

Sévane MARCHAND et Marguerite DE BAVINCHOVE



OBSERVATOIRE

des communes de Polynésie française

2020

**L'évolution des finances communales
basée sur les comptes de 2015/2018**

TABLE DES MATIERES

ÉDITORIAL	4
INTRODUCTION	5
LA SITUATION FINANCIÈRE DES COMMUNES POLYNÉSIENNES	8
Méthodologie.....	8
Section de fonctionnement : des marges de manœuvre plus consistantes.....	10
Un effort de maîtrise des dépenses de fonctionnement.....	10
Une croissance régulière des recettes de fonctionnement.....	13
Une capacité d'épargne amplifiée.....	15
Encadré : d'inégales capacités à investir.....	18
Encadré : les budgets annexes.....	18
Section d'investissement : une poursuite des efforts précédemment engagés.....	21
Des dépenses d'investissement plus ambitieuses.....	21
Encadré : la planification.....	24
Une timide diversification du mode de financement.....	25
Des capacités d'emprunt sous exploitées.....	28
LA FICHE PRATIQUE DE L' INVESTISSEMENT COMMUNAL, MOTEUR DE LA RELANCE ÉCONOMIQUE	32
Quels investissements ?.....	32
Quelles étapes ?.....	33
Quels leviers financiers ?.....	36
CONCLUSION	38
ANNEXE I : LISTE DES COMMUNES DE POLYNÉSIE FRANÇAISE	39
ANNEXE II : FICHES SYNTHÉTIQUES D' ANALYSE FINANCIÈRE PAR ARCHIPEL	40
ANNEXE III : EQUILIBRES FINANCIERS 2018	45

REMERCIEMENTS

Nous adressons nos remerciements à tous les partenaires de l'AFD pour leur aide précieuse et l'attention particulière portée à ce travail, et spécialement à la Direction des interventions de l'Etat du Haut-commissariat de la République en Polynésie française, au Syndicat de promotion des communes de Polynésie française et, bien sûr, aux élus et agents communaux qui apportent tout au long de l'exercice leur contribution et lui confèrent tout son sens.

EDITORIAL

Cette nouvelle édition de l'observatoire des communes de Polynésie française agrège les résultats des comptes financiers 2015 à 2018. Publiée à l'issue des élections municipales de 2020, elle est l'occasion de dresser un bilan, presque complet, de la mandature (2014 – 2020) qui vient de s'achever.

Elaboré depuis 2014, l'observatoire est un outil d'information et d'accompagnement à destination des élus, des agents municipaux et de l'ensemble des parties prenantes au monde communal. Il présente une analyse de la trajectoire financière globale des communes sur les quatre dernières années, tout en soulignant la variété des dynamiques à l'œuvre au sein des communes polynésiennes. Il a également vocation à appuyer les élus et leurs équipes dans la définition et la mise en œuvre de leur stratégie d'investissement. Cette année, la fiche pratique de l'investissement communal propose une démarche et des outils pour réaliser une programmation des investissements, et présente les leviers financiers disponibles pour leur financement.

La situation observée en 2018 contraste avec celle en vigueur au moment de la publication de ce document. La Polynésie est lourdement impactée par la crise économique liée à la pandémie du Covid-19. Dans ce contexte, la trajectoire financière des communes s'apprête vraisemblablement à connaître des bouleversements. S'il est à ce jour difficile d'estimer l'impact de la crise sur les finances des communes, fortement dépendantes de la situation financière de la Collectivité de Polynésie, la poursuite de la maîtrise de la section de fonctionnement et de la dynamique d'investissement observées ces dernières années, seront sans doute des défis pour la période à venir.

Face à ces enjeux, l'AFD continuera à soutenir le monde communal dans l'exercice de ses prérogatives, intervenant en complément des subventions de l'Etat et du Pays. Pour pallier les effets de la crise et les incertitudes sur les ressources financières disponibles, dans un contexte où les communes restent globalement peu endettées, l'emprunt constitue un levier de financement, permettant de renforcer les capacités d'autofinancement des communes pour mener à bien les programmes d'investissement de la nouvelle mandature municipale.

Les communes ont un rôle clé à jouer dans la gestion et la résilience face à la crise, en particulier à travers le soutien à l'investissement, participant à la relance économique. Espérons que cet observatoire, publié en période de transition, contribuera à éclairer les communes dans leurs décisions à venir.

Céline Gilquin
Directrice de l'agence AFD de Papeete

INTRODUCTION

Depuis sa première édition en 2014, l'observatoire des communes de Polynésie française analyse sur une période rétrospective de quatre ans, les grands équilibres budgétaires des communes. Il s'efforce d'inscrire ces tendances dans le contexte spécifique polynésien, marqué par l'insularité et l'isolement de son territoire, les disparités démographiques et géographiques entre les différents archipels¹, et un contexte institutionnel unique.

Un contexte économique favorable en 2018

Après une récession et une période d'instabilité politique, la reprise de l'activité économique polynésienne observée ces dernières années s'est poursuivie en 2018. Le PIB progresse en volume de 2,5 % ; la consommation des ménages, le tourisme ainsi que les investissements privés (+3,2 %) ou publics (+6 %) sont les principaux moteurs de la croissance². Cette dynamique constitue un contexte favorable au monde communal, avec une gouvernance État-Pays-Communes bien structurée.

Une reconnaissance institutionnelle

Récemment, la Loi organique n°2019-706 du 5 juillet 2019 portant modification du statut d'autonomie de la Polynésie française a été promulguée. Elle incarne l'aboutissement d'un travail entre les élus communaux polynésiens et leurs partenaires privilégiés, l'Etat et le Pays. Via cette réforme, les modifications apportées à la Loi organique n°2004-192 du 27 février 2004 sont la consécration d'une reconnaissance toujours plus forte du rôle des communes dans le paysage institutionnel polynésien.

Ainsi, l'article 43 de la Loi organique n°2004-192 du 27 février 2004 est modifié. Il prévoit de faciliter l'exercice concomitant par les communes et la Polynésie française de certaines compétences. Il envisage également une extension de la liste des compétences concernées par des interventions conjointes de la Polynésie française et des communes polynésiennes. Ces dernières pourront ainsi, dans les conditions prévues par une loi du Pays, intervenir dans six domaines supplémentaires : le développement économique ; l'aménagement de l'espace ; la jeunesse et le sport ; la protection, 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. Ces domaines occasionnant davantage de mutualisation, un des objectifs de cette extension est d'encourager le développement de l'intercommunalité en Polynésie française.

D'autre part, la modification de l'article 45 de la Loi organique n°2004-192 du 27 février 2004 permet d'assouplir la répartition des compétences en matière de production et de distribution

¹ Dans l'ensemble de cette parution, les archipels des Tuamotu et des Gambier sont regroupés au sein de l'archipel des Tuamotu-Gambier ; à l'inverse, compte tenu de leur importance en termes de population et de budget, les îles Sous-le-Vent et les îles du Vent (qui forment l'archipel de la Société) sont étudiées de façon distincte.

² CEROM n°1 juillet 2019, *Les comptes économiques rapides 2018 de la Polynésie française*, AFD, IEOM, ISPF.



d'électricité entre la Polynésie française et les communes. Il indique que « les communes qui, à la date de promulgation de la présente Loi organique, produisaient et distribuaient l'électricité, dans les limites de leur circonscription », pourront transférer au Pays cette compétence avec accord de l'Assemblée de la Polynésie française.

Enfin, l'article 52 de la Loi organique n°2004-192 du 27 février 2004 relatif au Fonds intercommunal de péréquation (FIP), accorde une place plus importante aux communes dans le Comité des finances locales³ de la Polynésie française, désormais présidé non seulement par le haut-commissaire de la République et le président de la Polynésie française mais également par « un maire élu parmi les représentants des communes ».

Ces évolutions témoignent d'une prise en compte accrue du rôle des communes. Les volumes financiers mis à disposition des communes par l'Etat et le Pays à travers des outils comme le Contrat de projet ou le FIP, croissent en 2018 et traduisent la reconnaissance du rôle clé des communes dans l'exercice des compétences qui leur sont dévolues. Ainsi, début 2018, les élus membres du Comité des finances locales ont proposé d'augmenter les dotations non affectées (DNA) du FIP de 5 % et de revoir le poids de certains critères de distribution. En conséquence, vingt-deux communes ont conservé la même DNA, malgré la diminution de leur population⁴.

Une autonomie financière des communes limitée

Les communes ont des ressources propres limitées et demeurent structurellement dépendantes des subventions de l'Etat et du Pays tant pour le financement du fonctionnement que de leurs investissements. La fiscalité locale est caractérisée par des impositions anciennes, peu nombreuses, et se révèle embryonnaire car la compétence relève avant tout du Pays. Les impôts locaux sont constitués d'une fiscalité additionnelle⁵ à celle de la collectivité de Polynésie française et de diverses taxes⁶. Aujourd'hui, les véritables marges de manœuvre des communes sont les produits d'exploitation et de services telles que les redevances, pour lesquelles un effort général de perception a été réalisé.

Pour apporter à leurs administrés des services publics requis, elles doivent engager de lourds investissements, en particulier dans les domaines environnementaux. Et ce, conformément à l'obligation pour chaque commune, prévue par le Code général des collectivités territoriales⁷, de mettre en place un système de traitement des déchets⁸, un service de distribution d'eau potable⁹ et un service d'assainissement des eaux usées¹⁰. Dans la perspective d'une mise à niveau

des services publics environnementaux communaux, dont l'échéance a été repoussée au 31 décembre 2024, la configuration actuelle — marges de manœuvre d'autofinancement réduites, dépendance au soutien financier de l'État et du Pays, capacités techniques limitées — constitue un défi de taille pour les communes.

Ainsi, côté financier, l'effort d'équipement repose majoritairement sur la pérennité des soutiens financiers de l'État et du Pays. Côté technique, les cadres et les élus disposent notamment de l'appui des services de l'État (en particulier la Direction de l'ingénierie publique) et du Pays. Dans le cadre de l'atteinte de ces objectifs, les communes ont également favorisé l'émergence de structures intercommunales spécialisées sur les sujets d'assistance technique tels que le SPCPF¹¹ positionné, entre autres, sur la thématique de l'eau potable, de l'informatique ou encore le SIVMTG¹² sur les aspects de gestion budgétaire et financière.

3 Organe décisionnaire du Fonds intercommunal de péréquation.

4 *Rapport d'activité 2018* du Syndicat de promotion des communes de Polynésie française.

5 Les centimes additionnels, fortement tributaires de décisions fiscales du Pays, sont assis sur l'impôt foncier des propriétés bâties, les licences ou les patentes.

6 Taxe sur la valeur locative des locaux professionnels, taxe sur l'électricité, taxe sur la publicité, taxe de séjour.

7 Le Code général des collectivités territoriales (CGCT) étendu à la Polynésie française, fixe depuis l'adoption de la loi NOTRe du 16 juillet 2015, les délais de mise en œuvre pour l'exercice des compétences relatives à l'environnement. Initialement, l'ordonnance du 5 octobre 2007 qui avait rendu applicables certaines dispositions du CGCT (plutôt que celles de l'ancien Code des communes) prévoyait un échéancier allant de 2011 à 2020.

8 Les communes devaient initialement assurer au plus tard le 31 décembre 2011 le service de collecte et de traitements des déchets. Une prorogation de délais en la matière ayant été fixée au 31 décembre 2024.

9 En 2019, 38 % de la population de Polynésie française n'a pas accès à l'eau potable. <https://la1ere.francetvinfo.fr/polynesie/tahiti/38-population-n-toujours-pas-acces-eau-potable-692688.html>, Marie-Christine Depaep.

10 Les communes devaient assurer, au plus tard le 31 décembre 2015, le service de la distribution d'eau potable et au plus tard le 31 décembre 2020, le service de l'assainissement. Une prorogation de délais en la matière ayant été fixée au 31 décembre 2024.

11 Syndicat pour la promotion des communes de Polynésie française.

12 Syndicat intercommunal à vocation multiple des Tuamotu-Gambier.





LA SITUATION FINANCIERE DES COMMUNES POLYNESIENNES

Méthodologie

Les données présentées dans l'observatoire nécessitent quelques précisions de lecture. Elles se basent sur les comptes administratifs et les comptes de gestion 2015-2018 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. Pour pallier certains problèmes de rattachements d'écriture aux exercices concernés, des retraitements marginaux ont été effectués dans les comptes et expliquent des différences de valeur qui peuvent y être observées avec les éditions antérieures à celles publiées depuis 2019.

Une vision consolidée des budgets

L'observatoire des finances communales polynésiennes repose sur une vision consolidée des budgets communaux, prenant en compte le budget général et le cas échéant, les 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'analyses de politiques sectorielles (service de l'eau, de l'électricité, de la collecte et du traitement des déchets, de la restauration scolaire, etc.). Elle permet également de neutraliser les flux existants entre les 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.

Une valorisation des travaux en régie

Du fait de leur isolement géographique, les communes souffrent du manque d'entreprises locales (hors archipel de la Société). Ainsi, les communes polynésiennes sont contraintes d'internaliser un bon nombre de réalisations via des travaux en régie, qui pèsent parfois lourdement sur les charges (de personnels, d'achats, etc). Le choix a été fait en 2017 de soustraire le montant des recettes d'ordre des travaux en régie des dépenses réelles de fonctionnement et de les intégrer en dépenses d'investissement. 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 de distinguer les dépenses relevant des travaux en régie des autres dépenses.

