



Inspection générale
des finances

N° 2010-M-025-03

Inspection générale
de l'administration

N° 10-046-02

Inspection générale
des affaires sociales

N° RM2010-131P

RAPPORT

MISSION D'ASSISTANCE À LA POLYNÉSIE FRANÇAISE

TOME 1

Établi par

Anne BOLLINET
Inspectrice générale
des finances

PHILIPPE DEBROSSE
Inspecteur de l'administration

HAYET ZEGGAR
Inspectrice des affaires
sociales

Orianne DUPRAT-BRIOU
Inspectrice des finances

FREDÉRIC LALOUE
Inspecteur des affaires
sociales

Pierre-Emmanuel LECERF
Inspecteur des finances

- SEPTEMBRE 2010 -

TOME 1

- ♦ Rapport
- ♦ Pièces jointes :
 - Lettre de saisine
 - Note d'étape du 7 juin 2010
- ♦ Annexes thématiques I à VIII

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	1
PREMIÈRE PARTIE : LES MARGES DE MANŒUVRE PERMETTANT DE REDRESSER LA SITUATION DE LA POLYNÉSIE FRANÇAISE.....	3
1. SI L'IMMOBILISME ET L'ABSENCE DE RÉFORMES SE PROLONGEAIENT, LA SITUATION DU PAYS SERAIT GRAVEMENT DÉTÉRIORÉE	3
1.1. En 2010, la collectivité est à nouveau au bord de la crise de trésorerie et assèche progressivement les réserves lui permettant d'équilibrer ses dépenses de fonctionnement.....	3
1.2. Le financement de l'investissement n'est plus assuré mais, en tout état de cause, la stratégie d'investissement de la collectivité est difficile à identifier	5
1.3. Les difficultés rencontrées par le Pays pour conduire une politique d'investissement s'expliquent pour partie par l'absence de stratégie de moyen / long terme et de document de planification.	6
1.4. Le cadre réglementaire est souvent désuet et obsolète.....	6
2. LA COLLECTIVITÉ DE POLYNÉSIE FRANÇAISE DOIT LIMITER SON INTERVENTION DANS L'ÉCONOMIE, RECENTRER SON FONCTIONNEMENT ET SE RESTRUCTURER AUTOUR DE QUELQUES POLITIQUES PRIORITAIRES.....	8
2.1. Une plus grande ouverture sur le monde : du contingentement à la régulation de l'économie	8
2.1.1. <i>Desserrer les contraintes protectionnistes</i>	<i>9</i>
2.1.2. <i>Tout en favorisant la concurrence.....</i>	<i>9</i>
2.2. La restructuration et le recentrage des politiques publiques conduites par le territoire sont indispensables.....	10
2.2.1. <i>Une plus grande efficacité dans la conduite des politiques publiques impose une restructuration de l'administration par des fusions / suppressions de services.....</i>	<i>11</i>
2.2.2. <i>Une grande partie des démembrements existants n'est pas justifiée et pourrait être supprimée</i>	<i>11</i>
2.2.3. <i>Le fonctionnement des satellites et démembrements est largement perfectible</i>	<i>15</i>
3. LE RETOUR À L'ÉQUILIBRE DES FINANCES DU PAYS PASSE D'ABORD PAR UNE RÉDUCTION DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT	16

