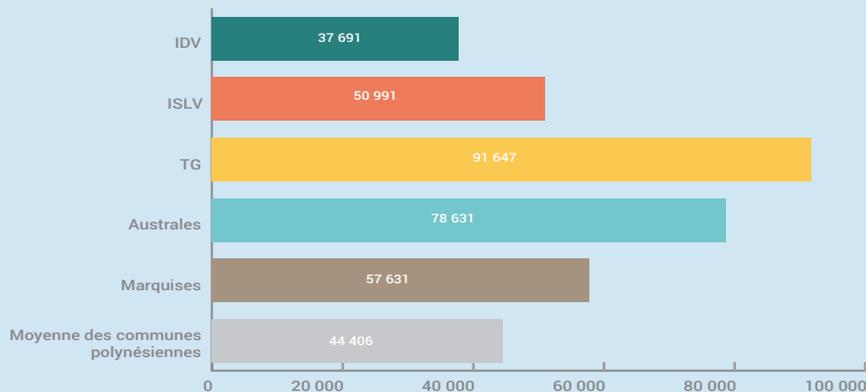
OEIL SUR LE PACIFIQUE

Graphique 20 : Comparaison des dépenses réelles d'investissement (hors RAR) par habitant entre la Polynésie française et la Nouvelle-Calédonie en 2020 en F CFP



Même si la progression des investissements est soutenue dans l'ensemble des archipels, les communes des Îles du Vent concentrent toujours 64% des dépenses d'investissement engagées par les communes en Polynésie française. Cette donnée est à tempérer car à l'image des exercices précédents, lorsque ces dépenses sont ramenées au nombre d'habitant, les archipels les moins peuplés portent l'effort d'investissement le plus important.

Graphique 21 : Evolution comparée des dépenses réelles d'investissement par habitant et par archipel en 2020 en F CFP



Rapportée au total des dépenses d'investissements des collectivités locales polynésiennes (Pays et communes, hors EPCI), la part communale représente 27% du montant des investissements en 2020, en hausse de 3,5 points par rapport à 2019. Toutefois, si l'on retire du montant des dépenses d'investissements du Pays, les dépenses exceptionnelles et atypiques liées à la crise Covid-19 que sont le prêt rétrocédé à la Caisse de Prévoyance Sociale (CPS) et à l'avance en compte courant à la compagnie aérienne Air Tahiti Nui (ATN), la part des communes dans les dépenses d'investissement des collectivités polynésiennes, le ratio monte à 37%, un record.

CONCLUSION

Ce nouvel opus de l'observatoire des communes a été l'occasion de tirer le bilan financier de la mandature écoulée. Grâce à la disponibilité des données sur un temps long, des éléments de comparaison avec le cycle électoral précédent ont pu être apportés.

Sur la période 2014 - 2020, les résultats agrégés du bloc communal sont meilleurs que lors de la précédente mandature mais mettent toujours en lumière les spécificités des communes polynésiennes. L'autonomie financière des collectivités est stable bien que limitée par rapport aux communes métropolitaines et dominiennes qui disposent entre autres, d'une fiscalité propre locale. Toutefois, le produit des redevances progresse et atteste de la structuration progressive des services publics, en particulier environnementaux. Il s'agit d'un processus long qui nécessite au préalable des investissements coûteux ainsi qu'un changement d'approche vis-à-vis des usagers.

En parallèle, les dépenses de fonctionnement n'ont pas explosé. Bien que la rigidité structurelle des dépenses soit plus faible que dans d'autres territoires, les variables d'ajustement restent circonscrites aux charges courantes et aux autres dépenses de gestion telles que les subventions aux associations ou les indemnités des élus. Malgré la volatilité des dépenses de fonctionnement, la hausse des recettes a été suffisamment importante pour l'absorber et accroître l'épargne. Ainsi, près du double de l'épargne brute cumulée entre 2008 - 2013 a pu être utilisée par les communes lors de cette nouvelle mandature, pour financer partiellement l'investissement.

Assurément, l'un des faits marquants de ce mandat reste l'intensification de l'effort d'investissement, favorisé par le renforcement des DNAI et la sanctuarisation pour le monde communal, de certaines subventions fléchées (volet « communes » du CDP 2015 - 2020). A la marge, l'accroissement de l'endettement a contribué à cette dynamique.