Apports externes

L'observatoire fait également référence à des données calédoniennes et parfois métropolitaines pour proposer au lecteur des éléments de comparaison et apporter une vision plus globale de l'évolution des finances communales. Cette approche comparative permet de mettre en lumière les spécificités qui caractérisent les communes polynésiennes, leurs dynamismes tout autant que leurs marges de progression. Les données utilisées se référant au secteur communal métropolitain sont extraites du Rapport de l'observatoire des finances et de la gestion publique locale 2018, publié par le Comité des finances locales métropolitain et la DGCL. Quant aux données calédoniennes, elles proviennent de l'agence AFD en Nouvelle-Calédonie et de son propre observatoire des communes.

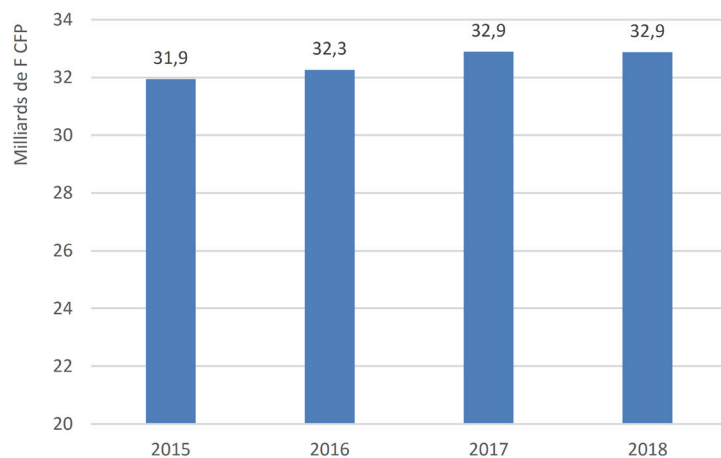


Section de fonctionnement : des marges de manœuvre plus consistantes

Un effort de maîtrise des dépenses de fonctionnement

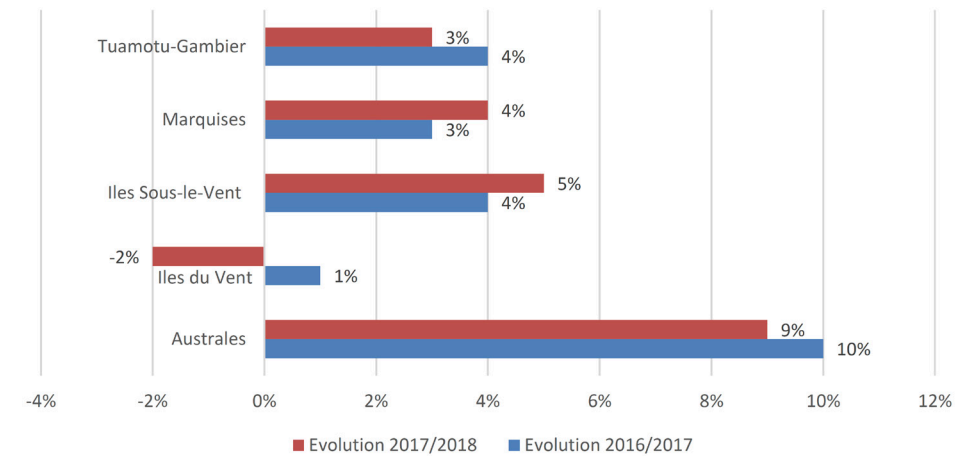
Les charges réelles de fonctionnement de l'ensemble des communes polynésiennes sont en croissance depuis 2012, marquées par un bond significatif en 2015 (+7,1 %). Les efforts de gestion engagés depuis ont toutefois progressivement permis de contenir l'évolution de ces dépenses. Pour la première fois au cours de la décennie, les charges réelles de fonctionnement se stabilisent au même niveau que celui atteint lors de l'exercice précédent.

Graphique 1 - Evolution des dépenses réelles de fonctionnement des communes polynésiennes



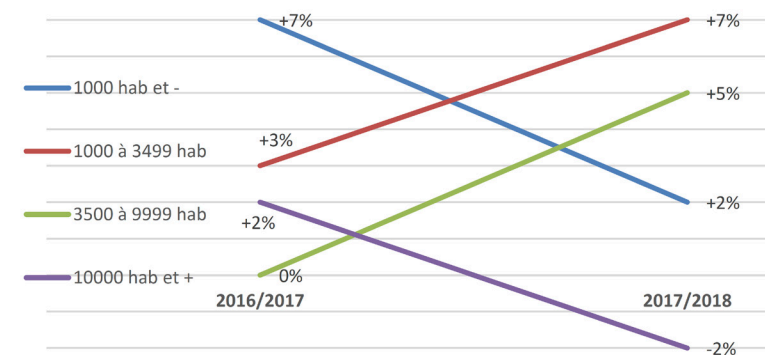
Le niveau des dépenses de fonctionnement par habitant en Polynésie française demeure quasi équivalent à celui de 2017 (119 139 FCFP par habitant). Mais ce mouvement n'est pas uniforme sur le territoire polynésien : la situation est contrastée selon les archipels, et leur isolement plus ou moins prononcé¹³.

Graphique 2 - Evolution des dépenses de fonctionnement par archipel (en %)



La situation est également nuancée selon la taille des communes. Par exemple, les charges des communes de 1 000 à 3 499 habitants croissent de façon soutenue (+7 %) tandis que les communes de moins de 1 000 habitants affichent une réelle diminution par rapport à 2017. La stabilisation d'ensemble est en réalité portée par les communes de plus de 10 000 habitants qui enregistrent une baisse de leurs dépenses de fonctionnement (-2 %).

Graphique 3 - Evolution sur les deux derniers exercices des dépenses de fonctionnement par strate de population de 2016 à 2018



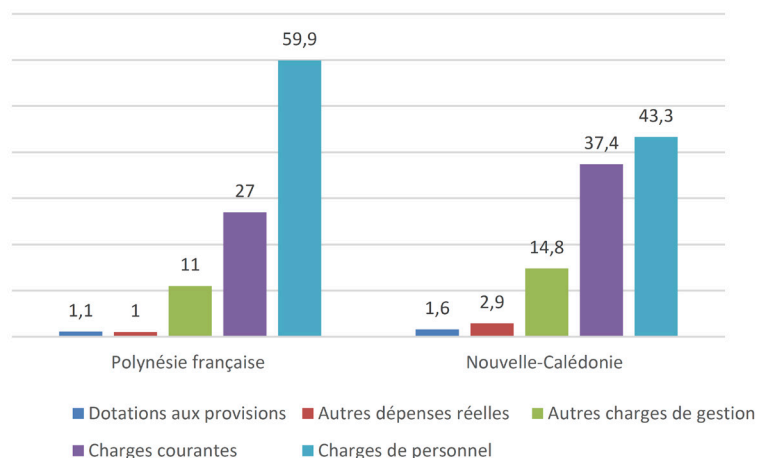
Dans le détail, les charges de personnel observent la même évolution que lors de l'exercice précédent (+2,6 %). Structurellement rigides, elles constituent une part très significative des dépenses de fonctionnement passant de 57,9 % en 2017 à 59,9 % des charges de la section en

¹³ La stabilisation du niveau des dépenses de fonctionnement des communes polynésiennes par rapport à celui de 2017 connaît un ralentissement similaire à l'évolution des dépenses métropolitaines (de +1,7% en 2017 à +0,1 % en 2018), *Rapport de l'observatoire des finances et de la gestion publique locale 2018*, septembre 2019.

2018¹⁴. Cette augmentation est largement liée aux charges de personnel temporaire (+22 %) et ce, malgré une forte baisse des travaux en régie en 2018 à un niveau qui n'avait pas été atteint depuis 2014¹⁵.

Cette tendance observée pour les dépenses de personnel¹⁶ est néanmoins contrebalancée par un effort généralisé de réduction des charges courantes (-3 %) et, dans une moindre mesure, de tous les autres postes de dépenses de fonctionnement (autres charges de gestion, charges financières, autres dépenses réelles et dotations aux provisions).

Graphique 4 - Structure des dépenses de fonctionnement des communes polynésiennes et calédoniennes en 2018 (en %)



Les charges financières demeurent très marginales et sont en baisse chaque année sur la période analysée (-12 % en 2018). Malgré une légère hausse du taux d'endettement des communes polynésiennes, les taux d'intérêt des nouveaux emprunts sont relativement faibles, voire nuls¹⁷.

14 A titre indicatif, les charges de personnel de l'ensemble des communes calédoniennes représentent 43,3 % de l'ensemble des charges de fonctionnement.

15 Le recours aux travaux en régie est structurellement fort dans les communes polynésiennes et lié notamment aux difficultés rencontrées au niveau de l'externalisation de certains services au secteur privé, à la faiblesse de mutualisation des services publics et au peu d'intercommunalité.

16 L'analyse des évolutions des charges de personnel est également à réinscrire dans le mouvement d'intégration d'agents à la fonction publique communale ; dynamique qui a pu peser sur certaines communes.

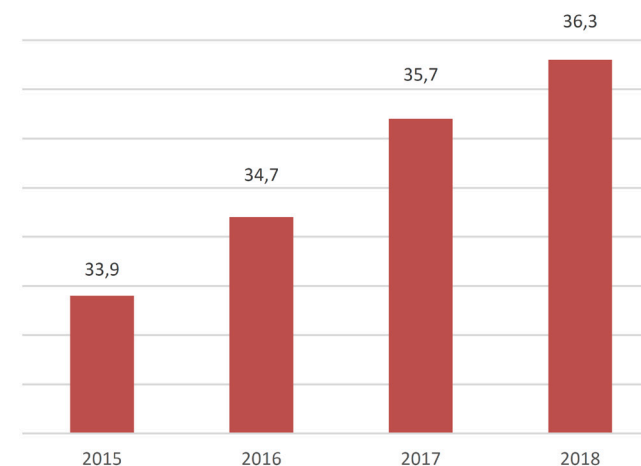
17 Dans le cas des prêts bonifiés accordés par l'AFD aux acteurs publics polynésiens et en l'occurrence aux collectivités locales polynésiennes, les emprunts afficheront des taux d'intérêts bonifiés voire très bonifiés si les investissements répondent par exemple aux problématiques d'efficacité énergétique, de diversification du mix énergétique, de gestion des déchets ou encore en matière d'assainissement.

Après le pic atteint en 2016, les dotations aux provisions sont en nette réduction (-51 %). Cette augmentation était liée au chantier entrepris par les comptables publics des communes polynésiennes en 2016 et destiné à provisionner le risque d'irrécouvrabilité de créances douteuses¹⁸.

Une croissance régulière des recettes de fonctionnement

S'agissant des recettes réelles de fonctionnement, elles poursuivent leur croissance initiée en 2014, atteignant un taux de croissance annuel moyen de 3 % sur la période considérée. Toutefois, à l'image de la tendance observée pour les communes métropolitaines ou calédoniennes, la croissance est légèrement moindre en 2018 (+2 %) qu'en 2017 (+3 %).

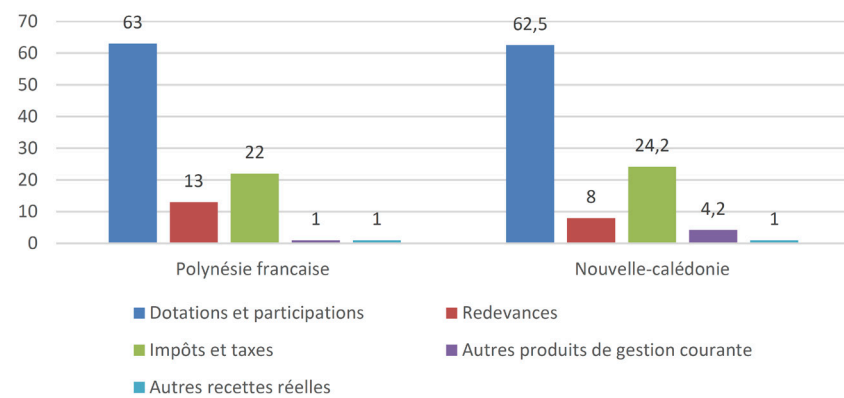
Graphique 5 - Evolution des recettes réelles de fonctionnement (en milliards de FCFP)



La structure des recettes est globalement comparable à celle observée pour les communes calédoniennes, avec une prédominance des recettes de transfert (dotations et participations).

18 Le poste des provisions et des dotations pour risques a été détaillé dans l'édition 2018 de l'Observatoire des communes de Polynésie française. Pour mémoire, en vertu du principe comptable de prudence, une commune doit comptabiliser toute perte financière probable dès lors qu'elle est envisagée. Les provisions permettent donc de constater un risque et de supporter sa charge éventuelle avant qu'elle ne se matérialise. En Polynésie française, les dotations aux provisions sont utiles majoritairement pour des risques de litiges et contentieux ou pour des risques d'irrécouvrabilité d'une créance douteuse : c'est notamment le cas des redevances des usagers des services publics. Plus la créance est ancienne, plus le risque qu'elle ne soit jamais recouvrée augmente. Ce risque est dès lors pris en compte par une provision selon un coefficient défini et ajusté chaque année avec la Direction des finances publiques.

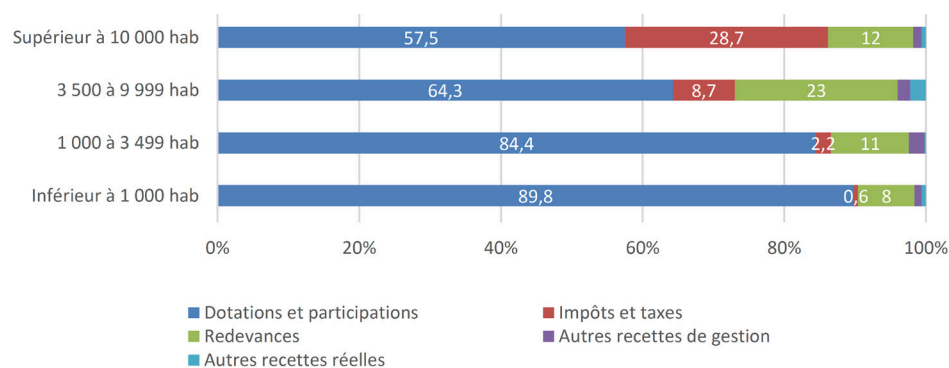
Graphique 6 - Structure des recettes de fonctionnement des communes polynésiennes et calédoniennes en 2018 (en %)



À noter, une structure parfaitement stable des postes de recettes de fonctionnement sur la période étudiée, témoignant d'une dynamique généralisée pour chacun des postes.