3.1. Les élus et les institutions devraient être exemplaires.....	16
3.2. Réduire les dépenses de personnel en diminuant les effectifs, notamment par le non remplacement des départs à la retraite, et en modérant les salaires les plus élevés.....	17
3.3. Des économies sur le fonctionnement courant sont également possibles.....	18
3.4. De l'ordre de 20 milliards F CFP (166 millions F CFP) de recettes liées à la vente d'actifs non essentiels pourraient être mobilisés entre 2010 et 2012	19
4. DES MARGES DE MANŒUVRE SUBSTANTIELLES SUR LA FISCALITÉ PEUVENT CONTRIBUER AU RETOUR À L'ÉQUILIBRE DES FINANCES DU TERRITOIRE, PARALLÈLEMENT À L'ENGAGEMENT DE RÉFORMES FISCALES PROGRESSIVES.....	20
4.1. Avant même de modifier plus ou moins profondément le paysage fiscal, des marges de manœuvre substantielles peuvent être mobilisées par la collectivité sur les dispositifs fiscaux existants.....	20
4.1.1. <i>Le recouvrement et le contrôle des impôts existants constituent la première de ces marges de manœuvre.....</i>	<i>20</i>
4.1.2. <i>La réduction des « niches douanières » constitue une deuxième marge de manœuvre</i>	<i>21</i>
4.1.3. <i>Un certain recentrage de la défiscalisation locale constitue une troisième marge de manœuvre, susceptible de produire rapidement des effets.....</i>	<i>22</i>
4.2. La mission propose de revoir la fiscalité sur les entreprises pour mieux l'adapter aux enjeux, corriger les dispositifs qui limitent le rendement de l'impôt et favoriser la relance de l'économie.....	22
4.3. La perspective d'une imposition de l'ensemble des revenus des ménages doit être envisagée sereinement, dans une démarche progressive. Des mesures favorables à davantage d'équité sont d'ores et déjà possibles.....	22
4.3.1. <i>Pour introduire davantage d'équité, la mission préconise une démarche pragmatique, fondée sur une imposition actualisée de chaque revenu catégoriel.....</i>	<i>23</i>
4.3.2. <i>L'imposition du revenu des salariés devra être articulée avec la CST des salariés pour ne pas peser excessivement sur les ménages, compte tenu de l'absence de « familialisation » du prélèvement.....</i>	<i>23</i>
4.3.3. <i>La mise en place éventuelle d'une imposition globale sur les revenus des ménages doit être préparée.....</i>	<i>24</i>
4.3.4. <i>Des impositions simples et modérées sur le patrimoine peuvent d'ores et déjà se traduire par davantage d'équité dans l'imposition des ménages et procurer quelques ressources supplémentaires.....</i>	<i>24</i>
4.4. Le desserrement de la contrainte protectionniste est une nécessité pour permettre de nouer des partenariats commerciaux dans la zone géographique.....	24
5. LA COLLECTIVITÉ DEVRA DURABLEMENT ET MASSIVEMENT RÉDUIRE SES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT POUR CONSERVER UNE CAPACITÉ À RELANCER L'ÉCONOMIE PAR L'INVESTISSEMENT PUBLIC.....	26
DEUXIÈME PARTIE : LA PROTECTION SOCIALE GÉNÉRALISÉE	29
1 LA SITUATION FINANCIÈRE DE LA PSG EST ALARMANTE	30
1.1 Un niveau de déficits important.....	30
1.1.1 <i>La dégradation des résultats du RGS conduit à la réduction des réserves</i>	<i>30</i>
1.1.2 <i>Le RNS et le RSPF sont à l'équilibre du fait de la subvention du Territoire</i>	<i>31</i>

1.2	Une situation liée à des facteurs conjoncturels et structurels qui pèsent avant tout sur les risques maladie et retraite	32
1.2.1	<i>Les moindres recettes de la protection sociale s'expliquent par un décrochage des cotisations maladie et une situation économique défavorable à l'emploi.....</i>	<i>32</i>
1.2.2	<i>La progression soutenue des dépenses d'assurance maladie et de retraites s'explique par la situation démographique et des paramètres généraux</i>	<i>34</i>
1.3	En l'absence de réforme, le RGS sera en défaut de paiement dans un avenir proche, le RNS et le RSPF pèseront sur les finances du Territoire	36
1.3.1	<i>Un risque de défaut de paiement du RGS à l'horizon 2013-2014.....</i>	<i>36</i>
1.3.2	<i>La situation du RNS est moins grave mais repose sur la solidarité du Territoire, tandis que celle du RSPF est une menace directe pour les finances du Territoire.....</i>	<i>37</i>
2	UNE ACTION VIGOUREUSE SUR LES DÉPENSES ET LES RECETTES DE LA PSG EST INDISPENSABLE ET URGENTE	39
2.1	Régler la question de la « dette » sociale et sécuriser les réserves des retraites	39
2.2	Limitier la générosité des prestations maladie et retraite et maîtriser le rythme des dépenses	40
2.2.1	<i>L'assurance maladie et l'offre de soins.....</i>	<i>40</i>
2.2.2	<i>Les retraites.....</i>	<i>41</i>
2.2.3	<i>Des pistes d'amélioration des prestations familiales.....</i>	<i>43</i>
2.3	Accroître rapidement les recettes de la protection sociale en assurant une meilleure redistribution.....	44
2.3.1	<i>Des mesures d'équité permettant d'accroître les recettes.....</i>	<i>44</i>
2.3.2	<i>Des mesures de rendement.....</i>	<i>46</i>
2.3.3	<i>Rechercher une diversification du financement de la protection sociale.....</i>	<i>47</i>
3	EXEMPLE D'UN SCÉNARIO DE RÉFORME DE LA PSG.....	47
3.1	Hypothèses du scénario illustratif	48
3.2	Résultats du scénario illustratif	49
3.2.1	<i>Pour le RGS.....</i>	<i>49</i>
3.2.2	<i>Pour le RNS et le RSPF.....</i>	<i>49</i>
3.3	Construire une stratégie pluriannuelle de financement de la protection sociale	50
3.3.1	<i>Pour l'assurance maladie.....</i>	<i>51</i>
3.3.2	<i>Pour la retraite.....</i>	<i>51</i>
3.3.3	<i>La gouvernance de la PSG.....</i>	<i>51</i>
	CONCLUSION.....	53

INTRODUCTION

A la suite des difficultés budgétaires et financières rencontrées par la collectivité de Polynésie française à l'automne 2009, son président Gaston Tong Sang a demandé à l'Etat, qui l'a accepté, l'assistance d'une mission interministérielle pour identifier les marges de manœuvre et formuler des recommandations tant sur le budget proprement dit de la collectivité et de ses démembrements (établissements publics, sociétés d'économie mixte, groupements d'intérêt économique) que sur la Caisse de prévoyance sociale. Une demande allant dans le même sens, axée principalement sur les satellites et démembrements, avait été formulée par son prédécesseur, Oscar Temaru, devenu depuis lors président de l'Assemblée de Polynésie française.

