

Sévane MARCHAND et Marguerite DE BAVINCHOVE

OBSERVATOIRE

des communes de Polynésie française

2021

**L'évolution des finances communales
basée sur les comptes de 2016/2019**

TABLE DES MATIERES

ÉDITORIAL.....	5
INTRODUCTION.....	6
LA SITUATION FINANCIÈRE DES COMMUNES POLYNÉSIENNES.....	10
Choix méthodologiques.....	10
Ajustement de certaines données comptables.....	11
Section de fonctionnement : un exercice 2019 dans la continuité, sans variation majeure.....	12
Une hausse des dépenses de fonctionnement.....	12
Un rythme de croissance plus contenu des recettes de fonctionnement.....	15
Une capacité d'épargne préservée.....	19
Section d'investissement : une consolidation de la trajectoire.....	28
Des dépenses d'investissement en progression constante.....	28
Une difficile diversification des modes de financement ?.....	32
Des capacités d'emprunt sous exploitées.....	34
Un fonds de roulement abondant.....	37
AVEC LA CRISE, QUELS ENJEUX POUR LA SECTION DE FONCTIONNEMENT DES BUDGETS COMMUNAUX ?.....	39
CONCLUSION.....	47
ANNEXE I : LISTE DES COMMUNES DE POLYNÉSIE FRANÇAISE.....	48
ANNEXE II : FICHES SYNTHÉTIQUES D'ANALYSE FINANCIÈRE PAR ARCHIPEL.....	49
ANNEXE III : EQUILIBRES FINANCIERS 2019.....	54





REMERCIEMENTS

Nous adressons nos remerciements à tous les partenaires de l'AFD pour leur aide précieuse et l'attention particulière apportée à ce travail, en particulier à la Direction des interventions de l'Etat du Haut-commissariat de la République en Polynésie française, à la Direction des finances publiques de 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

Dans la continuité des précédentes éditions, *l'observatoire des communes 2021* présente une compilation et une analyse des données financières des 48 communes de Polynésie française. Cette nouvelle édition se penche sur les données 2019 et les met en perspective avec la tendance observée sur la période rétrospective de quatre ans 2016-2019.

Cette édition est l'occasion de présenter une photographie de la situation financière des communes polynésiennes avant que la crise sanitaire ne vienne ébranler la dynamique qui a prévalu ces dernières années. La mandature écoulée s'achève par un exercice 2019 dont le bilan en section de fonctionnement est satisfaisant et s'inscrit dans la lignée des précédents. Si la courbe de croissance des dépenses est légèrement plus importante que celle des recettes, elle ne vient pas entamer l'épargne globale des communes, ni leur capacité d'autofinancement de l'investissement. La section d'investissement, en revanche, connaît des inflexions importantes. Son dynamisme demeure, mais son mode de financement tend à se concentrer exclusivement sur les subventions, au détriment des autres ressources disponibles. Le recours à l'emprunt recule ainsi à son niveau le plus bas depuis 2012.

L'enjeu d'une relance économique passant par des dépenses publiques accrues est au cœur des débats sur les solutions face à la crise. Dans un contexte d'incertitudes sur les ressources en subventions qui seront mises à la disposition des communes dans les années à venir, ces dernières devront nécessairement conduire une réflexion sur l'optimisation de leurs ressources (optimisation des recettes et dépenses de la section de fonctionnement) et la diversification des sources de financement de leur section d'investissement (recours au crédit, utilisation du fonds de roulement, etc.) pour continuer à investir, et contribuer à soutenir l'économie polynésienne. Le focus thématique de cette édition propose des pistes de réflexion sur ces thématiques.

Face aux enjeux financiers et techniques auxquels sont confrontés les communes polynésiennes, l'Agence française de développement entend renforcer ses actions en mettant à disposition des communes des dispositifs d'appui conseil. En parallèle, elle continuera à proposer ses outils financiers bonifiés, notamment pour les investissements contribuant au développement durable et à la réduction des inégalités.

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 et institutionnel favorable en 2019

La dynamique de croissance économique s'est consolidée d'année en année depuis 2014 pour atteindre 2,7% en 2019. A la veille de la crise sanitaire liée à la Covid-19 en mars 2020, de nombreux indicateurs témoignaient de la bonne orientation de l'économie. L'indicateur du climat des affaires s'élevait à 112, un record, l'investissement s'était renforcé de façon généralisée pour les entreprises, les particuliers et les acteurs publics. Secteur clé de l'économie, le tourisme avait quant à lui poursuivi son développement avec 237 000 touristes (+9,4%) renouant avec un niveau jamais atteint depuis 2000.

La précédente édition de l'observatoire mentionnait dans son introduction une reconnaissance institutionnelle accrue du rôle des communes entérinée dans le statut de la Polynésie française modifié par une loi organique du 5 juillet 2019. Les liens entre Etat, Pays et communes se sont progressivement renforcés au cours de la mandature qui s'est achevée. La gestion de la crise sanitaire a mis en lumière la nécessité d'opérer des actions coordonnées, en renforçant la concertation et en rendant possible la décision tripartite dans le respect des compétences attribuées.

2020 : une année électorale charnière perturbée par la crise

La crise de la Covid-19 a fortement impacté le territoire, tant d'un point de vue sanitaire qu'économique. Elle est également venue mettre à mal le temps des bilans, le temps de la campagne électorale² ainsi que celui de la projection dans la nouvelle mandature. Une semaine après le premier tour des élections municipales, la Polynésie se confinait et organisait la fermeture de son espace aérien. Le second tour fut reporté à la fin du mois de juin, retardant la mise en place des nouvelles équipes municipales et mettant en suspens des projets en cours

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 Le premier tour des élections municipales s'est déroulé le 15 mars 2020 en Polynésie française et le second tour devait initialement se tenir le 22 mars 2020.



ou des perspectives d'investissement des communes. Une journée d'échange organisée par la Présidence avec les élus communaux le 6 août 2020 a symbolisé la fin de cette période transitoire.

Plus de souplesse, de solidarité et de proximité en réponse à la crise

D'un point de vue organisationnel, le confinement et la coupure des liaisons aériennes ont accentué l'isolement et l'éloignement des communes des archipels. Pour pallier ces difficultés, les conseils municipaux ou encore les commissions d'appel d'offres, ont pu se réunir pour la première fois par visioconférence. Avant la crise, seules les communes associées situées sur différentes îles pouvaient recourir à ce moyen. Cette disposition a été élargie à toutes les communes de Polynésie permettant davantage de souplesse.

En matière de solidarité et pour répondre aux besoins liés à la crise, la loi n° 2020-24 LP/APF du 20 août 2020³ a permis une contribution du Pays à hauteur de 40% pour certaines dépenses effectuées par les communes en matière d'actions sociales et engagées durant la période d'état d'urgence sanitaire. Cette loi est la première application concrète de l'article 43.2 modifié par la Loi organique n° 2019-706 du 5 juillet 2019 qui prévoit que le Pays puisse déléguer, *via* une loi du Pays, certaines compétences aux communes telle que « l'aide sociale » et prévoit également « le cas échéant, les moyens qui seront mis à disposition des communes ».

Dans le cadre de la relance et visant davantage de souplesse, la Loi du Pays n° 2021-14 du 16 mars 2021 a relevé temporairement les seuils de dispense de procédures pour les marchés publics de travaux et d'expérimentation. Le relèvement des seuils de dispense de procédures pour les marchés publics de travaux de 8 à 15 millions de F CFP peut, le cas échéant, concerner directement les collectivités locales polynésiennes. La loi permet également la conclusion de marchés réservés pour les produits locaux, et denrées alimentaires produites, transformées ou pêchées en Polynésie pour les titulaires d'une carte professionnelle ou d'une licence de pêche professionnelle⁴. Elle favorise les circuits courts en privilégiant l'achat direct auprès des producteurs ou auprès d'un seul intermédiaire. De façon plus globale, la crise a particulièrement mis en lumière des besoins de sécurisation alimentaire et de produits frais. A l'instar des îles éloignées, les communes de Tahiti se sont de plus en plus emparées de ce sujet. Elles se sont mobilisées pour impulser des projets agricoles, pour développer des pépinières communales et inciter la population à développer leurs propres *fa'a'apu*⁵. A titre d'exemple, la commune de Papeete a lancé en 2020 l'opération « Créez votre potager » à l'intention de ses habitants. Cette démarche s'inscrit dans le cadre des diverses actions sociales menées par la municipalité sur le thème de l'agriculture vivrière, des jardins partagés, du compostage ou de la permaculture.

3 Texte adopté n° 2020-24 LP/APF du 20 août 2020 de la loi du Pays fixant les conditions dans lesquelles les communes, les centres communaux et intercommunaux d'action sociale et les établissements publics de coopération intercommunale peuvent intervenir en matière d'actions sociales à raison des difficultés économiques et sociales engendrées, pour les personnes physiques, par la crise sanitaire liée à la propagation du virus dénommé « SARS-CoV-2 » ou « covid-19 », et déterminant le concours financier de la Polynésie française à ce titre.

4 Article LP 3 – « Des marchés ou des lots d'un marché qui portent exclusivement sur l'achat de produits agricoles ou de la mer frais ou n'ayant subi qu'une transformation, dont la commercialisation proposée directement ou avec un seul intermédiaire doit garantir des conditions de fraîcheur, le respect de la saisonnalité, la fiabilité et la rapidité des approvisionnements, peuvent être réservés par les acheteurs publics aux agriculteurs, éleveurs et pêcheurs, personnes physiques ou morales, titulaires soit d'une carte professionnelle telle que délivrée par la Chambre d'agriculture et de la pêche lagonaire, ou équivalent, soit d'une licence de pêche professionnelle, telle que délivrée par la Direction des ressources marines, ou équivalent. »

5 *Champ cultivé, potager* en tahitien.





Dans ce cadre, une « brigade fa'a'apu » constituée de dix référents communaux a été créée pour apporter des conseils personnalisés aux familles qui s'engageaient dans cette opération.

Enfin, le 14 octobre 2020, une ordonnance a été présentée par le ministre des Outre-mer étendant en Polynésie les dispositions de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique. Elle vise à renforcer les droits des élus, faciliter l'exercice de l'action publique, le dialogue ainsi que la transparence.

Des mécanismes de péréquation au bénéfice des communes éloignées et de petite taille

Les communes ont des ressources propres limitées et demeurent structurellement dépendantes des subventions de l'Etat et du Pays, tant pour le financement de leur fonctionnement que de leurs investissements. La fiscalité locale se révèle limitée car la compétence relève du Pays⁶. Très vite après le début de la crise, le monde communal a exprimé son inquiétude quant aux ressources du Fonds intercommunal de péréquation (FIP)⁷ pour lequel le Pays est contributeur⁸ majoritaire *via* la « quote-part », alimentée par les recettes fiscales de son budget général. Lors du dernier Comité des finances locales (CFL) du 4 mars 2021, co-présidé pour la première fois par le Haut-commissaire de la République française et le Président de la Polynésie française mais également par « un maire élu parmi les représentants des communes »⁹, des décisions tripartites ont été prises pour agir en prévision d'une baisse des recettes fiscales du Pays liée à la crise. Dans un objectif de prudence pour l'avenir et sans obérer les capacités financières des communes, les membres du CFL ont convenu pour 2021 d'une augmentation des dotations non affectées de fonctionnement (DNAF) du FIP (+1% par rapport à 2020) et d'une diminution des dotations non affectées en investissement (DNAI) du FIP par rapport à 2020 (-36,08%). Malgré cette baisse, le niveau des DNAI en 2021 est en augmentation de 4,16% par rapport à 2019 pour soutenir l'investissement et la commande publique. Les différentes parties prenantes ont ainsi émis le souhait de préserver les réserves du FIP en prévision des exercices 2022 et 2023 qui devraient être particulièrement impactés au regard des projections économiques du Pays.

Un dispositif de péréquation en matière d'électricité a été instauré par la loi du Pays n° 2021-5 du 28 janvier 2021. Ce mécanisme de solidarité vise à équilibrer les services publics communaux de distribution d'électricité structurellement déficitaires et à harmoniser les tarifs pour l'ensemble des usagers de la Polynésie française. Cette péréquation entre usagers repose sur le paiement d'une contribution¹⁰ qui alimente un fonds de solidarité¹¹ duquel seront versés des montants de compensation qui alimenteront les budgets des services publics communaux d'électricité déficitaires.

6 Les véritables marges de manœuvre des communes, au niveau des recettes de fonctionnement, résident dans les produits d'exploitation et de services telles que les redevances.

7 Le FIP est un mécanisme de solidarité face à l'autonomie financière relativement contrainte des communes et en l'absence d'une véritable réforme de la fiscalité locale. Répartie selon certains critères, ce système favorise la péréquation en faveur des communes éloignées et de petite taille auxquelles est alloué davantage de dotation par habitant.

8 A près de 90% au budget primitif du FIP 2021.

9 Article 52 de la Loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 relatif au Fonds intercommunal de péréquation (FIP), accordant une place plus importante aux communes dans le Comité des finances locales de la Polynésie française.

10 Contribution prévue par la loi du Pays n° 2020-38 du 15 décembre 2020 portant instauration d'une contribution de solidarité sur l'électricité.

11 Délibération n° 2020-77 APF du 10 décembre 2020 portant création d'un compte d'affectation spéciale dénommé « fonds de solidarité dans le domaine de l'électricité ».



La continuité du Contrat de projet

Deux conventions concernant les communes ont été signées le 30 mars 2021 à Paris. Pour rappel, le Contrat de projets et son volet communal 2015-2020 avait permis le soutien de 47 opérations représentant 8,1 milliards de F CFP en matière d'assainissement des eaux usées, d'adduction en eau potable et de gestion des déchets.

Une première convention, intitulée Contrat de développement et de transformation Etat-Pays-Communes a été signée le 30 mars 2021 à Paris, et est destinée à financer des opérations d'investissement des communes de Polynésie relevant des mêmes secteurs que le Contrat de projet 2015-2020. Le Contrat de développement et de transformation Etat-Pays-Communes couvre la période 2021 à 2023 et le montant consacré à ce contrat est de 6 milliards de F CFP. L'Etat et la Polynésie française ont prévu d'y contribuer à parité.

Une autre convention concernant les communes a été signée lors de la même occasion. Elle est destinée à financer les travaux de 17 abris de survie anticycloniques des atolls des Tuamotu. Ainsi, 9 nouveaux abris seront construits, 5 abris bénéficieront d'une extension et 3 abris seront réhabilités. Ce sont également 6 milliards de F CFP qui sont réservés pour ces opérations. L'Etat et la Polynésie française ont à nouveau prévu d'y contribuer à parité.





LA SITUATION FINANCIERE DES COMMUNES POLYNESIENNES

Choix méthodologiques

Les données présentées dans l'observatoire se basent principalement sur les comptes de gestion mais également sur les comptes administratifs 2016-2019 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 général et le cas échéant, le(s) budget(s) annexe(s) existant(s). 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 - et en particulier la subvention d'équilibre - existants entre les budgets d'une même commune. En conséquence, les données de cet observatoire sont présentées hors subvention(s) d'équilibre du budget général vers le(s) budget(s) annexe(s).

Une valorisation des travaux en régie

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 (de personnels, d'achats, etc.). Le choix a été fait depuis 2017 de soustraire à 100%¹² 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 cohérente 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 toutefois pas effectué lors de l'analyse spécifique de l'ensemble des charges de fonctionnement, notamment au niveau des dépenses de personnel et des charges courantes, afin de ne pas négliger leurs poids ni leurs évolutions.