À ce constat général, des nuances peuvent être apportées selon la taille des communes et leur archipel d'appartenance : avec près de 28 % de leurs recettes issues des impôts et taxes, les communes des îles du Vent disposent d'un atout fiscal bien supérieur aux îles Sous-le-Vent et aux autres archipels. Plus largement, la répartition par archipel laisse apparaître de grandes disparités puisque l'archipel de la Société (îles du Vent et îles Sous-le-Vent) perçoit plus de 98 % de la totalité de ces impôts et taxes. Ainsi, les communes de plus de 10 000 habitants sont moins dépendantes des transferts du fait de leur capacité à lever des recettes fiscales et ont donc un taux d'autonomie financière plus élevé (43 % en 2018).

Graphique 7 - Structure des recettes réelles de fonctionnement des communes polynésiennes en 2018 selon leur taille (en %)



Les redevances, qui avaient stagné en 2017, sont à nouveau en augmentation grâce à un recouvrement croissant, hormis celles sur l'électricité. La hausse des produits des redevances en 2018 (+6 %) est deux fois supérieure à celle observée sur la période et concerne une large majorité des communes, exceptées celles dont la population est comprise en 1000 à 3499 habitants.

Les marges de manœuvre existantes dans la tarification de plusieurs services ont été exploitées, en particulier sur l'eau et sur la restauration scolaire (respectivement +13 % et +14 %), ainsi que sur les ordures ménagères (+5 %). Les efforts conjugués d'une meilleure tarification ainsi que d'un recouvrement plus effectif ont permis une nette augmentation des recettes. Des efforts d'amélioration du recouvrement sont encore nécessaires et seront corrélés à la mise en place, sinon la rénovation, des services publics.

Les dotations et participations de l'Etat et du Pays restent la principale source de recettes de fonctionnement. Indispensables à l'équilibre financier de la section, elles en constituent structurellement 63 % des recettes¹⁹, observant une croissance de +4 % en 2018²⁰. Elles proviennent pour plus du tiers du versement des dotations non affectées de fonctionnement du Fonds intercommunal de péréquation (FIP), pour un quart de la dotation globale de fonctionnement (part forfaitaire et dotation d'aménagement des communes et circonscriptions territoriales d'Outre-mer), ou encore au titre d'autres concours financiers de l'Etat tels que le fonds de péréquation des ressources communales et intercommunales (FPIC). D'autres comme la dotation particulière élu local²¹ (DEL) et la dotation titres sécurisés²² (DTS) sont, en volume financier, moins significatives.

Une capacité d'épargne amplifiée

La quasi-stagnation des dépenses réelles de fonctionnement et la hausse des recettes réelles permet aux communes de dégager une épargne brute²³. Cette dernière est en progression constante sur la période (+15 % en 2017 et +23 % en 2018), atteignant près de 3,5 milliards de F CFP en 2018, et représentant ainsi un taux de 9,6 %²⁴, jamais atteint au cours de la dernière décennie.

19 62,5 % pour les communes de Nouvelle-Calédonie et 22,6 % pour les communes métropolitaines où les produits de la fiscalité constituent 59 % des recettes réelles de fonctionnement.

20 Notamment liée à l'augmentation des dotations affectées du FIP.

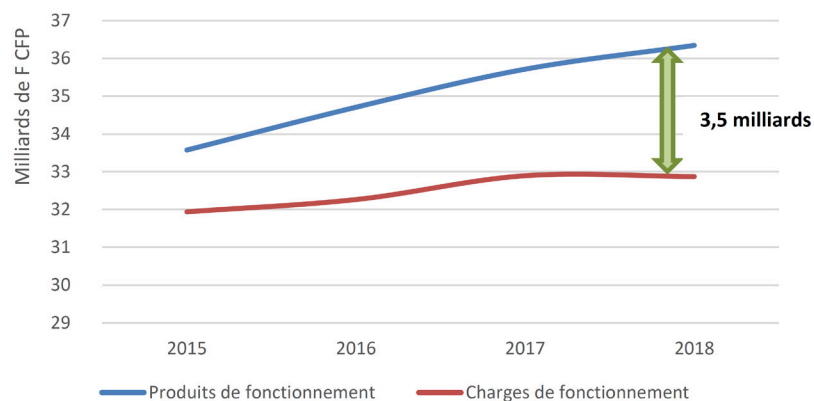
21 La dotation particulière élu local est destinée à compenser les dépenses obligatoires entraînées par les dispositions législatives relatives aux autorisations d'absence, aux frais de formation des élus locaux et à la revalorisation des indemnités des maires et des adjoints. Elle est attribuée aux communes dont la population est inférieure à 5000 habitants.

22 La dotation titres sécurisés est versée en faveur des communes équipées d'une ou plusieurs stations d'enregistrement des demandes de passeports et de cartes nationales d'identité électroniques. A ce jour, douze communes en Polynésie sont équipées de telles installations.

23 Enjeu central de la gestion budgétaire et financière d'une collectivité locale, l'épargne brute résulte de la différence entre les recettes et les dépenses relevant de la section de fonctionnement. Elle constitue sa capacité d'autofinancement lui permettant de rembourser le capital des emprunts souscrits et de financer en propre ses besoins d'investissement.

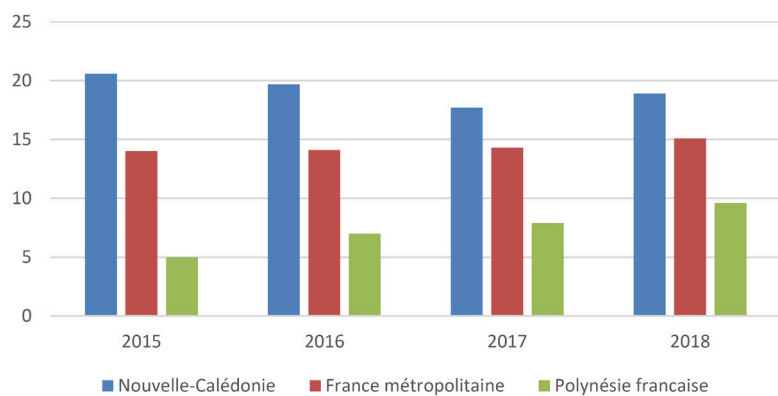
24 Le taux d'épargne brute rapporte le montant d'épargne brute aux recettes de fonctionnement.

Graphique 8 - Evolution comparée des dépenses et recettes de fonctionnement

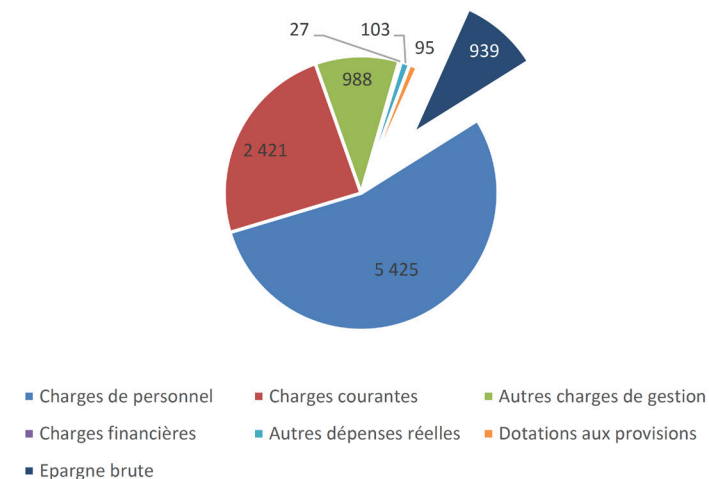


Bien que toujours inférieur au taux d'épargne brute calédonien (18,9 % en 2018), l'effort est à souligner : en guise de repère, sur 10 000 FCFP de recettes réelles de fonctionnement, les communes polynésiennes ont épargné 939 FCFP, soit près de 200 FCFP de plus par rapport à 2017 et plus du double par rapport à 2015.

Graphique 9 - Comparaison des taux d'épargne brute de l'ensemble des communes par géographie (en %)

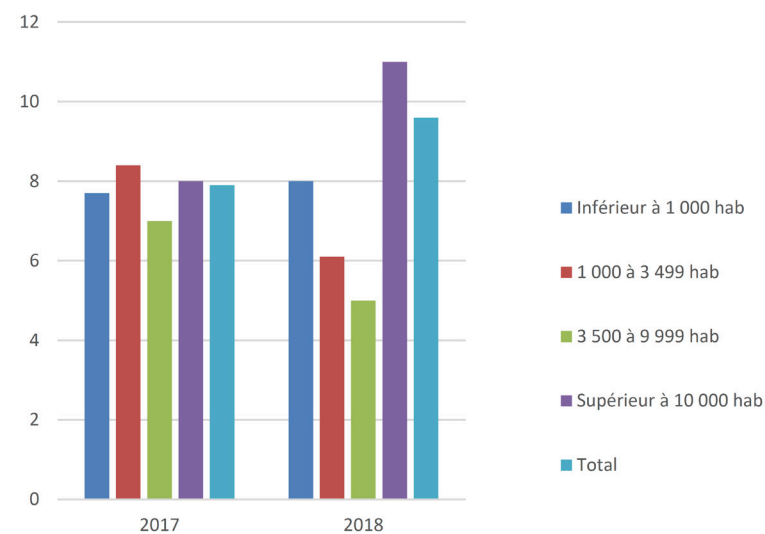


Graphique 10 - Répartition des dépenses et épargne pour 10 000 FCFP de recettes de fonctionnement



En 2017, les écarts de taux d'épargne brute qui préexistaient entre les tailles de communes semblaient s'être résorbés. En 2018, les taux affichent de nouveau des variations fortes. L'écart est particulièrement significatif entre les communes de 3 500 à 9 999 habitants et celles de plus de 10 000 habitants, témoin deux situations bilancielle diamétralement opposées au cours de l'exercice.

Graphique 11 - Evolution du taux d'épargne brute par strate de population (en %)



↘ D'inégales capacités à investir

Ce graphique par strate de population illustre les disparités entre différents archipels ou communes dont le nombre d'habitants diffère sensiblement. Selon leur taille, elles ne disposent pas des mêmes moyens financiers, ni des mêmes capacités à investir. Les trajectoires d'évolution et les efforts d'investissement ne peuvent être soumis à une grille de lecture comparable ni au prisme des mêmes attentes. A titre indicatif, il semblait pertinent de compléter ce constat par les quelques données suivantes :

- en 2018, l'épargne nette des communes de plus de 10 000 habitants s'élève à 2,288 milliards de F CFP soit 84,5 % de l'épargne nette globale pour l'ensemble des communes de Polynésie française, qui se chiffre à 2,708 milliards de F CFP ;
- en 2018, l'épargne nette des communes des îles du Vent s'élève à 2,217 milliards de F CFP soit 81,9 % de l'épargne nette globale pour l'ensemble des communes de Polynésie française ;
- en 2018, le taux d'endettement des communes des îles du Vent est de 16 %, ce qui les place en troisième position derrière les Australes et les îles Sous-le-Vent²⁵.

Si l'on revient à une lecture agrégée, l'épargne nette, subsistante après déduction du remboursement en capital d'éventuels emprunts, demeure en 2018 en forte augmentation, doublant largement le taux²⁶ affiché en 2015 (de 3,3 % en 2015 à 7,5 % en 2018) et s'établissant à 2,7 milliards de F CFP. Cette consolidation globale des marges de manœuvre pourrait permettre d'envisager un recours à l'emprunt plus conséquent, venant sans risque gonfler les remboursements en capital d'emprunt.

↘ Les budgets annexes

Un budget annexe communal obéit aux mêmes règles de comptabilité publique que le budget principal. Une commune a la possibilité, et non l'obligation, de créer un service et d'opérer sa gestion en régie. Si elle fait ce choix, s'offre à elle la possibilité de mettre en place un budget annexe dédié. Ce dernier respecte les mêmes obligations de comptabilité publique que le budget principal. Le CGCT adapté pour la Polynésie française pose pour les services publics industriels et commerciaux (SPIC) tel que le service public de l'assainissement, deux principes complémentaires : la sincérité et l'équilibre. Les services publics administratifs (SPA) comme le service de la restauration scolaire, ne sont pas soumis à cette dernière disposition²⁷.

