

Vincent JOGUET et Hugo LECUÉ

OBSERVATOIRE

des communes de Polynésie française

2018

**L'évolution des finances communales
basée sur les comptes 2013-2016**

Focus thématique :
prendre en compte la pluriannualité
dans les budgets communaux



TABLE DES MATIÈRES

ÉDITORIAL	3	
AVANT-PROPOS MÉTHODOLOGIQUE	4	
INTRODUCTION	5	
SECTION DE FONCTIONNEMENT :		
AMÉLIORATION DES MARGES DE MANŒUVRE	6	
Une évolution modérée des dépenses de fonctionnement	6	
Des recettes de fonctionnement en progression régulière	9	
Une épargne en hausse mais structurellement faible	15	
SECTION D'INVESTISSEMENT :		
LA NÉCESSITÉ D'UNE PLUS GRANDE RÉGULARITÉ ENTRE LES EXERCICES	19	
Une nette reprise des dépenses d'investissement	19	
Investissements : une forte dépendance aux subventions	22	
UNE SITUATION BILANCIELLE TROP CONFORTABLE ?	27	
Des capacités d'emprunts	27	
Un fonds de roulement en croissance et surabondant	30	
FOCUS THÉMATIQUE : PRENDRE EN COMPTE LA PLURIANNUALITÉ DANS LES BUDGETS COMMUNAUX		31
La rigidité des charges structurelles	32	
Les dotations aux provisions pour risques et charges	33	
Le plan pluriannuel d'investissement	34	
L'analyse financière prospective	35	
CONCLUSION	36	
Annexe 1 : Liste des communes de Polynésie française	37	
Annexe 2 : Fiches synthétiques d'analyse financière par archipel	38	
Annexe 3 : Équilibres financiers 2016	50	

ÉDITORIAL

Les nouveaux défis auxquels les communes de Polynésie font face notamment en matière environnementale les incitent à repenser le cadre de leurs efforts d'investissement. Il leur est désormais nécessaire de se projeter à moyen et à long terme. C'est la raison pour laquelle, en complément de l'analyse rétrospective de l'évolution des grands équilibres financiers, ce nouvel Observatoire des communes aborde, en focus, les éléments de pluriannualité qui inscrivent les budgets communaux dans le temps long, propice aux planifications et anticipations.

Avec cette cinquième édition, l'AFD témoigne une fois encore de son engagement à aider à la décision les municipalités et à informer les partenaires du secteur communal. Cette volonté d'accompagnement et de conseil, qui s'exprime également par l'organisation de formations et la restitution d'analyses financières personnalisées, vient compléter le rôle historique de l'AFD en tant que partenaire financier du secteur public en Polynésie française.

Signalons par ailleurs que depuis 2017, l'agence AFD de Mamoudzou à Mayotte publie également un Observatoire des communes, rejoignant ainsi la dynamique initiée par les agences de Papeete et de Nouméa. Cela permettra, chaque année davantage, d'approfondir les réflexions et analyses croisées, et de faciliter les comparaisons entre les finances locales de ces collectivités territoriales d'Outre-mer.

Thierry Paulais

Directeur de l'agence AFD de Papeete





AVANT-PROPOS MÉTHODOLOGIQUE

Les données présentées dans l'observatoire se basent sur les comptes administratifs 2013-2016 des 48 communes de Polynésie française. Pour pallier certains problèmes de rattachements d'écritures aux exercices concernés, des retraitements ont été effectués dans la saisie des comptes. Ce travail pourra expliquer, le cas échéant, des différences de valeur observées entre la présente édition de l'observatoire et les premiers ouvrages publiés.

Une vision consolidée des budgets

L'observatoire des finances communales polynésiennes repose sur une vision consolidée des budgets communaux, c'est-à-dire une prise en compte du budget général et des budgets annexes existants. Cette approche permet d'intégrer les équilibres financiers des budgets annexes et de neutraliser les flux existant entre budgets d'une même commune. En conséquence, les données de cet observatoire sont présentées hors subventions d'équilibre du budget général vers le budget annexe. L'analyse des flux entre budgets principaux et budgets annexes fait l'objet d'un encadré spécifique.

Un retraitement des travaux en régie en dépenses de fonctionnement

Afin de compenser l'absence d'entreprises locales, les communes polynésiennes éloignées des îles du Vent réalisent une part non négligeable de leurs travaux en régie. L'observatoire retraite donc le montant des recettes d'ordre des travaux en régie des dépenses réelles de fonctionnement. Cette comptabilisation est en cohérence avec la définition du ratio de capacité d'autofinancement établi par la Direction générale des collectivités locales (DGCL) et comporte l'avantage de lisser les tendances entre les exercices. Ce retraitement n'est pas effectué lors de l'analyse spécifique des dépenses de personnel et des charges courantes, en raison de l'impossibilité pratique de discriminer précisément les dépenses relevant des travaux en régie des autres dépenses.

Recensement 2017 : des évolutions dans la composition des strates de population

L'observatoire intègre des comparaisons entre strates de population. Les strates retenues ont évolué avec les résultats du recensement 2017. Une commune (Rangiroa) a basculé dans la tranche « entre 3 500 et 9 999 » et quatre communes (Arue, Bora Bora, Hitiaa o te Ra, Teva I Uta) dans la tranche « supérieur à 10 000 » (voir annexe 1 en fin d'ouvrage).

Données métropolitaines et calédoniennes

Tout au long de l'ouvrage, les données utilisées se référant au secteur communal métropolitain ont été tirées du Rapport de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales 2017 publié en septembre 2017 par le Comité des finances locales métropolitain.

Les données se référant aux communes de Nouvelle-Calédonie ont été communiquées par l'agence AFD de Nouméa.

INTRODUCTION

Depuis 2014, la Polynésie française est sur une trajectoire de croissance. En 2016, le produit intérieur brut a progressé de 1,8 %¹ en volume après 1,5 % en 2015. La consommation des ménages soutenue par les gains de pouvoir d'achat en est le principal moteur.

De manière indirecte, les communes polynésiennes tirent profit de cette croissance : environ 60 % de leurs recettes de fonctionnement proviennent des impôts et taxes levés sur leur territoire et de la fiscalité reversée par le Pays. Cette amélioration compense la baisse de 1 % de la dotation globale de fonctionnement versée par l'Etat.

En outre, le rythme de croissance des dépenses de fonctionnement ralentit, ce qui permet aux communes, quelle que soit leur taille, de dégager un montant d'épargne brute inégalé depuis de nombreuses années (bien qu'encore relativement limité comparativement aux communes métropolitaines et calédoniennes).

Cette consolidation des marges de manœuvre des communes polynésiennes se traduit par un regain d'investissement qui était attendu depuis la mise en place des nouvelles mandatures. Alors que la collectivité de Polynésie française a relancé les investissements relatifs à ses champs de compétence depuis 2014, il a fallu attendre 2016 pour que les projets politiques des communes se concrétisent et que les investissements atteignent un niveau équivalent à celui de la dernière année de la mandature précédente.

Cette situation est retracée au sein de cette édition 2017 de l'Observatoire des communes de Polynésie française qui dresse une analyse rétrospective des finances publiques des 48 communes sur la période 2013-2016 à la fois en fonctionnement et en investissement. Elle propose également un focus thématique consacré cette année à la notion de pluriannualité dont la prise en compte permet aux équipes municipales de se projeter sur le moyen terme et d'anticiper la conduite de leurs projets.

¹ Données CEROM, juillet 2017

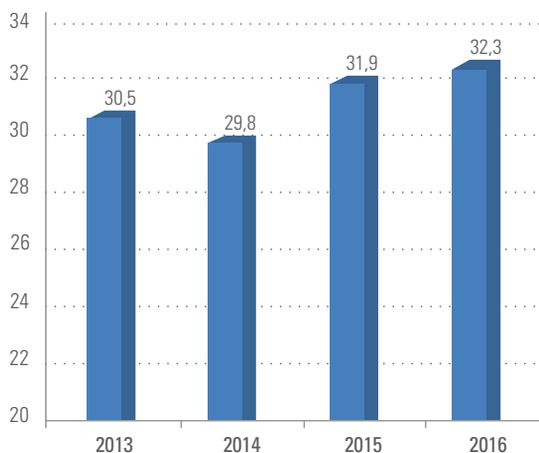


SECTION DE FONCTIONNEMENT : AMÉLIORATION DES MARGES DE MANŒUVRE

Une évolution modérée des dépenses de fonctionnement

Après une hausse de 7 % entre 2014 et 2015, les charges réelles de fonctionnement ont très légèrement augmenté en 2016 (+1 % par rapport à 2015). Tous les archipels sont concernés par cette quasi-stabilité, à l'exception des communes des Tuamotu-Gambier qui ont rétréci leurs dépenses de fonctionnement par rapport à 2015 (-5 %) sans pour autant revenir aux niveaux constatés en 2013 et 2014. La tendance à une modération des dépenses concerne également le secteur communal métropolitain (-1,5 % en 2016 par rapport à 2015) et calédonien (+0,8 %).

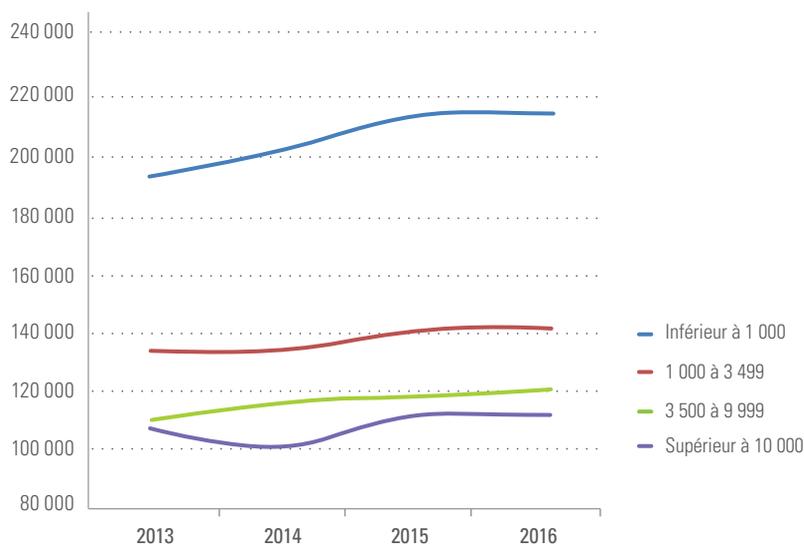
Graphique 1 : Évolution des dépenses réelles de fonctionnement (en milliards de F CFP)



Les communes ont dépensé en moyenne 116 912 F CFP par habitant en 2016, ce qui équivaut au niveau moyen constaté dans les communes métropolitaines peuplées entre 2 000 et 10 000 habitants. En métropole, le niveau de dépenses de fonctionnement par habitant tend à augmenter avec le nombre d'habitants. En Polynésie française, un phénomène inverse est observé : rapporté à la population, les petites communes dépensent davantage que les grandes. C'est particulièrement le cas pour les communes de moins de 1 000 habitants, pour la plupart situées dans l'archipel des Tuamotu. Isolées, ces communes doivent assurer le fonctionnement des services publics de base (école primaire, restauration scolaire, eau potable, électricité...) sans possibilité de mutualisation et avec un renchérissement des coûts causé par l'éloignement.



Graphique 2 : Évolution des dépenses réelles de fonctionnement par habitant par strate de population (en F CFP)



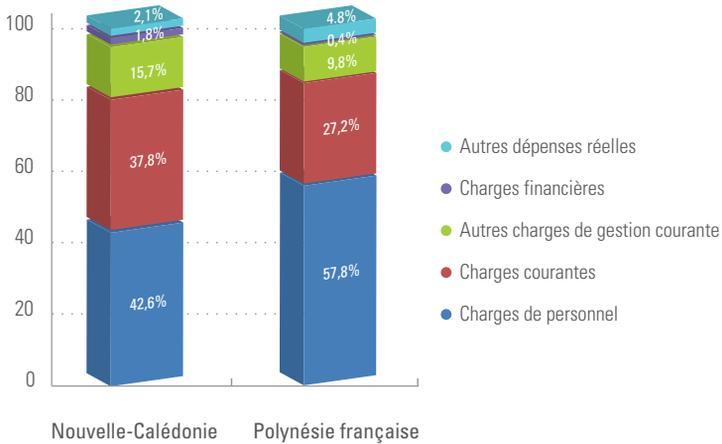
Une évolution contrôlée des dépenses de personnel

Entre 2015 et 2016, pour la première fois depuis 2012, les charges totales de personnel (permanent et temporaire) progressent de moins de 1 %, confirmant ainsi la capacité des communes à maîtriser ce type de dépense. On peut également y voir un effet bénéfique lié à la mise en place de la fonction publique communale. Confrontées à des difficultés financières entre 2011 et 2014, les communes polynésiennes avaient ajusté à la baisse leurs charges de personnel. Malgré un certain redressement de leurs marges de manœuvre depuis 2015, elles ont conservé une politique de ressources humaines modérée.

Représentant 57,8 % du total des charges de fonctionnement en 2016 (contre 61,7 % en 2014 et 57,9 % en 2015), les dépenses de personnel demeurent toutefois prépondérantes dans les budgets des communes, notamment en comparaison avec les communes de métropole (53,1 %) et de Nouvelle-Calédonie (42,6 %). Elles restent cependant contenues par rapport à celles des départements d'Outre-mer (63,7 %).