Données par strates de population et par archipels

Certaines données sont mises en perspective avec la taille de la population des communes. Comme lors des précédentes publications, quatre strates de population ont été retenues, à savoir :

- Communes de plus de 10 000 habitants (13 communes)
- Communes de 3 500 à 9 999 habitants (7 communes)
- Communes de 1 000 à 3 499 habitants (13 communes)
- Communes de moins de 1 000 habitants (15 communes)

De même, certaines données sont analysées par archipel, soit :

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

Du fait de la faible taille de certaines communes situées dans l'archipel des Australes ou encore de Tuamotu Gambier, les moyennes présentées doivent être utilisées avec précaution et peuvent dans certains cas ne pas être très représentatives.

Apports externes

L'observatoire fait également référence à des données calédonniennes 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, leur dynamisme tout autant que leurs marges de progression. Cet exercice appelle toutefois à la prudence ; il n'est effectué que dans l'unique but de comparer des grandes tendances, des trajectoires qui s'inscrivent dans une temporalité que tous partagent. Ces éléments de comparaison ne sont donnés qu'à titre indicatif. Les données utilisées se référant au secteur communal métropolitain sont extraites du *Rapport de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locale 2020*, publié pour la 25^e année par la Direction générale des collectivités locales (DGCL) en juillet 2020. Quant aux données calédonniennes, elles 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 Direction des finances publiques en Polynésie française (DFiP) de les réintégrer manuellement afin de ne pas biaiser l'analyse de l'année 2019 présentée dans cet observatoire 2021 et de maintenir la pertinence des analyses comparatives par rapport aux années précédentes. Dans un souci de cohérence, les montants réintégrés en 2019, seront déduits de la prochaine analyse apportée par l'observatoire sur les comptes 2020.



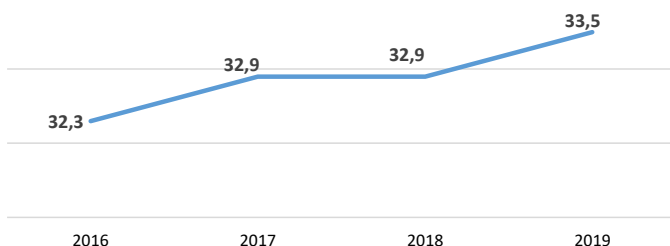


Section de fonctionnement : un exercice 2019 dans la continuité, sans variation majeure

Une hausse des dépenses de fonctionnement

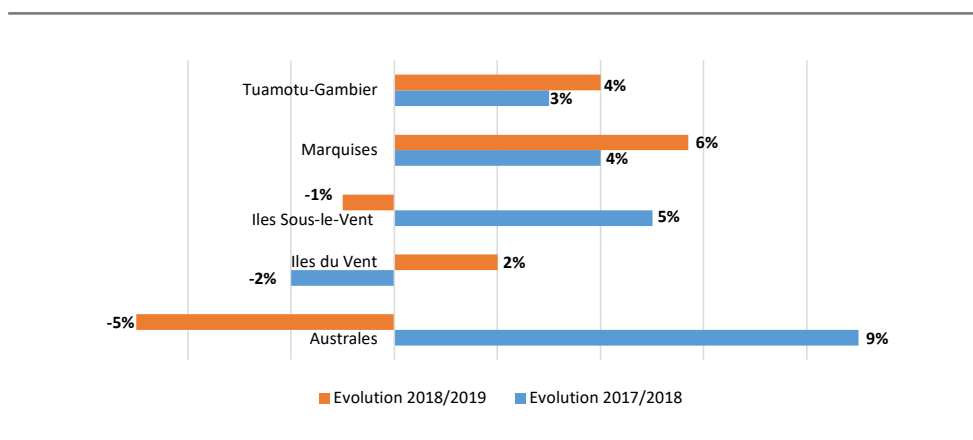
Les charges réelles de fonctionnement de l'ensemble des communes polynésiennes sont en croissance depuis 2012, marquées par un bond significatif en 2015 (+7,1%). Des efforts de maîtrise ont ensuite globalement été engagés et poursuivis sur trois exercices. En 2018, et pour la première fois au cours de la décennie, les charges réelles de fonctionnement s'étaient stabilisées au même niveau que celui atteint lors de l'exercice précédent. Toutefois, en 2019, elles augmentent à nouveau (+2%) ; cette évolution est similaire à celle de l'ensemble des communes de Nouvelle-Calédonie (+2%). Cette trajectoire est également partagée par les communes de France métropolitaine et des départements d'Outre-mer (+1,1%)¹³.

Graphique 1 - Evolution des dépenses réelles de fonctionnement des communes polynésiennes (en milliards de FCFP)



Par conséquent, le niveau des dépenses de fonctionnement par habitant en Polynésie française est en augmentation par rapport à celui de 2018 (121 258 FCFP par habitant contre 119 140 FCFP en 2018 soit +2%). Mais ce mouvement n'est pas uniforme sur le territoire polynésien : la situation est contrastée selon les archipels, et leur isolement plus ou moins prononcé. De 110 638 FCFP pour les communes des îles du Vent – valeur la plus basse –, les dépenses de fonctionnement par habitant atteignent 187 067 FCFP pour les communes de l'archipel des Tuamotu Gambier. Les évolutions par rapport à 2018 sont également variables avec des augmentations plus significatives en moyenne pour les communes des archipels des Marquises et des Tuamotu Gambier. A l'inverse, un net recul des dépenses pour les communes des îles Australes vient contrebalancer la forte hausse qui avait été constatée entre 2017 et 2018.

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



La situation est également nuancée selon la taille des communes. En 2019, les communes de plus de 10 000 habitants ainsi que les communes dont la population est comprise entre 3 500 et 9 999 habitants enregistrent une hausse du poids de leurs dépenses de fonctionnement par habitant.

Dans le détail, les charges de personnel représentent la première composante des dépenses de fonctionnement : 58,3% en Polynésie française contre 43,1% en Nouvelle-Calédonie. En hausse continue depuis l'exercice 2012, elles observent une légère baisse en 2019 (-0,7%)¹⁴. Celle-ci est la résultante d'une poursuite de la stabilisation de la rémunération du personnel permanent (qui constitue environ 70% des charges de personnel) et d'une diminution des frais de personnel divers.

↙ Les travaux en régie¹⁵ :

Les travaux en régie sont en revanche en hausse (+7%)¹⁶. Le recours aux travaux en régie est structurellement fort dans les communes polynésiennes, en lien notamment avec les difficultés rencontrées au niveau de l'externalisation de certains services au secteur privé, et au peu d'intercommunalité (pas de possibilité de mutualisation). A noter que les communes des îles Sous-le-Vent sont celles qui ont le plus eu recours aux travaux en régie avec une moyenne de 257 millions de F CFP sur la période 2016-2019, loin devant celle de l'archipel des Tuamotu Gambier.

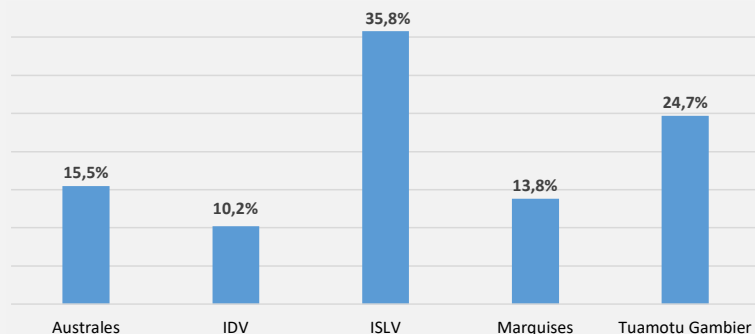
¹⁴ Contrairement aux communes de Nouvelle-Calédonie qui observent une évolution de +1,4% entre 2018 et 2019 ainsi qu'aux communes métropolitaines et des départements d'Outre-mer qui enregistrent une évolution similaire de +1,6% entre 2018 et 2019.

¹⁵ Pour rappel, l'AFD comptabilise les travaux en régie comme des dépenses d'investissement et non comme des dépenses de fonctionnement.

¹⁶ Si leur augmentation est un indicateur d'une hausse des dépenses d'investissement, ils génèrent également une hausse des charges courantes (charges de carburants, de fournitures, de contrats de prestation, charges liées aux travaux d'entretien et de maintenance des équipements communaux, etc.).



Graphique 3 - Poids du recours aux travaux en régie (en %) par archipel sur la période 2016-2019



Cette tendance observée au niveau des charges de personnel n'est pas équivalente à celle observée au poste des charges courantes (+4%)¹⁷. Ces charges représentent 27% des dépenses de fonctionnement, moyenne quasi équivalente à celle des communes de métropole et des départements d'Outre-mer (25%) mais toutefois inférieure au poids qu'elles représentent dans la section de fonctionnement des communes calédoniennes (37,8%). L'ensemble des types de communes ainsi que l'ensemble des archipels polynésiens affichent une augmentation plus ou moins importante de leurs charges courantes. Seul l'archipel des Australes enregistre une forte réduction de ce poste de dépenses (-12%). En effet, après un exercice 2018 plus difficile, les communes des Australes ont globalement cherché à réduire leurs dépenses et notamment en réalisant des économies sur le carburant (-4% par rapport à 2018), sur les fournitures (-34%) ou encore par un moindre recours à des contrats de prestation externe (-92% par rapport à 2018).

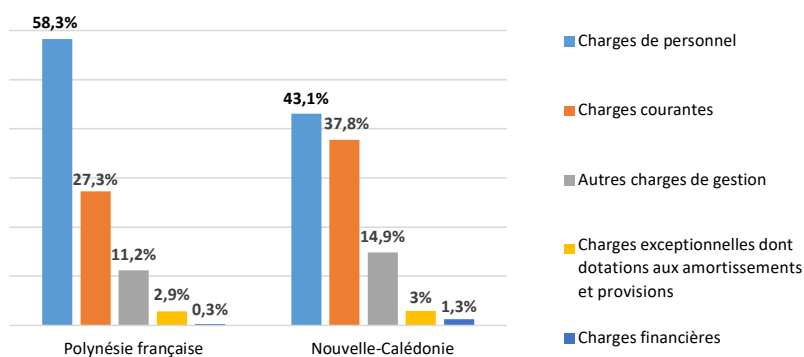
Les autres charges de gestion augmentent également en 2019 (+3%)¹⁸ et, dans une moindre mesure, d'autres postes de dépenses de fonctionnement telles que les autres dépenses réelles et les dotations aux provisions.

¹⁷ A titre indicatif, les communes de Nouvelle-Calédonie voient leurs charges courantes augmenter de +3% et de +2,3% pour les communes de métropole et des DOM.

¹⁸ Cette évolution est liée la hausse globale des contributions aux syndicats (+10%) en 2019.



Graphique 4 - Structure des dépenses de fonctionnement des communes polynésiennes et calédoniennes en 2019 (en %)



Les charges financières demeurent très marginales et sont en baisse sur la période analysée (- 5% de 2016 à 2019). En plus d'une baisse du taux d'endettement des communes polynésiennes¹⁹, les taux d'intérêt des nouveaux emprunts sont relativement faibles, voire nuls²⁰.

Les dotations aux provisions sont en augmentation en 2019 (+69%), sans toutefois atteindre le niveau des exercices 2016 et 2017. Cette augmentation ne concerne que les îles du Vent et les îles Sous-le-Vent. La mise en place de dotations aux provisions a été instaurée en 2016 par les comptes publics des communes afin de mieux provisionner le risque d'irrecouvrabilité de créances douteuses²¹.

Un rythme de croissance plus contenu des recettes de fonctionnement

S'agissant des recettes réelles de fonctionnement, celles-ci sont en progression de 600 millions de F CFP (+1%) par rapport à 2018. En ce qui concerne les communes calédoniennes, le total des recettes diminue de -0,3% en 2019. A *contrario*, les communes métropolitaines et des départements d'Outre-mer voient l'ensemble de leurs recettes de fonctionnement augmenter de +2,2%²².

¹⁹ Voir graphique 28 « Taux d'endettement par archipel », p 34.

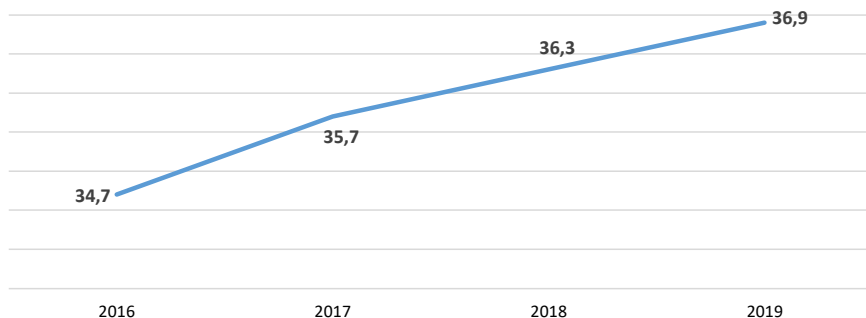
²⁰ Dans le cas des prêts accordés par l'AFD aux acteurs publics polynésiens et en l'occurrence aux collectivités locales polynésiennes, les emprunts affichent des taux d'intérêts bonifiés voire très bonifiés si les investissements répondent à des enjeux environnementaux ou sociaux ainsi que par défaut pour toutes les communes de moins de 10 000 habitants.

²¹ 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 utilisées majoritairement pour des risques de litiges et contentieux ou pour des risques d'irrecouvrabilité 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.

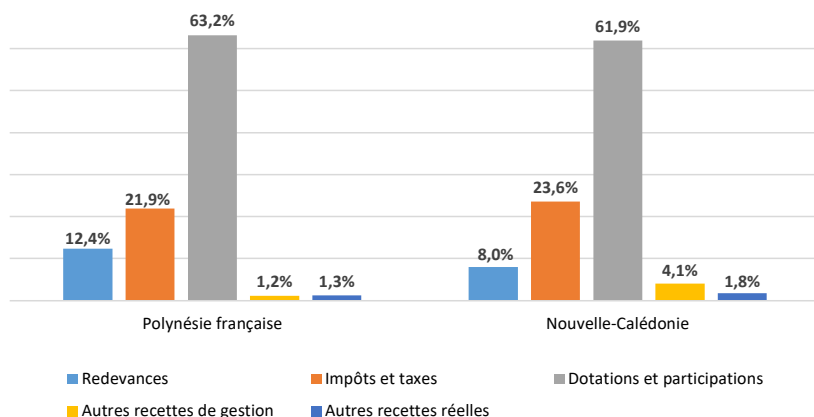
²² Rapport de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales, parution 2020, p 23.