Après un déplacement en Polynésie française de la mission interministérielle¹, et dans l'attente du rapport final, la mission a remis une note d'étape en juin 2010 (cf. annexe B) qui fait état d'un certain nombre de constatations et proposait de premières pistes de redressement.

Dans sa lettre du 6 août 2010 à la ministre chargée de l'outre-mer, le Président Gaston Tong Sang indique avoir d'ores et déjà retenu, en tout ou partie, 7 des 13 préconisations de la note d'étape, dans le 4^{ème} collectif au budget 2010 ou au travers de la préparation du budget 2011². Même si une partie des mesures prises n'est encore que partiellement mise en œuvre – c'est le cas par exemple de la cession d'actifs puisque la décision ne porte que sur un seul actif – la réaction à la note d'étape doit être notée. L'envoi par le président Gaston Tong Sang à ses ministres d'une lettre de cadrage et d'une « lettre-plafond » doit aussi être relevé.

Pour autant, la gravité des problèmes budgétaires et financiers auxquels est confrontée la collectivité de Polynésie française, et plus largement la gravité de la situation économique et de l'emploi, requièrent des mesures d'ajustement profondes, soutenues dans la durée, qui vont bien au-delà des premières pistes esquissées dans le rapport d'étape.

Le rapport de la mission fait la synthèse des recommandations retracées dans les annexes (cf. liste des annexes thématiques en annexe C). Il s'agit soit d'annexes « horizontales » (analyse financière, marges de manœuvre sur les ressources fiscales, sur les dépenses de personnels, sur les achats...), soit d'annexes sur des politiques publiques, soit enfin d'annexes concernant la protection sociale. On se référera à ces annexes pour la description des problématiques et des politiques publiques examinées ainsi que pour l'ensemble des recommandations.

Le présent rapport ne reprend pas le cadrage macroéconomique esquissé dans la note d'étape. Il ne traite pas non plus de la situation économique et de la relance de l'économie, qui ne font pas partie des axes proposés dans la lettre de cadrage de la demande d'assistance (cf. annexe A). Pour autant, la mission a veillé à ne pas proposer de solutions, notamment fiscales, qui pourraient freiner le redémarrage de l'économie et le développement de l'activité et des emplois.

¹ La mission d'assistance est composée de trois membres de l'inspection générale des finances, de deux membres de l'inspection générale des affaires sociales et d'un membre de l'inspection générale de l'administration.

² Ces préconisations concernent « l'annulation d'une partie des subventions aux établissements publics, l'amorce de réintégration dans le budget de certaines taxes affectées, le lancement de la procédure de cession d'actifs non essentiels au Pays, le non remplacement d'agents partant à la retraite, le gel de nouveaux CDD et la suppression des congés administratifs ».

La problématique communale (compétences et financement des communes, émergence d'une fonction publique communale...) n'a pas été examinée en tant que telle, ce thème nécessitant une mission à part entière.

Le retour à l'équilibre de la collectivité de Polynésie française a pour finalité essentielle de dégager, à partir d'économies sur le budget de fonctionnement, un autofinancement suffisant permettant de financer davantage d'investissements publics, avec un moindre recours à l'emprunt. En raison du non remplacement, proposé par la mission, des fonctionnaires et agents publics de la Collectivité de Polynésie française mais aussi des communes, les besoins en emplois nouveaux seront quasi exclusivement satisfaits par le secteur privé. Il est donc indispensable, tant que l'investissement privé n'aura pas pris un relais suffisant, de soutenir l'activité des entreprises par des commandes publiques, générant la création d'emplois. **Tel est le fil conducteur d'un grand nombre des préconisations de la mission : dégager de l'autofinancement sur le budget de fonctionnement de la collectivité pour financer, compte tenu des contraintes budgétaires et financières, davantage d'investissements publics permettant de garantir des emplois privés.**

En même temps, compte tenu de la nécessité de restaurer l'équilibre des comptes sociaux, ce fil conducteur ne peut être le seul élément autour duquel construire le retour à l'équilibre de la collectivité.

Il a semblé à la mission que les difficultés actuelles rencontrées par la société polynésienne limitaient les possibilités d'ajustement à court terme des dépenses sociales.