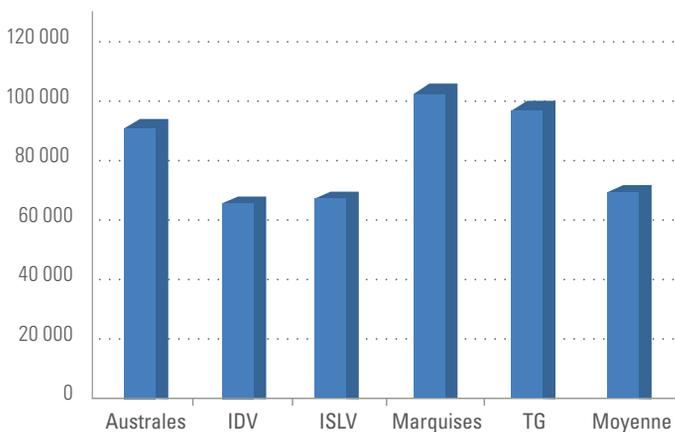


Graphique 3 : Structure des dépenses réelles de fonctionnement en 2016 (en %)



Par ailleurs, selon leur archipel d'appartenance, les communes consacrent un niveau de dépenses de personnel par habitant plus ou moins élevé. En effet, dans les archipels éloignés, la faiblesse du tissu entrepreneurial ne permet pas l'externalisation de certains services traditionnellement confiés au secteur privé et contraint les municipalités à internaliser ces compétences. De plus, le caractère archipélagique de la Polynésie française complique la constitution de communautés de communes ou de syndicats, et donc toute mutualisation de services publics.

Graphique 4 : Dépenses de personnel par habitant en 2016 par archipel (en FCFP)



En raison de la rigidité de ce type de dépenses (voir le focus thématique sur les éléments pluriannuels des budgets communaux) et malgré les contraintes évoquées ci-dessus, la maîtrise, voire la diminution, de la part du personnel dans les dépenses de fonctionnement reste un objectif à tenir dans le temps tout en intégrant des facteurs comme les échéances électorales ou l'élévation du point d'indice de la fonction publique communale.

Une diminution des charges courantes et de gestion

Après trois exercices successifs de hausse, les charges courantes diminuent de 4 % en 2016 par rapport au niveau constaté en 2015. Cette baisse est presque exclusivement provoquée par la facture énergétique des communes, notamment en matière de carburant dont les prix ont été historiquement bas durant le 1er semestre de 2016. Dans l'ensemble, les autres postes de dépenses courantes se maintiennent ou baissent légèrement. Le recours aux contrats de prestation a baissé de 5 %, contrastant avec la dynamique d'externalisation qui semblait lancée en 2015.

Les autres charges de gestion demeurent relativement faibles (10 % de la composition des dépenses réelles de fonctionnement contre 16 % en Nouvelle-Calédonie) en raison du niveau très bas des dépenses d'intervention (les associations polynésiennes sont par exemple principalement soutenues par des subventions du Pays). Elles sont en baisse de 3 % par rapport à 2015. Les contributions aux syndicats, qui représentent environ le tiers de ces dépenses et connaissent depuis 2012 une augmentation continue (+16 % en moyenne par an), ont également diminué de 3 % en 2016.

Les charges financières se sont maintenues à un niveau marginal en 2016 (0,4 % des dépenses réelles de fonctionnement), les communes polynésiennes demeurant très peu endettées. A ce constat s'ajoute le fait que les taux d'intérêt des nouveaux emprunts sont faibles.

L'exceptionnelle progression des dotations aux provisions

Pratiquement inexistantes en 2014, les dotations aux provisions atteignent 910 millions de FCFP en 2016, fruit d'un chantier mis en place par les comptables publics des communes polynésiennes lors des deux derniers exercices. Ce montant exceptionnel ne deviendra pas récurrent, une partie des communes ayant rattrapé, lors de la seule année 2016, plusieurs exercices de retard dans le provisionnement des dotations pour créances douteuses. Le détail du mécanisme et des enjeux des dotations aux provisions et des dotations aux amortissements est abordé dans le focus thématique.

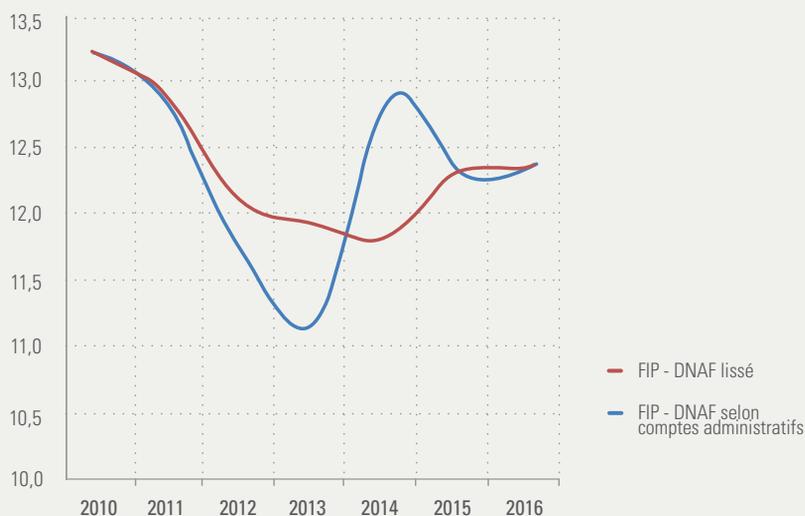


Des recettes de fonctionnement en progression régulière

↳ Note méthodologique :

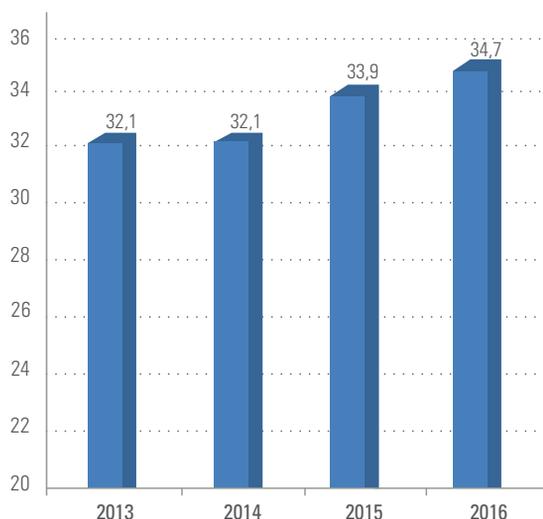
Afin de garder une cohérence méthodologique avec l'Observatoire des communes 2017 basé sur les comptes administratifs 2012-2015, un lissage de la dotation au fonctionnement du fonds intercommunal de péréquation (FIP) entre les exercices 2013 et 2014 a été effectué. Cette opération permet de corriger les effets de report et de faciliter l'analyse rétrospective en tendance. Cette correction modifie par conséquent le montant total des recettes de fonctionnement et le calcul de la capacité d'autofinancement sur les exercices concernés ².

Graphique 5 : Comparaison entre le FIP constaté dans les écritures comptables et le FIP lissé (en milliards de F CFP)



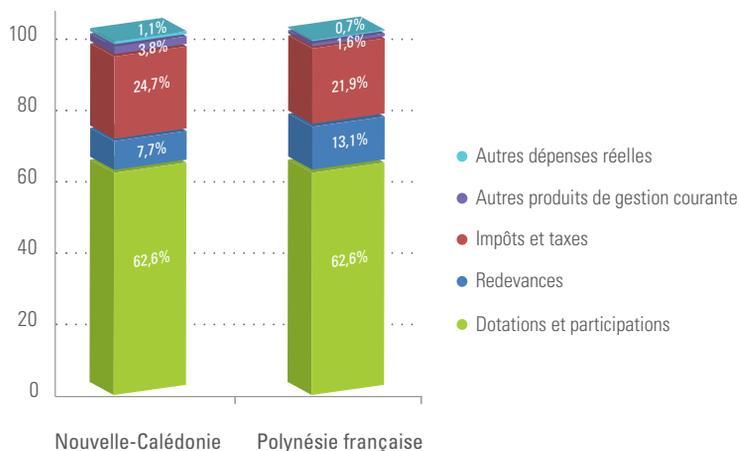
Après deux exercices 2013 et 2014 en stagnation, les recettes réelles de fonctionnement ont continué en 2016 la progression entamée en 2015, bien qu'à un rythme moins soutenu (+2 % en 2016 par rapport à 2015 contre +5 % en 2015 par rapport à 2014). Sur la période étudiée, les recettes de fonctionnement croissent ainsi en moyenne de 3 % par an, pour atteindre 34,7 milliards de FCFP en 2016.

Graphique 6 : Évolution des recettes réelles de fonctionnement (en milliards de F CFP)



La structure des recettes a peu évolué depuis 2013. Elle est globalement comparable à celle des communes calédoniennes, notamment en matière de dépendance aux produits de transfert. La légère autonomisation des ressources des communes polynésiennes, grâce au dynamisme des redevances et des produits fiscaux, perceptible en 2015, s'est confirmée en 2016.

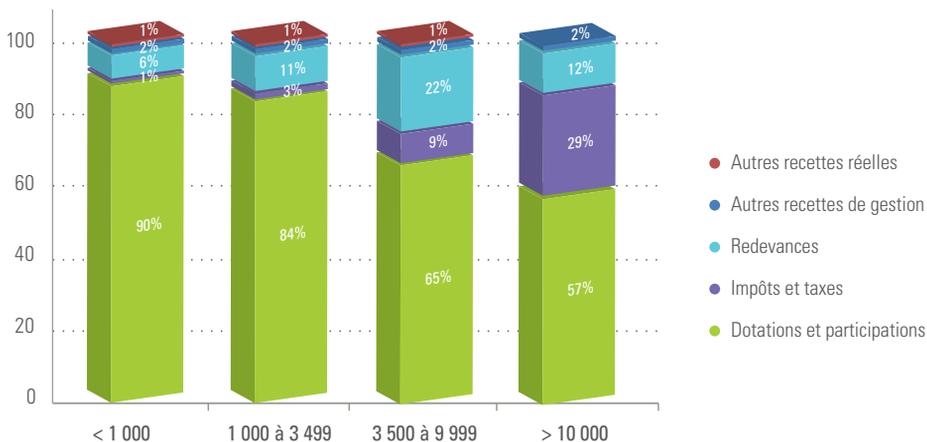
Graphique 7 : Structure des recettes réelles de fonctionnement en 2016 (en %)



Cette structure moyenne, écrasée par le poids des grandes communes des îles du Vent, masque une importante disparité de composition des recettes selon la taille de la commune. En effet, la quasi-absence de ressources autonomes, notamment fiscales, pour les petites communes est palliée par les produits de transfert. Par ailleurs, la progression des ressources propres en fonction de l'augmentation de la population n'est pas linéaire. D'une part, les communes moyennes (3 500 à 9 999 habitants) disposent structurellement de davantage de redevances car elles atteignent une taille critique permettant d'avoir un nombre conséquent d'usagers. D'autre part, les grandes communes, essentiellement situées sur les îles du Vent, tirent profit fiscalement de leur attractivité économique.

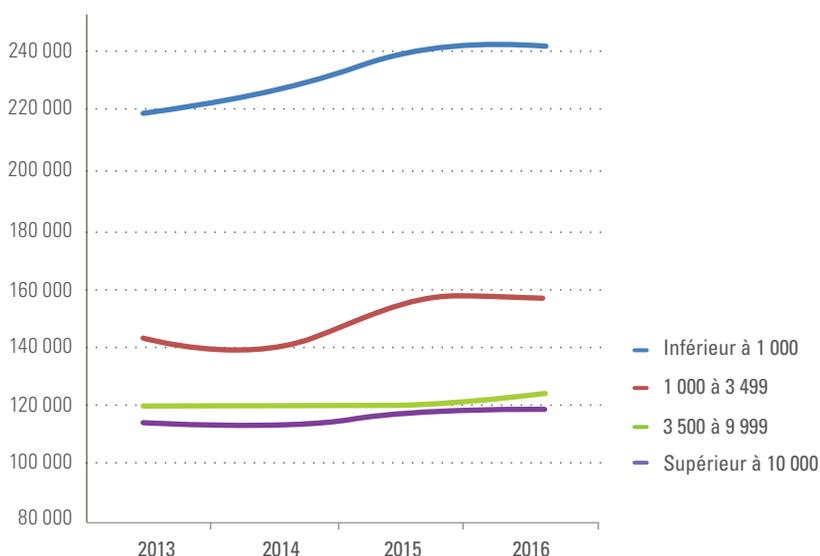


Graphique 8 : Structure des recettes réelles de fonctionnement 2016 par strate de population (en %)



En plus d'une disparité de composition, le volume de recettes réelles de fonctionnement par habitant diffère substantiellement selon les strates. Ainsi, pour faire face à des dépenses de fonctionnement par habitant environ deux fois plus importantes, les communes inférieures à 1 000 habitants, pour la grande majorité éloignées de l'archipel de la Société, disposent de ressources par habitant environ deux fois supérieures à celles des communes supérieures à 3 500 habitants. Les communes entre 1 000 et 3 499 habitants se situent dans une situation intermédiaire.

Graphique 9 : Évolution des recettes réelles de fonctionnement par habitant par strate de population (en FCFP)



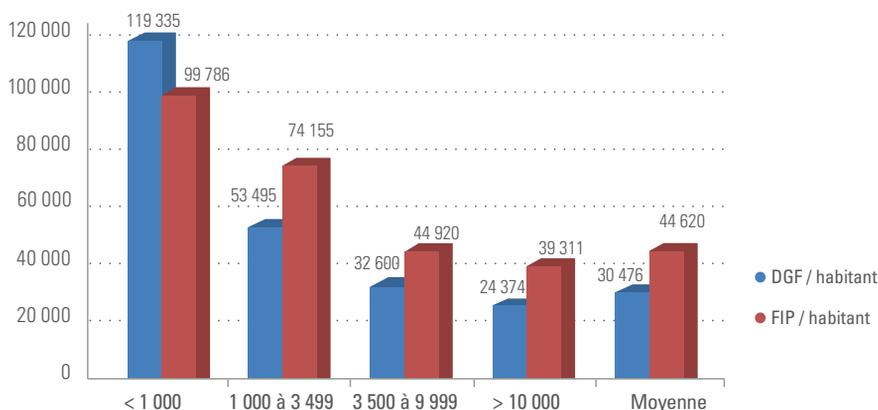
Une prépondérance des dotations justifiée par la nécessité d'une péréquation en faveur des communes éloignées

En 2016, le niveau des dotations et participations a augmenté de 2 %, contribuant ainsi fortement au dynamisme global des recettes de fonctionnement. Ces produits de transfert reçus par les communes de Polynésie française sont principalement composés de la dotation globale de fonctionnement (DGF) versée par l'Etat et de la dotation au fonctionnement du fonds intercommunal de péréquation (FIP) payée par le Pays. Bien que cette dernière dotation soit garantie aux communes conformément au statut de la Polynésie française, le transit de ce produit fiscal par le Pays conduit la présente analyse à ne pas la considérer comme une ressource propre, mais comme une dotation.