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



Graphique 6 - Structure des recettes de fonctionnement des communes polynésiennes et calédoniennes en 2019 (en %)

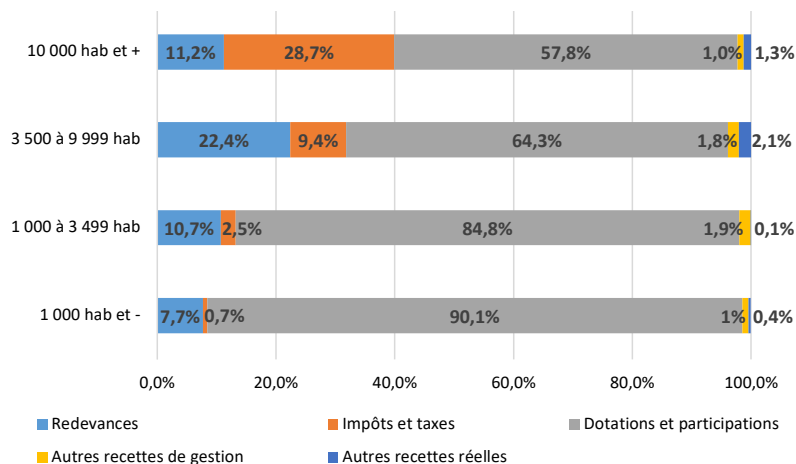


Comme pour les charges de fonctionnement, la structure des différents postes de recettes connaît peu de variation sur la période analysée 2016-2019 et le poids des produits de transfert (dotations et participations) est largement prédominant dans la structure des recettes de fonctionnement, à l'instar des communes calédoniennes. À ce constat général, des nuances peuvent être apportées selon la taille des communes et leur archipel d'appartenance : avec 28,1% 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 (14,5%) et aux autres archipels²³. Plus largement, la répartition par archipel laisse apparaître de grandes disparités puisque les communes des îles du Vent perçoivent 88,8% des produits des impôts et taxes. Cumulé avec le résultat des îles Sous-le-Vent (9,3%), l'archipel de la Société perçoit ainsi à lui seul 98,1% de la totalité des

impôts et taxes, en lien avec la population et les entreprises présentes sur cet archipel (88% de la population y réside). Ainsi, les communes de plus de 10 000 habitants étant quasiment toutes situées aux îles du Vent²⁴, elles sont naturellement les moins dépendantes des dotations du fait de leur capacité à lever des recettes fiscales. Leur taux d'autonomie financière est le plus élevé (41% en 2019), en légère baisse toutefois par rapport à celui de 2018.

A titre indicatif, les communes de métropole et des départements d'Outre-mer s'appuient essentiellement sur la fiscalité qui représentent les deux tiers de leurs recettes de fonctionnement²⁵. En Polynésie française, les produits des impôts et taxes sont principalement composés des centimes additionnels²⁶ à 67,1%, de la taxe sur l'électricité 27,4% et la taxe de séjour 3,6%.

Graphique 7 - Structure des recettes réelles de fonctionnement des communes polynésiennes en 2019 selon leur taille (en %)



L'ensemble des redevances, qui était en augmentation en 2018 grâce à un effort de recouvrement, est en baisse (-5%) en 2019. La redevance sur l'eau enregistre la plus forte baisse (-12%) au cours de l'exercice 2019²⁷. Celle sur les ordures ménagères observe une tendance similaire (-2%), ainsi que celle sur la restauration scolaire (-4%). Seule la redevance électricité ne connaît pas d'évolution significative, après avoir chuté lors de l'exercice précédent. Si l'on considère l'évolution des redevances en fonction de la strate de population, seules les communes de + 10 000 habitants enregistrent une baisse globale de leurs redevances, à hauteur de -9% et équivalente à plus de 280 millions de F CFP. Si l'on considère l'évolution en fonction de l'archipel d'appartenance,

24 A l'exception de la commune de Bora Bora.

25 Rapport de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales, parution 2020, p 26. A titre indicatif, la taxe sur le foncier bâti est le principal élément de la fiscalité des communes de métropole ; elle représente 40% de leurs recettes fiscales.

26 Il s'agit d'une majoration de l'imposition du Pays. L'arrêté n° 3005/BAC a fixé à 80% le maximum de majoration relatif à la contribution des patentes pouvant être votée par les conseils municipaux, à 50% le maximum de majoration relatif à la contribution des licences et à 50% le maximum de majoration relatif à l'impôt foncier sur les propriétés bâties.

27 En ce domaine, cette baisse est probablement liée à des titres non émis en 2019.



seules les communes des îles du Vent affichent une forte baisse (-10%), correspondant à 304 millions de F CFP. Dans une moindre mesure, l'archipel des Tuamotu Gambier enregistre pour le deuxième exercice consécutif une diminution (-4%) équivalente à une perte de 13,4 millions de FCFP.

Malgré l'évolution générale des modes de perception des redevances²⁸, les marges de manœuvre existantes dans la tarification de plusieurs services n'ont pas encore été totalement exploitées²⁹. Des efforts d'amélioration du recouvrement (programme d'adressage, d'installation de compteurs individuels par exemple) sont nécessaires et seront corrélés à la mise en place, sinon la rénovation, des services publics relevant de la compétence communale.



Les budgets annexes de la restauration scolaire

Les budgets annexes de la restauration scolaire sont encore peu répandus à l'échelle des communes de Polynésie³⁰. Sur les 102 budgets annexes en 2019, seuls 10 - soit à peine 10% - sont consacrés au suivi du service public de la restauration scolaire³¹. En 2017, suite à la mise en place d'un budget annexe de la restauration scolaire par la commune de Moorea-Maiao, treize communes possédaient des budgets annexes dédiés à ce service : deux aux îles du Vent, sept aux îles Sous-le-Vent, et quatre aux Tuamotu Gambier, représentant une population totale de 69 931 habitants³².

45 sur 48 communes proposent un service public de la restauration scolaire. Toutefois, il n'est pas nécessaire de disposer d'un budget annexe dédié pour percevoir des redevances. Ainsi, la part CPS et la redevance « cantine scolaire » sont perçues par bon nombre de communes de Polynésie. Toutefois, la mise en place d'un budget annexe comporte de nombreux avantages, notamment celui d'isoler les coûts et de permettre une meilleure appréciation de l'équilibre financier du service ainsi qu'une gestion plus adaptée. Les communes gèrent majoritairement le service en régie mais dans certains cas, la gestion des cantines est externalisée à une ou plusieurs associations. Cette situation est toutefois de moins en moins fréquente.

A noter que sur les 487,1 millions de F CFP de redevances de la restauration scolaire perçues en 2019, 313,4 millions de F CFP sont enregistrés sur les 10 budgets annexes dédiés (soit 64,3%).

En France métropolitaine ainsi que dans les départements d'Outre-mer, les dotations et participations représentent 17% des recettes des communes en 2019, contre 23% en 2014 au début de la mandature. En Nouvelle-Calédonie, elles représentent 61,9% des recettes communales contre 60,9% en début de mandature. Enfin, en Polynésie, les dotations

²⁸ Par exemple au volume et non plus au forfait en ce qui concerne le service de l'eau potable.

²⁹ L'absence de compteurs dans une grande majorité de communes, ne permet pas de facturer l'eau potable distribuée.

³⁰ Un budget annexe est dédié à un service public local sans personnalité juridique de type industriel et commercial (SPIC) ou administratif (SPA). Un budget annexe dédié à un SPIC (dont les principaux sont l'eau, l'assainissement, la gestion des déchets et le transport urbain) est obligatoire puisqu'il est la traduction sur le plan budgétaire de l'obligation d'équilibre. Le budget annexe de la restauration scolaire est un SPA et sa création demeure facultative.

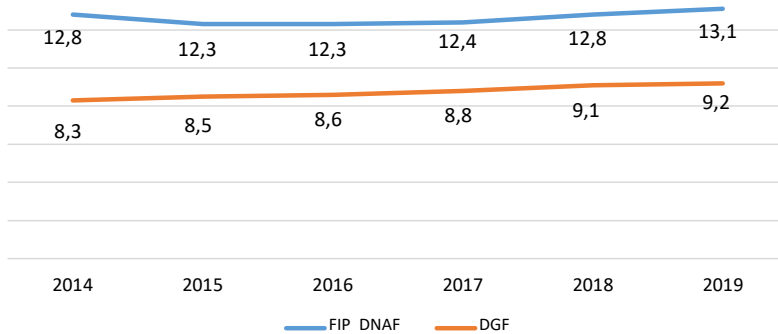
³¹ A titre de comparaison, on dénombre 32 budgets annexes de l'eau, 30 budgets annexes des déchets, 23 de l'électricité, 4 consacrés à l'assainissement, 1 pour des activités d'agrégat (Gambier), 1 au transport maritime (Moorea) et 1 consacré à l'essence (Rapa).

³² Donnée à rapporter au dernier recensement de 2017.



et participations de l'Etat et du Pays représentent 63% en 2019 contre 65% en début de mandature, demeurant ainsi sur la période la principale source de recettes de fonctionnement. Indispensables à l'équilibre financier de la section de fonctionnement, elles proviennent pour plus de la moitié (56,1%) du versement des dotations non affectées de fonctionnement (DNAF) du Fonds intercommunal de péréquation (FIP), pour plus du tiers (39,6%) de la Dotation globale de fonctionnement (part forfaitaire et dotation d'aménagement des communes d'Outre-mer), ou encore d'autres concours financiers de l'Etat tels que le fonds national de péréquation des ressources communales et intercommunales (FPIC). D'autres, comme la dotation particulière élu local³³ (DPEL) et la dotation titres sécurisés³⁴ (DTS) sont, en volume financier, moins significatives. En 2019, tant les DNAF que la DGF sont en augmentation, chacune à hauteur de +2%.

Graphique 8 - Evolution des principales dotations de fonctionnement (en milliard de F CFP)



Une capacité d'épargne préservée

En 2019, l'épargne brute de l'ensemble des communes de Polynésie est portée à 3,4 milliards de F CFP. Une augmentation des dépenses réelles de fonctionnement un peu plus importante en 2019 que celle des recettes réelles de fonctionnement, engendre une légère baisse de l'épargne brute³⁵, équivalente en volume financier à 83 millions de F CFP. En conséquence, le taux d'épargne brute passe de 9,6% à 9,2%³⁶. Ce recul constaté en 2019, est majoritairement la résultante d'un recul de près de 200 millions de F CFP, par rapport à 2018, de l'épargne brute de treize communes de plus de 10 000 habitants ; et d'une augmentation de 175 millions de F CFP de l'épargne brute des communes dont la population est comprise entre 3 500 et 9 999

33 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 5 000 habitants.

34 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, quatorze communes en Polynésie sont équipées de telles installations. Les communes de Paëa et de Mahina sont les deux dernières communes à en être doté depuis le 1er janvier 2019.

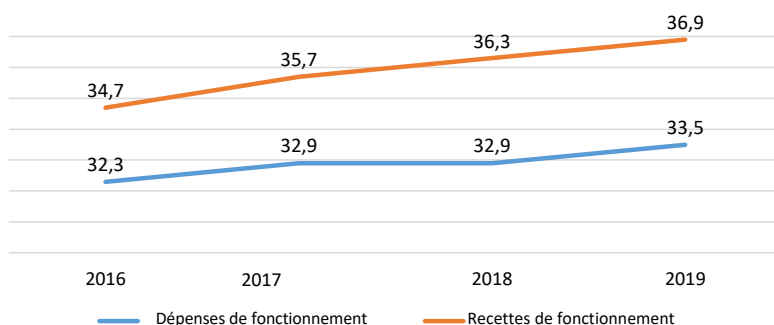
35 Enjeu central de la gestion budgétaire et financière d'une collectivité locale, l'épargne brute résulte de la différence entre les recettes et les dépenses relevant de la section de fonctionnement. Elle constitue sa capacité d'autofinancement lui permettant de rembourser le capital des emprunts souscrits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

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



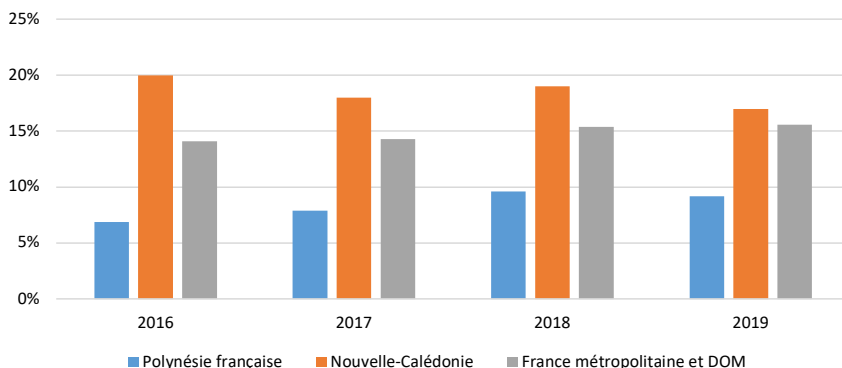
habitants³⁷. A périmètre quasi équivalent, les îles du Vent affichent quant à elles un recul de près de 224 millions de F CFP d'épargne brute par rapport à 2018, compensée par une augmentation de près de 204 millions de F CFP d'épargne brute des îles Sous-le-Vent.

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



A titre de comparaison, le taux d'épargne brute de l'ensemble des communes de Nouvelle-Calédonie est de 17% (baisse de deux points par rapport à l'exercice 2018) et celui des communes de métropole et des départements d'Outre-mer est de 15,6%. Ainsi, la capacité d'endettement des communes de Polynésie est nettement plus limitée que celles de métropole ou de Nouvelle-Calédonie.

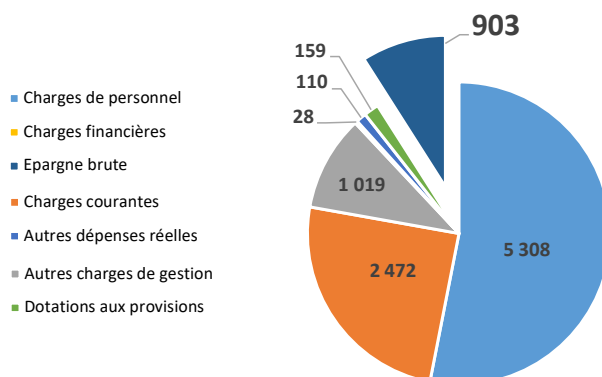
Graphique 10 - Evolution comparée du taux d'épargne brute



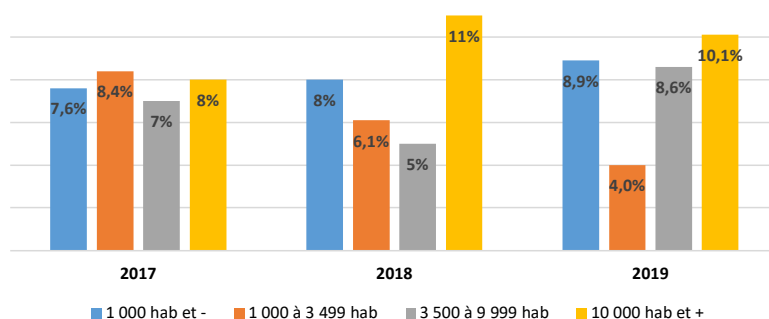
³⁷ La tendance est inverse par rapport à l'exercice 2018 où les communes de plus de 10 000 habitants avaient augmenté leur épargne brute de 796 millions de F CFP.

En guise de repère, sur 10 000 F CFP de recettes réelles de fonctionnement, les communes polynésiennes ont épargné 903 F CFP, soit un recul de 36 F CFP par rapport à l'épargne de 2018.

Graphique 11 - Répartition des dépenses et épargne pour 10 000 F CFP de recettes de fonctionnement



Graphique 12 - Evolution du taux d'épargne brute par strate de population (en %)



Pour l'ensemble des communes de Polynésie française, il apparaît que le remboursement en capital est en augmentation de 70 millions de F CFP par rapport à 2018. C'est le résultat d'apurement d'anciennes dettes ou de remboursement de crédits-relais contractés par certaines communes afin de surmonter des tensions de trésorerie. Toutefois, il ne s'explique pas par un recours à l'emprunt massif, le taux d'endettement de l'ensemble des communes de Polynésie française étant en baisse en 2019 et n'ayant pas dépassé les 16% au cours des quatre derniers exercices³⁸.