Au demeurant, l'arbitrage dans l'utilisation des marges dégagées par les économies de fonctionnement entre l'amélioration de l'autofinancement en vue de l'investissement d'une part, le financement des comptes sociaux d'autre part, appartient à la Collectivité et à ses institutions. Deux éléments pourront desserrer les termes de cet arbitrage et autoriser la recherche de nouvelles marges d'économies sur les prestations : le retour à une situation de l'emploi plus favorable et l'aboutissement de la négociation engagée par les partenaires sociaux sur « les conditions de faisabilité et de mise en œuvre d'un régime d'indemnisation et de protection des personnes ayant involontairement perdu leur emploi ³ »

Dans cette attente, il s'agira pour la collectivité de savoir où placer le curseur pour ne pas obérer la relance de l'économie.

La mission est consciente des efforts demandés au territoire et à la population polynésienne. Elle s'est efforcée de privilégier des recommandations dont l'impact sur la consommation des ménages – qui est un des moteurs de l'économie polynésienne – reste mesuré.

³ Réaffirmé dans le « protocole d'accord de fin de conflit » du 14 juin 2010.

PREMIÈRE PARTIE : LES MARGES DE MANŒUVRE PERMETTANT DE REDRESSER LA SITUATION DE LA POLYNÉSIE FRANÇAISE

1. Si l'immobilisme et l'absence de réformes se prolongeaient, la situation du Pays serait gravement détériorée

1.1. En 2010, la collectivité est à nouveau au bord de la crise de trésorerie et assèche progressivement les réserves lui permettant d'équilibrer ses dépenses de fonctionnement

La situation budgétaire et financière très dégradée de la Polynésie française, qui s'est notamment manifestée par de graves difficultés de trésorerie le 23 novembre 2009, est à l'origine de la présente mission.

Les contraintes financières pesant sur la collectivité sont croissantes :

- la section d'investissement est structurellement déficitaire ;
- la section de fonctionnement est confrontée à un effet de ciseaux entre la rigidité de ses dépenses en constante progression (+ 5% entre 2005 et 2012) et des recettes en baisse (- 12% pendant la même période), conduisant à une réduction des excédents. Elle n'a plus la capacité de compenser seule le déficit de l'investissement.

Cette situation s'est jusqu'à présent réglée par l'utilisation par le Pays de ses excédents des années précédentes. Mais, à l'issue des différents collectifs budgétaires adoptés en 2010, la quasi totalité du report à nouveau disponible pour le fonctionnement devrait être utilisée.

Cette utilisation des reports à nouveau par le Pays masque une crise de trésorerie car ce sont des résultats comptables qui ne reflètent pas forcément des ressources immédiatement disponibles en trésorerie.

Une nouvelle crise de trésorerie, analogue à celle de l'automne passé, pourrait survenir si aucun versement de prêt supplémentaire n'intervenait d'ici au mois de novembre 2010.

Face à cette situation, le recours à la dette reste une solution de transition : le niveau d'endettement s'est accru de 60 %, passant de 53,4 milliards F CFP (447,5 millions €) au début de la décennie à 84,4 milliards F CFP (707 millions €) au compte administratif 2009. Ce niveau devrait encore s'accroître en 2010, avec une prévision de 95,4 milliards FR CFP (800 millions €). Le nombre d'années d'épargne brute nécessaires au remboursement de la dette est passé de 3 à 12 entre 2005 et 2009 et pourrait atteindre 18 en 2010. La notation de la Polynésie française s'est fortement dégradée, passant de BBB+ à BBB-, ce qui fait peser sur la collectivité un risque de remontée des taux, à un moment où la collectivité doit surveiller les produits structurés liés à des évolutions monétaires (15 % de l'encours).

La mission a cherché à identifier la trajectoire financière de la collectivité (tendanciel) sur la période 2011 - 2014 dans l'hypothèse où les tendances actuelles de recettes et de dépenses seraient maintenues (cf. hypothèses en annexe I). Il s'agit d'un exercice démonstratif et pédagogique qui ne tient pas compte des mesures de redressement qui sont prises pendant la durée de la trajectoire.

Il résulte de ce tendanciel que la dégradation des finances du territoire, constatée entre 2007 et 2010, s'accroît très fortement entre 2011 et 2014.

- ◆ Le résultat de fonctionnement est négatif dès 2011 et le reste sur toute la période (cf. tableau 1). Dès lors, le résultat global (fonctionnement + investissement) est constamment négatif et aboutit en 2014 à un déficit total (- 26,9 milliards F CFP), équivalent à 24 % des recettes réelles du territoire, dans l'hypothèse d'un endettement moyen de 20 milliards F CFP retenu par référence à la moyenne constatée en 2009 et 2010.

Pour retrouver l'équilibre, il faudrait porter l'endettement à 38 milliards F CFP, ce qui est totalement impensable compte tenu de la situation de la collectivité, le montant de 20 milliards F CFP paraissant déjà irréaliste.