Les dotations et participations représentent la principale ressource de fonctionnement des communes de Polynésie française (en moyenne 63 % des recettes de fonctionnement) et sont d'autant plus prépondérantes que la commune est faiblement peuplée (90 % des recettes des communes inférieures à 1000 habitants). Cette dépendance aux dotations est le signe d'une faible autonomie de fonctionnement des communes polynésiennes, qui affecte leur capacité de résilience face à des chocs économiques et budgétaires extérieurs et, dans une certaine mesure, leur solvabilité aux yeux des institutions bancaires.

Par ailleurs, l'importance de ces produits de transferts dans les budgets communaux exerce un rôle de péréquation : la démographie est intégrée dans les critères de répartition de la DGF et du FIP. Pour cette dernière dotation, l'éloignement de Tahiti et du chef-lieu du territoire et le morcellement de la commune en plusieurs îles sont également pris en compte. Ce système favorise ainsi les communes éloignées et de petite taille en leur allouant davantage de dotation par habitant.

Graphique 10 : Dotations par habitant en 2016 par strate de population (en FCFP)





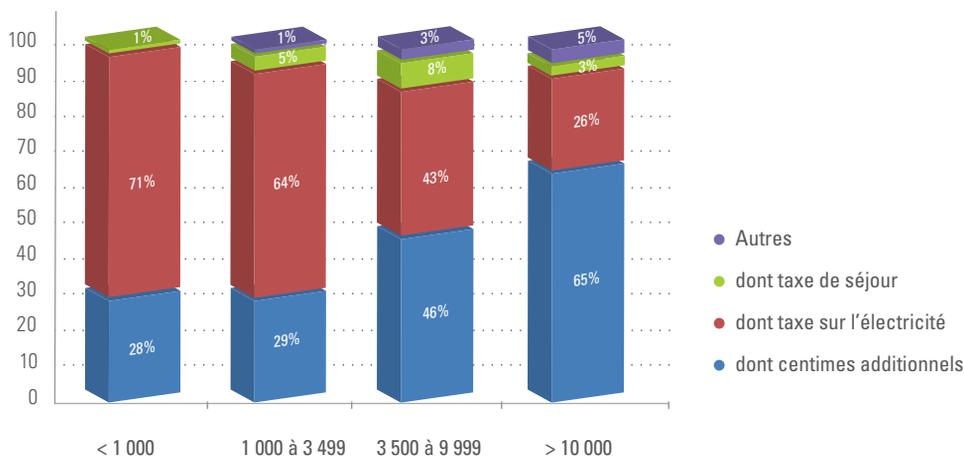
Des recettes fiscales en augmentation

Comme lors de l'exercice 2015, le produit des impôts et taxes a progressé significativement en 2016 (+6 %). En deux ans, les recettes fiscales des communes de Polynésie française ont ainsi augmenté de plus d'un milliard de F CFP. Elles représentent désormais 22 % du montant total des recettes de fonctionnement, contre 20 % en 2014.

Sur la période 2013-2016, seules les communes de l'archipel des Marquises ont vu leurs recettes fiscales stagner. Les communes supérieures à 10 000 habitants sont les principales bénéficiaires de ce dynamisme global. En effet, celles-ci perçoivent 95,5 % des centimes additionnels alors qu'elles rassemblent 76 % de la population.

Par ailleurs, en 2016, seules 17 communes sur 48 ont perçu des recettes au titre de la taxe de séjour (16 en 2015). Fixée de manière facultative par délibération du conseil municipal, cette taxe n'est pas appliquée de manière uniforme selon l'archipel d'appartenance : toutes les communes des Îles-sous-le-Vent en bénéficient, contre simplement trois communes de l'archipel des Tuamotu, une commune de l'archipel des Australes et une commune de l'archipel des Marquises. Hormis le potentiel limité de la taxe de séjour, les marges de progression des impôts demeurent restreintes au sein du périmètre actuel de la fiscalité communale.

Graphique 11 : Structure des recettes fiscales en 2016 par strate de population (en %)



Une amélioration du recouvrement des redevances

Afin de couvrir, au moins partiellement, les charges d'un service public déterminé, les collectivités territoriales perçoivent des redevances de la part des usagers. Pour la quatrième année consécutive, les recettes issues des redevances sont globalement en progression en 2016 (+3 % par rapport à 2015). Avec un taux de croissance annuel moyen de 7 % entre 2013 et 2016, ce poste de recette est le plus dynamique et représente 13 % de la composition des produits de fonctionnement.

Souvent comptabilisées dans des budgets annexes, les redevances eau potable, déchets, électricité et restauration scolaire représentent 81 % des redevances perçues par les communes. Toutes n'évoluent pas à des rythmes similaires. Entre 2013 et 2015, la redevance déchets a connu une forte progression d'environ 26 % par an, mais marque le pas en 2016 (-5 % par rapport à 2015). En 2016, les redevances eau et restauration scolaire augmentent sensiblement (+22 % et +23 % par rapport à 2015). Les redevances électricité demeurent quasiment stables sur la période étudiée.

Un grand nombre de communes, en étroite collaboration avec la direction des finances publiques, ont entamé un chantier de consolidation de toute la chaîne des redevances : identification des usagers, meilleure facturation, amélioration du recouvrement, provisionnement des créances douteuses, passage en non-valeur des créances éteintes. Ce travail a déjà permis, sans modification du tarif, d'augmenter le montant global des redevances facturées (amélioration du compte de résultat) et d'améliorer le paiement effectif par les usagers (amélioration de la trésorerie).

Une épargne en hausse mais structurellement faible

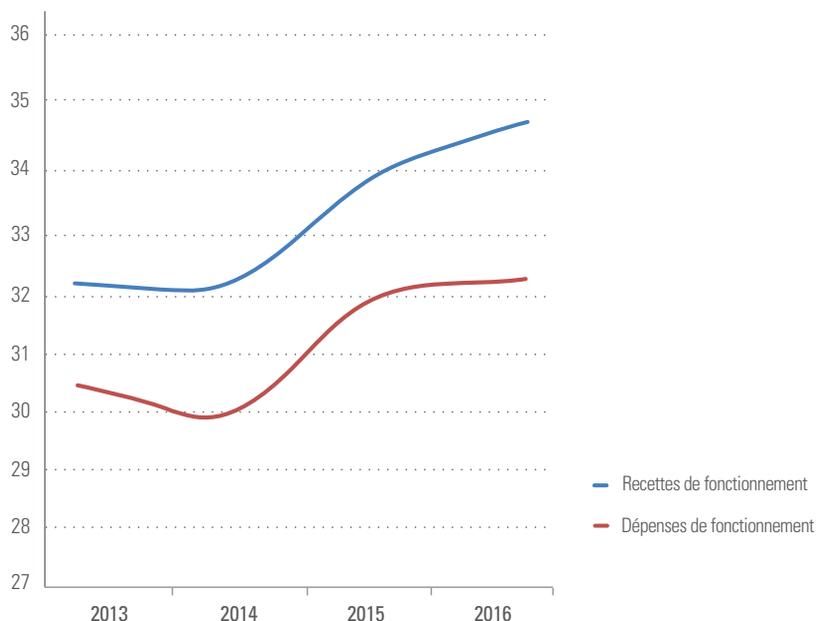
L'épargne brute résulte de la différence entre les recettes et les dépenses relevant du fonctionnement courant d'une collectivité ; il s'agit de sa capacité d'autofinancement qui lui sert à rembourser le capital des emprunts souscrits et financer la section d'investissement. Le maintien d'une épargne brute positive constitue ainsi l'enjeu central de la gestion budgétaire et financière d'une collectivité locale.

En 2016, l'épargne brute s'élève à près de 2,5 milliards de F CFP. Elle est en forte hausse par rapport à 2015 (+27 %) en raison d'une augmentation des recettes plus importante que la hausse des dépenses, malgré des dotations aux provisions exceptionnelles mais nécessaires qui font mécaniquement baisser l'épargne. Le taux d'épargne brute s'établit ainsi à 7,1 % (ou 8,3 % en le corrigeant des recettes et dépenses exceptionnelles), un niveau relativement limité en comparaison avec les communes métropolitaines et calédoniennes.



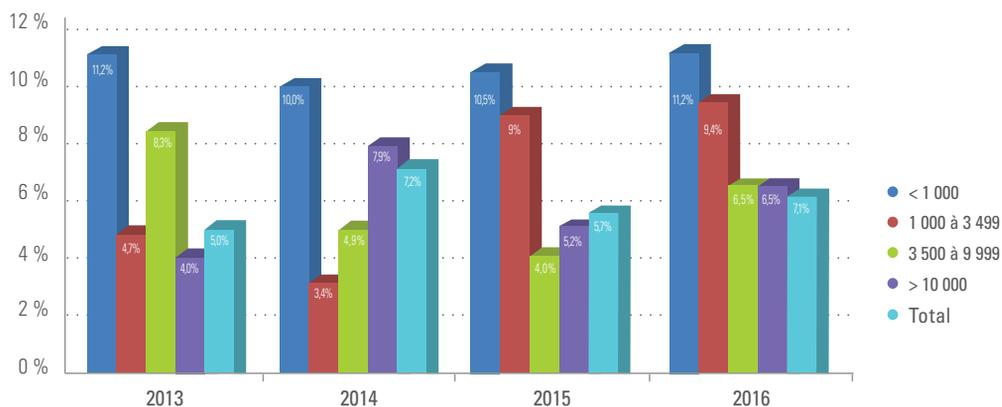


Graphique 12 : Évolution comparée des dépenses et recettes de fonctionnement (en milliards de F CFP)



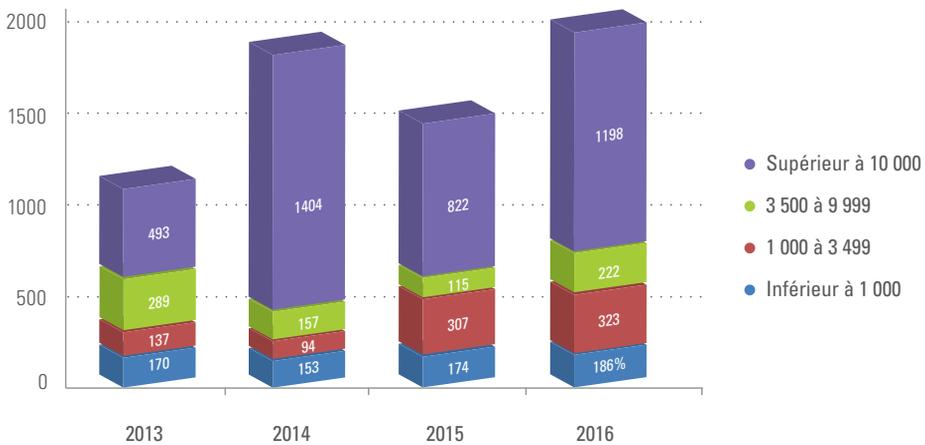
L'évolution positive de la capacité d'autofinancement concerne les communes de toutes les strates de population, y compris celles de plus de 3500 habitants dont l'épargne brute avait baissé entre 2014 et 2015. En 2016, si les communes les moins peuplées (moins de 3 500 habitants) possèdent toujours un taux d'épargne brute plus élevé, l'écart entre les strates s'est réduit.

Graphique 13 : Évolution du taux d'épargne brute par strate de population (en %)



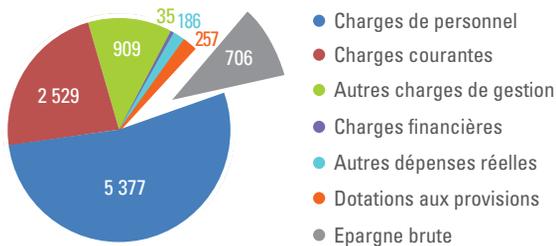
L'épargne nette, calculée en soustrayant de l'épargne brute le remboursement du capital des emprunts, s'est approchée des 2 milliards de FCFP en 2016 atteignant ainsi son niveau le plus élevé sur la période 2013-2016. C'est le montant directement disponible pour financer l'investissement. Cette capacité d'autofinancement nette est le résultat de la progression de l'épargne brute et d'une stagnation du volume de capital à rembourser. Les communes supérieures à 10 000 habitants génèrent 62 % de l'épargne nette totale.

Graphique 14 : Évolution de l'épargne nette par strate de population (en millions de FCFP)



Schématiquement, sur 10 000 FCFP de recettes réelles de fonctionnement, les communes polynésiennes ont épargné 706 FCFP, soit 136 FCFP de plus qu'en 2015.

Graphique 15 : Répartition des dépenses et épargne pour 10 000 FCFP de recettes de fonctionnement (en FCFP)





↳ L'équilibre des budgets annexes

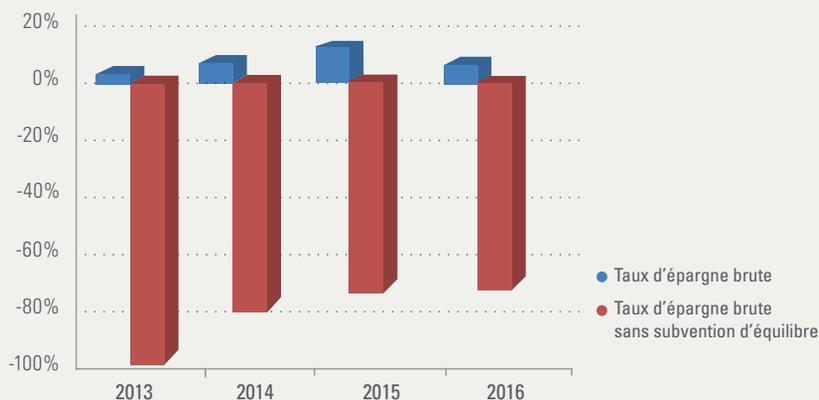
Les budgets principaux ont diminué de 7 % leur contribution aux budgets annexes par le biais des subventions d'équilibre.