38 Voir graphique 29 « Evolution du taux d'endettement et du niveau de dette par habitant », p 35.



D'inégales capacités à investir

Ce dernier graphique illustre les disparités entre les différents types de communes. 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 semble pertinent de compléter ce constat par les quelques données suivantes :

- En 2019, l'épargne nette des communes de plus de 10 000 habitants s'élève à 1,984 milliard de F CFP, soit 77,5%³⁹ de l'épargne nette globale⁴⁰ pour l'ensemble des communes de Polynésie française, qui s'établit à 2,560 milliards de F CFP ;
- En 2019, l'épargne nette des communes des îles du Vent s'élève à 1,881 milliard de F CFP, soit 73,5%⁴¹ de l'épargne nette globale pour l'ensemble des communes de Polynésie française ;
- Malgré ces niveau d'épargne, en 2019, le taux d'endettement des communes des îles du Vent est de 14%, ce qui les place à nouveau en troisième position derrière les Australes et les îles Sous-le-Vent⁴².



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 à l'exception des services publics industriels et commerciaux, de créer un budget annexe. Un budget annexe respecte les mêmes obligations de comptabilité publique que le budget principal⁴³. A l'échelle de l'ensemble des communes de Polynésie française, on dénombre 24 comptes administratifs de budgets annexes en 2016, 101 en 2017, 102 en 2018 ainsi qu'en 2019.

39 Contre 84,5% en 2018.

40 L'épargne nette est l'épargne brute à laquelle on soustrait le remboursement en capital d'éventuels emprunts. Elle constitue la capacité d'autofinancement des communes, communément appelée la CAF.

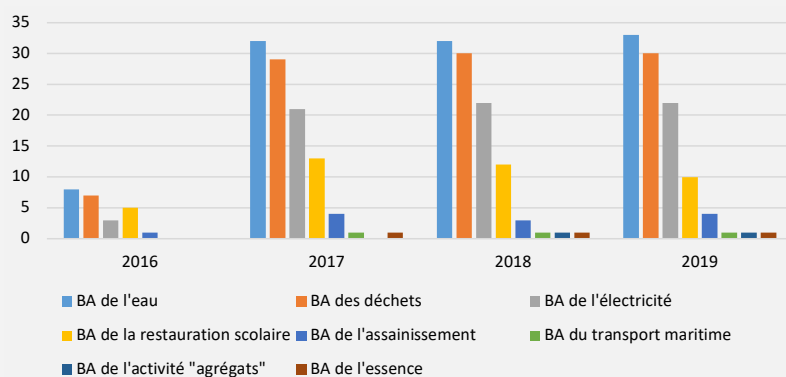
41 Contre 81,9% en 2018.

42 Voir graphique 28 « Taux d'endettement par archipel », p 34.

43 Les budgets annexes font l'objet d'un encadré spécifique dans l'observatoire des communes de Polynésie française, édition 2020. Voir également la publication *Budget annexe de la restauration scolaire du 1^{er} degré*, fruit d'un travail collaboratif entre le SPCPF et l'AFD effectué en 2018.

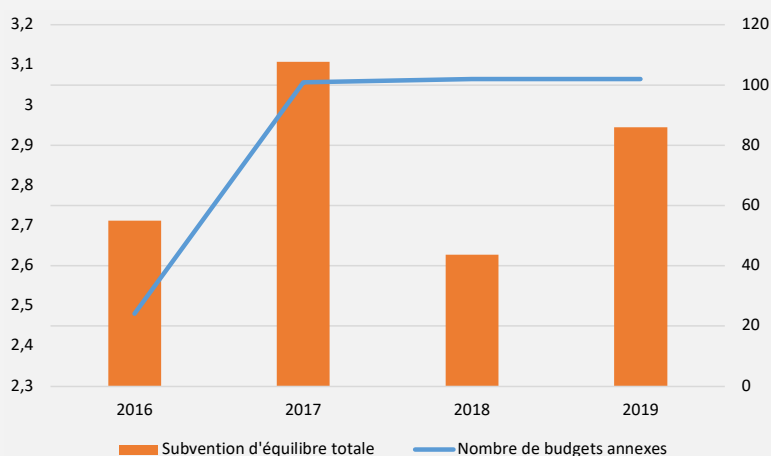


Graphique 13 - Evolution du nombre de budgets annexes



Les dispositions du CGCT prévoient l'obligation d'équilibre budgétaire. Une dégradation de la situation des budgets annexes entraîne, en 2019, une hausse de la subvention d'équilibre qui atteint au global plus de 2,9 milliards de F CFP, soit 10% des charges totales de fonctionnement des budgets principaux à l'échelle de l'ensemble des communes de Polynésie française⁴⁴. Le graphique ci-dessous révèle que la variation de la subvention d'équilibre est décorrélée du nombre de budgets annexes. Le montant varie chaque année en fonction du besoin de financement des budgets annexes.

Graphique 14 - Evolution de la subvention d'équilibre totale versée par les budgets principaux (ordonnée de gauche en millions de F CFP) en fonction du nombre de budgets annexes (ordonnée de droite)



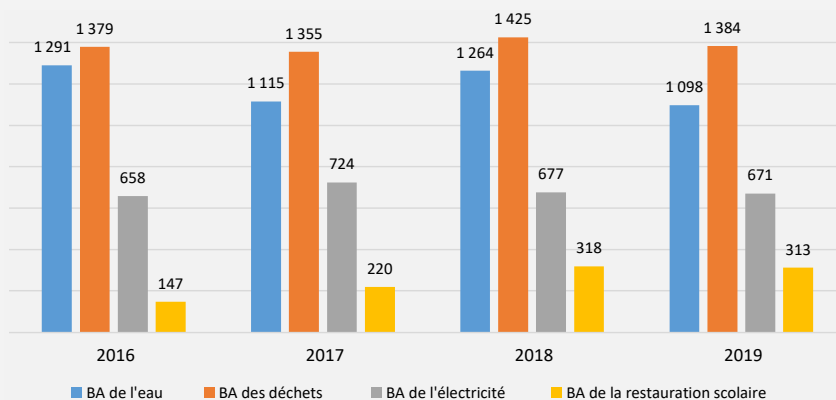
44 La moyenne sur la période 2016-2019 est de 9,5% des dépenses totales de fonctionnement des budgets principaux des 48 communes de Polynésie française.



En 2018 et à l'échelle de l'ensemble des communes, les budgets principaux avaient significativement diminué leur contribution aux budgets annexes par le biais des subventions d'équilibre (-15%), résultat d'une meilleure perception des recettes tarifaires liées au service d'eau potable (+13%) au service du traitement des déchets (+5%) et de la restauration scolaire (+14%).

En 2019, la tendance à la hausse des recettes enregistrée en 2018 ne se confirme pas et les redevances liées au service des déchets accusent une baisse (-2%), ainsi que celles du service de l'eau (-12%) et de la restauration scolaire (-4%). Seules les redevances sur l'électricité stagnent par rapport à l'année précédente.

Graphique 15 - Evolution des redevances des différents budgets annexes (en millions de FCFP)

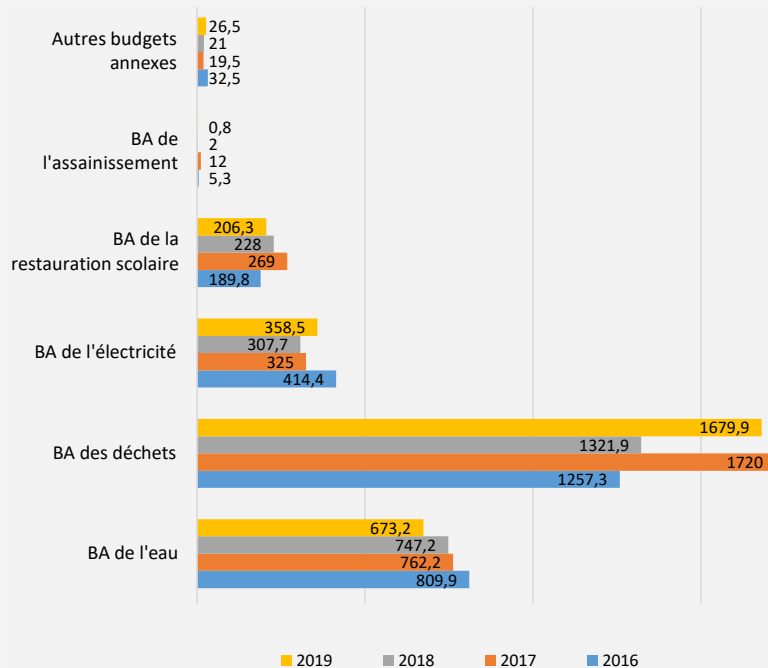


Une moindre perception de l'ensemble des redevances a automatiquement engendré une augmentation de la subvention d'équilibre globale qui connaît une hausse de 12% en 2019. En détail :

- 3,108 millions de FCFP en 2017 ;
- 2,628 millions de FCFP en 2018 ;
- 2,945 millions de FCFP en 2019.



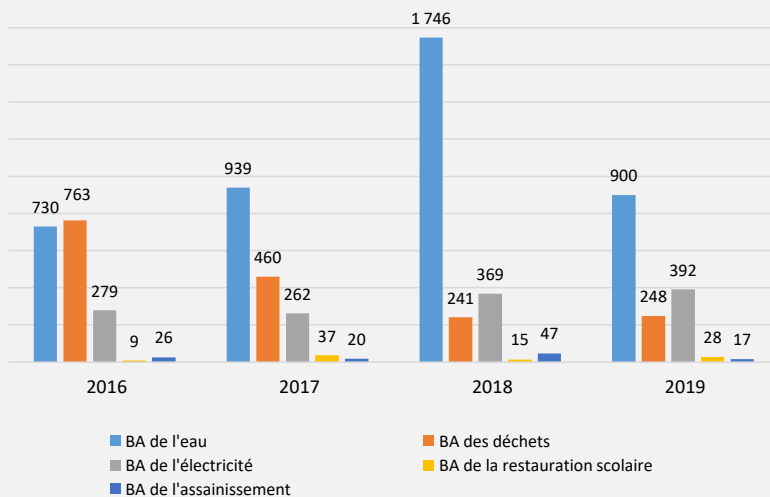
Graphique 16 - Subventions d'équilibre versées par les budgets principaux aux différents budgets annexes (en millions de F CFP)



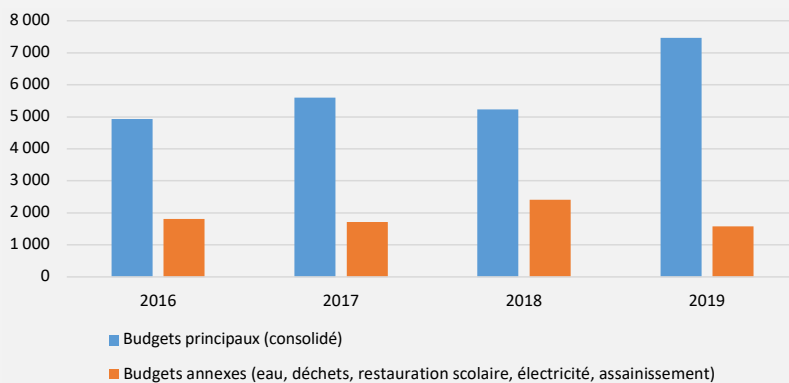
Les dépenses d'équipement des budgets annexes sont majoritairement effectuées aux budgets annexes de l'eau, avec un pic d'investissement constaté en 2018. En 2019, les dépenses d'équipement effectuées aux budgets annexes représentent 17,5% de l'ensemble des dépenses d'équipement qui se chiffrent à 9,8 milliards de F CFP. Les dépenses d'équipement de l'exercice ont donc majoritairement été effectuées aux budgets principaux.



Graphique 17 - Evolution des dépenses d'équipement des différents budgets annexes (en millions de F CFP)



Graphique 18 - Evolution des dépenses d'équipement des budgets principaux et des budgets annexes (en millions de F CFP)



Les évolutions des dépenses d'équipement, tant des budgets principaux que des budgets annexes, sont très irrégulières et ne suivent pas les mêmes tendances. Par ailleurs, l'exercice 2019 est celui où les budgets annexes ont le moins contribué aux dépenses d'équipement globales.

Tableau 1 – Contribution des budgets annexes proportionnellement aux dépenses d'équipement globales (budgets principaux et budgets annexes)

2016	2017	2018	2019
27%	23,5%	31,6%	17,5%





Section d'investissement : une consolidation de la trajectoire

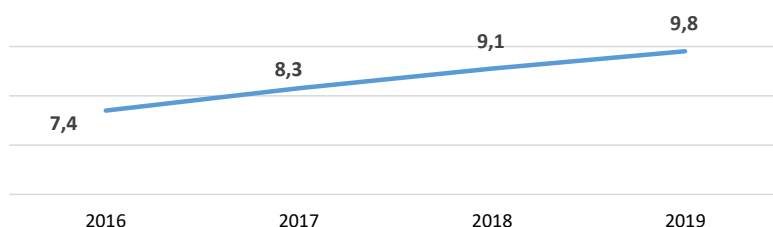
Des dépenses d'investissement en progression constante

« L'investissement des communes et de leurs groupements suit habituellement un cycle qui est influencé par les échéances électorales. Ceci s'explique par la mise en place des nouvelles équipes et le temps nécessaire pour la définition de nouveaux projets ; les projets arrivent ensuite à maturité et les programmes d'investissements doivent être achevés en fin de mandat afin de défendre le bilan en vue des élections à venir.

(...) L'année de l'élection qui achève le cycle électoral est habituellement celle où le cycle se retourne et où la progression des dépenses faiblit ou même s'inverse. L'arrêt de l'activité ordonné à la suite de la pandémie liée au coronavirus va accentuer un mouvement probable de baisse de l'investissement en 2020, que l'on aurait probablement observé même sans cela à ce stade du cycle électoral. »⁴⁵

En phase avec la dynamique habituelle du cycle de la mandature, l'investissement global⁴⁶ poursuit sa croissance (+7%) en 2019 ; celle-ci reste toutefois plus contenue que lors des trois exercices précédents. Elle atteint 9,8 milliards de F CFP, avec une croissance moyenne sur la période 2016-2019 de +10%.

Graphique 19 - Evolution des dépenses d'investissement globales, hors remboursement d'emprunt, (en milliard de F CFP)



En 2019, les dépenses d'équipement ont très largement été portées par les budgets principaux par rapport aux budgets annexes. Leur contribution à l'effort d'équipement s'évalue à 82,5% en 2019. Ces dépenses d'équipement effectuées aux budgets principaux enregistrent une forte hausse de +43% et atteignent presque 7,5 milliards de F CFP en 2019. Cette tendance est comparable aux données métropolitaines. En effet, on peut très largement attribuer la croissance des dépenses d'équipement (+14,1%) aux budgets principaux des communes métropolitaines.

⁴⁵ Rapport de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales, p 27 et 28.

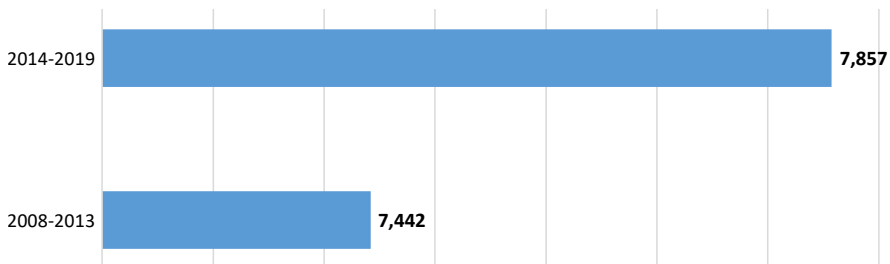
⁴⁶ Les dépenses d'investissement (hors remboursement d'emprunt) renvoient aux dépenses d'équipement, aux autres dépenses (immobilisations incorporelles et corporelles) et aux travaux en régie que nous retrairons ici des charges de fonctionnement et valorisons en dépenses d'investissement.