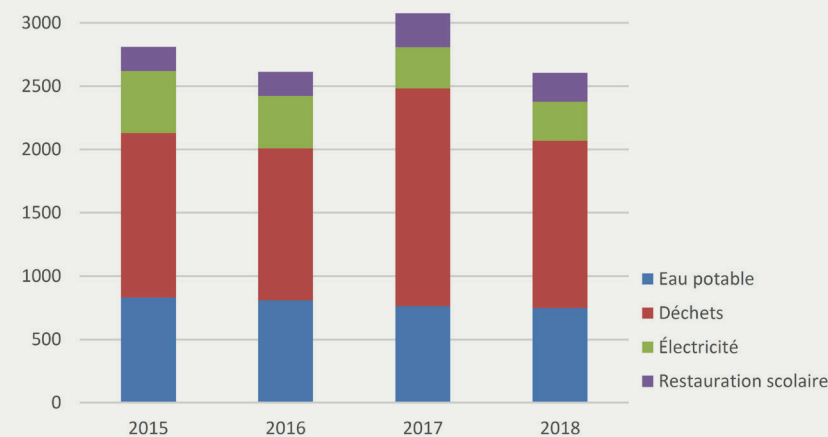
Isoler toutes les dépenses et les recettes de fonctionnement et d'investissement d'un service public dans un budget dédié comporte deux types d'avantages, notamment lorsque le service est géré en régie :

- d'un point de vue financier, un budget annexe offre une meilleure appréciation de l'équilibre financier du service public et permet une gestion adaptée. Il peut également être comparé avec ceux des communes du même archipel ou de taille équivalente, dans l'optique de faire émerger des bonnes pratiques de gestion. Le budget annexe sincère apporte au conseil municipal des informations de qualité lui permettant de mieux calibrer le tarif de la redevance ou le montant de la subvention d'équilibre, si celle-ci se révèle nécessaire ;
- il peut également servir d'outil de communication politique auprès des administrés, afin de faciliter le paiement des redevances ou en démontrant en toute transparence que le niveau de la redevance est cohérente avec le coût du service.

En développement, on dénombre 106 budgets annexes en 2018, tous services confondus (eau potable, gestion des déchets, assainissement, restauration scolaire, électricité, transport maritime, etc.) contre 18, dix ans auparavant.

En 2018, les budgets principaux ont significativement diminué (-15 %) leur contribution aux budgets annexes par le biais des subventions d'équilibre, résultat d'une meilleure perception des recettes tarifaires liées au service d'eau potable (+13 %), au service de traitement des déchets (+5 %) et de la restauration scolaire (+14 %). Cela témoigne également de la volonté des communes de maîtriser ces subventions d'équilibre versées aux budgets annexes afin qu'elles ne pèsent pas trop sur les budgets principaux, tout en se conformant aux dispositions prévues par le CGCT et l'obligation d'équilibre budgétaire. Agrégées, ces subventions d'équilibre atteignent toutefois 2,6 milliards de F CFP en 2018, soit 8 % des dépenses globales.

Graphique 12 - Subventions d'équilibre versées par les budgets principaux aux budgets annexes (en millions de F CFP)



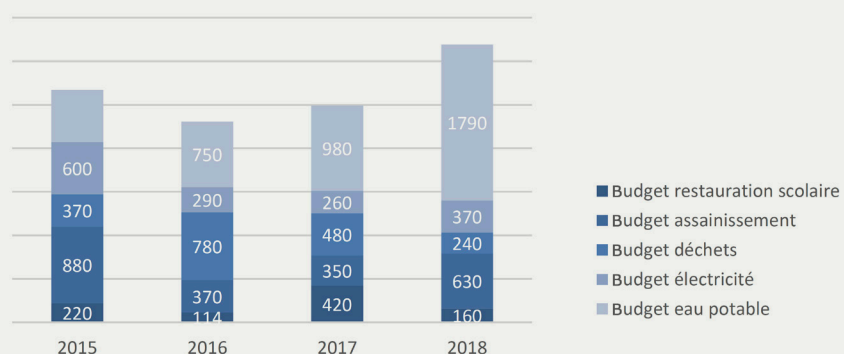
²⁵ Voir graphique 23 « taux d'endettement par archipel (en %) ».

²⁶ Le taux d'épargne nette rapporte le montant d'épargne nette aux recettes de fonctionnement.

²⁷ Voir la publication *Budget annexe de la restauration scolaire du 1er degré*, fruit d'un travail collaboratif entre le SPCPF et l'AFD.

Enfin, à l'instar des budgets principaux, les dépenses d'investissements (hors remboursement d'emprunt) ont considérablement augmenté sur la période, atteignant 3,19 milliards de F CFP soit environ 35 % des dépenses totales d'investissement des communes. Mais compte tenu des enjeux en matière d'assainissement, de distribution d'eau potable et de traitement des déchets, les besoins d'infrastructures sont considérables.

Graphique 13 - Evolution des dépenses d'investissement par budget annexe (en millions de F CFP)

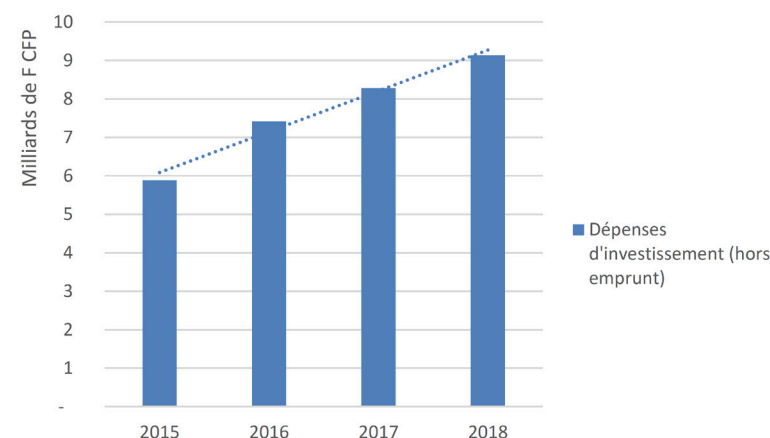


Section d'investissement : la poursuite des efforts précédemment engagés

Des dépenses d'investissement plus ambitieuses

La reprise de l'investissement communal entamée en 2016 s'est maintenue sur les deux exercices suivants pour atteindre, en 2018, 9,1 milliards de F CFP, soit un peu plus du quart de l'investissement global des collectivités en Polynésie française²⁸.

Graphique 14 - Evolution des dépenses d'investissement



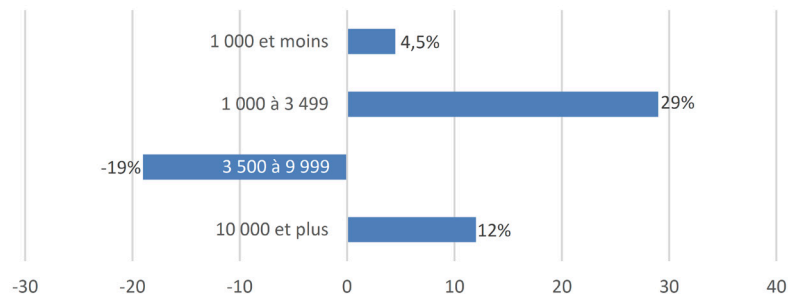
En 2018, la croissance de l'investissement est toujours portée par les communes de plus de 10 000 habitants (+12 %). Les communes dont la population est comprise entre 3 500 et 9 999 habitants affichent, contrairement au dynamisme constaté en 2017, un net recul (-19 %). À l'inverse, les communes dont le nombre d'habitants est compris entre 1 000 et 3 499 enregistrent une forte reprise, portant la croissance de leurs dépenses d'investissement à +29 %.

Le niveau de dépenses par habitant demeure toutefois plus élevé pour les plus petites communes. Environ 55 000 F CFP par habitant pour celles dont la population est comprise entre 1 000 à 3 499 habitants et près de 84 000 F CFP par habitant pour celles de moins de 1 000 habitants. Les grandes communes ont structurellement un niveau de dépenses plus bas ; environ 33 000 F CFP par habitant pour les communes de 3 500 à 9 999 habitants et 25 000 F CFP par habitant pour celles de plus de 10 000 habitants²⁹.

²⁸ Y compris la collectivité de Polynésie française mais hors intercommunalités.

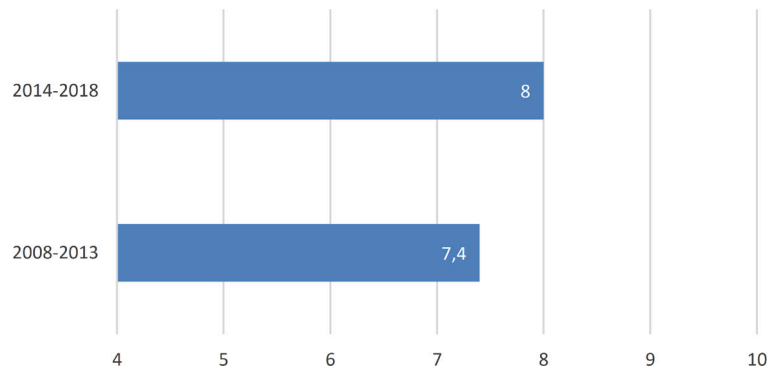
²⁹ Les plus grandes communes peuvent plus aisément réaliser des économies d'échelle en faisant profiter un plus grand nombre d'une même infrastructure. La mutualisation de certains services participe également à cette optimisation des coûts, à l'image du service de collecte et de traitement des déchets.

Graphique 15 - Taux de croissance en 2018 des dépenses d'investissement des communes (en %)



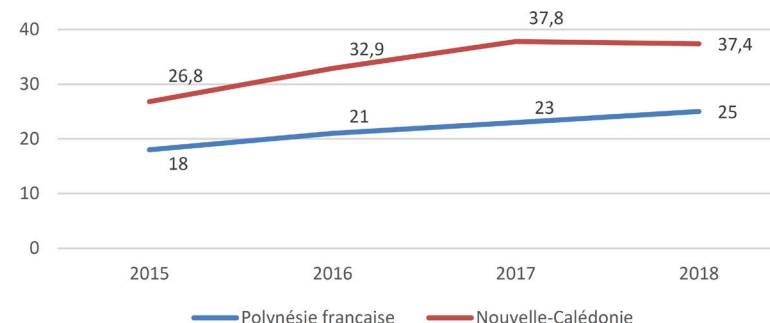
À l'échelle de l'ensemble des communes, alors même que la mandature actuelle n'est pas achevée, le montant moyen annuellement dépensé sur les cinq premières années de cette mandature est désormais plus élevé que celui de la mandature précédente.

Graphique 16 - Evolution des dépenses d'investissement. Montant annuel moyen des dépenses (hors remboursement du capital) en milliards de FCFP



Si l'effort d'équipement³⁰ est en progression et s'établit à 25 %, cela reste inférieur à celui des communes calédoniennes (37 %). Toutefois, ce constat est à nuancer car la répartition des compétences communales prévue dans chacune des lois organiques diffère. Par ailleurs, en 2018 en Nouvelle-Calédonie, ce taux enregistre une stagnation permettant de souligner une politique d'investissement polynésienne plus ambitieuse au cours de cette année.

Graphique 17 - Evolution de l'effort d'équipement (en %)



Pour atteindre d'ici 2024 les exigences du CGCT relatives aux compétences environnementales, les communes polynésiennes, engagées depuis trois exercices sur la voie de l'effort en matière d'investissement, doivent maintenir un rythme soutenu pour combler leur retard notamment dans les services des déchets, de l'eau potable et de l'assainissement des eaux usées. Les outils et financements (subventions, prêts, accompagnement techniques) apportés par l'Etat et le Pays dans ces domaines d'intervention ont vocation à soutenir les communes. Des réflexions sur le développement des intercommunalités, principalement dans les communes des îles du Vent, pourrait également permettre de répondre à ces enjeux.

Concernant l'eau potable, le rapport du Centre d'hygiène et de salubrité publique (CHSP) souligne que des efforts ont été réalisés. Toutefois, la distribution d'eau potable n'est pleinement opérante sur l'ensemble des réseaux que pour onze communes³¹ (contre dix en 2017). Bien que coûteux lors de la phase des travaux et lors de l'exploitation, certains de ces investissements sont porteurs d'importantes économies d'énergie et ont pour effet d'engendrer une baisse des charges de fonctionnement³². Par ailleurs, la mise en place d'un service de qualité à destination des usagers justifie la mise en place un système de tarification et de recouvrement.

En matière d'assainissement, seules six communes disposent d'un schéma directeur validé et sept autres ont engagé la préparation ou la phase d'exécution des investissements. Garants de bonnes conditions de vie et de santé de la population, ces travaux constituent également une source d'attractivité touristique tout autant que de préservation de la biodiversité dans un contexte de changement climatique.

³¹ Centre d'hygiène et de salubrité publique (CHSP) – Rapport sur la qualité des eaux destinées à la consommation humaine à Tahiti et dans les îles, année 2018. A noter également que seules 20 communes et un syndicat intercommunal ont réalisé un programme d'autocontrôle sur leurs réseaux de distribution.

³² Souvent vétustes et fuyards, un nombre croissant de réseaux ont pu être rénovés dans une perspective d'amélioration de leur rendement en partant d'une baisse des coûts d'électricité liés au pompage de l'eau perdue.

La planification

Le niveau croissant des restes à réaliser constitue un indicateur de la volonté des élus municipaux à investir, en engageant un nombre important de nouvelles opérations.

Les restes à réaliser d'une collectivité correspondent :

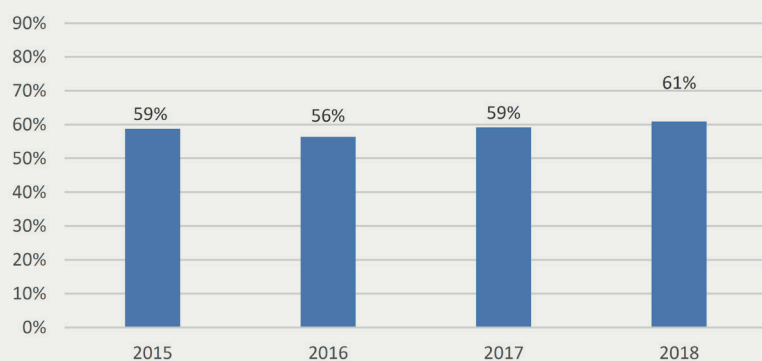
- aux dépenses engagées (engagement contractuel) non mandatées au 31 décembre de l'exercice ;
- aux recettes certaines, n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre de recettes (arrêté de subvention, convention de crédit).