Cependant, la hausse des dépenses d'investissement (y compris les travaux en régie) n'a pas été en mesure de consommer l'ensemble des ressources disponibles et les communes ont pu abonder leur fonds de roulement déjà largement doté, pour une majorité d'entre elles.

Le focus sur l'exercice 2020 a permis d'objectiver la résonance de la crise sur les finances communales ; en réalité, compte-tenu de la structure de leurs financements, cet exercice se place globalement dans la continuité des précédents, *modulo* une inflexion sur le produit des centimes additionnels et de la taxe de séjour. La rupture massive redoutée n'a pas eu lieu à l'échelle consolidée du territoire.

De surcroît, les données collectées soulignent une nouvelle fois la problématique de la fiabilisation de l'information financière (retards d'émission de titres de recettes pour certaines redevances, rattachements des comptes d'attente, retards de mandatement des charges patronales ou des cotisations aux syndicats, valorisation des travaux en régie, évaluation plus fine des subventions d'équilibre versées aux budgets annexes...). Cette situation soulève un nouvel axe de travail dans les années à venir. Ce sujet est d'autant plus important pour les plus petites collectivités dont les contraintes comptables sont allégées mais dont la situation financière demeure plus sensible aux moindres variations. Des solutions différenciées, en fonction de la structuration des communes, devront être mises en place pour garantir leur efficience et leur appropriation par les équipes. L'objectif est de développer une vision stratégique de moyen et long terme, d'aider les collectivités à se prémunir d'éventuelles tensions de trésorerie à l'aune de la mise en œuvre de nouveaux investissements d'ampleur (centrales hybrides photovoltaïques, bâtiments communaux aux normes abris, eau potable, assainissement ...).

Bien que bon nombre d'interrogations sur l'avenir perduraient fin 2020, le rôle central des communes a été réaffirmé :

- La crise a rappelé la fragilité du tissu social plaçant les « Tavana » et les communes comme le premier acteur de proximité dans ces instants d'instabilité.
- Même si les obligations du CGCT en matière de services publics environnementaux ont été repoussées à l'horizon 2024, le volume des investissements à réaliser pour atteindre cet objectif est énorme et l'importance de ces services ne fait pas débat à l'heure du changement climatique par exemple.



- Cette période constitue également un moment charnière autour de la question de l'énergie : la volonté forte de décarbonner le mix énergétique prend tout son sens vis-à-vis de la remontée du prix du carburant et intervient dans une phase de réorganisation des acteurs publics (reprise en régie de service ; volonté de mutualiser une délégation de service public à l'échelle d'un archipel) et de la modification des modalités de financement de cette compétence (compensation de péréquation).

Tous les éléments décrits supra ne peuvent être mis en œuvre sans l'action et l'implication des communes mais cela oblige à une convergence des trois piliers de la force publique : Etat – Pays – Commune.

Après une année 2021 en demi-teinte, les perspectives économiques de l'année 2022 sont plus encourageantes¹⁶ et sonnent comme un retour à « la normale ». Deux ans après les dernières élections municipales retardées, les premiers projets d'envergure émergeant aux nouveaux dispositifs de subvention d'investissement : CDT, convention « abris », vont entrer en phase opérationnelle. Toutefois la guerre en Ukraine et les effets à rebours de la crise de la Covid-19 (désorganisation du transport maritime, rupture dans les chaînes de production) entraînent des retards d'exécution et des surcoûts¹⁷ que les communes seront amenées à compenser en tout ou partie. Les réserves accumulées au cours des années précédentes pourraient jouer leur rôle d'amortisseur dans cette nouvelle période.