Ce déficit de fonctionnement ne peut être financé par un prélèvement sur les excédents de fonctionnement capitalisés, réservés à l'investissement. Quant au report à nouveau, celui-ci est en voie d'assèchement.

- ◆ Le déficit de la section d'investissement peut être financé par un prélèvement sur les excédents de fonctionnement capitalisés, suffisamment dotés, mais ce procédé qui consiste à gager des dépenses réelles par des recettes d'ordre, accentue la pression sur la trésorerie et ne peut être une solution dans la durée.
- ◆ S'agissant enfin du financement de l'annuité de la dette – qui n'est plus assuré par l'épargne dégagée sur la section de fonctionnement – les règles d'équilibre réel (article 144 de la loi organique statutaire) sont encore respectées en 2010 mais ne le seraient plus dès 2011, en raison de la diminution des subventions d'investissement, prévisible à partir de cette année.

Tableau 1 : Tendancier. Résultats de fonctionnement et d'investissement 2011-2014 en millions F CFP (hors opérations d'ordre)

	2 011	2 012	2 013	2 014
Résultat de fonctionnement	- 523	- 6 377	- 10 501	- 14 769
Résultat d'investissement	-12 124	-11 029	-12 127	-12 179
Résultat total en MF CFP	-12 647	-17 407	-22 628	-26 949
Résultat total en M€	-106	- 146	- 190	-226

Source : Mission, cf. annexe 1, tableau 26

Enfin, ***la situation est d'autant plus critique que le Pays doit faire face à des risques et obligations qui limitent considérablement ses marges de manœuvre***, dans une conjoncture dégradée :

- ◆ L'obligation de rétablir la sincérité de ses comptes, sous peine de voir le budget déferé à la chambre territoriale des comptes. Des retards dans les admissions en non valeur, les dotations aux amortissements et les provisions ont été accumulés, qui peuvent mettre en cause la sincérité du bilan de la collectivité. La projection réalisée par la mission n'intègre pas le rétablissement de la sincérité des comptes.

Si la projection avait intégré ce rétablissement, le résultat total serait le même en 2014 (- 26,9 milliards F CFP), mais le résultat de la section de fonctionnement présenterait un déficit beaucoup plus élevé (- 32,6 milliards F CFP) que dans la projection n'intégrant pas le rétablissement de la sincérité des comptes (cf. tableau 28, annexe I). La section d'investissement serait certes équilibrée, du fait des dotations aux amortissements mais le résultat de fonctionnement serait tout à fait insoutenable ;

- ♦ Un montant de recettes fiscales qui pourrait se révéler finalement inférieur à ce qu'avait envisagé la mission (0 % d'augmentation sur les recettes directes sur la période, +1 % sur les recettes indirectes, compte tenu de l'inflation) ;
- ♦ Un risque grandissant de défaut des principales SEM du territoire. Or le territoire en est responsable *in fine* en tant qu'actionnaire majoritaire et il a pu aussi en garantir la dette : Air Tahiti Nui (ATN)⁴, Tahiti Nui Rava'ai (TNR), et Tahiti Nui (TVTV) présentent un risque total cumulé de 22,2 milliards F CFP au titre de la dépréciation des participations et des dettes, auquel devrait s'ajouter 614 millions F CFP au titre du risque lié à la défiscalisation pour TNR ainsi que 1,3 milliard F CFP de risques divers pour TNTV.
D'ores et déjà, les capitaux propres d'un certain nombre de démembrements sont devenus inférieurs à la moitié de leur capital social. C'est le cas des SEM Tahiti Nui TV (TNTV) qui aurait dû être recapitalisée depuis 2007 et Tahiti Nui Rava'ai⁵ (TNR) et de sa filiale la SAS Avai'a, qui toutes deux devront être recapitalisées courant 2012. L'apport théoriquement nécessaire à ces trois entreprises peut être estimé à environ 1 300 millions F CFP, dont une partie sera sans doute nécessaire dès 2011 compte tenu des difficultés de trésorerie de TNR et AVAI'A⁶. La SEM Air Tahiti Nui doit aussi reconstituer ses capitaux propres.
- ♦ Enfin, la dynamique des comptes sociaux constitue un risque pour le territoire dans la mesure où le montant de la subvention au régime de solidarité de la Polynésie française (RSPF), prévisible à horizon 2014, pourrait être de l'ordre de 20,9 milliards F CFP contre 15,8 en 2010, toutes choses égales par ailleurs, en l'absence de réforme.

1.2. Le financement de l'investissement n'est plus assuré mais, en tout état de cause, la stratégie d'investissement de la collectivité est difficile à identifier

Cette situation limite la capacité de la collectivité à relancer l'économie par de nouveaux investissements.