Ils sont intégrés dans le calcul du résultat du compte administratif. La différence entre les restes à réaliser en recettes et en dépenses contribue donc à déterminer le besoin de financement de la section d'investissement qui doit être votée à l'équilibre. Le calcul des restes à réaliser est également soumis au principe de sincérité contrôlé par les services du Haut-commissariat.

Néanmoins, ces reports sont également les signes d'une insuffisance dans la capacité à exécuter ces investissements : l'année 2018 a été marquée par une nouvelle augmentation des restes à réaliser en dépenses d'investissement qui sont passés de 11,9 milliards en 2017 à 14,2 milliards en 2018.

Une meilleure planification permettrait de voter chaque année les seuls crédits nécessaires à l'exercice considéré. Les différents outils d'aide à la programmation tels que le plan pluriannuel d'investissement (PPI)³³ pourraient être plus largement mis à profit au-delà des îles du Vent.

Graphique 18 - Taux des restes à réaliser dans le total des dépenses d'investissement budgétées

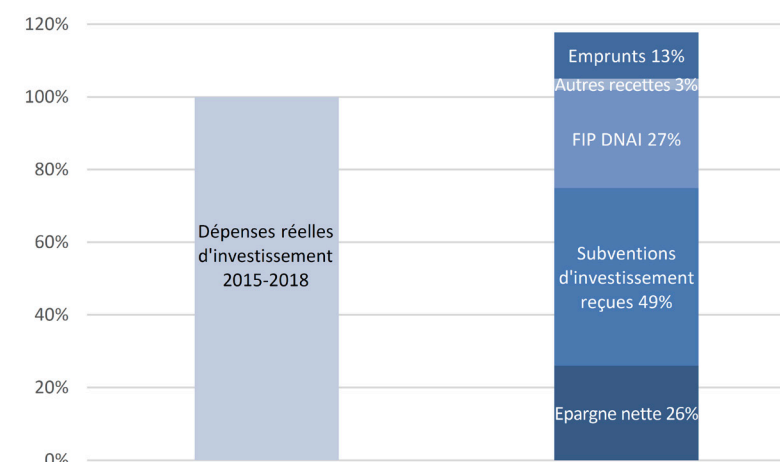


Une timide diversification du mode de financement

Sur la période 2015-2018, les recettes d'investissement ont augmenté de 10 %. En 2018, elles enregistrent une augmentation de 7 % atteignant les 8 milliards de F CFP. Sur l'exercice, les communes ont toutefois réussi à dégager un excédent de leur section d'investissement de plus d'1,6 milliard de F CFP venu directement abonder leur fonds de roulement et qui pourra être employé pour financer de futurs programmes d'investissement.

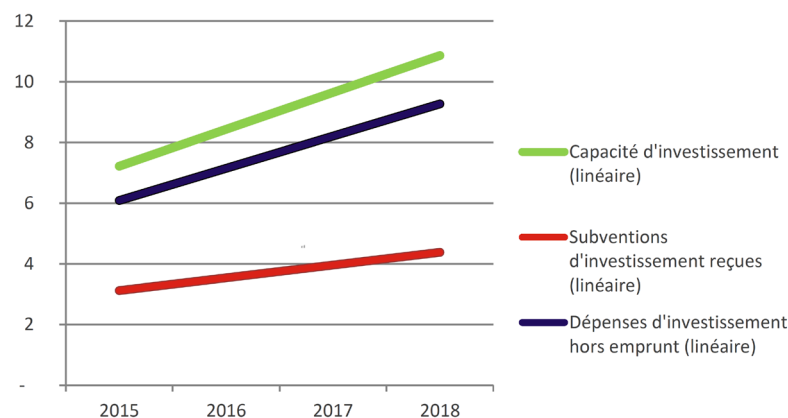
Le taux de dépendance aux subventions est élevé sur la période considérée (49 %) et même légèrement en hausse en 2018 (51 %). Il le serait davantage si la dotation non affectée à l'investissement (DNAI) du FIP n'était pas isolée du reste des subventions reçues.

Graphique 19 - Mode de financement de l'investissement sur la période 2015-2018



Dans le détail, les subventions financent à nouveau presque la moitié des dépenses d'investissement, un niveau élevé en comparaison avec les communes calédoniennes (32 % en 2018 et en baisse continue sur la période 2015-2018). Les communes polynésiennes qui réalisent des opérations d'investissement n'ont, en réalité, qu'une part résiduelle de fonds propres à mobiliser. Le Contrat de projet, à titre d'exemple, requiert une contribution de la commune variant de 5 % à 15 % maximum en fonction de la strate démographique à laquelle elle appartient. Ce taux de subventionnement élevé influence les programmes d'investissement puisque les communes ont ainsi tendance à sélectionner les opérations d'investissement en fonction des subventions pour lesquelles elles seraient éligibles³⁴. En conséquence, les programmes d'investissement ne sont pas toujours ajustés en fonction des priorités communales. Cette situation génère alors un défaut de programmation mais aussi de prise en compte d'autres sources de financement comme l'épargne nette, les dotations non affectées d'investissement (DNAI) du FIP et l'emprunt, se traduisant par une absence de plan pluriannuel de réalisation des investissements.

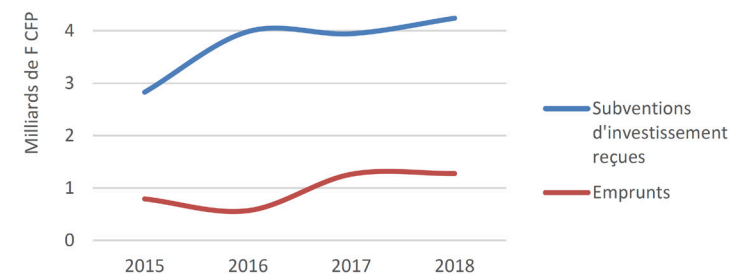
Graphique 20 – Evolution du niveau d'investissement et de subventions en comparaison avec la capacité d'investissement réelle (en milliards de F CFP)



L'épargne nette, soit la capacité d'autofinancement des communes, augmente de 20 % en 2018 et atteint les 2,7 milliards de F CFP. Cet autofinancement disponible atteint le même niveau que la DNAI du FIP, enregistrant une augmentation de près de 10 % par rapport à 2017. Par définition non affectée, les communes peuvent l'utiliser pour financer tout type de dépense d'investissement et elles l'utilisent principalement pour financer la quote-part qui leur échoit lorsqu'elles obtiennent une subvention, ou pour financer en ressources propres des petits projets. Grâce à sa stabilité, sa pérennité et sa non-affectation, la DNAI représente un atout majeur dans le calcul de leur solvabilité.

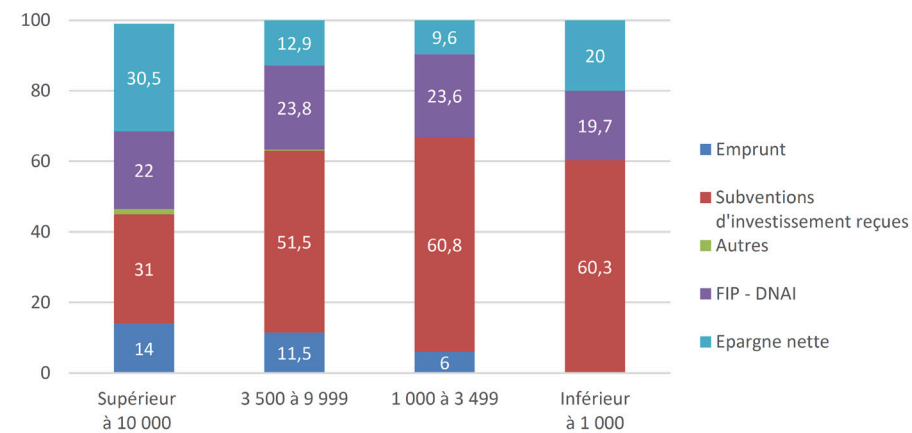
Le recours à l'emprunt, en revanche, n'affiche aucune progression en 2018. Si la ressource bancaire a bien pris de l'ampleur au fil des derniers exercices, comme l'illustrent les 17 % d'augmentation sur la période 2015-2018, elle ne gagne qu'un timide point en 2018, portant la masse totale des nouveaux emprunts à près de 1,3 milliard de F CFP.

Graphique 21 - Evolution des subventions d'investissement et du recours à l'emprunt



Si l'évolution de 2018 semble timide, l'emprunt est devenu au cours de la mandature une variable d'ajustement plus utilisée dans les plans de financement des communes. Il vient lisser la charge des investissements dans le temps et s'avère suffisamment ajustable en fonction de différentes situations financières, pourvu qu'elles soient solvables. Les communes polynésiennes disposent, pour une bonne partie d'entre elles, de capacités d'emprunt conséquentes, aujourd'hui sous-exploitées.

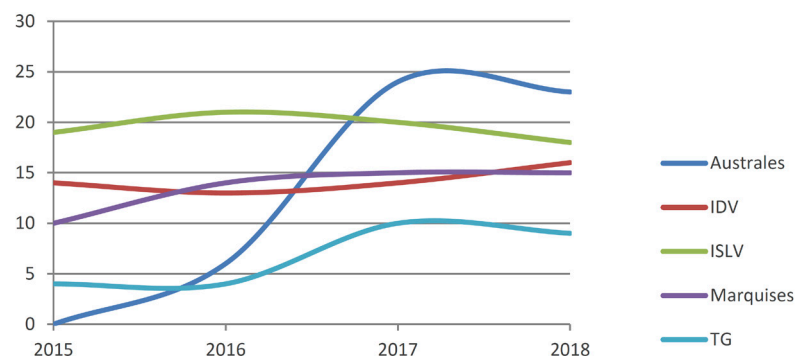
Graphique 22 - Répartition des ressources d'investissement par strate de population en 2018 (en %)



Des capacités d'emprunt sous exploitées

Si le taux d'endettement ne connaît pas en 2018 d'évolution majeure, il poursuit une croissance modérée passant de 14,8 % à 15,9 %.

Graphique 23 - Taux d'endettement par archipel (en %)

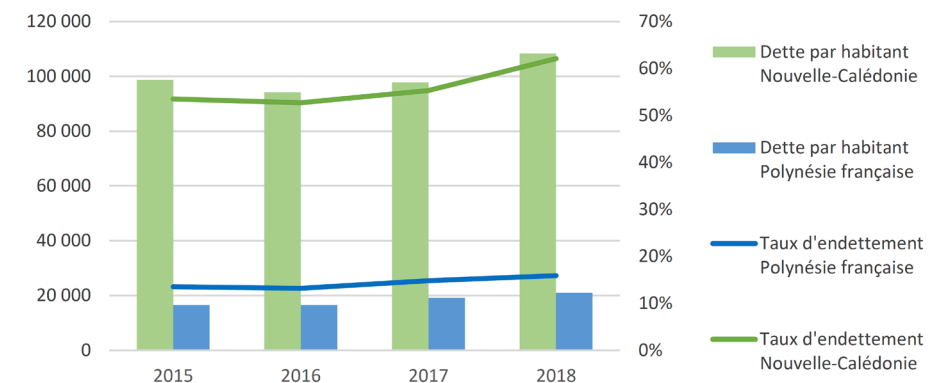


Les disparités d'endettement subsistent entre les archipels. Le taux d'endettement de l'archipel des Australes demeure supérieur à 20 %. À l'opposé, le taux d'endettement des communes des Tuamotu-Gambier reste le plus faible.

À titre de comparaison, le taux d'endettement des communes de Nouvelle-Calédonie, qui ont davantage intégré l'emprunt dans le mode de financement de leurs investissements — moins subventionnés — s'élève à 62 % en 2018 avec une croissance particulièrement notable entre 2017 et 2018. Si l'on compare avec les communes de métropole, l'écart est encore plus important car le taux d'endettement est en moyenne de plus de 80 %.

En Polynésie française, des taux de subventionnement élevés provenant des divers dispositifs financiers de l'Etat et du Pays ainsi que des ressources propres limitées n'incitent pas les communes à se tourner régulièrement vers cette source de financement dans la réalisation de leurs projets.

Graphique 24 - Evolution du taux d'endettement (en %) et du niveau de dette par habitant (en FCFP)



Par ailleurs, 64,9 % de l'encours communal est détenu auprès de l'Agence française de développement, une part qui a doublé depuis 2012 (32,4 %). En 2018, seules 10 communes ont un encours de dette représentant plus de 20 % des recettes réelles de fonctionnement en fin d'exercice. L'annuité de la dette (capital et intérêt) ne représente en moyenne que 2,1 % des produits de fonctionnement en 2018, toutes communes confondues.

L'étude de la solvabilité vise à déterminer la capacité d'une collectivité à faire face à ses échéances, notamment en calculant en combien d'années elle pourrait rembourser sa dette en utilisant son épargne dégagée sur la section de fonctionnement pendant l'exercice étudié. Cette capacité est excellente pour les communes polynésiennes puisqu'elle est inférieure à deux ans, très en deçà du seuil d'alerte communément fixé autour de 10 ans³⁵. Les communes de plus de 10 000 habitants sont détentrices du ratio le plus bas, soit 1,5 an. Cela signifie que les communes polynésiennes possèdent une réelle capacité d'emprunt, toutefois limitée par le niveau de leur capacité d'autofinancement³⁶. Mais cette dernière, en augmentation constante, leur permet de dégager chaque année des marges de manœuvre un peu plus conséquentes en matière d'emprunt.

Au 31 décembre 2018, les communes disposaient de près de 15,7 milliards de F CFP de trésorerie disponible dans leur compte au Trésor, soit 2,3 milliards de plus qu'en 2017. Cette différence est quasi exclusivement le fait des communes dont la population est supérieure à 10 000 habitants.