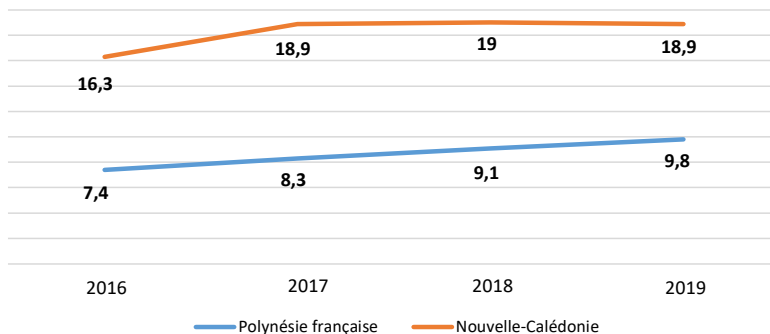
En 2019, l'investissement communal représente 23,4%⁴⁷ de l'investissement global des collectivités en Polynésie française⁴⁸. L'investissement de la collectivité de Polynésie française se chiffre quant à lui à hauteur de 29,8 milliards de F CFP.

Par ailleurs, à l'échelle de l'ensemble des communes, ces dépenses d'investissement sont légèrement plus conséquentes que lors de la précédente mandature. Le montant moyen annuellement dépensé sur les six années est désormais plus élevé que celui de la mandature précédente.

Graphique 20 - Evolution des dépenses d'investissement : montant annuel moyen des dépenses (hors remboursement en capital) en millions de F CFP



Graphique 21 - Evolution comparée des dépenses d'investissement, hors remboursement des emprunts (en milliards de F CFP)



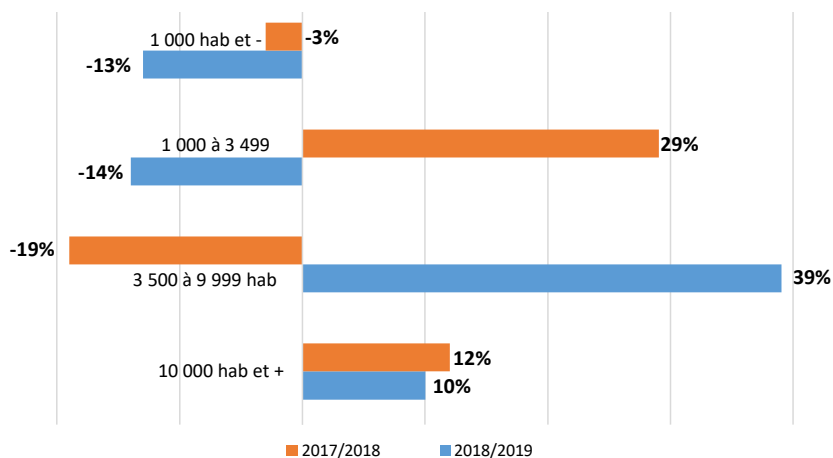
En 2019, les communes de plus de 10 000 habitants contribuent toujours significativement à la croissance de l'investissement sur le territoire (leurs investissements sont en progression de +10%, contre +12% en 2018). Les communes de 3 500 à 9 999 habitants qui avaient affiché un net recul en 2018 (-19%), observent en 2019, une tendance inverse et leurs dépenses d'investissement bondissent de +39%.

47 Contre près de 27% en 2018.

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

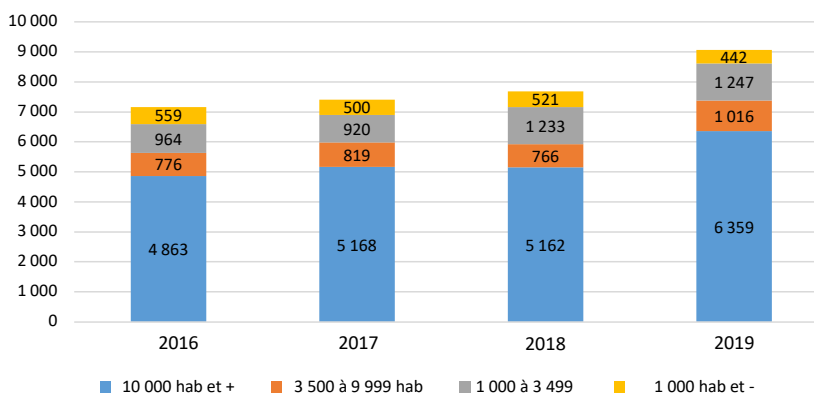


Graphique 22 - Evolution du taux de croissance des dépenses d'investissement des communes, hors remboursement des emprunts (en%)



Le niveau de dépenses d'investissement par habitant est en augmentation pour les plus grandes communes; 31 195 F CFP par habitant pour celles de plus de 10 000 habitants et 37 039 F CFP par habitant pour les communes de 3 500 à 9 999 habitants. Toutefois, elles conservent un niveau de dépenses structurellement plus bas que les plus petites communes⁴⁹. Bien qu'en baisse par rapport à 2018 du fait d'un recul de l'investissement, les dépenses par habitant sont de 60 889 F CFP pour les communes dont la population est comprise entre 1 000 et 3 499 habitants, et 70 604 F CFP pour les communes de moins de 1 000 habitants.

Graphique 23 - Dépenses d'équipement des communes de Polynésie française par strate et en millions de F CFP

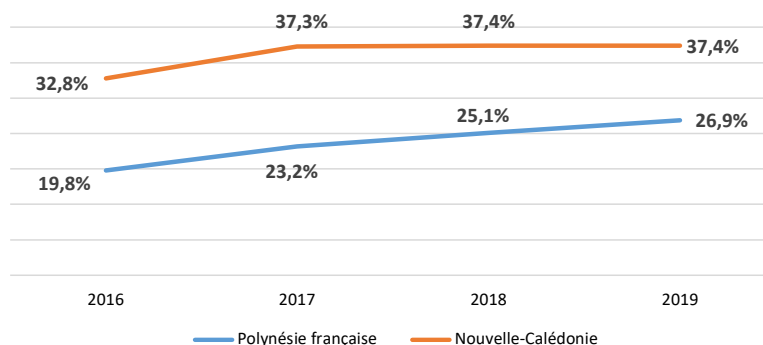


⁴⁹ Les plus grandes communes peuvent plus aisément réaliser des économies d'échelle en faisant profiter un plus grand nombre d'une même infrastructure. La mutualisation de certains services participe également à cette optimisation des coûts, à l'image du service de collecte et de traitement des déchets.



Si l'effort d'investissement⁵⁰ est en progression et s'établit à près de 27%, cela reste inférieur à celui des communes calédoniennes (37,4%). Toutefois, ce constat est à nuancer car la répartition des compétences communales prévue dans chacune des lois organiques diffère. Par ailleurs, en 2019 en Nouvelle-Calédonie, et pour la troisième année consécutive, ce taux enregistre une stagnation alors que la dynamique d'investissement se poursuit en Polynésie.

Graphique 24 - Evolution de l'effort d'équipement en %



Les restes à réaliser

Le niveau des restes à réaliser constitue un indicateur de la politique d'investissement volontariste des communes.

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 est intégré dans 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.

L'année 2019 a été marquée par une légère diminution des restes à réaliser en dépenses d'investissement qui sont passés de 14,2 milliards de F CFP en 2018 à 13,8 milliards de F CFP. Cette tendance positive est un indicateur de la mise en œuvre concrète des projets qui est en cohérence avec le cycle d'investissement d'une fin de mandature. Du côté des restes à réaliser en recettes d'investissement, ils sont également en légère diminution passant de 10,3 milliards de F CFP à 10 milliards de F CFP.

50 Ce ratio rapporte les dépenses d'investissement (hors remboursement de l'emprunt) aux recettes réelles de fonctionnement.



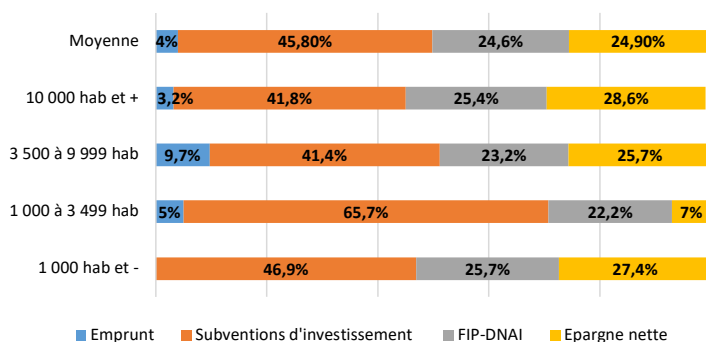
Une difficile diversification des modes de financement ?

Sur la période 2016-2019, les recettes d'investissement ont augmenté de +3%. En 2019, elles enregistrent une diminution de -4% et atteignent 7,7 milliards de F CFP, hors capacité d'autofinancement de l'investissement.

Sur l'exercice, les communes ont réussi à dégager un excédent de leur section d'investissement⁵¹ de 480 millions de F CFP, venu directement abonder le fonds de roulement global.

Le taux de dépendance aux subventions⁵² est élevé au cours de l'exercice considéré (70%) et en constante progression sur la période rétrospective considérée (53,9% en 2014, 61,7% en 2017 et 61,9% en 2018).

Graphique 25 - Répartition des principales ressources d'investissement par strate de population en 2019



Dans le détail, les subventions (4,7 milliards de F CFP hors DNAI) financent à nouveau presque la moitié des dépenses d'investissement, un niveau élevé en comparaison avec les communes calédoniennes (33% en 2019). Par ailleurs et depuis deux exercices, les communes de Nouvelle-Calédonie affichent un montant global de subventions quasi équivalent à celui de l'emprunt.

Largement subventionnées, 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 2015-2020, 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 éligibles⁵³. En conséquence, les programmes d'investissement ne sont pas toujours ajustés en fonction des priorités communales. Cette situation génère alors

⁵¹ L'épargne nette, soit la capacité d'autofinancement dégagée, additionnée aux recettes d'investissement et auxquelles on soustrait les dépenses d'investissement.

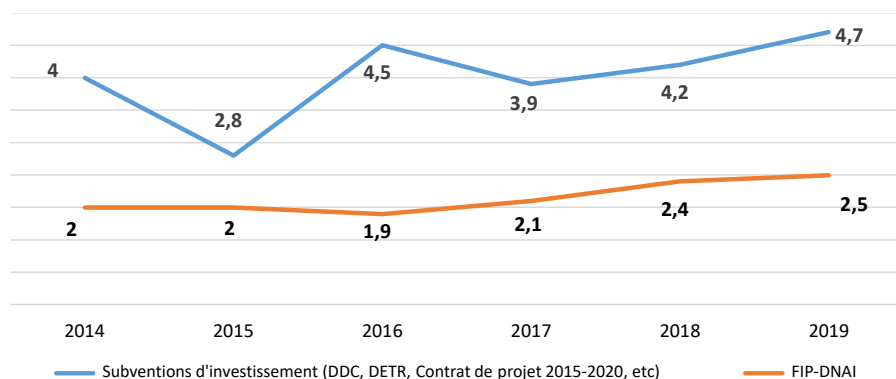
⁵² La dotation non affectée d'investissement (DNAI) faisant partie des subventions.

⁵³ Par exemple, pour les opérations de constructions scolaires relevant de la compétence du secteur communal, le taux directeur de financement du FIP est de 95%.



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 26 - Evolution des subventions d'investissement (en milliards de F CFP)

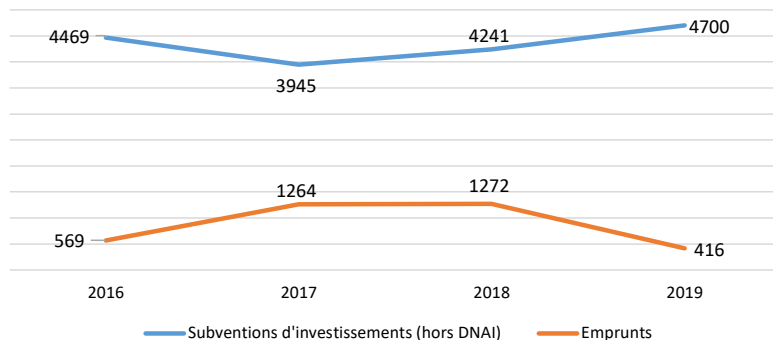


L'épargne nette, soit la capacité d'autofinancement des communes, baisse de -6% en 2019 et atteint 2,6 milliards de F CFP. Elle est, en volume, quasiment équivalente à la DNAI du FIP qui elle, est en croissance continue sur la période 2016-2019 et enregistre une augmentation de près de 5% par rapport à 2018. Par définition non affectée, les communes peuvent l'utiliser pour financer tout type de dépenses 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.

Le recours à l'emprunt, en revanche, accuse une forte baisse en 2019. Si la ressource bancaire avait timidement pris de l'ampleur au fil des derniers exercices, comme l'illustrent les 17% d'augmentation sur la période 2015-2018, elle chute drastiquement en 2019, abaissant le montant total des nouveaux emprunts de près de 1,3 milliard de F CFP en 2018 à 416 millions de F CFP en 2019.



Graphique 27 - Evolution comparée des subventions d'investissement et du recours à l'emprunt (en millions de F CFP)

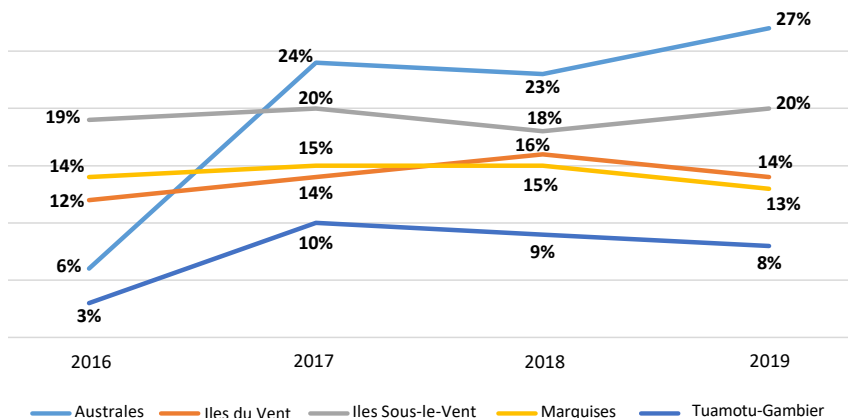


Les communes polynésiennes ayant globalement conservé en 2019 leurs capacités d'autofinancement et consolidé leurs marges de manœuvre, elles disposent, pour une grande majorité d'entre elles, de capacités d'emprunt conséquentes, aujourd'hui largement sous-exploitées.

Des capacités d'emprunt sous exploitées

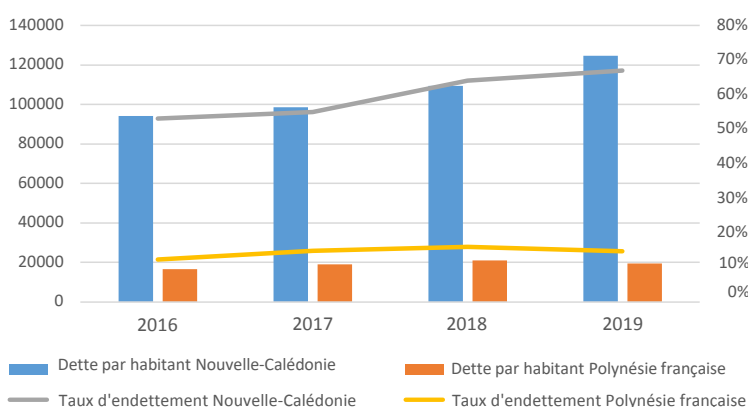
Le taux d'endettement de l'ensemble des communes polynésiennes perd plus d'un point, passant de 15,9% en 2018 à 14,6% en 2019.