Au-delà, le Pays manque à la fois d'une vision d'ensemble des investissements publics et de grands projets structurants : il est difficile de distinguer des politiques prioritaires et il n'existe pas plus de trois projets supérieurs à 1 milliard F CFP (8,38 M€) en 2010.

Les projets, souvent de faible montant et d'impact limité, sont lancés sans véritable hiérarchie des priorités et sans une réelle étude de leur impact sociétal (emplois créés, valeur économique créée, retours fiscaux ...).

Les coûts supplémentaires que pourraient entraîner pour la collectivité certains investissements ne sont ni pris en compte ni anticipés. La construction de l'hôpital en est l'illustration même.

L'absence de projets et de stratégie peut expliquer le recours excessif à la défiscalisation, perçue comme un des seuls outils de financement de l'investissement, alors qu'une politique de l'offre ne suffit pas à créer de la demande.

C'est sans doute aussi l'absence de stratégie qui conduit les décideurs, chaque fois qu'il y a un problème de développement, à créer un EPIC ou un GIE, en réponse au problème posé.

⁴ S'agissant d'ATN, le coût des licenciements n'a pas été intégré.

⁵ Cette SEM a été chargée de développer la filière « pêche » et de construire des thoniers. Sa filiale AVAI'A exploite directement une partie de ces thoniers.

⁶ A cela peut s'ajouter Air Moorea, filiale d'Air Tahiti, dont le Pays est actionnaire minoritaire, qui devra aussi reconstituer ses fonds propres (par consolidation d'avances) avant fin 2011.

Deux investissements lourds se sont succédé depuis une dizaine d'années, la construction du nouvel hôpital et le câble entre Tahiti et Hawaï, avec des crédits de l'Etat (DGDE dans un cas et défiscalisation dans l'autre). Ces deux investissements ont connu et connaissent encore des difficultés très importantes qui témoignent des insuffisances de la maîtrise d'ouvrage, le premier tardant à ouvrir, le second étant inachevé.

1.3. Les difficultés rencontrées par le Pays pour conduire une politique d'investissement s'expliquent pour partie par l'absence de stratégie de moyen / long terme et de document de planification.

Il n'y a pas de schéma d'aménagement général du territoire (SAGE) alors que les textes le prévoient. Il n'y a pas de schéma directeur des dessertes interinsulaires ou de schéma directeur de l'énergie. Les investissements sont réalisés au coup par coup sans plan d'ensemble. Ils ne font pas l'objet d'une étude d'impact ou d'une étude socio-économique permettant de mesurer ce qu'apporte à la collectivité l'investissement projeté. C'est le cas, par exemple, des aéroports territoriaux dont le nombre s'est accru de manière démesurée, dans des îles peu peuplées. Les projets d'aménagement ne voient pas le jour, comme, par exemple, le domaine d'Atimaono, comprenant d'importantes réserves de foncier non bâti, dont l'aménagement semble être abandonné.

Une quinzaine de communes disposent d'un plan général d'aménagement (PGA) mais, en l'absence d'un schéma d'aménagement à portée prescriptive, la mise en cohérence des PGA reste à réaliser.

Une des conditions à une relance plus substantielle des investissements en Polynésie française est donc la réalisation de documents stratégiques d'aménagement et de schémas directeurs.

En l'état actuel des choses, le service de l'aménagement et d'urbanisme (SAU) de la collectivité ne dispose pas des moyens humains nécessaires à la réalisation de tels documents, qui nécessitent des études, une concertation avec les communes et les entreprises, voire des débats publics. Il est donc préconisé de recourir à un organisme ad hoc chargé des études (dans le cadre d'une maîtrise d'ouvrage déléguée par le territoire) et de la concertation : cet organisme pourrait être une Agence d'urbanisme, bénéficiant du soutien du réseau de la fédération des agences d'urbanisme.

Au cas où une telle agence ne verrait pas le jour, le nouvel opérateur d'aménagement dont la mission propose la création (cf. *infra*) pourrait se positionner comme prestataire de la collectivité pour l'élaboration du SAGE et des différents schémas directeurs et assister les communes pour la réalisation des PGA et des schémas d'assainissement (cf. annexe XII).

1.4. Le cadre réglementaire est souvent désuet et obsolète

Ce cadre juridique et réglementaire peine à évoluer et à s'adapter à l'évolution des technologies, des marchés, des besoins des entreprises dans un univers de plus en plus mondialisé, y compris en Polynésie française.

Beaucoup de réglementations sont restées en l'état où elles existaient lors des premiers transferts de compétence, au cours des années 80. Les exemples sont multiples : le droit de la concurrence n'existe quasiment pas ; la référence au plan comptable général date de la révision de 1982, qui n'est plus celle en vigueur en métropole et dans la plupart des économies ; l'assiette de l'imposition des revenus de capitaux mobiliers date des années 50 et n'a pas suivi l'évolution des instruments financiers.