Le fonds de roulement poursuit sa croissance qui se traduit par une augmentation de 1,6 milliard de F CFP entre 2017 et 2018. Il atteint ainsi 17,8 milliards de F CFP, résultat d'un volume de recettes d'investissement plus important (autofinancement compris) par rapport aux dépenses de la même section. Relativement aux dépenses budgétaires³⁷, le fonds de roulement moyen

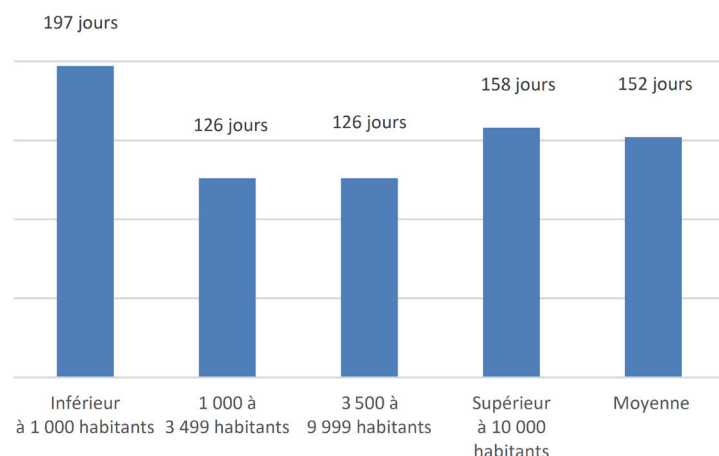
³⁵ A titre informatif, les communes de métropoles possèdent une capacité de désendettement se situant à 5,8 ans et pour les communes calédoniennes près de 3 ans (sur la période 2015-2018).

³⁶ Pour mémoire, le taux d'épargne brute s'élève à 9,8 %, soit un ratio relativement faible.

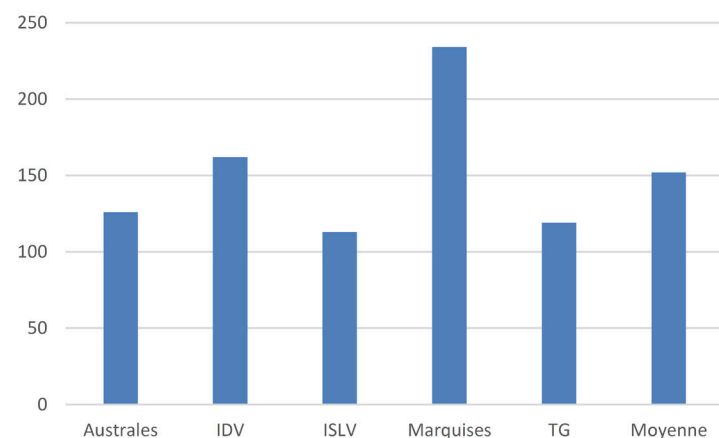
³⁷ Afin de mesurer son importance, le fonds de roulement est communément rapporté à l'ensemble des dépenses budgétaires afin d'estimer, en jours, combien de temps une collectivité pourrait théoriquement maintenir son niveau de charges avec ses seules réserves. Le niveau recommandé oscille entre 1 à 2 mois.

s'établit à un peu plus de 5 mois, soit un niveau excessif signifiant notamment que les capacités dégagées par les communes «sommeillent», au lieu d'être utilisées dans le financement des investissements.

Graphique 25 - Fonds de roulement par strate de population en 2018 (en jours de dépenses budgétaires)



Graphique 26 - Fonds de roulement par archipel (en jours de dépenses budgétaires)



Néanmoins, ce constat global n'est pas valable à l'ensemble des communes polynésiennes étant donné les fortes tensions de fonds de roulement constatées pour certaines d'entre elles : si 35 communes ont un fonds de roulement supérieur à 90 jours, reflétant une situation saine³⁸, pour 7 communes, ce ratio est compris entre 0 et 60 jours.

L'existence donc de tensions de trésorerie infra-annuelles et de difficultés structurelles des communes à pouvoir maintenir un fonds de roulement au-dessus du seuil d'alerte communément retenu de 60 jours, tend à relativiser l'abondance de ce fonds de roulement. Par ailleurs, après intégration des restes à réaliser de la section de fonctionnement (dépenses et recettes), le fonds de roulement s'abaisse à 4 mois.

Une autre raison peut aussi expliquer en partie cette importante réserve de fonds de roulement ; les règles d'octroi des subventions pesant parfois sur la trésorerie, elles contraignent les communes à assurer le préfinancement des opérations d'équipement. Enfin, malgré les gros efforts entrepris en 2018, les taux de recouvrement des redevances dues par les usagers des services publics demeurent encore faibles, pénalisant la trésorerie disponible.

LA FICHE PRATIQUE DE L'INVESTISSEMENT COMMUNAL, MOTEUR DE LA RELANCE ÉCONOMIQUE

L'investissement communal contribue à l'amélioration du cadre de vie des administrés et témoigne du dynamisme de l'équipe municipale.

Pour mémoire, la part de l'investissement communal en 2018 dans l'investissement global des collectivités³⁹ de Polynésie française s'élève à 26,5 %.

« Nous serons jugés en fin de mandature sur les investissements durables et nécessaires que nous aurons réalisés ; en adéquation avec les besoins de nos populations et en phase avec le budget communal. Ces investissements doivent être transparents et mesurés. » Félix Tokoragi, maire de Makemo.

Quels investissements ?

Les investissements à réaliser concernent toutes les compétences listées à l'article 43-I de la Loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française⁴⁰ en date du 27 février 2004 et notamment en faveur des services publics environnementaux tels que :

Déchets⁴¹



Eau



Assainissement



Ex : programme d'investissement de Tairapu-Ouest (2018) en partie financé par un emprunt AFD

- amélioration des services environnementaux de l'eau potable (dont chloration et télégestion des réservoirs) et des déchets (acquisition d'une benne à ordures ménagères et de bacs de tri) ;
- acquisition d'un bateau pour le Centre d'intervention et de secours dans le cadre du développement du tourisme sur la presqu'île ;
- rénovation de l'éclairage de l'école d'Ahototeina avec des ampoules LED ;
- acquisition d'équipements divers (informatique, engins, mobilier).



Est ce une obligation ?

Le CGCT fixe au 31 décembre 2024⁴² le délai pour assurer le service de la distribution d'eau potable, le service de l'assainissement, la collecte et traitement des ordures ménagères comme ceux des déchets végétaux, et prévoit la présentation d'un plan prévisionnel d'équipement et de mise à niveau relatif à ces services au plus tard le 31 décembre 2019.

Quelles étapes ?

La mise en place des services publics, notamment environnementaux, nécessite la mobilisation de moyens techniques et financiers pour la réalisation des études et des travaux.

1 Déterminer la situation financière et les objectifs de la commune

- ▶ Maintenir des marges de manœuvre précédemment dégagées ou définir une perspective d'ajustement et d'amélioration financière (se fixer des ratios clés comme un taux d'épargne minimum).
- ▶ Initier un programme d'investissement ou poursuivre des opérations d'investissement.

2 Mener des études

- ▶ Qualifier le besoin.
- ▶ Dimensionner les infrastructures.
- ▶ Réaliser des projections financières.
- ▶ Réduire sa facture énergétique et ses émissions de CO₂.

Dans le domaine énergétique⁴³ : schéma directeur, étude de faisabilité technico-économique, diagnostic énergétique, étude de confort thermique d'un bâtiment, etc.

39 Hors intercommunalités.

40 Mise à jour par la Loi organique du 5 juillet 2019 portant modification du statut d'autonomie de la Polynésie française.

41 Dans le texte : « Collecte et traitement des ordures ménagères » / « Collecte et traitement des déchets végétaux » ; « Distribution d'eau potable » / « Collecte et traitement des eaux usées ».

42 Après des précédents reports, le délai a été porté à cette date par la loi NOTRe du 7 août 2015 portant nouvelle organisation de la République, en son article 93.

43 Le secteur énergétique concentre la grande majorité des projets d'études portés par une maîtrise d'ouvrage communale et cofinancés par l'Ademe et l'AFD. En effet, depuis 2017, les études menées peuvent bénéficier de ce co-financement, jusqu'à 100% du besoin hors taxe.

Ex : reconstruction bioclimatique de la mairie de Mataiea à Teva I Uta (2018)

- les études réalisées par les lauréats d'un concours d'architecture lancé en 2016 ont permis de fixer des objectifs de prise en compte des enjeux environnementaux et bioclimatiques assurant des coûts de maintenance réduits ;
- travaux conformes à la démarche Haute qualité environnementale (HQE), avec l'utilisation de matériaux et d'équipements pérennes et résistants respectant les principes de la bioclimatique et la norme Bâtiment Basse Consommation (BBC), ainsi que l'intégration de panneaux photovoltaïques ;
- le projet a été considéré comme un projet bioclimatique exemplaire sur le territoire.



Mairie de Mataiea
© Tropical architecture

3 Planifier grâce au plan pluriannuel d'investissement

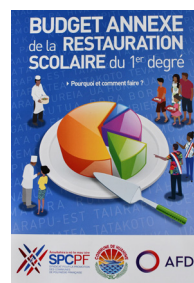
- ▶ Structurer le débat autour des orientations budgétaires et stratégiques.
- ▶ Cadrer les délais de réalisation grâce au calendrier de référence, permettant d'inscrire les crédits selon un échéancier réaliste et de les anticiper dans une perspective pluriannuelle.
- ▶ Permettre une meilleure adéquation des moyens aux besoins puisque l'évaluation et l'inscription des crédits nécessaires sont plus réalistes, évitant ainsi l'accumulation de restes à réaliser.

4 Mettre en place des budgets annexes⁴⁴ propres à l'exploitation de chaque service public

- ▶ Obtenir une vision et un contrôle plus précis des dépenses.
- ▶ Etablir un juste niveau de redevances à payer par usager⁴⁵.

Ex : projet pilote du budget annexe de la restauration scolaire, Huahine

- étendre le périmètre du budget annexe « cuisine centrale » à celui de « restauration scolaire » ;
- avoir une base de données plus fiable ;
- optimiser les recettes / contrôler les dépenses ;
- servir d'outil d'aide à la décision.



5 Rationaliser le fonctionnement

Au poste des charges courantes⁴⁶, des pistes pour :

- ▶ le carburant : mise en place d'un outil informatisé de suivi de la consommation.
- ▶ la téléphonie mobile : mise en place d'un inventaire des abonnements.
- ▶ les achats de fournitures : instaurer la règle des « trois devis »⁴⁷.

Au poste des redevances, des pistes pour améliorer le recouvrement :

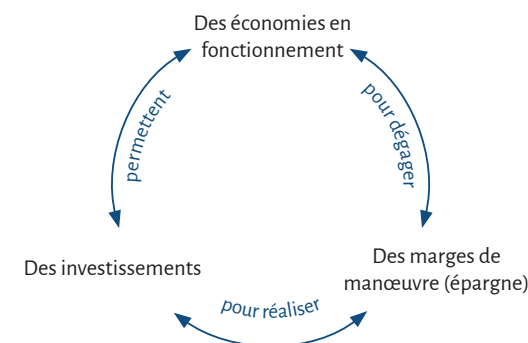
- ▶ mettre en place des procédures de suivi voire de sanctions⁴⁸.
- ▶ instaurer un dialogue régulier avec le trésor public pour faciliter le recouvrement ; l'émission de factures doit être rapide régulière et bien adressée⁴⁹.

6 Rationaliser l'investissement

- ▶ Bien dimensionner les infrastructures.
- ▶ Effectuer des choix techniques adaptés au contexte de la commune et éventuellement définir des phases.

Ex : pose d'hydro-stabilisateurs sur le réseau d'eau potable à Super Mahina, Mahina (2018)

- réduction des volumes de fuites par la pose d'ouvrages de régulation de pression ;
- amélioration du rendement ;
- moindre consommation électrique = économies d'énergie + économies sur les coûts de fonctionnement (en l'occurrence, estimées à 5 millions de FCFP par an).



À noter

Dans le cadre du projet d'investissement, il est nécessaire de prendre en compte : **les coûts de l'investissement** ainsi que les **coûts de fonctionnement associés**.

Penser à anticiper ces derniers en s'assurant d'une exploitation durable du service (mise en place de redevances).

⁴⁶ Observatoire des communes de Nouvelle-Calédonie, focus thématique « les marges de manœuvre pour faire face à un environnement financier contraint », 2018.

⁴⁷ Malgré sa rigidité, cette pratique est toutefois recommandée dès lors qu'une dépense publique est envisagée, aux fins de remise en concurrence et éviter l'écueil de contracter systématiquement avec le même opérateur.

⁴⁸ Réduction du niveau de service, ou saisies par le trésorier en cas d'impayé.

⁴⁹ L'erreur d'adressage engendre des difficultés dans le recouvrement des sommes dues si les débiteurs n'en sont pas correctement informés.

⁴⁴ En plein développement au sein des communes polynésiennes, on en dénombre 106 en 2018, tous services confondus (eau potable, gestion des déchets, assainissement, restauration scolaire, électricité, transport maritime, etc.) contre 18, dix ans auparavant.

⁴⁵ L'amortissement voire l'endettement souvent rendus nécessaires pour soutenir l'effort d'investissement pourraient alors être intégrés dans le calcul du tarif.

Quels leviers financiers ?

Autofinancement

Il résulte du solde positif entre recettes réelles de fonctionnement et dépenses réelles de fonctionnement. L'autofinancement est mobilisé pour rembourser l'annuité de la dette et, si possible, pour financer les dépenses d'équipement.

À noter

Dégager des marges de manœuvre sur le fonctionnement courant des communes pour mener à bien les investissements de demain.

Subventions externes

Il existe plusieurs types de subventions Etat / Pays disponibles pour le financement des investissements des communes. Les taux de subventionnement sont élevés et la part restant à la charge des communes limitée.