Cette baisse résulte d'une légère amélioration de l'exploitation des services publics concernés par les budgets annexes (eau potable, déchets, électricité, assainissement, restauration scolaire dans la majorité des cas) et d'une volonté des communes de subventionner au plus près des besoins leurs budgets annexes pour conserver des marges de manœuvres dans le budget principal.

Ainsi, le taux d'épargne brute moyen des budgets annexes passe de 10 % en 2015 à 6 % en 2016.

A noter que l'effort de résorption des déficits d'exploitation, après une nette amélioration entre 2013 et 2015, se tasse en 2016 : hors subvention d'équilibre, un déficit de 73 % est constaté en moyenne dans les sections de fonctionnement des budgets annexes.

Graphique 16 : Évolution du taux d'épargne brute des budgets annexes avec et hors subvention d'équilibre (en %)



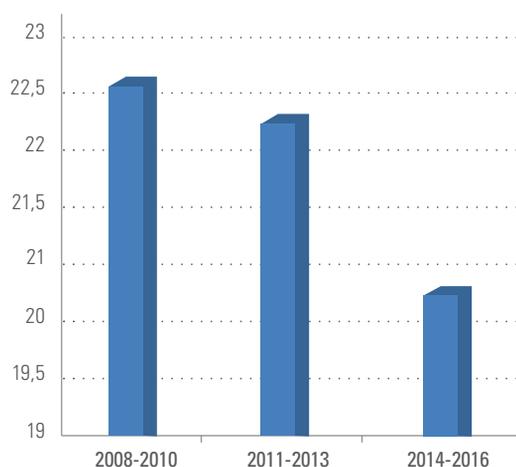
SECTION D'INVESTISSEMENT : LA NÉCESSITÉ D'UNE PLUS GRANDE RÉGULARITÉ ENTRE LES EXERCICES

Une nette reprise des dépenses d'investissement

En 2016, les dépenses d'investissement (hors remboursement du capital de la dette) ont connu un rebond significatif (+36 % par rapport à 2015) après deux exercices 2014 et 2015 en net recul. Elles dépassent ainsi les 8 milliards de F CFP, un niveau quasiment équivalent à celui constaté en 2013, année pré-électorale.

Ainsi, les dépenses d'investissement, qui faisaient l'objet d'un constat préoccupant lors de l'édition précédente de l'Observatoire, se redressent. Néanmoins, la comparaison des trois années de début de la mandature actuelle avec celles de la mandature précédente montre que le montant des investissements est inférieur de 2,3 milliards de F CFP pour cette nouvelle mandature. Il faudrait que les communes investissent au minimum 8 milliards de F CFP par an au cours des trois prochaines années pour atteindre le montant des investissements de la mandature précédente.

Graphique 17 : Évolution des dépenses d'investissement depuis 2008 (hors remboursement du capital) (en milliards de F CFP)

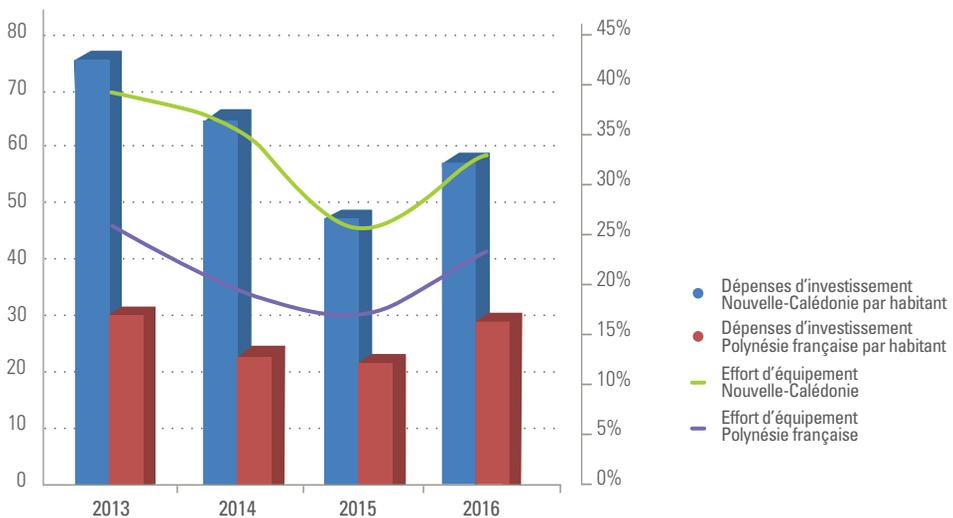


Outre qu'il indique une certaine carence dans la programmation pluriannuelle des investissements, la forte hausse en volume des restes à réaliser en dépenses d'investissement (passage de 8,4 milliards de F CFP en 2015 à 11 milliards de F CFP en 2016) laisse présager que le niveau moyen des dépenses d'investissement devrait se rétablir à partir de l'exercice 2017.



Grâce à ce regain, l'effort d'équipement des communes polynésiennes s'est redressé en 2016 pour atteindre 23 % (contre 17 % en 2015), un pourcentage équivalent à celui constaté pour les communes métropolitaines (25 %). Ce ratio, qui rapporte les dépenses d'investissement (hors remboursement de l'emprunt) aux recettes réelles de fonctionnement, demeure toutefois inférieur à celui observé pour les communes calédoniennes (33 %). Alors que les deux collectivités d'Outre-mer du Pacifique comptent environ la même population, les communes de Polynésie française investissent en moyenne 2,4 fois moins par habitant sur la période 2013-2016 pour un champ de compétences équivalent.

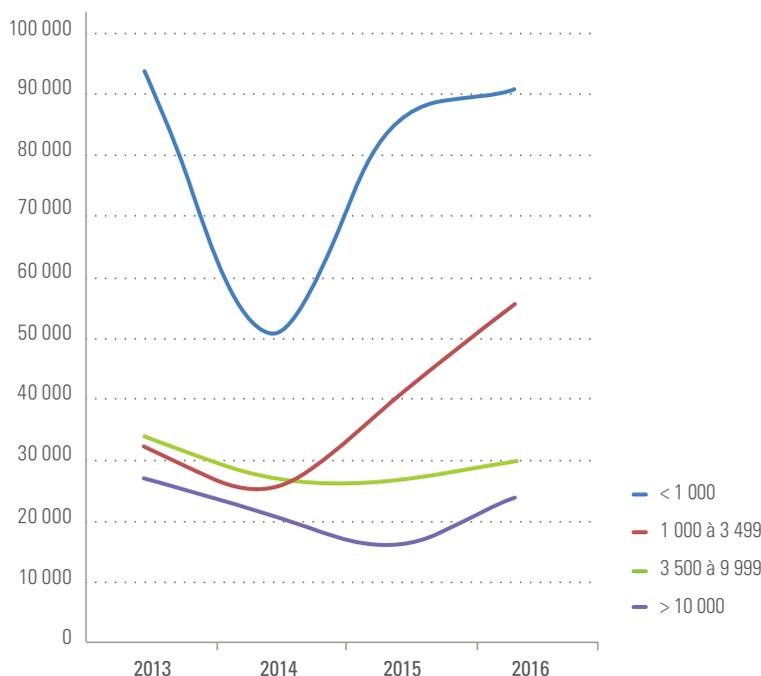
Graphique 18 : Évolution du niveau des dépenses d'investissement par habitant (en milliers de F CFP) et de l'effort d'équipement (en %)



En 2016, la hausse des dépenses d'équipement concerne toutes les strates de population, et est particulièrement marquée pour la deuxième année consécutive pour les communes de 1000 à 3499 habitants. La situation diffère cependant en prenant en compte le niveau de dépenses par habitant. Les grandes communes ont structurellement un niveau de dépenses par habitant plus bas. D'une part, elles peuvent plus aisément déléguer certains services publics dont les infrastructures sont onéreuses. D'autre part, les communes plus peuplées peuvent réaliser des économies d'échelle en faisant profiter une même infrastructure à une population plus importante. Enfin, la mutualisation de certains services, facilitée sur l'île de Tahiti, participe de cette recherche d'optimisation des coûts, à l'instar du service de collecte et traitement des déchets.



Graphique 19 : Évolution des dépenses d'investissement par habitant par strate de population (en FCFP)



Toutefois, les dépenses d'investissement des communes supérieures à 10 000 habitants ont diminué à un rythme rapide entre 2013 et 2015 (-39 % en deux ans), pour atteindre un niveau préoccupant au regard des obligations de service public environnemental à remplir d'ici 2024.

En 2016, ces grandes communes ont repris le chemin de l'investissement (+51 % par rapport à 2015).

A titre de comparaison, les communes métropolitaines de plus de 10 000 habitants ont également connu une baisse conséquente de leur niveau d'investissement entre 2013 et 2015 et celui-ci, contrairement à l'évolution polynésienne, a continué à diminuer en 2016³.

Le secteur communal porte 27 % de l'investissement public local en Polynésie française⁴.

En 2016, le taux des investissements réalisés en régie est redescendu à 8 %, sous l'effet de la reprise de l'investissement des grandes communes qui s'appuient presque exclusivement sur le secteur privé, au contraire de certaines îles éloignées qui pâtissent d'une faible accessibilité au tissu entrepreneurial et ont dû développer des savoir-faire communaux pour y pallier.

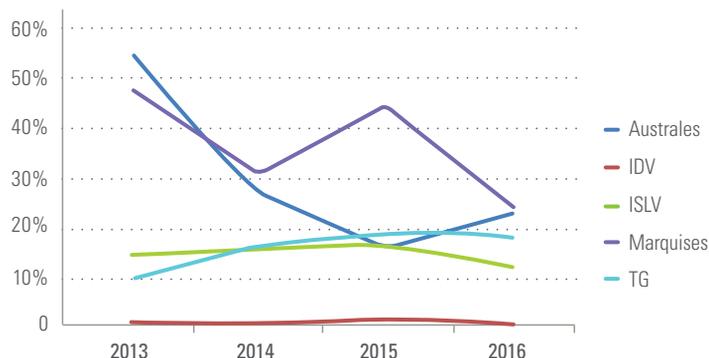
³ Selon les données du Rapport de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales 2017, p.38

⁴ Pays et communes, hors intercommunalités et établissements publics locaux





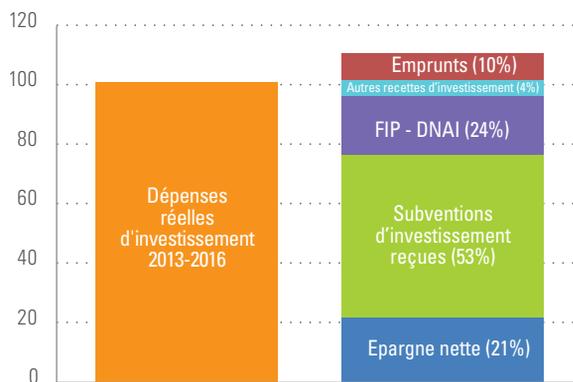
Graphique 20 : Évolution de la part des travaux en régie dans les dépenses d'investissement par archipel (en %)



Investissements : une forte dépendance aux subventions

Sur la période 2013/2016, les opérations d'investissement sont financées à 100 % par des recettes autres que celles d'emprunt. Ainsi, l'épargne nette, les subventions et les dotations d'investissement en couvrent 98 %. Sur cette même période, en comptant la ressource bancaire, les communes polynésiennes ont dégagé un excédent cumulé de leurs deux sections de 3,6 milliards de F CFP qui est venu directement abonder leur fonds de roulement⁵. La capacité totale d'investissement des communes sur la période étudiée leur aurait donc permis, toutes choses égales par ailleurs, d'investir près d'1 milliard de F CFP supplémentaires par an.

Graphique 21 : Mode de financement des investissements sur la période 2013/2016 (en %)

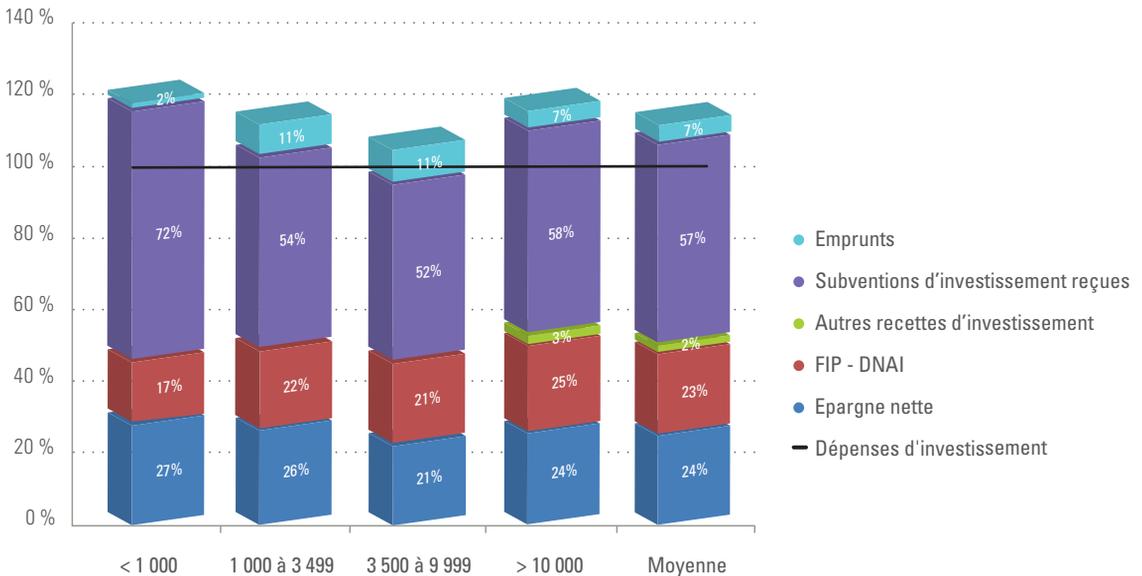


⁵Cette situation globale masque cependant des situations individuelles pour lesquelles les recettes disponibles n'étaient pas suffisantes pour investir.