Graphique 28 -Taux d'endettement par archipel



Les disparités d'endettement subsistent entre les archipels. Comme en 2017 et en 2018, le taux d'endettement de l'archipel des Australes demeure le plus élevé et 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 — car moins subventionnées — s'élève à 67% en 2019. Si l'on compare avec les communes de métropole, l'écart est encore plus important car le taux d'endettement est de 78% en 2019. Il peut être rappelé que l'emprunt constitue, pour les collectivités territoriales, une recette d'investissement qu'elles sont libres de mobiliser *ad hoc*, de façon souple et lissée suivant les besoins de leurs plans de financement. Par ailleurs, les conditions sont souvent très préférentielles lorsque ces emprunts proviennent de bailleurs publics tels que l'AFD. Il s'agit donc d'une diversification des sources de financement, notamment pour la réalisation d'investissements non éligibles aux subventions ou en complément des subventions.

Graphique 29 - Evolution du taux d'endettement (en%) et du niveau de dette par habitant (en F CFP)



En 2019, 67,9% de l'encours de dette des communes est détenu auprès de l'Agence française de développement (AFD), une part qui a plus que doublé depuis 2012 (32,4% de l'encours en 2012). L'étude de la solvabilité vise à déterminer la capacité d'une collectivité à faire face à ses échéances, notamment en calculant le nombre d'années nécessaires au remboursement de sa dette grâce à l'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 sur toute la période considérée, très en deçà du seuil d'alerte communément fixé autour de 10 ans⁵⁴. Les communes de plus de 10 000 habitants ainsi que celles de moins de 1 000 habitants sont détentrices du ratio le plus bas, soit 1,4 an. Les communes polynésiennes possèdent ainsi une

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



réelle capacité d'emprunt, toutefois limitée par le niveau de leur capacité d'autofinancement⁵⁵, en légère baisse en 2019⁵⁶.

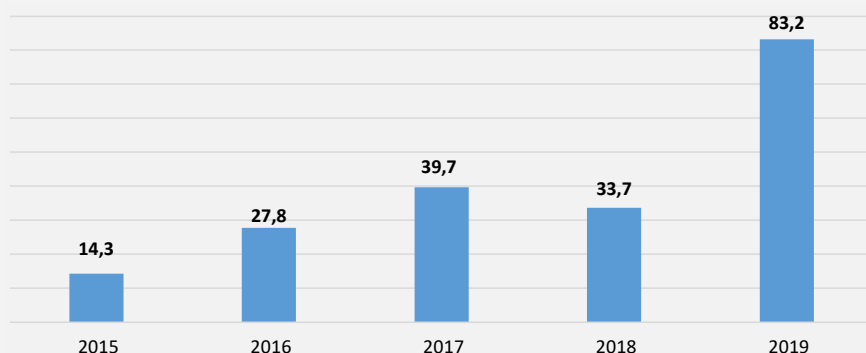


Emprunts AFD contribuant à l'amélioration des services publics environnementaux polynésiens

De 2015 à 2019, 31 emprunts ont été contractés auprès de l'AFD pour spécifiquement contribuer à l'amélioration des services publics environnementaux sur un total de 54 emprunts :

- 22 opérations ont été réalisées par les communes de Tahiti ;
- 23 sont en faveur de l'amélioration du service de l'eau ;
- 8 sont en faveur de l'amélioration du service des déchets ;
- Aucun emprunt pour une opération d'assainissement n'a été contracté.

Graphique 30 - Montant moyen annuel (en millions de FCFP) des emprunts auprès de l'AFD et contribuant à l'amélioration d'un service public environnemental



En complément de son offre de prêts, l'AFD dispose de ressources en subvention *via* le Fonds Outre-mer 5.0 mis à disposition par le ministère des Outre-mer. Ce fonds vise à financer des missions d'assurances techniques et des études en vue de la réalisation de projets structurants s'inscrivant dans la Trajectoire Outre-mer 5.0 du Ministère. Cette trajectoire se décline en 5 objectifs : « 0 déchet », « 0 polluant », « 0 exclusion », « 0 vulnérabilité », « 0 carbone ».

⁵⁵ Pour mémoire, le taux d'épargne brute s'élève à 9,2%, soit un ratio relativement faible.

⁵⁶ En effet, l'exercice 2019 affiche diminution de l'épargne brute correspondante à 83,3 millions de FCFP à laquelle se rajoute une augmentation du remboursement en capital de 70,3 millions de FCFP par rapport à 2018.

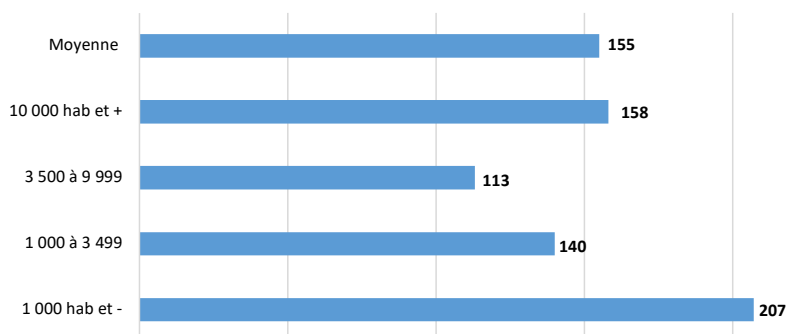


Un fonds de roulement abondant

Au 31 décembre 2019, les communes disposent de près de 16,8 milliards de F CFP de trésorerie⁵⁷ disponible dans leur compte au Trésor, soit près d'1,2 milliard de plus qu'en 2018. Cette différence est quasi exclusivement le fait des communes dont la population est supérieure à 10 000 habitants (+ 1,1 milliard de plus qu'en 2018).

Le fonds de roulement⁵⁸ augmente de 480 millions de FCFP en 2019. Cette croissance est toutefois moindre que celle observée en 2018 (+ 1,6 milliard de FCFP). Il atteint ainsi 18,3 milliards de FCFP, résultat d'un volume de recettes d'investissement plus important (autofinancement compris) par rapport aux dépenses de la même section.

Graphique 31 - Fonds de roulement par strate de population en 2019 (en jours de dépenses budgétaires)



Relativement aux dépenses budgétaires⁵⁹, le fonds de roulement moyen 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. Néanmoins, cette situation globale n'est pas applicable à l'ensemble des communes polynésiennes étant donné les fortes tensions de fonds de roulement constatées pour certaines d'entre elles : si 42 communes ont un fonds de roulement supérieur à 60 jours, reflétant une situation saine, pour 6 d'entre elles, ce ratio est compris entre 0 et 60 jours.

57 La trésorerie comprend le solde du compte au Trésor, mais également les autres disponibilités à court terme comme les valeurs mobilières de placement.

58 Le fonds de roulement c'est la différence entre les financements disponibles à plus d'un an (les dotations et réserves, les subventions, les emprunts) et les immobilisations (les investissements réalisés et en cours de réalisation). Cette différence correspond, en comptabilité budgétaire, à la somme des excédents définitifs que la commune a dégagés au cours du temps. Le fonds de roulement permet de couvrir le décalage entre encaissement de recettes et paiement de dépenses. Le besoin en fonds de roulement traduit alors le décalage entre perception de recettes et paiement de dépenses.

59 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.



L'existence donc de tensions de trésorerie infra-annuelles et de difficultés structurelles de certaines 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'établit 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, le recouvrement des redevances dues par les usagers des services publics demeure encore faible, venant peser sur la trésorerie disponible.



AVEC LA CRISE, QUELS ENJEUX POUR LA SECTION DE FONCTIONNEMENT DES BUDGETS COMMUNAUX ?

Dans le contexte de crise liée à la pandémie de Covid-19, les communes de Polynésie française ont manifesté leurs inquiétudes tout au long de l'année, vis-à-vis du niveau de dotations qui leur serait alloué par l'Etat et le Pays en 2020 puis sur les exercices suivants. Plus largement, c'est une préoccupation générale sur l'ensemble de la section de fonctionnement et ses grands équilibres qui a occupé les esprits, les débats et les choix politiques.

Quel impact de la crise sur les collectivités à l'échelle nationale ?

Dans le deuxième volet de son rapport sur les finances publiques locales présenté en décembre 2020, la Cour des comptes estime que cet impact devrait être « d'une ampleur globale *a priori* modérée ». Pour l'exercice 2020, la situation financière du bloc communal dans son ensemble ne sera pas altérée outre mesure car celle-ci reposait sur des fondamentaux solides en termes d'épargne.

Dans une perspective similaire, dans sa publication des comptes d'exécution des collectivités locales pour 2020, la Direction générale des finances publiques (DGFIP) estime que « les finances des collectivités locales se montrent résilientes à la crise »⁶⁰ avec un impact ramené à -3,8 milliards d'euros par rapport à 2019. Cela représente une baisse de 1% des recettes réelles de fonctionnement et une augmentation équivalente de 1% des dépenses réelles de fonctionnement constatées sur les budgets principaux de l'ensemble des collectivités. Au total, la capacité d'autofinancement, soit la part des recettes de fonctionnement vouée à financer l'investissement, enregistrerait un recul limité revenant ainsi à son niveau de 2018.

Toutefois, certaines collectivités seront plus impactées que d'autres compte tenu de leur taille, de leurs particularités et de leur tissu économique. En effet, du fait de la structure de leurs recettes, les communes touristiques ou ultra marines seront naturellement davantage fragilisées par l'effondrement de taxes spécifiques comme la taxe de séjour⁶¹.

60 Jean-René Cazeneuve, le président de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation de l'Assemblée nationale, suite à la réactualisation de son rapport sur les pertes financières des collectivités en février 2021 <https://www.lagazettedescommunes.com/724468/le-covid-19-aurait-coute-38-milliards-deuros-aux-collectivites-en-2020/>.

61 Les communes touristiques ou les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à vocation touristique peuvent appliquer une taxe de séjour au réel (due par les résidents occasionnels) ou au forfait (due par les logeurs ou hôteliers qui la font payer à leur client). Les critères de la taxe sont fixés par une délibération du conseil municipal ou de l'organe délibérant de l'EPCI.



Quel impact de la crise sur les dépenses de fonctionnement à l'échelle locale ?

La crise a mobilisé les communes qui ont renforcé leur proximité avec leurs administrés. L'impact budgétaire en dépenses de fonctionnement est principalement répercuté au chapitre des charges courantes pour l'achat d'équipements pour les équipes communales : masques, gels, achats de tissus et de vêtements adaptés, équipement des services de sécurité civile, achats de matériel tels que des ordinateurs pour le télétravail. Diverses mesures de compensation pour les communes ont été prises :

PREMIÈRE APPLICATION DE L'ARTICLE 43-II DE LA LOI ORGANIQUE

En août 2020, une loi du Pays a permis de fixer le cadre réglementaire au remboursement rétroactif par le Pays de certaines aides sociales engagées par les communes et établissements publics de coopération intercommunale pour venir en aide aux administrés les plus vulnérables durant la période de confinement entre le 21 mars et le 21 mai 2020. Dans ce cadre, la participation financière de la Polynésie française a été fixée à 40% des dépenses éligibles énumérées ci-dessous, et plafonnée à 10 millions de FCFP par commune.

- Aides alimentaires de toutes natures et sous toutes formes ;
- Equipements de protection individuelle, de produits sanitaires et d'hygiène corporelle ;
- Services d'accompagnement ou prestations effectuées pour garantir la continuité pédagogique au profit des élèves sans solution numérique adaptée (les frais étant notamment liés à l'impression et la distribution de livrets pédagogiques) ;
- Aides touchant à l'hébergement et à la surveillance des personnes sans domicile fixe.

DES DISPOSITIFS DE SOUTIEN POUR LES POPULATIONS LES PLUS VULNÉRABLES

Le syndicat mixte en charge du Contrat de ville de l'agglomération de Papeete a mis en œuvre, en lien avec l'Etat, des mesures de lutte contre la propagation du virus dans les quartiers prioritaires de neuf communes des îles du Vent⁶² et de soutien aux populations les plus fragilisées par la crise. Ces mesures sous forme de subventions déléguées aux communes ont permis :

- La distribution de plus de mille kits sanitaires, composés de produits d'hygiène ;
- La conduite d'actions de sensibilisation des habitants aux gestes barrières ;



- La distribution de plus de mille paniers ou bons alimentaires composés de produits frais et locaux ;
- De lutter contre la fracture numérique rencontrée par les élèves des quartiers prioritaires durant le confinement grâce à une enveloppe complémentaire – issue des crédits nationaux de la politique de la ville – déléguée par l'Agence Nationale de la Cohésion des Territoires (ANCT). Cette dotation exceptionnelle était destinée à financer du matériel informatique, répondant aux besoins d'un accompagnement éducatif de proximité.

Ces initiatives, mises en œuvre par le Contrat de ville de l'agglomération de Papeete, ont représenté un soutien financier de l'ordre 62,6 millions de F CFP en faveur des populations les plus fragilisées, assuré à 90 % par l'État et l'ANCT⁶³.

Grâce à ces aides et aux mesures de soutien de la Collectivité de Polynésie française et de l'Etat dont ont bénéficié les communes, les premières tendances observées pour l'exercice 2020 révèlent une diminution des dépenses de fonctionnement. Au niveau des charges courantes, du fait du confinement et des diverses mesures de restriction qui ont suivi, les premières analyses des comptes 2020 disponibles font ressortir des dépenses en baisse par rapport à 2019 et en particulier : les dépenses de carburant, de restauration et d'alimentation ou encore de maintenance. Au poste des autres charges de gestion courantes, les frais de mission, de formation ou de colloque sont naturellement en baisse. Par ailleurs, de nombreux reports d'opérations de fonctionnement ont été constatés du fait d'un retard des projets⁶⁴. Enfin, de manière générale, on constate de nombreuses annulations de crédits sur les comptes administratifs par rapport à ce qui avait été budgétisé dans les budgets primitifs.

Quel impact de la crise sur les recettes de fonctionnement à l'échelle locale ?

Côté recettes, si le niveau des dotations et de participations a été maintenu tel qu'il avait été envisagé, les impôts et les taxes ont le plus directement été impactés par la crise : un moindre flux touristique a entraîné une baisse des ressources provenant de la taxe de séjour ; des difficultés pour certaines familles à honorer leur factures d'électricité ont dégradé la perception de la taxe sur l'électricité. Et du fait d'une activité professionnelle au ralenti, on observe une diminution des centimes additionnels communaux adossés à la contribution des patentes collectés au profit des communes du lieu d'exercice de l'activité non salariée.

Les impacts à moyen terme sont encore difficiles à estimer : par exemple, l'activité liée au tourisme va progressivement reprendre mais reste soumise aux aléas de la crise sanitaire exerçant ainsi une pression sur les communes touristiques, d'où la nécessité d'optimiser les dépenses de fonctionnement, les recettes de fonctionnement et de trouver des leviers.

63 Source : <http://www.polynesie-francaise.pref.gouv.fr/Actualites/Communiqués-de-presse/2020/Coronavirus-L-Etat-et-le-contrat-de-ville-de-l-agglomeration-de-Papeete-se-mobilisent-en-faveur-des-quartiers-prioritaires>

64 Par exemple, les opérations de fonctionnement mises en œuvre dans le cadre du Plan de rénovation urbain (PRU) et prises en charge par le Contrat de ville ont été reportées pour les communes concernées de l'agglomération de Papeete.