¹⁶ Source ISPF Point conjoncture n°1332 : « Malgré de nombreux chocs exogènes qui ont pesé sur l'activité économique du 1er T 2022 en Polynésie française [...] l'activité interne a résisté et celle ouverte vers l'extérieur a progressé. Le chiffre d'affaire des entreprises croît de 11% en un an et dépasse le niveau global de 2019. Si cette croissance est pour partie liée à la hausse des prix (+ 4,2 % d'inflation), l'augmentation de la demande extérieure et une consommation des ménages soutenue par un fort rebond de la masse salariale sont aussi à prendre à compte. Les entreprises touristiques contribuent pour 6 points à la hausse totale du chiffre d'affaires sur un an, et les entreprises des autres secteurs de l'économie polynésienne pour 5 points. »

¹⁷ Source ISPF Point conjoncture n°1332 : « La hausse concomitante des cours de l'énergie et des matières premières se répercute sur les prix de production locaux (+ 8 % pour l'index du BTP par exemple). Ce constat concerne l'ensemble de la planète et donc l'ensemble des produits importés en Polynésie française. Ainsi, le prix du pétrole importé a quasiment doublé sur un an (+ 80 %). Les prix des importations de matériaux de construction n'échappent pas à cette hausse : + 25 % sur le ciment importé ou encore + 36 % sur les produits des industries du bois sur un an. Cette tendance devrait se poursuivre au cours des deux prochains trimestres, mais le rythme et l'ampleur des hausses de prix à venir sont difficiles à prévoir dans le contexte actuel. »





DOSSIER THÉMATIQUE

LA FIABILISATION DE L'INFORMATION FINANCIÈRE

Entretien avec Willy Wilczek – Directeur des Finances Publiques par intérim en Polynésie française.

« Obtenir des comptes proches de la réalité. »

La DGFiP mène depuis plusieurs années un important travail de qualité comptable associant les collectivités locales et les comptables dans une approche partenariale.

Ces actions reposent sur :

- Le suivi de certains comptes, notamment les comptes d'attente et d'imputation provisoire mais également l'ensemble des comptes sensibles des collectivités.

- Les mécanismes de dépréciation et l'apurement des créances éteintes :

En Polynésie française, une large opération a été effectuée sur les comptes des communes en procédant à l'apurement des créances les plus anciennes, jusqu'en 2025, date de mise en œuvre de la nouvelle nomenclature M57, parallèlement au déploiement d'un nouvel outil informatique S2ICLOM («agenda 2025») qui permettra la généralisation de la dématérialisation des pièces et des fonctions de paiement en ligne, tout en renforçant la sécurité des opérations comptables des acteurs.

A titre d'exemple, sur l'exercice 2021 cela représente un montant supérieur à un milliard F CFP. Cette opération a été facilitée par le fait que les communes disposaient d'ores et déjà dans leurs comptes d'un mécanisme de dépréciation des créances douteuses permettant de se prémunir comptablement contre le risque de non-recouvrement. Je précise que ces dépréciations sont des dépenses obligatoires selon le CGCT local.

- La gestion de patrimoine et les dotations aux amortissements : il s'agit d'un élément bilanciel souvent mal ou peu suivi par les collectivités locales.

Le chantier en cours consiste à s'assurer de la fiabilité du patrimoine des collectivités entre les données disponibles à la collectivité, dans les fichiers comptables et *in fine* sur le terrain. Ce dispositif est complété de la mise en place d'une procédure fiabilisée d'entrée, sortie, d'amortissements...des biens.

Le patrimoine des collectivités locales s'est fortement développé et diversifié ces dernières décennies. Il constitue à la fois des atouts (valorisation financière, production de service au public), des risques (besoins de renouvellement, coûts de fonctionnements induits) et des responsabilités, trop souvent sous-estimés. Alors que les contraintes budgétaires n'ont jamais été aussi fortes, une gestion maîtrisée du patrimoine doit donc permettre aux collectivités d'élaborer une stratégie patrimoniale performante, fondée sur de nouvelles pratiques et une optimisation des usages et des aspects financiers. La valorisation du patrimoine est un domaine « déterminant » pour une meilleure gestion d'autant plus dans la perspective de nouvelles normes applicables aux bâtiments (énergétique, accessibilité, etc.).

- Des outils informatiques permettant d'attribuer annuellement une note ou cotation aux collectivités. Celle-ci est associée par la suite à un plan d'actions parfois pluriannuel permettant de corriger les anomalies constatées.

Cette opération au long cours vise à obtenir des comptes proches de la «réalité», retraçant l'exhaustivité des droits et obligations des collectivités, dans une démarche qui se rapproche d'une forme de certification.