En 2016, le taux de couverture moyen des investissements par des ressources non issues d'institutions financières dépasse les 100 % et monte à 114 % en incluant l'emprunt, nécessaire dans certaines communes. En volume, les recettes réelles d'investissement représentent 7,2 milliards de F CFP, en progression de 20% par rapport à 2015.

Le mode de financement des opérations est contrasté selon les strates de populations. Seules les communes entre 3 500 et 9 999 habitants présentent en moyenne un besoin de financement net. Toutes les autres strates présentent une capacité d'investissement : un excédent léger pour les communes de 1 000 à 3 499 habitants, plus important pour les plus petites et les plus grandes communes.

Graphique 22 : Mode de financement des investissements par strate de population en 2016 (en %)





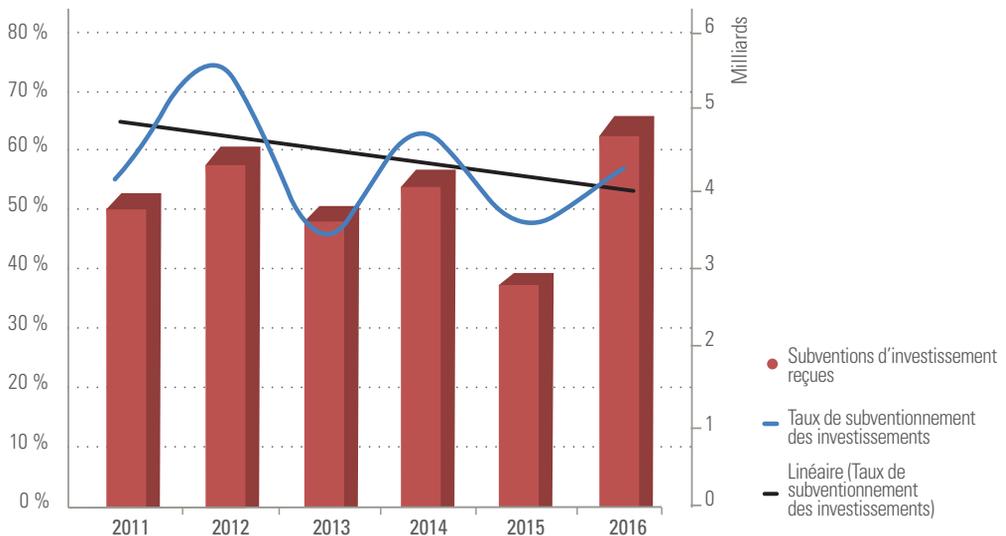
Le montant des subventions en 2016 masque une tendance à la baisse du taux de subventionnement

Entre 2013 et 2016, les subventions accordées par l'Etat (dotation d'équipement aux territoires ruraux – DETR, fonds exceptionnel d'investissements – FEI...), par le Pays (délégation au développement des communes - DCC) ou mixtes (contrat de projet et FIP – dotations affectées aux investissements) ont couvert 54 % des dépenses d'investissement (hors remboursement des emprunts) des communes de Polynésie française. En comparaison avec les communes calédoniennes (37 % entre 2013 et 2016) qui ont un mode de financement des investissements plus équilibré, ce taux de subventionnement est élevé. Il montre une certaine dépendance des communes aux subventions pour la réalisation de leurs programmes d'investissement.

En 2016, le volume des subventions obtenues a progressé de 62 % par rapport à 2015, à 4,6 milliards de F CFP, un niveau qui n'avait plus été atteint depuis l'exercice 2010. Ainsi le taux de subventionnement des investissements en 2016 s'élève à 57 %.

En dépit de cette année record due à la perception de subventions en retard, une analyse de la tendance des six derniers exercices montre une relative autonomisation du financement des investissements. L'irrégularité du volume des subventions entre les exercices, causée notamment par une carence de planification des opérations (voir focus thématique) et la difficulté pour les équipes municipales à se conformer aux délais et procédures de demande et justification des subventions, tempère toutefois la validité de ce constat pour les années à venir.

Graphique 23 : Évolution du volume de subventions reçues (en milliards de F CFP) et du taux de subventionnement (en %)



Une utilisation sous-optimale de la dotation non affectée à l'investissement

La DNAI est une dotation du FIP spécifique à la Polynésie française. Elle offre une capacité d'investissement supplémentaire non négligeable pour les communes, équivalent en 2016 au quart de leurs dépenses d'investissement. N'étant par définition pas affectée, les élus municipaux peuvent l'utiliser pour financer tous types de dépenses d'investissement. Les communes l'utilisent essentiellement pour financer la quote-part qui échoit à la commune lorsqu'elle obtient une subvention, ou pour financer en ressources propres des petits projets.

Grâce à sa stabilité, sa pérennité et sa non-affectation, la DNAI représente un atout majeur dans le calcul de leur solvabilité aux yeux des institutions de crédit. En pouvant consacrer une partie de cette DNAI au remboursement en capital des emprunts contractés, les communes disposent - sans en avoir toujours conscience - d'un levier de financement important susceptible d'accroître assez substantiellement leur effort d'équipement. Début 2017, la réflexion menée au sein des instances du FIP sur la possibilité d'augmenter la part de la DNAI dans la répartition globale du FIP démontre une certaine prise de conscience de l'importance de cette dotation et de toutes ses potentialités.

L'emprunt, une variable d'ajustement sous-exploitée

En 2016, en raison d'une amélioration de l'épargne nette et de subventions plus importantes, le recours au financement bancaire a diminué de 24 % par rapport à 2015 avec près de 600 millions de crédits nouveaux, le niveau le plus bas sur la période 2013-2016.

Finançant 7 % des dépenses d'investissement de l'année 2016 (10 % sur la période 2013-2016), le recours à l'emprunt demeure une variable d'ajustement marginale dans le financement des opérations des communes. Cette ressource, qui pourrait davantage compléter le schéma de financement et lisser la charge des investissements dans le temps, est sous-exploitée, malgré des capacités d'emprunt conséquentes. A titre de comparaison, les communes calédoniennes ont financé près de 19 % de leurs dépenses d'équipement grâce à l'emprunt sur la période 2013-2016 tout en conservant une situation financière globalement saine.

↳ *Les restes à réaliser en investissement*

Les restes à réaliser, déterminés à partir de la comptabilité d'engagement de la collectivité, correspondent :

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

Ils sont intégrés dans le calcul du résultat du compte administratif. La différence entre les restes à réaliser en recettes et en dépenses contribue donc à déterminer le besoin de financement de la section d'investissement qui doit être votée à l'équilibre.

Le calcul des restes à réaliser est également soumis au principe de sincérité contrôlé par les services du Haut-Commissariat.



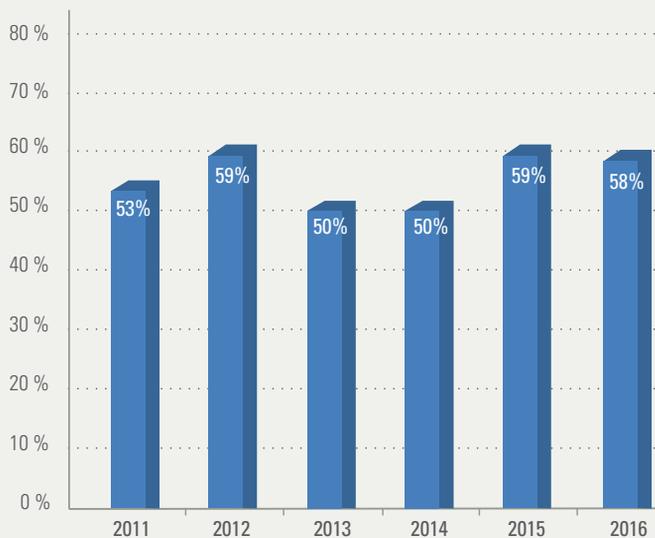


Dans les communes polynésiennes, l'année 2016 a été marquée par une recrudescence des restes à réaliser en dépenses d'investissement, qui sont passés de 6,2 milliards de F CFP en 2014 à 11 milliards de F CFP. Cette hausse est principalement le fait des grandes communes : leurs restes à réaliser progressent de 43 % et représentent les deux-tiers des restes à réaliser totaux.

D'une part, cela représente un signal fort de la volonté d'investir de la part des exécutifs municipaux qui ont engagé un volume important de crédits sur de nouvelles opérations. D'autre part, ces reports témoignent d'une insuffisance dans la programmation des investissements : une meilleure planification permettrait de voter chaque année les seuls crédits nécessaires à l'exercice considéré.

En effet, chaque année, le taux de réalisation des dépenses d'investissement votées (hors remboursement de l'emprunt) est inférieur à 50 %. En 2016, sur l'intégralité des opérations budgétées (et non annulées en cours d'année), 58 % ont été reportés à un exercice ultérieur. Dans chaque commune, la mise en place d'un plan pluriannuel d'investissements (PPI) pourrait pallier cette difficulté (voir focus thématique).

Graphique 24 : Taux des restes à réaliser dans le total des dépenses d'investissement budgétées (en %)



Les reports des recettes en investissement en 2016 sont stables à un niveau important : 6,7 milliards de F CFP, soit 48 % des recettes d'investissement totales ayant donné lieu à l'émission d'un titre. Ce ratio élevé peut être un indicateur de la difficulté des communes à justifier de l'avancée de leurs opérations et à ainsi consommer l'intégralité des crédits qui leurs sont alloués par les organismes de subvention.

L'écart de 4,4 milliards de F CFP entre les restes à réaliser en dépenses et en recettes laisse présager d'un important besoin de financement au cours des prochains exercices.



UNE SITUATION BILANCIELLE TROP CONFORTABLE ?

Des capacités d'emprunts

Un endettement faible mais une normalisation du recours à l'emprunt dans tous les archipels

Habitues à un subventionnement conséquent de leurs investissements, les communes polynésiennes n'ont pas accumulé un stock de dette important. L'endettement, qui ne peut financer la section de fonctionnement, demeure ainsi à un niveau structurellement bas. Le taux d'endettement, qui rapporte l'encours de dette aux recettes de fonctionnement, a baissé en raison de l'augmentation des recettes communales ; il s'établit en 2016 à 13,2 % contre 13,4 % en 2015 (par rapport à un seuil d'alerte communément admis de 100 %).

A 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, s'élève à 53 %. La dette par habitant est ainsi près de 6 fois supérieure en Nouvelle-Calédonie⁶.

Graphique 25 : Évolution du taux d'endettement (en %) et du niveau de dette par habitant (en FCFP)

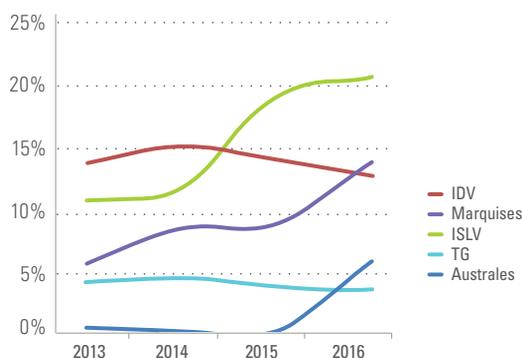


⁶A noter que les caractéristiques géographiques des territoires des communes sont très différentes entre la Polynésie française et la Nouvelle-Calédonie. Cette dernière doit ainsi faire face à des investissements plus conséquents en termes d'aménagement en raison de l'étalement urbain et périurbain plus important



Les disparités d'endettement entre les archipels demeurent, mais la tendance de moyen terme est à l'homogénéisation. Pour la première fois depuis 2012, certaines communes de l'archipel des îles Australes se sont tournées vers l'emprunt pour financer leurs investissements ; le taux d'endettement de l'archipel demeure toutefois limité, autour de 5 % à l'instar des communes de l'archipel des Tuamotu-Gambier. Les communes de l'archipel des Marquises ont continué en 2016 leur stratégie d'endettement progressif, dépassant même le taux d'endettement des communes des îles du Vent, en baisse depuis 2014. Après un quasi doublement de leur encours entre 2014 et 2015, les communes des Îles-Sous-le-Vent, ont légèrement augmenté leur endettement en 2016, dépassant pour la 1^{ère} fois le taux de 20 %. Globalement, toutes les communes demeurent éloignées du seuil d'alerte.

Graphique 26 : Évolution du taux d'endettement par archipel (en %)



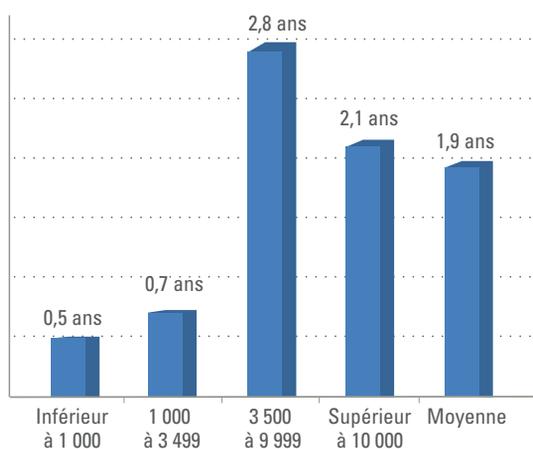
Avec 4,57 milliards de F CFP, la dette des communes représente, en 2016, 5 % de la dette publique des collectivités locales de Polynésie française⁷, le Pays possédant le reste de l'encours. En Nouvelle-Calédonie, l'encours de dettes des collectivités locales se répartit à parts égales entre le Territoire, les Provinces et les Communes. Par ailleurs, 44,3 % de l'encours communal est détenu auprès de l'Agence Française de Développement, une part en forte hausse depuis 2012 (32,4 %).