Dans le contexte de crise – de contraction des ressources et de risque d'augmentation des dépenses – optimiser les moyens disponibles s'avère essentiel. **Optimiser** n'est pas synonyme d'austérité, ni de réduction drastique des dépenses.

Optimiser, c'est avant tout réfléchir aux besoins, au projet politique et aux impacts attendus pour utiliser au mieux les ressources disponibles. C'est également maximiser les recettes pour augmenter ses moyens d'action.

Au final, dans le contexte de crise, optimiser ne signifie pas nécessairement ou pas seulement dépenser moins, mais dépenser mieux, considérant ainsi qu'**une dépense est une recette de demain** :

- dans une logique contra-cyclique de court terme ;
- ou dans une logique de résilience de long terme au service de création d'activité économique, d'emploi ou d'une plus grande efficacité des services publics.

Pour cela, la commune doit effectuer un diagnostic de l'existant, réinterroger ses pratiques puis se demander quels sont ses objectifs et ses priorités.

Quels leviers pour optimiser les dépenses ?

Au niveau des charges courantes

- Réduire les consommations électriques ou d'eau par la pose de compteurs permettant un meilleur suivi ;
- Etablir un inventaire des abonnements de téléphone pour évincer les abonnements sous-utilisés ;
- Réaliser une mise en concurrence élargie pour optimiser les achats ;
- Renégocier régulièrement les contrats de prestation.

Au niveau des dépenses de personnel

- Contrôler la masse salariale et rationaliser les effectifs en se demandant si chaque poste est nécessaire et à temps plein ;
- Former les agents à de nouvelles compétences nécessaires au développement de la commune ;
- De nombreuses économies peuvent être réalisées *via* l'adhésion à une intercommunalité notamment pour les fonctions supports (service des achats, service des marchés publics, service financier, service des ressources humaines, etc.).

LE DISPOSITIF DE CONSEILLER EN ÉNERGIE PARTAGÉ

Les communes polynésiennes exercent la compétence pour la fourniture d'électricité. Qu'elles gèrent le service en régie ou *via* une concession, la gestion de l'électricité constitue pour elles un sujet complexe d'autant qu'elles ont des moyens humains et financiers limités du fait de leur taille. Afin de les accompagner, l'Agence de



l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) met à disposition des communes un dispositif de conseiller en énergie partagé (CEP).

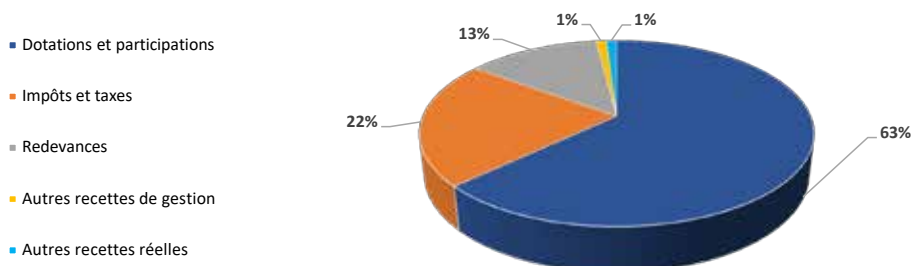
Déjà éprouvé à l'échelle de deux archipels polynésiens au sein des intercommunalités de la communauté de communes des îles Marquises (CODIM) et de la communauté de communes Hava'i aux îles Sous-le-Vent (CCH), ce dispositif va être déployé, avec un double appui financier de l'AFD et de l'ADEME, au syndicat d'électrification des communes du sud de Tahiti (SECOSUD) ainsi qu'au syndicat à vocation unique des Tuamotu Gambier (SIVMTG).

A l'échelle intercommunale, ce dispositif permet de mutualiser une expertise pour des communes qui ont des enjeux communs. Concrètement le CEP contribue à l'élaboration de stratégies de maîtrise de l'énergie et de plans pluriannuels d'actions en vue d'une gestion optimisée passant par une diminution i) des consommations, ii) des dépenses énergétiques et iii) des émissions de gaz à effet de serre. Il est également vecteur de sensibilisation et de formation des équipes communales et intercommunales et participe à animer une réflexion énergétique intercommunale globale sur le développement des énergies renouvelables.

Quels leviers pour optimiser les recettes ?

Les communes polynésiennes ont une autonomie financière très faible et leurs capacités d'action propre semblent parfois limitées.

Structure des recettes de fonctionnement des communes polynésiennes en 2019



Au niveau des redevances

- Etablir un recouvrement de qualité passe par une facturation au réel et l'émission rapide et régulière de factures ;
- La qualité de l'adressage doit être améliorée afin d'assurer une meilleure identification des administrés ;



- Optimiser la chaîne de recouvrement passe également par une étroite collaboration avec les services de la DFIP pour réduire les délais d'émissions des titres, et avoir des retours rapides d'informations sur le recouvrement ;
- Lever les freins au paiement des factures en offrant sur internet toutes les fonctionnalités nécessaires aux débiteurs peut aussi contribuer à améliorer la perception des redevances.

LE NUMÉRIQUE AU SERVICE DU RECOUVREMENT À FAA'A

Depuis juillet 2020, la commune de Faa'a propose à ses administrés de payer leurs redevances en ligne pour régler leurs factures d'eau, d'ordures ménagères et de panneaux publicitaires. Disponible 24h/24, sans coût d'affranchissement, ce service est gratuit et instantané. Il offre ainsi plus de souplesse puisque les administrés ne sont plus tenus de se déplacer afin d'honorer leurs factures.



Au niveau des autres postes de recettes

- Valoriser d'autres sources de recettes – les autres produits de gestion courante – provenant du patrimoine communal comme les revenus des immeubles *via* des locations ou des cessions, mais également provenant de la location d'engins communaux à des entreprises privées, voire de ressources plus spécifiques.

L'ACTIVITÉ DE CONCASSAGE DU BASALTE DE LA COMMUNE D'HIVA OA

L'essor de cette activité date du début des années 2000, à Atuona, dans une zone classée au Plan général d'aménagement comme une zone d'extraction de roche. La commune dispose d'un ensemble de concassage complet (primaire, secondaire et crible). La commune a établi un dossier de demande de financement à la DDC pour l'acquisition d'un nouveau concasseur primaire plus performant ayant pour objectif de multiplier la production d'agréats pour subvenir localement et sans concurrence



à l'échelle de l'archipel des Marquises, aux besoins des particuliers, des entreprises et des autres communes de l'archipel. A 4 500 FCFP/m³ pour un particulier et 6 000 FCFP/m³ pour les entreprises, cette activité a généré 15 millions de FCFP de ressources complémentaires pour la commune d'Hiva Oa en 2020. Il convient de noter qu'en 2007, année record de production, la commune a engrangé plus de 35 millions de recettes issues de cette activité de concassage.

Activité de concassage, Hiva Oa, décembre 2020.
©AFD



Au niveau des impôts et taxes

- Pour gagner en autonomie financière et renforcer la capacité à faire face à de nouvelles crises, disposer de ressources propres, dont la fiscalité locale, constitue un atout majeur qui permet de sécuriser des marges de manœuvre ;
- Les communes bénéficient actuellement de la taxe sur l'électricité, de la taxe de séjour, de la taxe locale sur les enseignes et publicités extérieures ainsi que des centimes additionnels sur l'imposition territoriale ;
- Des pistes de réflexions autour d'une autonomie fiscale locale plus forte peuvent être explorées contribuant au renforcement de l'autonomie fiscale des communes polynésiennes.

Le fonctionnement, brique essentielle de l'investissement

Dans l'optique d'optimiser le fonctionnement se dessine l'investissement et la perspective de dégager un autofinancement durable. Cet autofinancement résulte de l'excédent des recettes réelles de fonctionnement par rapport aux dépenses réelles de fonctionnement. Il constitue la





capacité d'autofinancement, communément appelée CAF, dégagée donc par une bonne gestion budgétaire et qui sert à :

- L'autofinancement des dépenses d'investissement ;
- Créer un effet de levier en mobilisant l'emprunt ;
- Rembourser l'annuité de la dette ;
- Eventuellement, alimenter le fonds de roulement. Toutefois, compte tenu des niveaux du fonds de roulement des communes de Polynésie, son objectif ne doit pas être recherché en priorité.

Avec les récentes élections municipales, les communes ont entamé un nouveau cycle d'investissement. Un an après le début de la crise, elles disposent désormais de plus de recul sur ses effets qui demeurent modérés à ce stade sur leurs budgets à travers la section de fonctionnement. De plus, elles disposent de marges d'optimisation de cette section qu'elles peuvent actionner rapidement.

Elles peuvent enfin activement « *participer au plan de relance*⁶⁵. Leur capacité d'autofinancement s'est un peu tassée mais c'est tout à fait à échelle humaine. Elles ont les moyens d'investir (...) et l'argent est disponible car les taux d'endettement et d'emprunt des collectivités sont très faibles »⁶⁶.

⁶⁵ Voir la fiche thématique de l'observatoire des communes de Polynésie française 2020, « l'investissement communal, moteur de la relance économique ».

⁶⁶ Jean-René Cazeneuve, le président de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation de l'Assemblée nationale, suite à la réactualisation de son rapport sur les pertes financières des collectivités en février 2021.



CONCLUSION

L'édition 2021 de l'*observatoire des communes de Polynésie française* porte sur l'analyse consolidée des comptes 2019. Comme depuis le début de la mandature 2014-2019, marquée par la fin d'une période d'instabilité politique et économique, l'exercice 2019 s'inscrit dans la lignée des précédents. Les grands équilibres sont préservés et la capacité d'autofinancement des investissements dégagée en fin de mandature est satisfaisante. Malgré ce constat, la timide trajectoire de diversification des modes de financement des investissements, amorcée ces dernières années, se rétracte, sans que ce phénomène ne soit lié à un ralentissement notable des investissements.

Après le deuxième tour des élections municipales en 2020, les conséquences de la crise ont été au cœur des préoccupations du monde communal. A court terme, excepté pour les communes touristiques immédiatement touchées, les impacts auront été davantage organisationnels que financiers. Toutefois, au regard des projections économiques, c'est probablement en 2022 et 2023 que les communes seront le plus impactées, en particulier par une diminution des ressources du FIP lequel est lié au niveau des recettes fiscales du Pays. Dans le même temps les communes sont appelées à contribuer à la relance économique du territoire, aux côtés du Pays, à travers la réalisation de programmes d'investissements publics ambitieux.

Face à ce double défi, les communes polynésiennes peuvent trouver des marges de manœuvre à travers une démarche d'optimisation de leur section de fonctionnement. Il s'agit, d'un côté, d'agir, au niveau de leurs recettes en améliorant leur recouvrement et en les diversifiant. D'un autre, il s'agit de repenser les dépenses, dans une optique d'amélioration des impacts et des résultats et non d'austérité. Cette démarche d'optimisation permettra en outre de dégager des marges d'autofinancement supplémentaires pour investir et mobiliser de l'emprunt.





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	3 657
	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

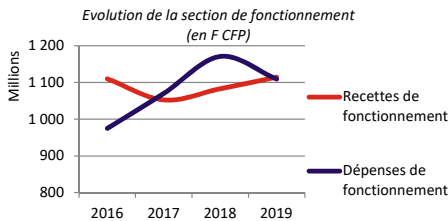


ANNEXE II

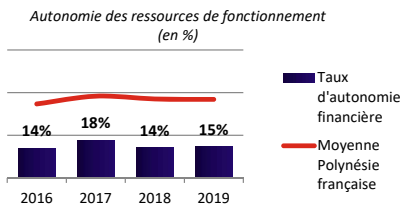
Fiches synthétiques d'analyse financière par archipel

Communes des îles Australes

Conséquence, depuis 2018, d'efforts de gestion des dépenses, corréls à une augmentation constante des recettes de fonctionnement, l'effet ciseau atteint en 2017 tend enfin à se résorber après deux exercices difficiles.

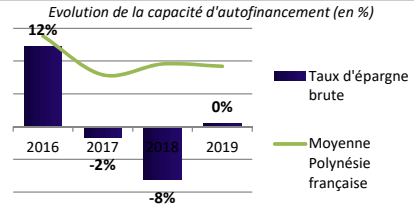


Le taux d'autonomie ne connaît pas d'évolution majeure, l'isolement rendant les communes de l'archipel des Australes fortement dépendantes des produits de transfert de l'Etat et du Pays pour leur section de fonctionnement, à l'instar de l'archipel des Tuamotu Gambier et de celui des Marquises. En 2019, les dotations représentent structurellement 85% des ressources des Australes et des Marquises et 86% des ressources des Tuamotu Gambier.

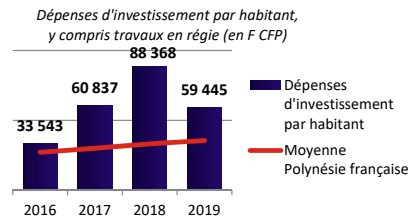


L'amélioration de l'évolution budgétaire a pour conséquence de générer une épargne brute positive pour la première fois depuis trois exercices. Les communes des Australes ont, dans l'ensemble, opéré les ajustements nécessaires pour renouer avec une trajectoire

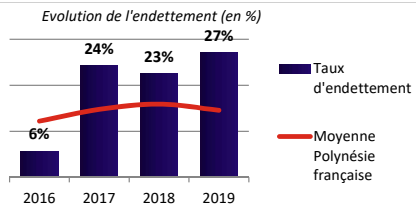
financière permettant de générer et de se doter d'une capacité d'autofinancement suffisante pour investir.



Après un pic constaté en 2018, les dépenses d'investissement des communes des Australes retrouvent le niveau de 2017. Elles sont, tout au long de la période analysée, supérieures à la moyenne polynésienne.



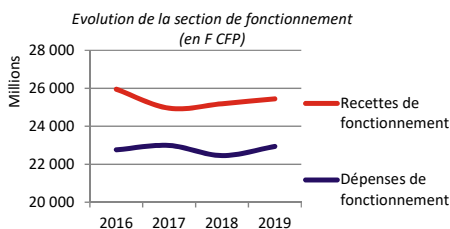
En 2016, les communes des Australes ont contracté leurs premiers prêts depuis l'extinction de l'encours en 2013. Du fait de leur faible surface financière, leur taux d'endettement est rapidement passé au-dessus de la moyenne polynésienne. Depuis, l'archipel affiche le plus fort d'endettement proportionnellement à ses capacités. En volume, il se place néanmoins loin derrière les communes de l'archipel de la Société et juste devant les archipels des Tuamotu Gambier et des Marquises.



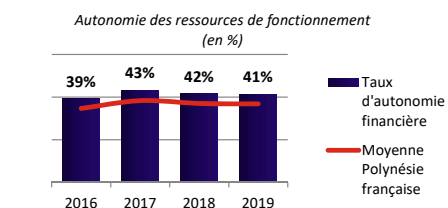


Communes des îles du Vent

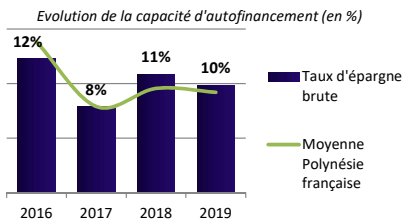
Les communes des îles du Vent affichent une trajectoire régulière dans le temps. Les dépenses sont toujours inférieures aux recettes bien que des variations existent entre les exercices. Ainsi l'épargne dégagée en 2017 était en nette diminution par rapport à l'exercice 2016 – qui constitue le meilleur résultat sur la période analysée. Après une embellie constatée en 2018, l'année 2019 enregistre une légère dégradation des marges de manœuvre.