« La nomenclature M14 va évoluer vers le référentiel M57 adapté aux spécificités de la Polynésie française. »

Le référentiel budgétaire et comptable M57 est porteur de modernité comptable et de souplesse budgétaire. La généralisation de ce nouveau référentiel est prévue en 2025 avec des expérimentations dès 2024 auprès de certaines collectivités expérimentatrices/ volontaires.

Il sera généralisé par la suite à l'ensemble des collectivités locales et leurs services publics administratifs¹⁸. Par ailleurs, si le passage à la M57 est l'occasion de revisiter les procédures budgétaires, comptables et financières au sein des collectivités locales, ce référentiel constitue également un passeport (sur option) vers le compte financier unique, qui se substituera aux actuels compte administratif de l'ordonnateur et compte de gestion du comptable public, ce qui facilitera la production et la lecture des comptes des collectivités.

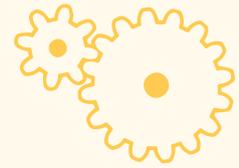
Ce chantier est piloté localement par le Haut-Commissariat de la République, la DFiP en Polynésie française et le Syndicat de Promotion des Communes en Polynésie française (SPCPF) ainsi que par le Centre de Gestion et de Formation (CGF).



¹⁸ A ce stade les services publics industriels et commerciaux ne sont pas concernés.



FICHE ACTION N°1



LE CONTRÔLE DES « SATELLITES »

UN ENJEU POLITIQUE ET FINANCIER.

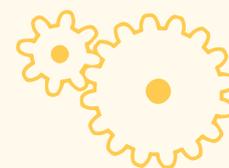
En Polynésie française, les satellites des communes sont nombreux : six syndicats de communes, deux syndicats mixtes, trois intercommunalités, plusieurs SEM, SPL et régies autonomes sans compter les nombreuses associations à vocation sociale, culturelle ou sportive qui œuvrent au quotidien. **Les enjeux financiers ne sont donc pas négligeables : 1,7 Mds F CFP¹⁹ de contributions aux syndicats et 564,4 M F CFP de subventions aux associations, soit près de 7% des dépenses de fonctionnement des communes.**

Le versement de subventions aux satellites implique un contrôle de l'usage qui est fait des deniers publics. Les enjeux sont aussi politiques quand ceux-ci participent directement aux politiques publiques et lorsque certains membres de l'exécutif d'une collectivité sont également élus au sein d'un satellite. L'importance du contrôle est renforcée par les risques juridiques de la collaboration (requalification en marché public, gestion de fait, prise illégale d'intérêts, etc.).

Les facteurs clés de réussite pour la mise en place d'un contrôle des satellites optimisé



FICHE ACTION N°2



LA GESTION DE PATRIMOINE

Le coût de l'entretien du patrimoine constitue un réel enjeu financier pour les collectivités. **L'entretien et la maintenance des écoles, salles polyvalentes, logements communaux ou encore locaux administratifs et techniques correspond en moyenne à 8%²⁰ du budget de fonctionnement des communes.**

Comment mettre en place une gestion optimisée du patrimoine ?



LES COMPÉTENCES À MOBILISER

- **Financières** : avec la nécessité de réaliser des tableaux de suivi des consommations et de tenir un raisonnement actuariel (pour arbitrer, par exemple, entre la conservation d'un équipement ancien et coûteux à entretenir ou sa vente et la construction d'un nouvel immeuble basse consommation).
- **Juridiques** : il est nécessaire d'analyser les différents contrats d'exploitation et les baux et de conduire une véritable réflexion sur les montages complexes. Il est également important d'activer l'ensemble des leviers permis par le nouveau Code des marchés publics de Polynésie française.
- **Techniques** : afin d'identifier des solutions moins onéreuses en termes de consommation d'énergie par exemple.
- **Informatiques** : au travers du choix du logiciel de gestion qui doit être adapté à la taille du patrimoine de la collectivité.

²⁰ Données consolidées 2020.



ANNEXE 1

Précisions méthodologiques

Les données présentées dans l'observatoire se basent principalement sur les comptes de gestion mais également sur les comptes administratifs 2014 - 2020 des 48 communes de Polynésie française. Ces documents budgétaires ont fait l'objet d'une validation des assemblées compétentes et d'un contrôle des services de l'État.