Les nombreux changements de la loi organique statutaire, sans référence suffisante à l'évolution des autres lois organiques (la LOLF par exemple) ou du cadre législatif et réglementaire de l'Etat, sont à l'origine de vides juridiques parfois substantiels, générateurs de risques contentieux. On citera, par exemple, la création par l'office des postes et télécommunications (OPT) de filiales sous forme de sociétés par actions simplifiées ou la question du placement des fonds libres de cet office (cf. annexe XX).

En même temps, l'absence fréquente de sanctions et de contrôles explique que nombre de réglementations ne sont pas appliquées.

L'insuffisance et l'archaïsme du cadre juridique expliquent une partie des difficultés de la collectivité à exercer ses compétences et l'exposent à des risques contentieux coûteux. S'il ne peut être question dans une collectivité autonome d'appliquer systématiquement la réglementation de l'Etat, il est dommage que les meilleures pratiques ne puissent être rapidement mises en œuvre ou adaptées en Polynésie française.

Aussi, paraît-il nécessaire de systématiser la transmission pour information des dispositions législatives et réglementaires innovantes, dès lors qu'elles sont susceptibles d'améliorer l'exercice des compétences de la collectivité si celle-ci les reprend à son compte. Cette veille juridique pourrait être effectuée par la DGEOM et la transmission effectuée au Secrétariat général du gouvernement de la Polynésie française.

2. La collectivité de Polynésie française doit limiter son intervention dans l'économie, recentrer son fonctionnement et se restructurer autour de quelques politiques prioritaires

Le diagnostic des Etats Généraux de l'outre-mer (document de synthèse) a souligné avec force « l'interventionnisme prépondérant des pouvoirs publics locaux dans l'économie, dans des proportions incompatibles avec un développement synonyme d'autonomie économique ». Il est demandé à l'autorité publique de « prioritairement permettre la création d'un cadre favorable à l'initiative privée et à la croissance ; il faut limiter l'image du « fait du prince » et le risque pays lié à l'instabilité politique et les contraintes liées aux autorisations administratives ».

Le redimensionnement du périmètre de l'action publique constitue donc un élément important du débat en cours dans la société et les entreprises polynésiennes à la fois pour des raisons de risque financier et budgétaire pour le pays (c'est un des axes du document de cadrage de la mission d'assistance) mais également du fait de la place trop importante occupée par des satellites du territoire, concurrençant dans certains cas l'initiative privée.

De ce point de vue, il convient de remarquer que la loi organique n°2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française constitue un cadre très propice à l'interventionnisme de la collectivité. Outre son article 2, qui pose un principe d'intervention général⁷, plusieurs articles égrènent différents aspects d'un pouvoir d'intervention étendu : possibilité de créer des entreprises de production et de diffusion d'émissions audiovisuelles (article 25), possibilité de créer des SEM (article 29), possibilité de participer au capital des sociétés privées gérant un service public ou d'intérêt général ou de participer au capital de sociétés commerciales pour des motifs d'intérêt général (article 30).

L'intervention de la collectivité dans l'économie se manifeste de plusieurs manières, un protectionnisme assez développé et la mise en place de structures qu'elle contrôle. De plus, une des formes d'intervention la plus massive – qui n'a pas été examinée par la mission – consiste dans l'encadrement de certains prix : le nombre des PPN (produits de première nécessité) dont le prix est fixé en conseil des ministres et qui bénéficient d'exonérations de droits et taxes à l'importation, a été récemment multiplié par quatre, ce qui pourrait justifier l'évaluation de son efficacité, au regard de l'objectif poursuivi.

2.1. Une plus grande ouverture sur le monde : du contingentement à la régulation de l'économie

La Polynésie française est décrite comme une « petite économie insulaire (PEI) » caractérisée par sa petite taille, son insularité et l'éloignement des principaux marchés, qui font peser des contraintes sur le développement de certaines activités. L'étroitesse du marché ne favorise pas les économies d'échelle.

⁷ « L'Etat et la Polynésie française veillent au développement de ce pays d'outre-mer.. ». Ce principe a été consacré dans une forme pour le moins extensive par la Cour administrative de Paris (arrêt du 18 mai 2006) : « aucune disposition constitutionnelle ou législative n'interdit au territoire de la Polynésie qui dispose d'une compétence de droit commun, d'intervenir en matière de développement économique ou d'aide au secteur concurrentiel. »

2.1.1. Desserrer les contraintes protectionnistes

Face à la difficulté de compenser ces handicaps par une action sur le coût du travail⁸ ou du capital, la tentation du protectionnisme a accompagné le développement du modèle polynésien de croissance. Selon les travaux des économistes aux Etats Généraux de l'outre-mer, les restrictions protectionnistes ont un effet inflationniste sur les prix, au détriment des consommateurs et ne favorisent pas la concurrence. En Polynésie française, ces barrières sont très nombreuses :