La solvabilité, une force des communes polynésiennes trop peu utilisée

L'étude de la solvabilité vise à déterminer la capacité théorique d'une collectivité à faire face à ses échéances, notamment en calculant en combien d'années elle pourra rembourser sa dette en utilisant l'épargne dégagée sur la section de fonctionnement pendant l'année étudiée. Cette capacité de désendettement, déjà excellente en 2015, s'est encore améliorée en 2016 en raison d'une plus forte épargne brute et d'une évolution quasiment nulle de l'encours. Elle est ainsi inférieure à 2 ans en moyenne. Ce ratio est en deçà des 3 ans pour toutes les strates de population, et même inférieure à 1 an pour les communes comptant moins de 3 500 habitants. Le seuil de vigilance en termes de capacité de désendettement étant généralement fixé aux alentours de 10 ans, les communes polynésiennes ont donc globalement de réelles marges de manœuvre en matière d'emprunt.

Graphique 27 : Capacité de désendettement par strate de population en 2016 (en années)



Un fonds de roulement en croissance et surabondant

Au 31 décembre 2016, les communes disposaient de près de 11 milliards de FCFP de trésorerie disponible dans leur compte au Trésor.

En 2016, le fonds de roulement a augmenté pour la quatrième année consécutive, atteignant 14,7 milliards de FCFP, soit 1,1 milliard de plus qu'en 2015. Cette croissance résulte d'un niveau de recettes (autofinancement, subventions, emprunt) supérieur aux dépenses de la section d'investissement. Afin de mesurer son importance, le fonds de roulement est communément rapporté aux dépenses budgétaires afin d'estimer, en jours, combien de temps une collectivité pourrait théoriquement maintenir son niveau de charge avec ses seules réserves. Ce ratio s'est élevé en 2016 à 131 jours, un niveau très important au regard du niveau recommandé, admis entre 30 et 60 jours de dépenses budgétaires.

Ce constat, particulièrement marqué pour les plus petites d'entre elles, ne doit pas être interprété comme un indicateur de bonne gestion, ces réserves pouvant être considérées comme excédant la prudence financière requise⁸.

⁸ Cette situation globale n'est pas généralisable à l'ensemble des communes étant données les fortes tensions de fonds de roulement constatées pour certaines d'entre elles.

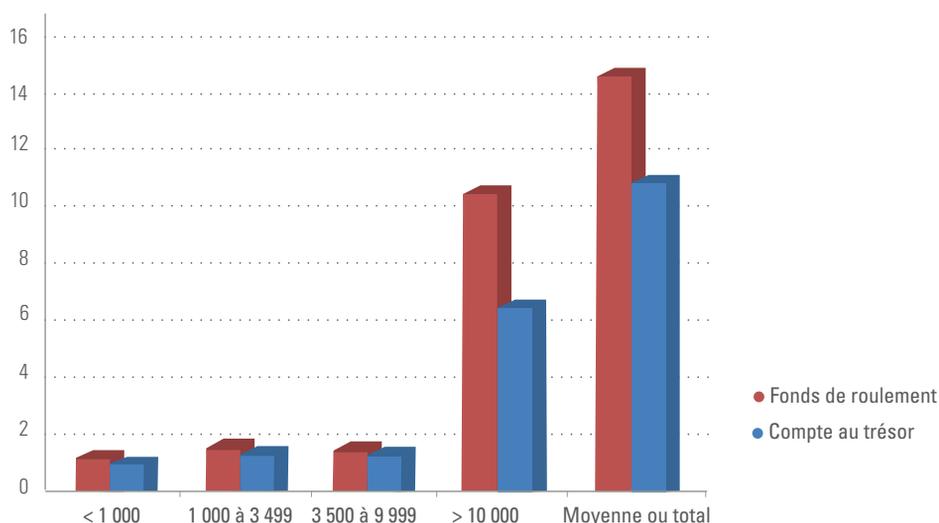


Graphique 28 : Fonds de roulement par strate de population en 2016 (en jours de dépenses budgétaires)



Il existe un écart en 2016 de près de 4 milliards de F CFP entre les disponibilités au compte au Trésor (trésorerie de 11 milliards de F CFP au 31 décembre 2016) et le fonds de roulement (14,7 milliards de F CFP). Cette différence est essentiellement le fait des communes les plus peuplées, supérieures à 10 000 habitants. Cette analyse est toutefois menée avec prudence, car elle repose sur une photographie des disponibilités en fin d'année et ne prend donc pas en compte les variations de trésorerie infra-annuelles.

Graphique 29 : Fonds de roulement en 2016 et trésorerie au 31 décembre 2016 par strate de population (en milliards en FCFP)



Cet écart incite à relativiser le constat d'abondance du fonds de roulement. En effet, après correction par l'intégration des restes à réaliser de la section d'investissement, le ratio baisse en 2016 et s'établit à 92 jours de dépenses budgétaires, les restes à réaliser en dépense étant presque deux fois supérieurs aux restes à réaliser en recettes.

D'autre part, malgré les efforts engagés, les taux de recouvrement des redevances dues par les usagers des services publics demeurent bas, pénalisant ainsi la trésorerie disponible.

Enfin, certains titres émis datent parfois de plusieurs années et sont donc devenus irrécouvrables par le jeu de la prescription quadriennale, gonflant ainsi artificiellement le fonds de roulement. Un chantier d'admission en non-valeur de ces créances est en cours et devrait permettre rapidement une nette amélioration de la sincérité des fonds de roulement communaux.

FOCUS THÉMATIQUE : PRENDRE EN COMPTE LA PLURIANNUALITÉ DANS LES BUDGETS COMMUNAUX

Conformément aux grands principes qui régissent le droit budgétaire des collectivités territoriales, les communes sont dans l'obligation de voter leur budget chaque année à l'équilibre. Les autorisations d'engager des dépenses et de percevoir des recettes ne sont valables que pour la durée de l'exercice de référence du budget voté par le conseil municipal. Le budget, principal ou annexe, est par essence un acte soumis au principe d'annualité.

Pour autant, certains éléments du budget ont des impacts sur les finances et la gestion de la commune qui dépassent la seule année comprise dans l'exercice budgétaire. Dans tout budget s'immisce ainsi une part de pluriannualité, tant au sein de la section de fonctionnement que dans la section d'investissement.

Pour les équipes municipales, maires et cadres, cela implique de développer une vision financière sur le moyen terme (entre deux et quatre ans), au-delà de l'année en cours. Cet effort prospectif doit permettre d'anticiper un rétrécissement des marges de manœuvre ou un besoin de financement. Les élus peuvent ainsi prendre des mesures préventives pour éviter tout dérapage en matière financière et assurer le maintien d'une bonne gestion des services publics et une conduite maîtrisée des projets communaux.

Ce focus thématique propose d'aborder plusieurs outils au service des équipes municipales pour anticiper les exercices à venir :

- ▶ Le ratio financier de rigidité des charges structurelles ;
- ▶ Les dotations aux provisions pour charges et risques ;
- ▶ Le plan pluriannuel d'investissement ;
- ▶ L'exercice d'analyse financière prospective.





La rigidité des charges structurelles

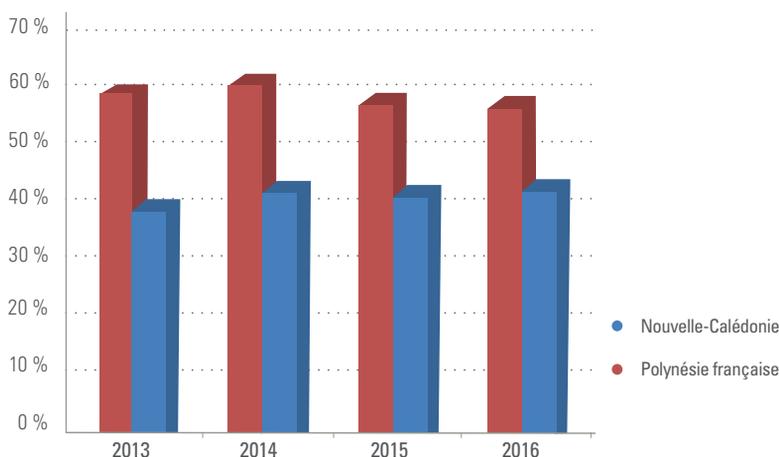
La rigidité des charges structurelles est un ratio d'analyse financière qui traduit les marges de manœuvre dont bénéficie la collectivité pour mener la politique du conseil municipal. En effet, certaines dépenses, bien que leur vote soit renouvelé à chaque exercice, sont considérées comme rigides car difficiles à diminuer d'une année sur l'autre.

En premier lieu, c'est le cas des dépenses de personnel. Dans les communes polynésiennes, la grande majorité des agents communaux est permanente ; seule une petite partie des dépenses de personnel est consacrée aux travailleurs temporaires. De par le statut de la fonction publique communale ou de leur contrat de travail, ces agents permanents effectuent souvent des carrières longues au sein des mairies. Les charges relevant de leur emploi échappent donc à la simple annualité : recruter un agent, c'est consacrer chaque année, pendant une période indéterminée, une fraction du budget de la commune à sa rémunération et aux charges de la Caisse de prévoyance sociale, à la médecine du travail et à la cotisation au Centre de gestion et de formation. De plus, à effectif constant, les charges de personnel tendent à augmenter chaque année (entre 1 et 2 %) en raison du Glissement Vieillesse Technicité (GVT).

En second lieu, les annuités des emprunts sont également qualifiées de rigides, car les crédits sont généralement contractés par les communes pour des durées moyennes (de 3 à 7 ans) ou longues (de 7 à 30 ans). Ces annuités se composent des intérêts (comptabilisés en section de fonctionnement) et du remboursement du capital (comptabilisé en section d'investissement). Ce sont des dépenses obligatoires pour les communes, qui priment donc sur les autres postes de dépenses au moment du vote du budget.

Le ratio de rigidité des charges structurelles est le rapport des charges de personnel additionnées des annuités d'emprunt sur les recettes réelles de fonctionnement. Pour les communes de Polynésie française, ce ratio s'élève à 57 % en 2016. Cela signifie que 57 % des ressources sont consacrées à des dépenses rigides, donc que les marges de manœuvre de la mairie pour adopter de nouvelles politiques sont limitées. Etant donné le faible endettement des communes polynésiennes, cette rigidité est essentiellement liée à l'importance budgétaire des charges de personnel. Ce ratio est en constante diminution depuis 2014 (-3 %), grâce à une politique de ressources humaines modérée, mais reste cependant plus élevé que celui des communes calédoniennes.

Graphique 30 : Évolution du ratio de rigidité des charges structurelles



Les dotations aux provisions pour risques et charges

La pratique des dotations, aux provisions pour risques et charges ou aux amortissements, a pour objectif principal d'ajuster la valeur réelle de l'actif et du passif en fonction d'évènements dont la genèse se situe au cours de l'exercice budgétaire, mais dont les effets comptables ne seront perceptibles que dans des exercices ultérieurs, qu'ils soient certains ou justes probables. Ainsi les dotations aux provisions et aux amortissements obéissent à la fois à un principe de prudence, un principe comptable d'indépendance des exercices et à un principe de sincérité.

Lorsque le risque se réalise ou la charge incombe à la commune, l'ordonnateur demande au comptable public une reprise sur les provisions qui avaient été effectuées lors des exercices antérieurs.

Les dotations aux provisions pour risques

En vertu du principe comptable de prudence, une commune doit comptabiliser toute perte financière probable dès lors que cette perte est envisagée. Les provisions permettent donc de constater un risque et de faire supporter sa charge éventuelle sur l'exercice de sa genèse plutôt que sur celui pendant lequel le risque se matérialise. Ce sont donc des dépenses réelles de fonctionnement.

En Polynésie française, les dotations aux provisions pour risques et charges sont utiles pour deux types principaux de risques :

- ▶ Provisions pour litiges et contentieux : elles doivent être constituées dès l'ouverture d'un litige en première instance contre la commune, selon la charge financière estimée et ajustée chaque année.
- ▶ Provisions pour risque d'irrécouvrabilité d'une créance douteuse : c'est notamment le cas des redevances des usagers des services publics. Plus la créance est ancienne, plus le risque qu'elle ne soit jamais recouvrée augmente. Ce risque est pris en compte par une provision selon un coefficient défini en lien avec la Direction des finances publiques, et doit être ajusté chaque année.

Les dotations aux provisions pour charges

Pratique peu courante dans les communes polynésiennes, les dotations aux provisions peuvent également être utiles pour répartir une charge sur plusieurs exercices. C'est notamment le cas pour les gros travaux de maintenance et d'entretien qui n'ont lieu que tous les quatre ou cinq ans : peinture des façades, réparation des menuiseries, etc... Ainsi, le montant est lissé jusqu'à la date planifiée des travaux.

Pour être efficaces, ces provisions doivent s'appuyer sur un plan pluriannuel d'entretien, adopté par le conseil municipal, qui répertorie, priorise et planifie tous les travaux d'entretien et de maintenance nécessaires au sein de la commune.





Le plan pluriannuel d'investissement

Le plan pluriannuel d'investissement (PPI) est un outil primordial au service des communes pour mettre en cohérence sur le court et le moyen terme la pluralité des opérations envisagées par l'équipe municipale, reflétant ainsi le programme politique pour lequel elle a été élue.

Grâce à ce plan, qui peut couvrir une période de 3 à 6 ans, les équipes municipales peuvent évaluer la faisabilité de leur programme d'investissement, prioriser les opérations, évaluer les délais, préparer la mobilisation des équipes techniques et anticiper d'éventuels besoins de financement externe.