Ex (non exhaustif) : dotations ou subventions soutenant les investissements :

- les dotations affectées ou non affectées du FIP ;
- la Dotation d'équipement des territoires ruraux ;
- le Contrat de projet ;
- la Délégation pour le développement des communes.

À noter

Anticiper pour le dépôt des dossiers en ayant une approche pluriannuelle des investissements. Optimiser le recours à la subvention, en assurant un suivi rapproché et un bon partage d'information entre les différents services.

Emprunt

Compte tenu des besoins considérables en matière d'investissement, sous réserve de la solvabilité de la commune, le prêt est un outil indispensable et complémentaire des subventions et de l'autofinancement. Pour rappel, les communes de Polynésie affichent un taux d'endettement très faible : 15,9 % en 2018. Par ailleurs, l'emprunt apporte une certaine souplesse (possibilité d'avoir des différés, durée de remboursement fixée à la convenance des communes).

À noter

Pour être solvable, il est nécessaire de dégager en amont une épargne positive. Exclusivement destiné à financer des investissements, l'emprunt ne doit en aucun cas combler un déficit de la section de fonctionnement ou une insuffisance des ressources propres pour assurer l'amortissement de la dette.

À savoir

À l'AFD, tout projet d'investissement intégrant une dimension en faveur de l'**atténuation**⁵⁰ ou de l'**adaptation**⁵¹ au changement climatique, de la biodiversité et de la prévention des risques naturels est éligible à un prêt très bonifié (**PSP Vert**).

Tout projet d'investissement porté par une collectivité dont la population est **inférieure à 10 000 habitants** ou relevant des **secteurs d'intervention prioritaires**⁵², est éligible à un prêt bonifié (**PSP B**).

Ex : réfection de la voirie d'Erima, Arue (2018)

- suite aux inondations d'une ampleur exceptionnelle de 2017, des eaux pluviales mal canalisées en amont se sont déversées, endommageant les structures de la voirie d'Erima ;
- des travaux de réfection du réseau et de sécurisation des ouvrages d'eaux pluviales ont été opérés en 2018 dans une optique de résilience aux vulnérabilités face au changement climatique.



PSP Vert ✓
au titre de
l'« adaptation »
au changement
climatique

Travaux de la voirie d'Erima
© André Calissi.

⁵⁰ Projets eau et/ou assainissement ; aménagement urbain durable ; production d'énergie renouvelable (éolien, photovoltaïque, biomasse) ; construction HQE ou norme équivalente ; transports collectifs ; développement de circuits d'approvisionnement courts.

⁵¹ Projets eau et/ou assainissement traitant d'une vulnérabilité en lien avec le changement climatique ; reconstruction suite à la destruction par un événement climatique majeur ; projets d'infrastructures avec prise en compte des vulnérabilités face aux risques climatiques.

⁵² Secteur de l'eau, de l'assainissement et des déchets, des équipements sportifs voire culturels et de l'éducation.

CONCLUSION

Les tendances analysées pour l'exercice budgétaire 2018, à l'échelle de l'ensemble des communes de Polynésie française, s'inscrivent dans la continuité de celles observées sur la période 2015-2018. Les trajectoires globales suivent une évolution linéaire et régulière. A noter toutefois une nette croissance de l'épargne brute mais qui n'engendre pas de véritable accélération dans la politique d'investissement des communes ni dans la diversification de leurs ressources de financement. Cette épargne supplémentaire vient gonfler le fonds de roulement déjà conséquent.

Perspectives

Porté par un contexte politique et économique favorable, un même constat devrait être dressé en 2019. La crise sanitaire mondiale déclenchée par la pandémie du Covid-19 n'a pas épargnée la Polynésie française. La mise en œuvre, au mois de mars 2020, de mesures de confinement et l'arrêt des flux aériens ont entraîné l'interruption brutale d'un certain nombre d'activités économiques⁵³. Au moment de la parution de cette édition de l'observatoire, les premiers impacts (sur les recettes fiscales, les dotations, ou encore les dépenses d'équipements) sont difficiles à quantifier à ce stade. Les éditions ultérieures permettront de mesurer plus précisément les conséquences sur les équilibres financiers des communes. Malgré les incertitudes liées aux éventuels impacts de cette crise, une nouvelle impulsion devrait être donnée en faveur d'une intensification des opérations d'investissement, conséquence d'une nouvelle mandature, de l'élargissement des compétences communales, et de l'approche des délais fixés par le CGCT.

ANNEXE I

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

Inférieur à 1 000	PUKAPUKA	TG	163
	TATAKOTO	TG	259
	HIKUERU	TG	275
	NAPUKA	TG	284
	NUKUTAVAKE	TG	295
	FANGATAU	TG	296
	TUREIA	TG	336
	RAPA	AUSTRALES	507
	REAO	TG	587
	FATU HIVA	MARQUISES	612
	TAHUATA	MARQUISES	653
	UA HUKA	MARQUISES	674
	ANAA	TG	811
	RIMATARA	AUSTRALES	872
RAIVAVAE	AUSTRALES	903	
1 000 à 3 499	MANIHI	TG	1 141
	TAKAROA	TG	1 175
	HAO	TG	1 258
	MAUPITI	ISLV	1 286
	MAKEMO	TG	1 508
	GAMBIER	TG	1 535
	FAKARAVA	TG	1 637
	ARUTUA	TG	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
	3 500 à 9 999	RANGIROA	TG
TUMARAA		ISLV	3 721
UTUROA		ISLV	3 736
TAPUTAPUATEA		ISLV	4 792
TAHAA		ISLV	5 234
HUAHINE		ISLV	6 075
TAIARAPU OUEST		IDV	8 078
Supérieur à 10 000	HITIAA O TE RA	IDV	10 033
	ARUE	IDV	10 243
	TEVA I UTA	IDV	10 254
	BORA BORA	ISLV	10 549
	PAPARA	IDV	11 680
	TAIARAPU EST	IDV	12 701
	PAEA	IDV	13 021
	PIRAE	IDV	14 209
	MAHINA	IDV	14 763
	MOOREA	IDV	17 816
	PAPEETE	IDV	26 926
	PUNAAUIA	IDV	28 103
	FAA A	IDV	29 506

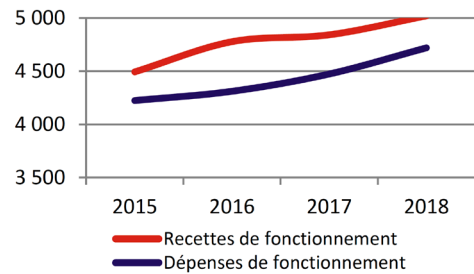
ANNEXE II

Fiches synthétiques d'analyse financière par archipel

Communes des îles Sous-le-Vent

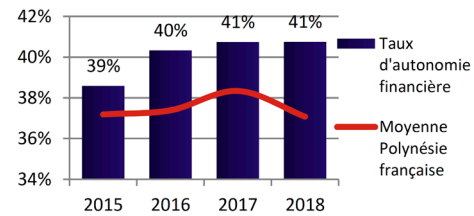
En 2018, la croissance des recettes de fonctionnement se poursuit autant que celle des dépenses de fonctionnement.

Evolution de la section de fonctionnement (en millions de FCFP)



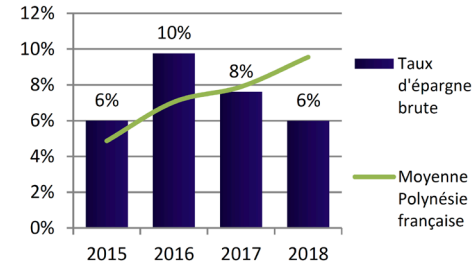
Depuis 2016, l'augmentation du niveau des redevances et, dans une moindre mesure, des impôts perçus permet une amélioration du taux d'autonomie financière par rapport aux dotations et participations reçues.

Autonomie des ressources de fonctionnement



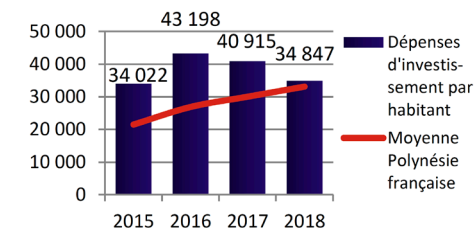
Les marges de manœuvre (capacités d'autofinancement) se sont améliorées entre 2015 et 2016 puis dégradées pour passer en-deçà de la moyenne des communes polynésiennes.

Evolution de la capacité d'autofinancement



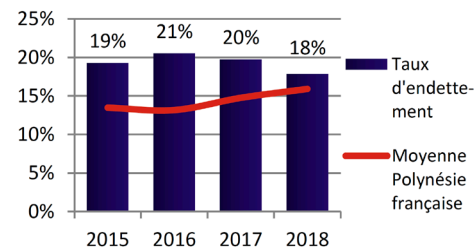
La montée en puissance des dépenses d'investissement observée en 2016 a été stoppée. Le ratio par habitant atteint tout juste la moyenne polynésienne.

Dépenses d'investissement par habitant, y compris travaux en régie (en FCFP)



Les communes des îles Sous-le-Vent conservent une timide stratégie d'endettement. A noter, ce taux ne prend pas en compte les emprunts contractés par la communauté de communes Hava'i.

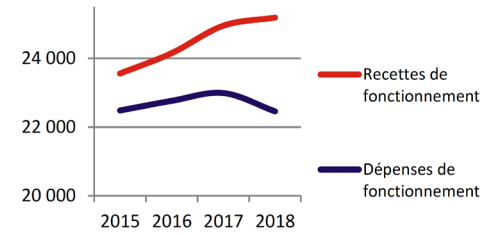
Evolution de l'endettement



Communes des îles du Vent

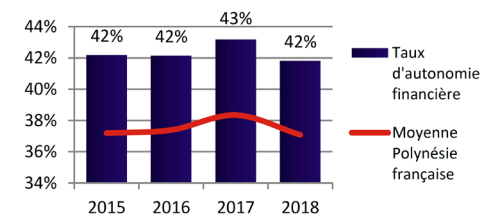
La bonne maîtrise des charges de fonctionnement en 2018 permet de consolider les marges de manœuvre précédemment acquises.

Evolution de la section de fonctionnement (en millions de FCFP)



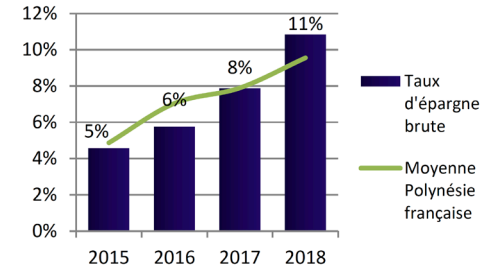
L'évolution du taux d'autonomie financière suit l'évolution de la moyenne polynésienne. Toutefois, grâce à l'importance de leur potentiel fiscal, les communes des îles du Vent ont un taux d'autonomie financière nettement supérieur à la moyenne polynésienne.

Autonomie des ressources de fonctionnement



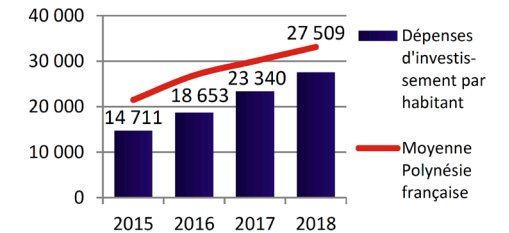
La capacité d'autofinancement s'améliore nettement en 2018, dépassant la moyenne polynésienne.

Evolution de la capacité d'autofinancement



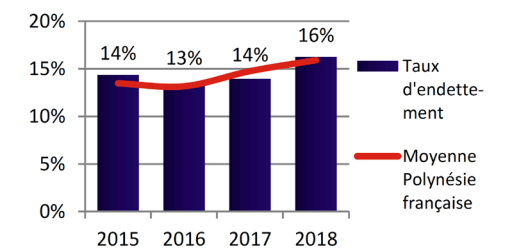
Après le creux de 2015, la reprise de la croissance des dépenses d'investissement se confirme sur les trois derniers exercices.

Dépenses d'investissement par habitant, y compris travaux en régie (en FCFP)



Le taux d'endettement des communes des îles du Vent continue sa hausse sous l'effet de nouveaux emprunts.

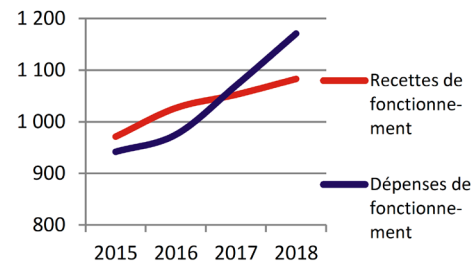
Evolution de l'endettement



Communes des îles Australes

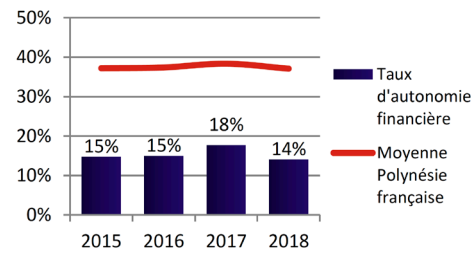
Conséquence d'une plus forte augmentation des charges de fonctionnement par rapport aux recettes de la même section, l'effet ciseau atteint en 2017 s'accroît. L'écart se creuse en 2018, sans perspective de résorption.