UNE VISION CONSOLIDÉE DES BUDGETS

L'observatoire des communes de Polynésie française repose sur une vision consolidée des budgets communaux, prenant en compte le budget principal et le cas échéant, le(s) budget(s) annexe(s) existant(s). Cette approche permet d'intégrer les équilibres financiers des services publics administratifs ainsi qu'à caractère industriel et commercial afférents aux budgets annexes, suivant les dispositions du CGCT, voire de les isoler dans le cadre d'analyses de politiques sectorielles (service de l'eau, de l'électricité, de la collecte et du traitement des déchets, de la restauration scolaire, etc.).

Dans un souci de pertinence financière afin de ne pas fausser la vision de la chaîne de l'épargne, les retraitements suivants ont été opérés :

- La subvention d'équilibre est neutralisée entre le budget principal et le(s) budgets annexe(s), de même que les remboursements entre budgets.
- Le montant des travaux en régie est soustrait du total des recettes réelles de fonctionnement et du total des dépenses réelles de fonctionnement. Il est ensuite additionné aux dépenses réelles d'investissement.
- Du fait de leur isolement géographique, la plupart des communes souffrent du déficit d'entreprises locales (hors archipel de la Société). Ainsi, les communes polynésiennes sont contraintes d'internaliser bon nombre de réalisations via des travaux en régie, qui pèsent parfois lourdement sur les charges. Depuis 2017, l'analyse retraite 100% du montant des travaux en régie contre 50% auparavant. Toutefois faute d'information sur le détail des composantes des travaux en régie, l'analyse ne peut définir avec précisions leurs impacts sur l'évolution de certaines dépenses de fonctionnement telles que les dépenses de personnel ou les charges courantes.

DONNÉES PAR ARCHIPELS

Certaines données sont mises en perspective en fonction des différents archipels. Le découpage suivant a été retenu pour cet ouvrage :

- Archipel des Îles de la Société, distingué entre
 - Les Îles du Vent (13 communes)
 - Les Îles Sous-le-Vent (7 communes)
- Archipel des Tuamotu et des Gambier (17 communes)
- Archipel des Marquises (6 communes)
- Archipel des Australes (5 communes)

APPORTS EXTERNES

Cet opus de l'Observatoire fait également référence à des données calédoniennes pour proposer au lecteur des éléments de comparaison sur l'exercice 2020 en particulier. Cette approche comparative permet de mettre en lumière les spécificités qui caractérisent les communes polynésiennes, leur dynamisme tout autant que leurs marges de progression dans le contexte de la crise de la Covid-19. Ces éléments de comparaison ne sont donnés qu'à titre indicatif.

Les données utilisées proviennent de l'agence AFD en Nouvelle-Calédonie et de son propre observatoire des communes.

AJUSTEMENT DE CERTAINES DONNÉES COMPTABLES

Suite à des problèmes de rattachement, certaines dotations n'ont pas été intégrées dans les comptes 2019. Cette difficulté concerne quatre communes de Polynésie française, pour des montants non négligeables. Il a donc été convenu avec la DFIP de les réintégrer manuellement afin de ne pas biaiser l'analyse de l'année 2019. Ils ont également été déduits des résultats comptables 2020 présentés dans cet observatoire 2022 afin de maintenir la cohérence de cette démarche.