Adopté par le conseil municipal, le PPI permet également de planifier les études préalables, anticiper le montage des dossiers de subvention et les procédures relatives au code des marchés publics.

Enfin, en compilant dans un document synthétique toute la programmation des investissements, les élus disposent d'une vision prospective claire et aisément communicable aux administrés et aux partenaires institutionnels.

Un PPI bien élaboré est la clé pour mener à bien plusieurs chantiers de front et réussir à tenir un programme d'investissement.

Cinq étapes peuvent être retenues pour l'élaboration d'un PPI :

1. Dresser la liste de tous les projets d'équipement envisagés sur le court et le moyen terme, en cohérence avec la stratégie de développement du conseil municipal et définir des priorités entre ces différentes opérations ;
2. Chiffrer le coût et mettre en face de ces différents projets, les recettes correspondantes (fonds propres, subventions, emprunts...);
3. Définir un calendrier de réalisation (rétroplanning) pour ces différentes opérations, en prenant en compte la conduite des études, les passations de marché, les délais administratifs de demande de permis de construire et de subvention et la durée du chantier ;
4. Estimer la charge de travail en interne pour les équipes administratives et techniques en fonction des projets ;
5. Vérifier la cohérence entre la priorisation des projets par exercice, la disponibilité financière, le calendrier de réalisation et la mobilisation des équipes municipales.

Si des incohérences se font jour, les élus peuvent revoir le dimensionnement des projets, leur priorisation ou envisager le recours à des financements externes.

Le PPI doit ensuite être actualisé chaque année pour prendre en compte les réalisations de l'exercice. Formellement, le PPI peut être résumé dans un tableau recoupant les axes de développement, les opérations projetées et les montants qui seront engagés par exercice.



L'analyse financière prospective

L'analyse financière prospective a pour objectif de prévoir le plus sincèrement possible l'évolution des équilibres financiers de la commune pour les 3 ou 4 exercices à venir. Ce travail permet d'anticiper une éventuelle dérive de la section de fonctionnement et de mieux cibler les mesures de gestion pour y faire face. Il est également utile pour présager de la capacité d'autofinancement de la commune et ainsi mieux prévoir le calendrier des opérations d'investissement, notamment dans le cadre d'un plan pluriannuel d'investissement.

L'analyse financière demande des compétences spécifiques, que les agents peuvent acquérir grâce aux formations proposées par les partenaires institutionnels des communes. Toutefois, avec la bonne méthode, il est possible de réaliser des analyses simplifiées permettant à l'équipe municipale d'avoir une vision synthétique de la santé financière de la commune et d'anticiper son évolution dans le cadre d'un travail prospectif. Une simple connaissance de la chaîne de l'épargne⁹ est requise, ainsi qu'un travail de compilation des données des comptes administratifs des années antérieures.

Pour chaque poste de dépense et chaque type de recettes, les hypothèses d'évolution doivent se baser à la fois sur la tendance observée sur les dernières années et sur l'impact financier des décisions à venir. Il est impossible de prévoir tous les événements qui auront un impact sur les finances de la commune, l'objectif est simplement de s'en approcher le plus possible.

Par exemple, les charges de personnel de la commune X augmentent en moyenne de 2 % par an depuis 4 ans. En 2018, aucun changement n'est prévu dans les ressources humaines. En revanche, le recrutement de trois agents de catégorie C est prévu en 2019, ainsi que le départ en retraite d'un agent de catégorie A en 2020 :

en FCFP	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Charges de personnel	91 404 573	94 815 236	111 416 104	102 804 732	104 860 827	110 000 000	109 000 000
Hypothèses					Pas de changement significatif : + 2 %	Recrutement de 3 agents C : augmentation	Départ non remplacé en retraite agent A : légère diminution

⁹Voir Annexe 3 : Équilibres financiers 2016



CONCLUSION

Après une période de forte volatilité, les communes de Polynésie française ont réussi, depuis 2015, à affermir leurs recettes de fonctionnement et à stabiliser leurs dépenses tout en améliorant la sincérité de leurs comptes. Cette consolidation sur deux années a permis une amélioration sensible de l'épargne brute dégagée en 2016. En parallèle, la nette reprise de l'investissement est le fruit du cycle électoral : deux ans après le début de la mandature, les mairies s'attellent à la réalisation de leurs programmes. L'analyse montre cependant un déficit d'investissement comparativement au début de mandature précédent.

Les communes polynésiennes demeurent largement dépendantes des dotations et subventions de l'Etat et du Pays. Même si une tendance rétrospective longue montre une légère autonomisation des ressources des communes, celles-ci ne pourront évoluer vers davantage d'indépendance sans transformation structurelle du schéma de financement des sections de fonctionnement et d'investissement. L'amélioration du taux d'épargne brute en 2016, ratio central de l'analyse financière rétrospective des banques, a cependant considérablement amélioré le recours à l'emprunt en 2017 ce qui aura un effet positif sur le rééquilibrage des différentes recettes d'investissement.

Le défi de la mise en place des services publics environnementaux, dans le cadre du Code général des collectivités territoriales, doit inciter les équipes municipales, élus comme agents, à se projeter dans le futur. Pour cela, elles disposent d'outils de pilotage simples et performants qu'elles doivent développer à l'instar du plan pluriannuel d'investissement ou de la prospective financière. Définir en amont les priorités stratégiques de la commune, prévoir les contraintes de calendrier, anticiper les besoins de financement, préparer et former les agents administratifs et techniques : tels sont les prérequis à l'instauration d'une dynamique d'investissements maîtrisée et pérenne, propre à répondre aux enjeux contemporains de développement des communes polynésiennes.



ANNEXE 1 :

Liste des communes de Polynésie française

STRATE	COMMUNES	ARCHIPEL	Population en 2017 (recensement)
< 1 000	PAKAPUKA	Tuamotu-Gambier	163
	TATAKOTO	Tuamotu-Gambier	259
	HIKUERU	Tuamotu-Gambier	275
	NAPUKA	Tuamotu-Gambier	284
	NUKUTAVAKE	Tuamotu-Gambier	295
	FANGATAU	Tuamotu-Gambier	296
	TUREIA	Tuamotu-Gambier	336
	RAPA	Australes	507
	REAO	Tuamotu-Gambier	587
	FATU HIVA	Marquises	612
	TAHUATA	Marquises	653
	UA HUKA	Marquises	674
	ANAA	Tuamotu-Gambier	811
	RIMATARA	Australes	872
	RAIVAVAE	Australes	903
	1 000 À 3 499	MANIHI	Tuamotu-Gambier
TAKAROA		Tuamotu-Gambier	1 175
HAO		Tuamotu-Gambier	1 258
MAUPITI		Iles Sous-le-Vent	1 286
MAKEMO		Tuamotu-Gambier	1 508
GAMBIER		Tuamotu-Gambier	1 535
FAKARAVA		Tuamotu-Gambier	1 637
ARUTUA		Tuamotu-Gambier	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	Tuamotu-Gambier	3 657
	TUMARAA	Iles Sous-le-Vent	3 721
	UTUROA	Iles Sous-le-Vent	3 736
	TAPUTAPUATEA	Iles Sous-le-Vent	4 792
	TAHAA	Iles Sous-le-Vent	5 234
	HUAHINE TAIARAPU OUEST	Iles Sous-le-Vent Iles du Vent	6 075 8 078
> 10 000	HITIAA O TE RA	Iles du Vent	10 033
	ARUE	Iles du Vent	10 243
	TEVA I UTA	Iles du Vent	10 254
	BORA BORA	Iles Sous-le-Vent	10 549
	PAPARA	Iles du Vent	11 680
	TAIARAPU EST	Iles du Vent	12 701
	PAEA	Iles du Vent	13 021
	PIRAE	Iles du Vent	14 209
	MAHINA	Iles du Vent	14 763
	MOOREA	Iles du Vent	17 816
	PAPEETE	Iles du Vent	26 926
	PUNAAUIA	Iles du Vent	28 103
	FAA A	Iles du Vent	29 506

ENSEMBLE DES COMMUNES

275 918



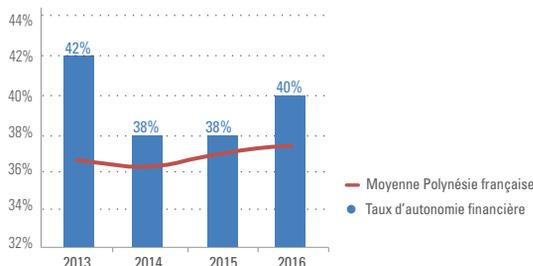


ANNEXE 2 :

Fiches synthétiques d'analyse financière par archipel

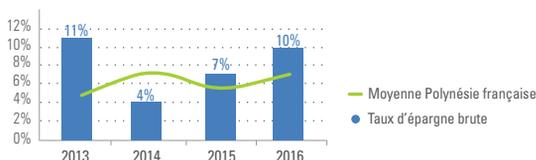
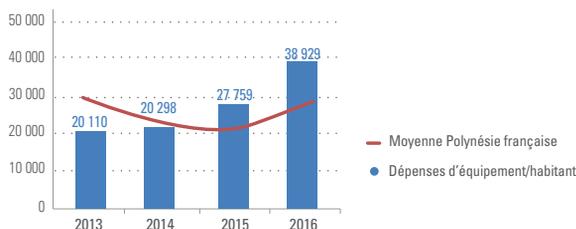
Communes des Îles-sous-le-Vent

En 2016, pour la deuxième année consécutive, les recettes de fonctionnement progressent sensiblement, tandis que les charges de fonctionnement sont globalement stables.

Evolution de la section de fonctionnement (en millions de FCFP)**Autonomie des ressources de fonctionnement (en %)**

Le regain du FIP en 2014 et 2015 avait mécaniquement diminué le taux d'autonomie des ressources de fonctionnement. En 2016, l'augmentation du niveau des redevances et des impôts perçus permet une amélioration de ce taux, sans revenir à l'autonomie constatée en 2013.

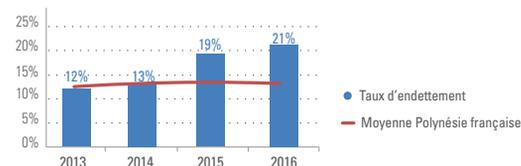
Après la chute constatée en 2014, les marges de manœuvre des communes des Îles-sous-le-Vent se sont grandement améliorées en 2015 puis 2016, pour revenir à un niveau supérieur à la moyenne des communes polynésiennes.

Évolution de la capacité d'autofinancement (en %)**Dépenses d'équipement par habitant y compris travaux en régie (en FCFP)**

Depuis 2014 et la nouvelle mandature, les dépenses d'équipements par habitant des communes des Îles-sous-le-Vent ont continuellement crû et dépassé la moyenne des communes polynésiennes.

Les communes des Îles-sous-le-Vent, davantage que celles des autres archipels, ont opté pour une stratégie d'endettement progressif pour le financement de leurs investissements.

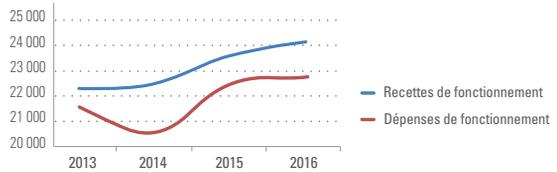
De plus, ce taux ne prend pas en compte les emprunts contractés par la communauté de communes Hava'i pour l'exécution de sa compétence en matière de déchets.

Évolution de l'endettement (en %)

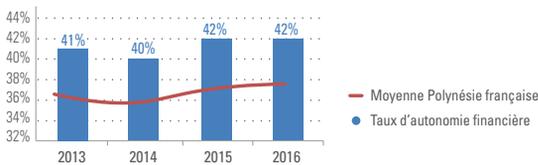
Communes des Îles du Vent

Grâce à une bonne maîtrise des charges de fonctionnement et une progression régulière des recettes, l'effet-ciseau redouté pour l'exercice 2016 ne s'est pas produit.

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



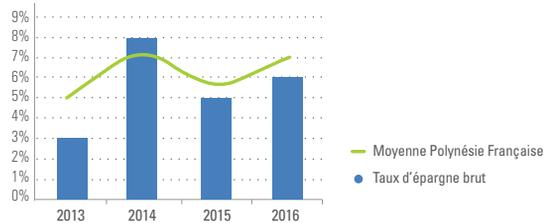
Autonomie des ressources de fonctionnement (en %)



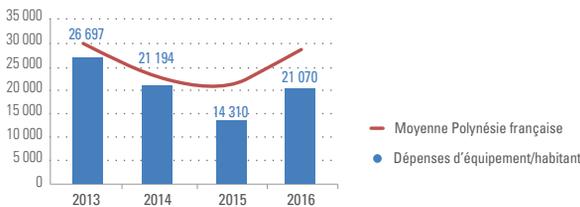
L'amélioration de l'autonomie des ressources de financement constatée en 2015 se confirme en 2016. Grâce à l'importance de leur potentiel fiscal, les communes des Îles du Vent sont davantage autonomes que les autres communes polynésiennes.

La capacité d'autofinancement s'améliore sans retrouver le niveau de 2014 ; elle demeure en 2016, pour la seconde année consécutive, en deçà de la moyenne constatée en Polynésie française.

Évolution de la capacité d'autofinancement (en %)



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

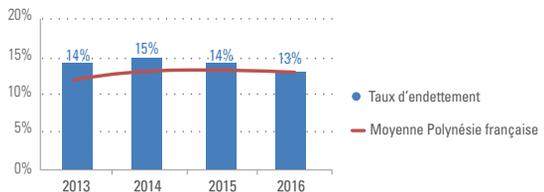


Le recul préoccupant des dépenses d'investissement entre 2013 et 2015 s'est enrayé en 2016.

Le niveau d'équipement par habitant demeure toutefois assez faible, en comparaison avec les grandes communes de Nouvelle-Calédonie.