Evolution de la section de fonctionnement (en millions de FCFP)



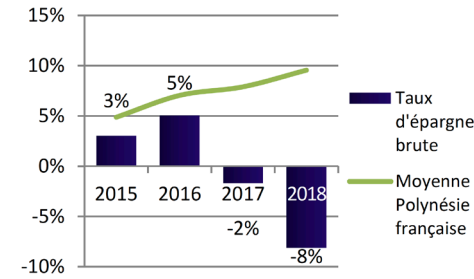
Le taux d'autonomie financière chute, ne permettant pas aux Australes de combler le retard par rapport à la moyenne polynésienne. A l'instar des Tuamotu-Gambier ou des Marquises, elles restent très dépendantes des produits de transfert de l'Etat et du Pays pour leur section de fonctionnement (structurellement 85 % pour les trois archipels mentionnés).

Autonomie des ressources de fonctionnement



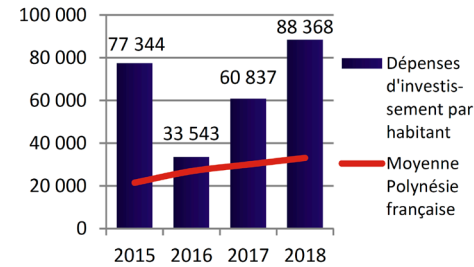
Conséquence de charges trop élevées par rapport aux recettes de fonctionnement et de l'instabilité de ces dernières, le taux d'épargne est négatif pour la deuxième année consécutive ne permettant pas dégager de marges d'autofinancement de la section d'investissement.

Evolution de la capacité d'autofinancement



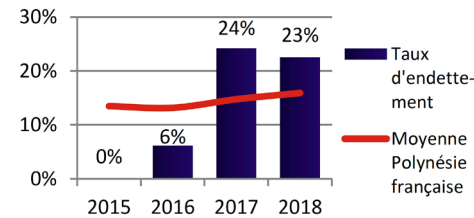
Les dépenses d'investissement des communes des Australes sont irrégulières d'une année à l'autre et systématiquement supérieures à la moyenne polynésienne. On notera un nouveau pic de l'effort d'équipement en 2018 semblable à celui de 2015.

Dépenses d'investissement par habitant, y compris travaux en régie (en FCFP)



En 2016, les communes des Australes ont contracté leurs premiers prêts depuis l'extinction de l'encours en 2013. Du fait de leur faible surface financière, leur taux d'endettement est rapidement passé au-dessus de la moyenne polynésienne.

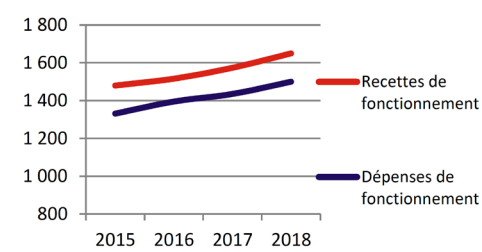
Evolution de l'endettement



Communes des îles Marquises

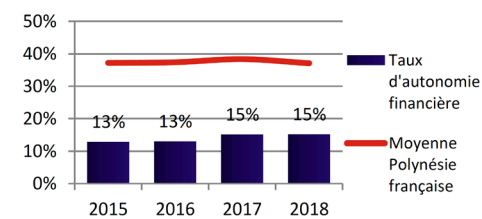
Les recettes de fonctionnement et les charges évoluent de façon simultanée, affichant le même taux de croissance sur la période 2015-2018 (+4 %).

Evolution de la section de fonctionnement (en millions de FCFP)



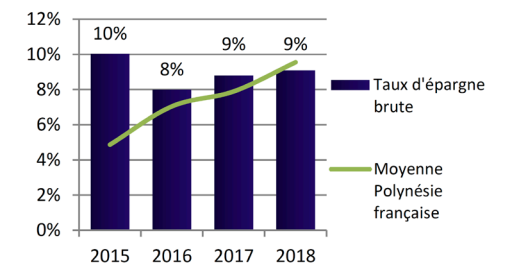
Le taux d'autonomie financière des communes marquisiennes stagne, n'affichant pas de réelle évolution en 2018. A l'instar des Tuamotu-Gambier ou des Australes, elles restent très dépendantes des dotations de l'Etat et du Pays pour leur section de fonctionnement (structurellement 85 % pour les trois archipels mentionnés).

Autonomie des ressources de fonctionnement



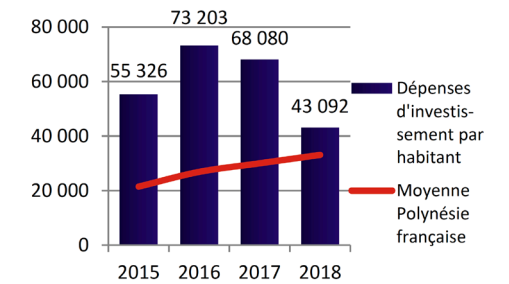
Hormis en 2015, la capacité d'autofinancement des communes marquisiennes suit l'évolution de la moyenne des communes de Polynésie française.

Evolution de la capacité d'autofinancement



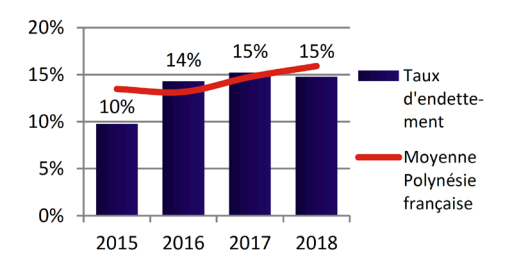
Après des résultats particulièrement élevés sur les deux derniers exercices, l'année 2018 marque un ralentissement de l'effort d'équipement marquisien.

Dépenses d'investissement par habitant, y compris travaux en régie (en FCFP)



Le taux d'endettement des communes marquisiennes se situe dans la moyenne polynésienne à 15 %, sans témoigner, à ce stade, d'une réelle croissance du recours à l'endettement.

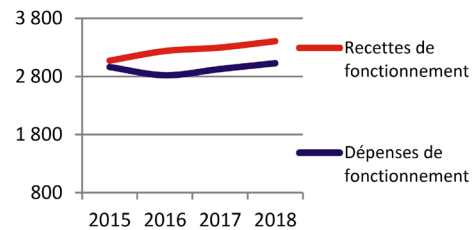
Evolution de l'endettement



Communes des îles des Tuamotu-Gambier

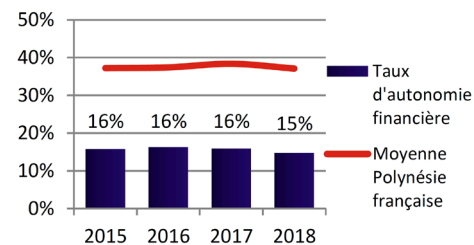
L'évolution des charges et des recettes de la section de fonctionnement des communes des Tuamotu-Gambier est régulière. Les recettes et les dépenses affichent un taux de croissance équivalent (3 %) en 2018.

Evolution de la section de fonctionnement (en millions de FCFP)



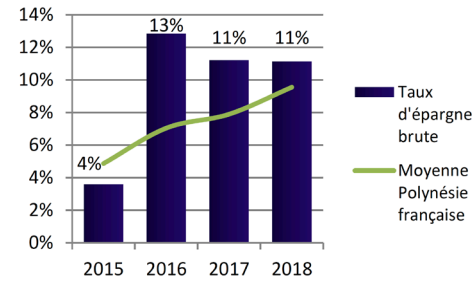
Le niveau d'autonomie est très stable sur la période considérée. A l'instar des Marquises ou des Australes, elles restent très dépendantes des dotations et participations de l'Etat et du Pays pour leur section de fonctionnement (structurellement 85 % pour les trois archipels mentionnés).

Autonomie des ressources de fonctionnement



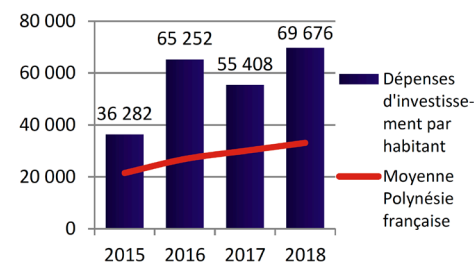
Depuis 2016, la capacité d'autofinancement des communes des Tuamotu-Gambier est supérieure à la moyenne des communes polynésiennes mais demeure faible, à l'instar de cette dernière.

Evolution de la capacité d'autofinancement



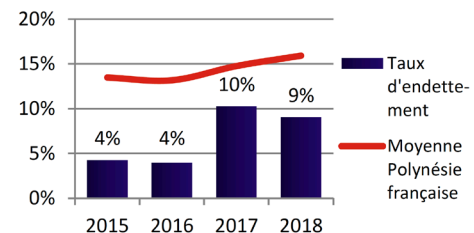
Sur les trois derniers exercices, les dépenses d'équipement ont beaucoup augmenté, et particulièrement en 2018, témoignant d'un réel effort d'investissement.

Dépenses d'investissement par habitant, y compris travaux en régie (en FCFP)



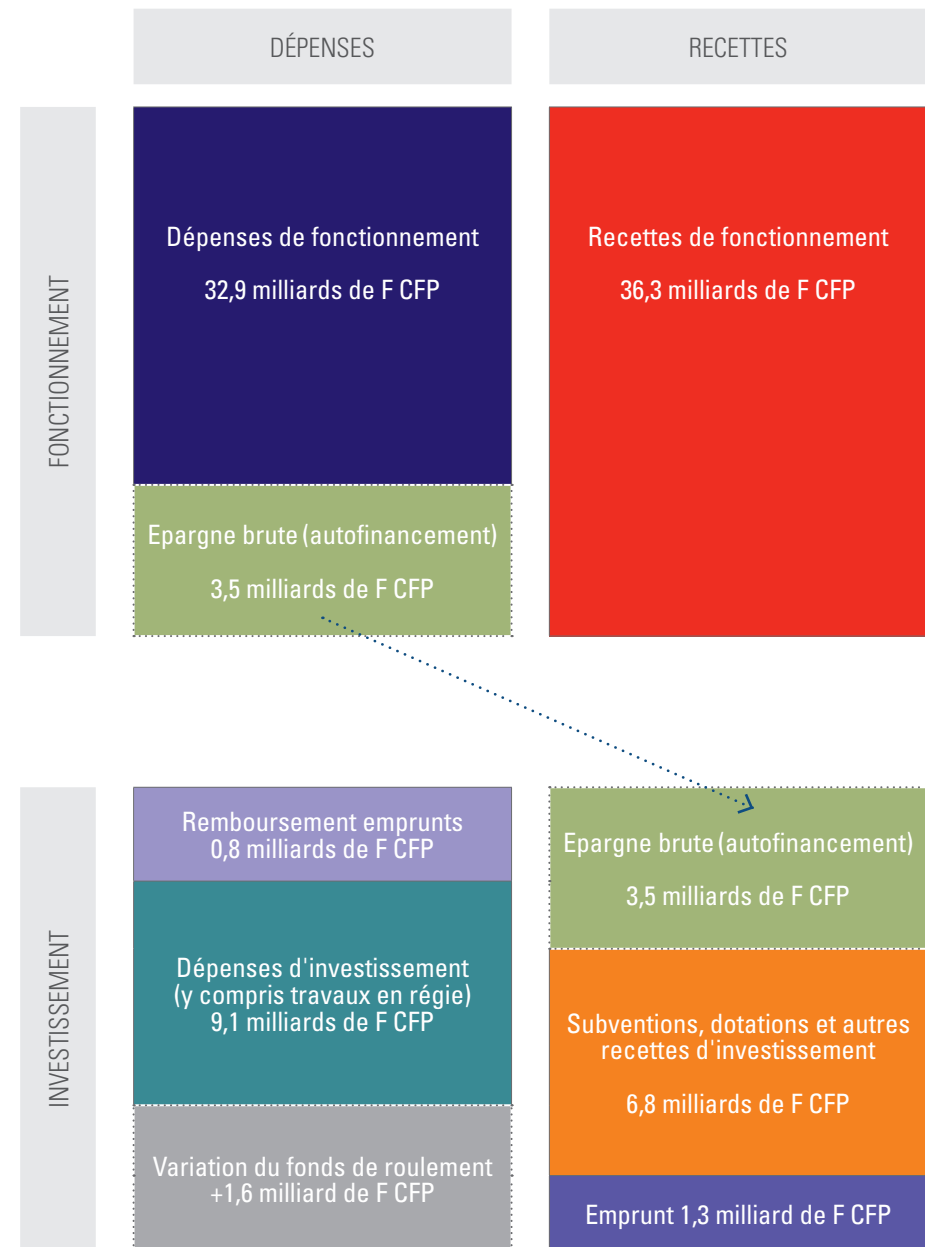
Néanmoins, cet investissement, fortement subventionné, ne se traduit pas par une hausse notable du taux d'endettement qui reste, en 2018, une nouvelle fois inférieur à la moyenne polynésienne.

Evolution de l'endettement



ANNEXE III

Equilibres financiers 2018



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 évolutions des finances communales dans leur globalité ou selon une approche différenciée par archipel et par strate de population.

Cette édition 2020 consacre également une seconde partie à l'investissement communal à l'aube d'une nouvelle mandature. L'appui au secteur public local et le soutien financier aux collectivités locales constituant l'un des axes d'intervention prioritaire de l'AFD dans l'Outre-mer, le financement budgétaire des communes polynésiennes s'inscrit dans cette stratégie. Il leur permet de réaliser des travaux indispensables à l'optimisation des services publics de proximité et environnementaux.

Cet observatoire a vocation à être utilisé par les élus et agents municipaux de Polynésie française comme un outil d'aide à la décision pour mieux comprendre les tendances financières et anticiper les actions à mener tant en fonctionnement qu'en investissement.

Présente dans l'ensemble des Outre-mer, l'Agence Française de Développement (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. En 2018, l'AFD a consacré 1,78 milliard d'euros d'engagements à l'Outre-mer, soit près de 15 % de l'activité totale du groupe AFD.

outremer.afd.fr
polynesie.afd.fr