MÉCANISME BUDGÉTAIRE D'UNE COLLECTIVITÉ

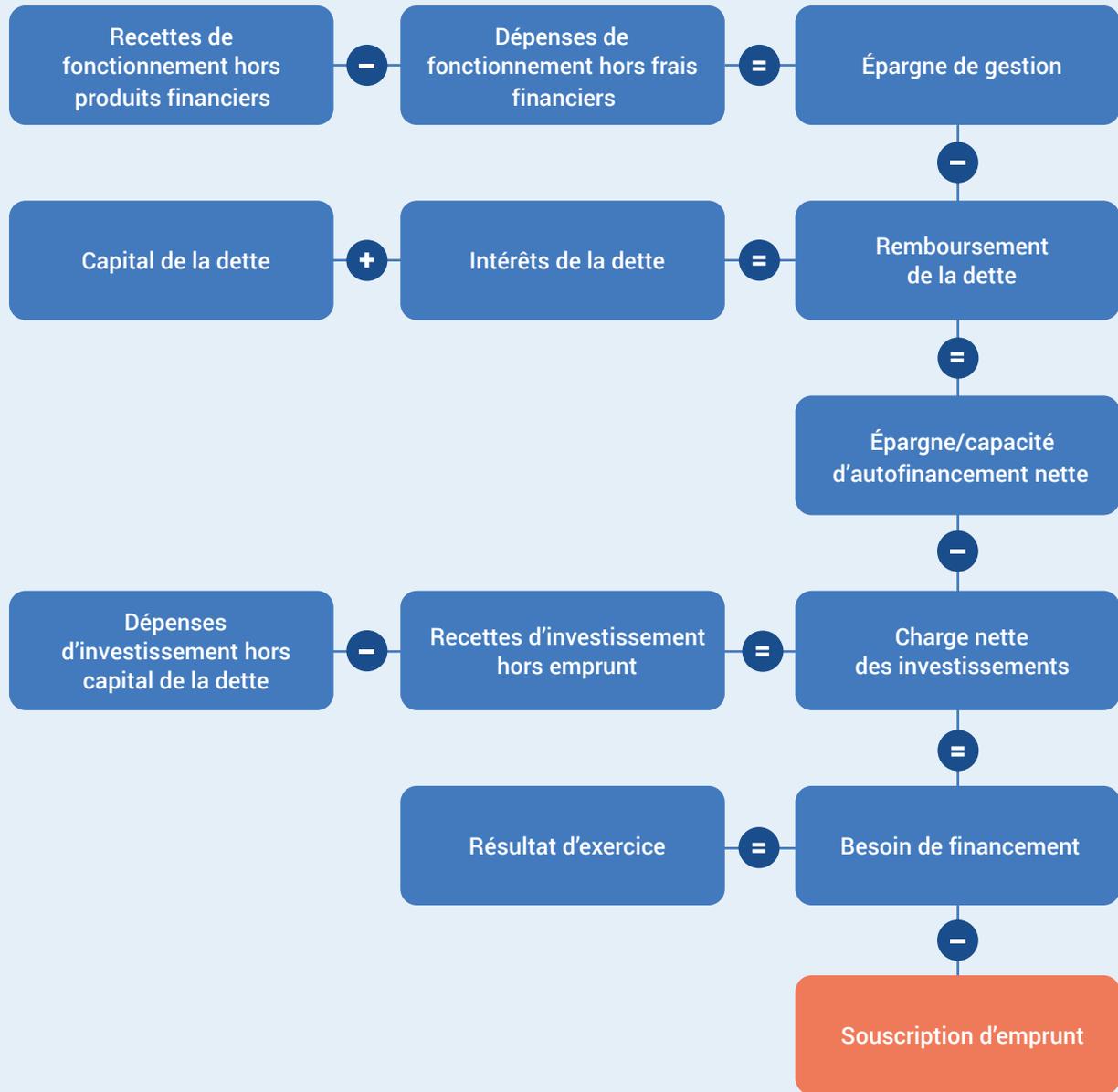
Les éléments qui suivent visent à mieux comprendre les mécanismes budgétaires d'une collectivité :

- **Épargne de gestion et épargne nette** : l'épargne de gestion est issue de la différence entre les recettes et les dépenses de fonctionnement (hors produits et frais financiers) et doit en premier lieu couvrir le remboursement de la dette. Si l'épargne de gestion excède le remboursement de la dette, la collectivité dispose d'une capacité d'autofinancement (des investissements) nette.
- **Charge nette des investissements** : parallèlement à l'exécution des recettes et dépenses de fonctionnement, la collectivité réalise des opérations d'investissement. La différence entre les dépenses et recettes (subventions et dotations) d'investissement constitue la charge nette des investissements. Lorsque les investissements représentent une charge budgétaire, l'épargne nette doit avant tout permettre de l'absorber.
- **Besoin d'emprunt et résultat d'exercice** : de la différence entre l'épargne nette et la charge nette des investissements résulte le besoin ou non de souscrire à un emprunt pour boucler le plan de financement des opérations d'investissement. En cas de souscription d'emprunt, le résultat d'exercice correspond à la différence entre le volume d'emprunt souscrit et le besoin de financement. Le résultat d'exercice vient in fine majorer (s'il est positif) ou minorer (s'il est négatif) la trésorerie.