Le taux d'endettement des communes des Îles du Vent diminue pour la troisième année consécutive : l'encours de dette reste stable tandis que les recettes de fonctionnement augmentent.

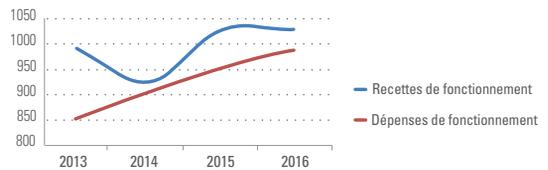
Évolution de l'endettement (en %)



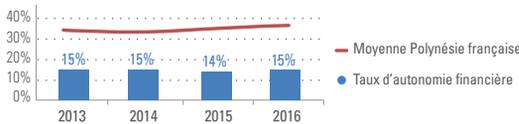
Communes des Îles Australes

L'évolution irrégulière des recettes de fonctionnement, alors que les charges augmentent de manière continue, montre la dépendance accrue des communes des îles Australes aux fluctuations des produits de transfert. Un effet ciseau est à craindre en 2017.

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



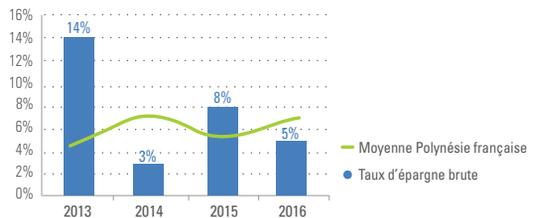
Autonomie des ressources de fonctionnement (en %)



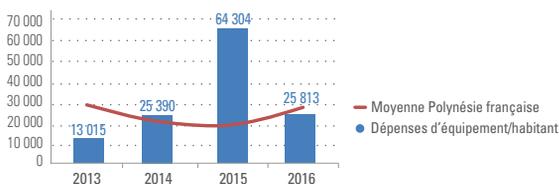
L'autonomie des ressources de fonctionnement demeure faible et est globalement stable entre 2013 et 2016. La légère baisse observée en 2015 a été corrigée dès 2016.

L'instabilité des recettes de fonctionnement ne permet pas de constituer une capacité d'autofinancement régulière. Cela rend difficile la constitution d'une prospective financière et l'anticipation des besoins de financement pour la section d'investissement.

Évolution de la capacité d'autofinancement (en %)



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



Les dépenses d'investissement des communes des îles Australes sont irrégulières d'une année à l'autre. Après un effort d'équipement très important en 2015, celui-ci est repassé en deçà du niveau moyen constaté dans les communes polynésiennes en 2016.

En 2016, les communes des îles Australes ont contracté leurs premiers prêts depuis l'extinction de l'encours en 2013.

Cet endettement est modeste et elles disposent d'une importante marge de manœuvre, en comparaison avec la moyenne polynésienne.

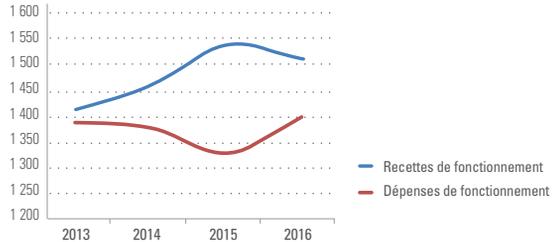
Évolution de l'endettement (en %)



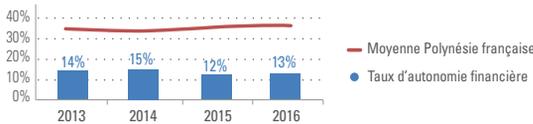
Communes des Îles Marquises

La hausse des recettes et la baisse des charges de fonctionnement observée en 2015 ne s'est pas confirmée en 2016, en raison respectivement d'une baisse des dotations et de la mise en place de dotations aux provisions.

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



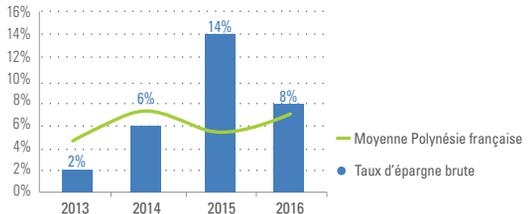
Autonomie des ressources de fonctionnement (en %)



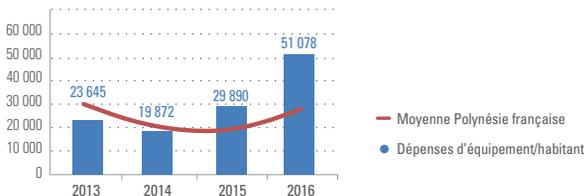
La forte diminution de l'autonomie des ressources de fonctionnement constatée en 2015 ne s'est pas répétée en 2016. Les communes des îles Marquises restent très fortement dépendantes des dotations de l'Etat et du Pays pour leur section de fonctionnement.

Les communes des îles Marquises n'ont pas maintenu en 2016 le niveau exceptionnel d'épargne brute dégagé en 2015. Le risque de déficit de la section de fonctionnement, craint en 2013, s'est raisonnablement dissipé.

Évolution de la capacité d'autofinancement (en %)



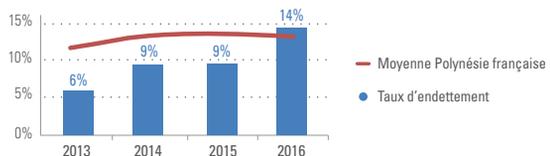
Dépenses d'équipement par habitant y compris travaux en régie (en FCFP)



Les dépenses d'équipement par habitant sont en constante augmentation depuis 2014. En 2016, elles ont représenté presque le double de la moyenne des communes de Polynésie française.

Les communes des îles Marquises font de plus en plus appel à l'emprunt pour financer leurs investissements. L'endettement tend à devenir un outil plus structurel pour compléter le besoin de financement ; le taux d'endettement dépasse la moyenne polynésienne en 2016.

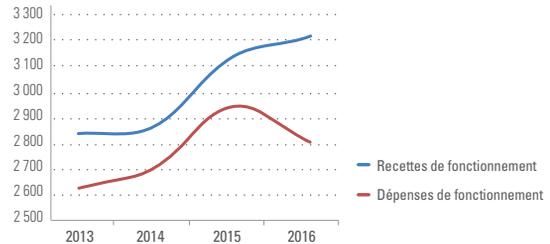
Évolution de l'endettement (en %)



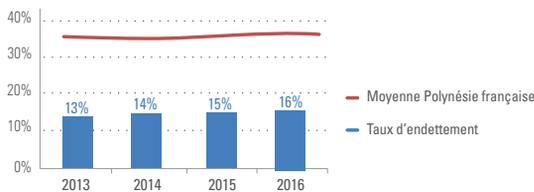
Communes des Îles Tuamotu et Gambier

Grâce à un important effort de gestion, les communes des îles Tuamotu et Gambier enravent la progression soutenue de leurs dépenses de fonctionnement. Les recettes de fonctionnement continuent d'augmenter en 2016, à un rythme moindre.

Évolution de la section de fonctionnement (en millions de F CFP)



Autonomie des ressources de fonctionnement (en %)



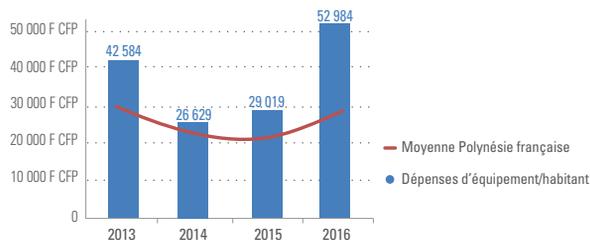
Les communes des îles Tuamotu et Gambier sont engagées dans un processus solide et régulier d'autonomisation de leurs recettes de fonctionnement, notamment grâce à un travail sérieux sur le recouvrement des redevances.

L'instabilité des recettes de fonctionnement ne permet pas de constituer une capacité d'autofinancement régulière. Cela rend difficile la constitution d'une prospective financière et l'anticipation des besoins de financement pour la section d'investissement.

Évolution de la capacité d'autofinancement (en %)



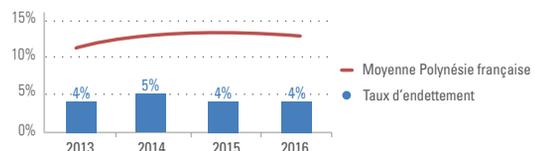
Dépenses d'équipement par habitant y compris travaux en régie (en F CFP)



Les dépenses d'équipement, sur lesquelles le cycle électoral a exercé une influence, ont suivi la même trajectoire que la moyenne des communes polynésiennes, tout en restant au-delà sur toute la période 2013-2016.

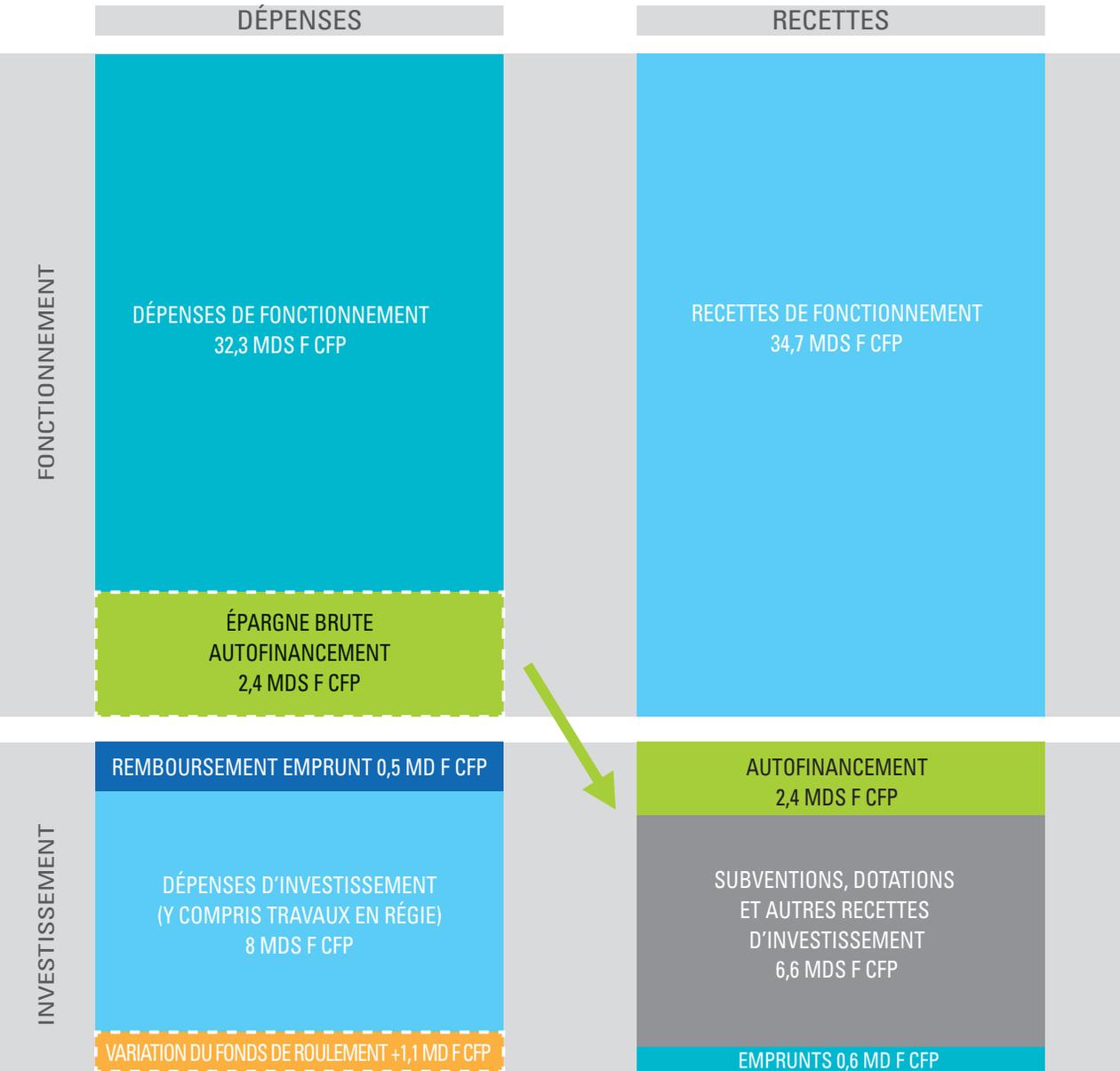
Le taux d'endettement est en très léger déclin depuis 2014. Les communes des îles Tuamotu et Gambier disposent d'une importante marge de manœuvre en matière d'endettement.

Évolution de l'endettement (en %)



ANNEXE 3 :

Équilibres financiers 2016



Chaque année, l'Agence Française de Développement, partenaire du secteur public local, publie l'Observatoire des communes de Polynésie française. Cet ouvrage met en lumière les spécificités et évolutions des finances communales dans leur globalité ou selon une approche différenciée par archipel et par strate de population (à jour du recensement de 2017).

Cette édition consacre son focus thématique aux éléments de pluriannualité que comportent les budgets communaux, pourtant votés annuellement. Il incite à une réflexion sur le moyen et le long terme lors de l'élaboration des budgets, afin d'en anticiper les impacts les plus importants sur le futur des finances de la collectivité et la réalisation de ses projets.

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

Présente dans l'ensemble des Outre-mer, l'Agence Française de Développement (AFD) finance et accompagne des projets qui améliorent les conditions de vie des populations et soutiennent la croissance économique, tout en préservant l'environnement.

Grâce à ses financements, son expertise et sa production de connaissances, elle appuie le secteur public local, finance les entreprises, l'habitat et l'aménagement urbain, et soutient la coopération régionale. En 2016, l'AFD a consacré 1,6 milliard d'euros d'engagements à l'Outre-mer, soit 17 % de l'activité totale du groupe AFD.

outremer.afd.fr

polynesie.afd.fr



9 782954 191284 4