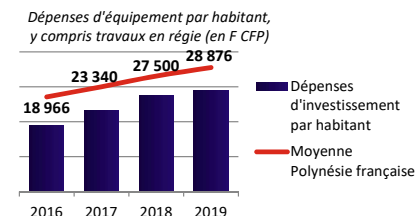
L'évolution du taux d'autonomie financière suit l'évolution de la moyenne polynésienne (37%). Toutefois supérieur à cette dernière, ce taux affiché par les îles du Vent est lié à un potentiel fiscal bien supérieur aux autres archipels.



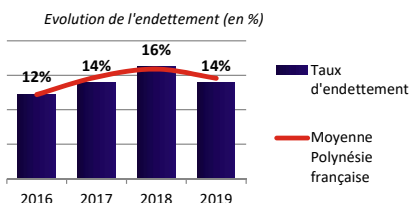
La capacité d'autofinancement suit l'évolution de la moyenne polynésienne. Au regard du poids des communes des îles du Vent par rapport aux autres communes polynésiennes, la moyenne est fortement influencée par l'évolution de leur capacité d'autofinancement.



La trajectoire de croissance des dépenses d'investissement se maintient sur le dernier exercice, à un rythme de croissance toutefois moins soutenu que lors des exercices précédents. Les dépenses d'investissement globales à l'échelle polynésienne sont portées à 60% par les communes des îles du Vent.

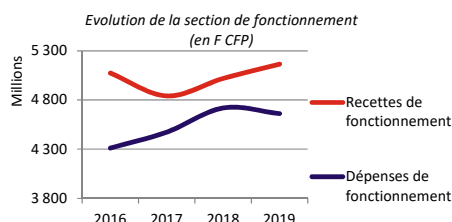


Le taux d'endettement des communes des îles du Vent qui avait régulièrement augmenté depuis 2016 sous l'effet de nouveaux emprunts, diminue en 2019 car le recours à l'emprunt a fortement chuté. Par ailleurs, si les emprunts contractés par les communes des îles du Vent représentaient 88% du montant total des emprunts en 2018, ce chiffre s'abaisse à 21% en 2019.

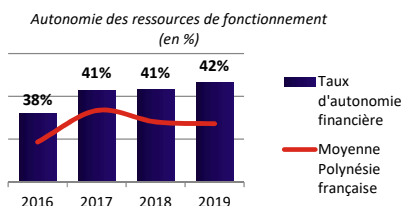


Communes des îles Sous-le-Vent

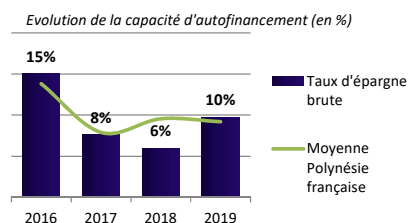
Sans retrouver l'amplitude acquise en 2016, l'exercice 2019 est un exercice satisfaisant pour l'ensemble des communes des îles Sous-le-Vent. Portée par une croissance de toutes leurs sources de recettes, la section de fonctionnement est en hausse, tandis que les charges sont contenues dans leur progression et affichent même une baisse en 2019.



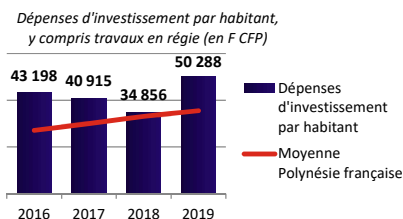
Le taux d'autonomie financière est équivalent à celui des îles du Vent. Les dotations représentent 58% de leurs ressources contre 59% pour les îles Sous-le-Vent. Par ailleurs, les recettes perçues au titre des redevances représentent 22% de leurs recettes globales et 14,5% au titre des impôts et taxes.



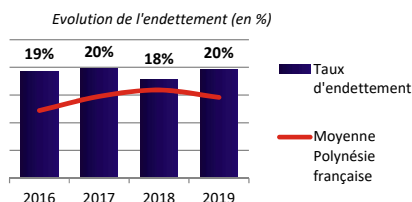
La capacité d'autofinancement qui était passée en dessous de la moyenne polynésienne en 2017 et 2018, s'améliore en 2019.



En 2019, les dépenses d'investissement dépassent le pic constaté en 2016 et atteignent un niveau jamais atteint sur les dix dernières années. Le ratio par habitant est donc largement supérieur à la moyenne polynésienne.



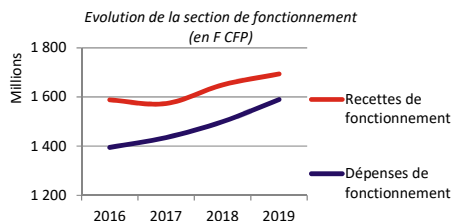
Les communes des îles Sous-le-Vent conservent une timide stratégie d'endettement au regard de leurs capacités financières. Leur taux d'endettement global est toutefois bien supérieur à la moyenne polynésienne (14,6%). A noter, ce taux ne prend pas en compte les emprunts contractés par la communauté de communes Hava'i.



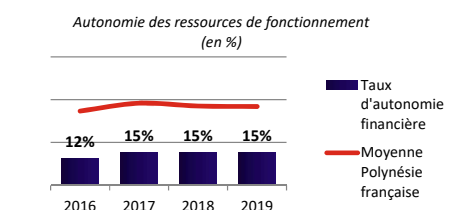


Communes des îles Marquises

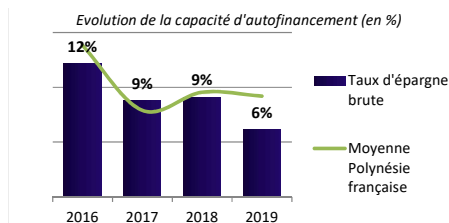
Sur la période, les recettes de fonctionnement augmentent de 2% tandis que les charges augmentent de 4%. Ces dernières ont d'ailleurs particulièrement augmenté au cours du dernier exercice. Bien qu'en baisse, le taux d'épargne demeure positif.



Le taux d'autonomie financière des communes marquisiennes, bien en dessous de la moyenne polynésienne (37%), n'affiche pas d'évolution en 2019. A l'instar des Tuamotu Gambier ou des Australes, 85% de leurs recettes proviennent des dotations de l'Etat et du Pays dont elles demeurent, par conséquent, très dépendantes.

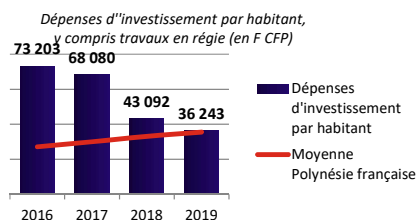


La capacité d'autofinancement des communes marquisiennes est de nouveau inférieure à la moyenne polynésienne.

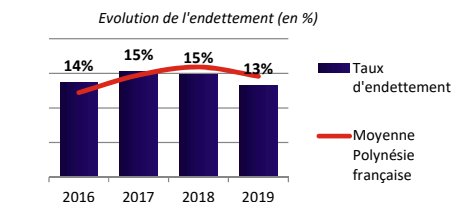


Après des résultats particulièrement élevés en 2016 et 2017, les deux exercices suivants marquent un essoufflement de l'effort

d'équipement marquisien dont les dépenses par habitant en 2019 se situent dans la moyenne polynésienne.

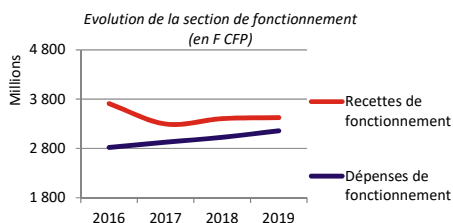


Le taux d'endettement des communes marquisiennes se situe légèrement en-deçà de la moyenne polynésienne (14,6%).

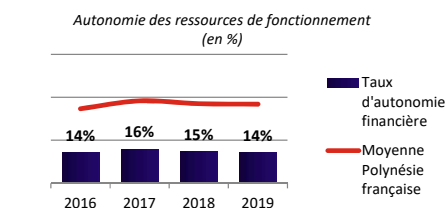


Communes des îles des Tuamotu Gambier

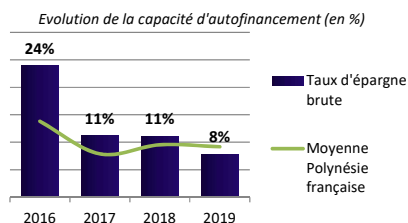
En 2019, les charges de fonctionnement continuent de croître plus fortement que les recettes. Les marges de manœuvre se réduisent faisant craindre un effet ciseau où le niveau de dépenses serait supérieur à celui des recettes. Aucune capacité d'autofinancement ne serait alors dégagée.



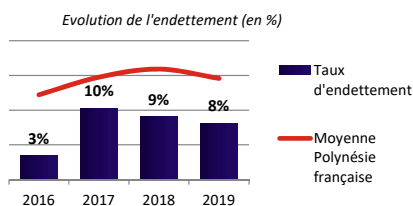
Le niveau d'autonomie est stable sur la période considérée et très en deçà de la moyenne polynésienne. C'est aux Tuamotu Gambier que le poids des dotations de l'Etat et du Pays est le plus élevé. Elles représentent 86% de leurs ressources de fonctionnement.



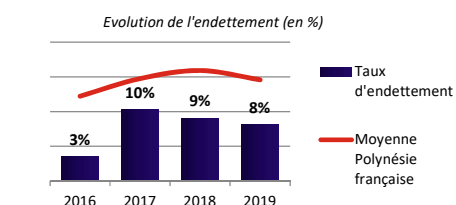
La capacité d'autofinancement est en diminution et passe pour la première fois depuis 2016, en dessous de la moyenne polynésienne.



Sur les trois derniers exercices, les dépenses d'équipement sont en augmentation constante. L'année 2019 témoigne d'un réel effort d'investissement des Tuamotu Gambier par rapport aux autres archipels de Polynésie française.



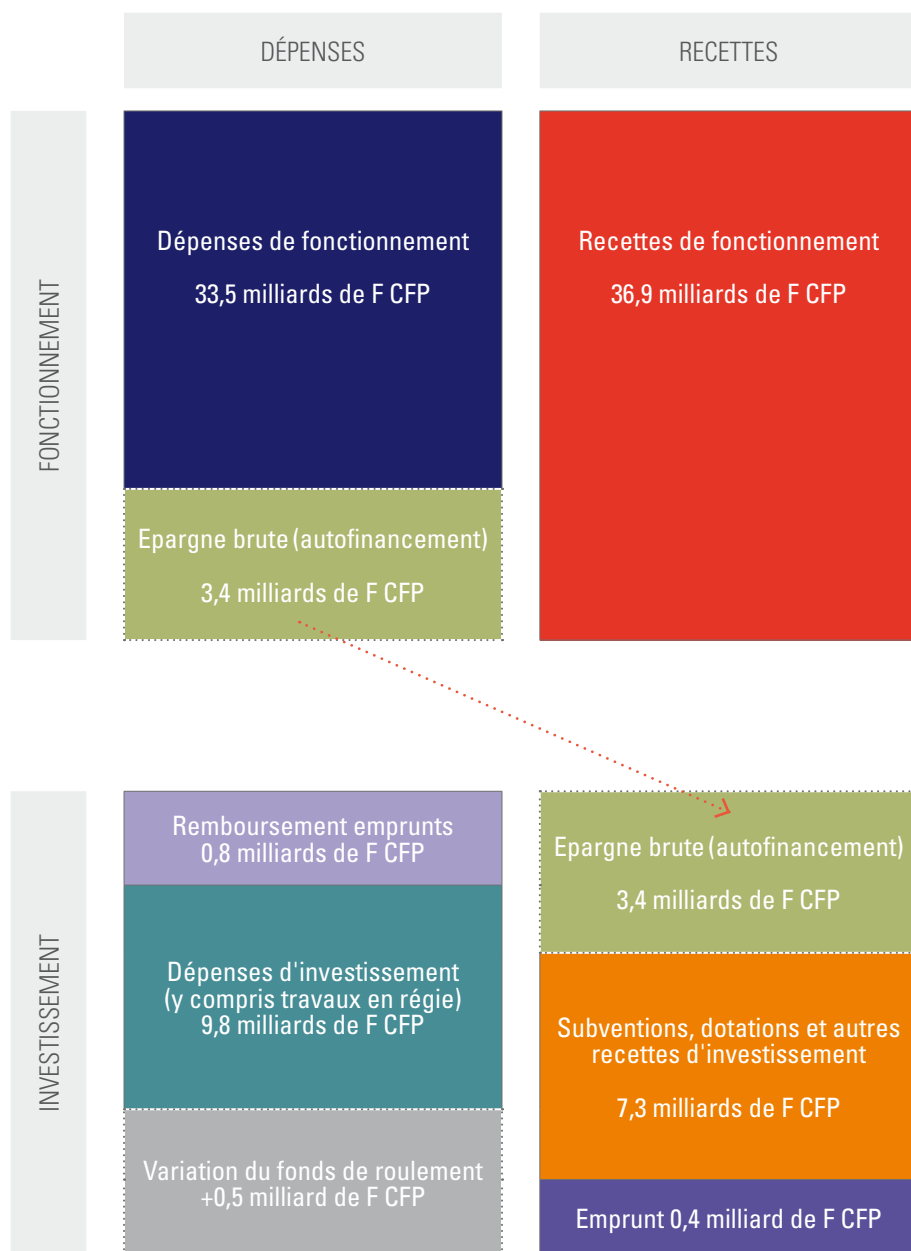
Néanmoins, cet investissement, fortement subventionné, ne se traduit pas par une hausse notable du taux d'endettement (8%) qui enregistre une nouvelle baisse en 2019 et demeure inférieur à la moyenne polynésienne (14,6%).





ANNEXE III

Equilibres financiers 2019



Chaque année, l'Agence Française de Développement, partenaire du secteur public local, publie *l'observatoire des communes de Polynésie française*. Cet ouvrage met en lumière les spécificités et les évolutions des finances communales dans leur globalité ou selon une approche différenciée par archipel et par strate de population. Il a vocation à être utilisé par les élus et les agents municipaux de Polynésie française comme un outil d'aide à la décision pour fournir un historique, mieux comprendre les tendances financières et anticiper les actions à mener tant en fonctionnement qu'en investissement.

Cette édition 2021 délivre une dernière photographie des finances des collectivités polynésiennes au 31 décembre 2019, à la veille des élections municipales ainsi que des bouleversements liés à la crise sanitaire mondiale dont il a fallu rapidement anticiper les impacts sur les budgets communaux. Bénéficiant d'un contexte de conjoncture économique stable et favorable, l'analyse des comptes 2019 présente un exercice équilibré, qui s'inscrit dans la continuité des précédents, et sur lequel ont pu s'appuyer les élus et les équipes municipales pour aborder la crise. Celle-ci a mis un coup de projecteur sur la section de fonctionnement, au cœur des débats et des enjeux du début de la nouvelle mandature. Des réflexions relatives aux impacts sur la section de fonctionnement ainsi que des leviers pour optimiser les recettes comme les dépenses font l'objet d'une seconde partie de cet observatoire.

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 2020, l'AFD a consacré 1,2 milliard d'euros d'engagements à l'Outre-mer dont 277 millions d'euros de financements octroyés en Polynésie cette même année, montant fortement tiré par le prêt exceptionnel garanti par l'Etat à la Collectivité de Polynésie française pour faire face aux dépenses engendrées par la crise sanitaire.

outremer.afd.fr
polynesie.afd.fr