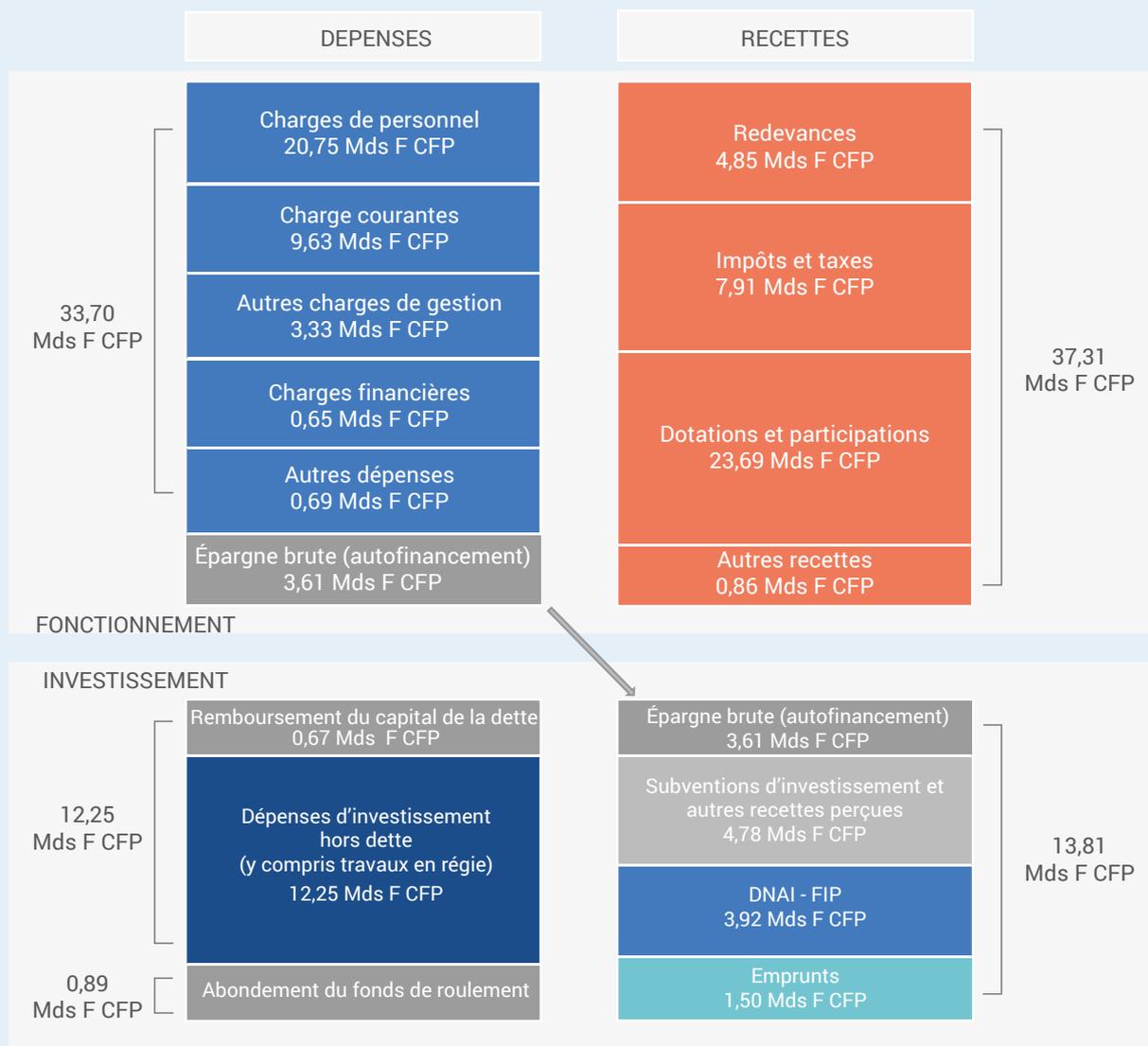


Mécanisme budgétaire d'une collectivité



ANNEXE 2

Equilibres financiers 2020





ANNEXE 3

Liste des communes de Polynésie française par strates (selon les données du dernier recensement de 2017 - population municipale)



INFÉRIEURES À 1000 HABITANTS	PUKAPUKA	TUAMOTU	163
	TATAKOTO		259
	HIKUERU		275
	NAPUKA		284
	NUKUTAVAKE		295
	FANGATAU		296
	TUREIA		336
	RAPA	AUSTRALES	507
	REAO	TUAMOTU	587
	FATU HIVA	MARQUISES	612
	TAHUATA		653
	UA HUKA		674
	ANAA	TUAMOTU	811
	RIMATARA	AUSTRALES	872
	RAIVAVAE		903
	1000 À 3499 HABITANTS	MANIHI	TUAMOTU
TAKAROA		1 175	
HAO		1 258	
MAUPITI		ILES SOUS LE VENT	1 286
MAKEMO		TUAMOTU	1 508
GAMBIER			1 535
FAKARAVA			1 637
ARUTUA			1 664
UA POU		MARQUISES	2 213
TUBUAI		AUSTRALES	2 217
HIVA OA		MARQUISES	2 243
RURUTU		AUSTRALES	2 466
NUKU HIVA		MARQUISES	2 951
3500 À 9 999 HABITANTS	RANGIROA	TUAMOTU	3 657
	TUMARAA	ILES SOUS LE VENT	3 721
	UTUROA		3 736
	TAPUTAPUATEA		4 792
	TAHAA		5 234
	HUAHINE	6 075	
	TAIARAPU OUEST	ILES DU VENT	8 078
SUPÉRIEURES À 10 000 HABITANTS	HITIAA O TE RA	ILES DU VENT	10 033
	ARUE		10 243
	TEVA I UTA		10 254
	BORA BORA	ILES SOUS LE VENT	10 549
	PAPARA	ILES DU VENT	11 680
	TAIARAPU EST		12 701
	PAEA		13 021
	PIRAE		14 209
	MAHINA		14 763
	MOOREA		17 816
	PAPEETE	26 926	
	PUNAAUIA	28 103	
	FAA A	29 506	
ENSEMBLE DES COMMUNES			275 918



Palaos
Ngerulmud

États fédérés de Micronésie
Palikir

Îles Marshall
Rita

Kiribati
Tarawa-Sud

Nauru
Yaren

Îles Salomon
Honiara

Papouasie-Nouvelle-Guinée
Port Moresby

Wallis-et-Futuna
Mata Utu

Vanuatu
Port-Vila

Fidji
Suva

Nouvelle-Calédonie
Nouméa
Agence et Direction Régionale



The image features a map of the Pacific Ocean region with several islands highlighted in dark blue. At the top, a white silhouette of the Hawaiian Islands is shown. The main map area includes Tuvalu, Samoa, Niue, Îles Cook, Tonga, and Polynésie française. Each island group is labeled with its name and capital city. A red dot on the Polynésie française map indicates the location of the 'Agence' in Papeete.

GÉOGRAPHIES D'INTERVENTION DE LA DIRECTION RÉGIONALE OCÉAN PACIFIQUE

Tuvalu
Funafuti

Futuna

Samoa
Apia

Niue
Alofi

Îles Cook
Avarua

Tonga
Nuku'alofa

Polynésie française
Papeete
Agence

Pour un monde en commun

L'Agence française de développement (AFD) met en œuvre la politique de la France en matière de développement et de solidarité internationale. À travers ses activités de financement du secteur public et des ONG, ses travaux et publications de recherche (Éditions AFD), de formation sur le développement durable (Campus AFD) et de sensibilisation en France, elle finance, accompagne et accélère les transitions vers un monde plus juste et résilient.

Nous construisons avec nos partenaires des solutions partagées, avec et pour les populations du Sud. Nos équipes sont engagées dans plus de 4 000 projets sur le terrain, dans les Outre-mer, dans 115 pays et dans les territoires en crise, pour les biens communs – le climat, la biodiversité, la paix, l'égalité femmes-hommes, l'éducation ou encore la santé. Nous contribuons ainsi à l'engagement de la France et des Français en faveur des Objectifs de développement durable (ODD). Pour un monde en commun.



www.afd.fr

Twitter : @AFD_France - Facebook : AFDOfficiel - Instagram : afd_france

5, rue Roland-Barthes -75598 Paris cedex 12 -France

Tél. : +33 1 53 44 31 31