- ♦ **barrières tarifaires à l'importation** (dont le poids suscite des mesures d'exonérations, qui ont été évaluées à 4,3 milliards F FCP en 2009) ;
- ♦ contingentements et quotas d'importations, licences ;
- ♦ **réglementation des investissements étrangers**. Un régime d'autorisation préalable (délibération APF du 21 novembre 1996) concerne les biens et droits immobiliers, les investissements dans les secteurs de la pêche, de la perle, de la nacre et de l'aquaculture ainsi que dans l'audiovisuel et les télécommunications. Un tel dispositif devrait impérativement être revu à l'heure où la concurrence – d'ores et déjà prévue (mais non effective) depuis 2003 dans le code des postes et télécommunications – commence à se développer sur la téléphonie mobile et sur l'internet (cf. annexe XX) ;
- ♦ Existence de la **taxe de développement local (TDL)**, destinée à protéger les productions locales, à des taux variant, selon les produits de 2 % à 82 % (cf. annexe II). La mission propose d'évaluer l'impact de cette taxe avant de la supprimer (cf. infra) en plusieurs années en veillant, si nécessaire, à mettre en place un dispositif de protection à durée limitée pour des industries stratégiques naissantes.

2.1.2. Tout en favorisant la concurrence

Le droit de la concurrence est quasi inexistant en Polynésie française. Or, certaines entreprises, à l'abri derrière des barrières protectionnistes, disposent d'un pouvoir de marché élevé comme l'atteste le niveau de certains prix (celui de l'électricité par exemple).

Le thème de la concurrence est largement repris par les Etats Généraux de l'outre-mer, dans la mesure où sa mise en œuvre est, de manière générale, présentée comme favorable au pouvoir d'achat des ménages.

Rien n'interdit de créer un droit de la concurrence en Polynésie française, parallèlement au desserrement des barrières protectionnistes précitées. D'autres petites économies insulaires en disposent déjà. Il s'agit d'un exercice difficile, qui doit en outre intégrer certaines spécificités, comme l'existence de monopoles naturels dans ce type d'économie.

La mission propose de commencer à acclimater le fait concurrentiel en Polynésie française par la mise en place d'une « Autorité de la concurrence », sous forme d'une autorité administrative indépendante (AAI).

Il est tout à fait possible de créer en Polynésie française une telle autorité administrative indépendante (cf. annexe VIII) sur des compétences qui sont celles de ce territoire. L'Assemblée de la Polynésie française pourrait donc créer une AAI dans le domaine de la concurrence.

⁸ Et en Polynésie française – comme dans une bonne partie de l'outre-mer français – la rémunération du travail (effet des sur-rémunérations) est très au-dessus du prix moyen mondial du travail. La défiscalisation diminue effectivement le coût du capital mais pas suffisamment pour compenser les handicaps.

Dans l'état actuel des textes (cf. annexe VIII), les pouvoirs de cette autorité seraient cependant limités : recommandation, médiation, évaluation, droit d'alerte ... Même avec des pouvoirs réduits, la création d'une AAI paraît utile car cela constituerait une étape transitoire vers une AAI dotée de davantage de pouvoirs. Elle pourrait exercer une autorité morale effective par sa composition, ses règles de fonctionnement ou la publicité de ses avis. Elle permettrait davantage d'autonomie par rapport au pouvoir politique. Le choix de son président devrait répondre à des critères de compétences « économiques et juridiques » et le mandat de ses membres ne pourrait être ni prorogé, ni renouvelé ni interrompu. Cette AAI pourrait aussi piloter en tant qu'expert la mise en œuvre d'un droit de la concurrence.

Si la décision était prise par le territoire de créer une AAI « Concurrence », la mission fait **deux recommandations** :

- ◆ L'autorité locale concurrence pourrait, notamment au démarrage, s'appuyer, par voie conventionnelle, sur l'Autorité de la concurrence nationale, l'autorité polynésienne conservant toute sa compétence ;
- ◆ Il pourrait être confié à cette autorité unique le pouvoir de régulation sur des secteurs en situation de monopole naturel, nombreux en Polynésie française, les réseaux de télécommunication ou l'énergie, et s'appuyer sur les autorités nationales telles que l'ARCEP ou la CRE. Il semble effectivement nécessaire d'introduire un peu de régulation dans le secteur de l'énergie dans la mesure où le principal fournisseur d'électricité, Electricité de Tahiti (EDT) dispose d'une concession renouvelée de gré à gré pour une durée de 70 ans qui coure encore jusqu'à 2030 et où le transporteur d'électricité (société dans laquelle le Pays est majoritaire aux côtés d'EDT), dispose d'une concession de 40 ans jusqu'en 2027.

En tout état de cause, parallèlement au démarrage de cette autorité locale, il est hautement souhaitable de modifier la loi organique statutaire de manière à prévoir la possibilité pour l'Assemblée de Polynésie française de créer des AAI dotées, par exemple, d'un pouvoir réglementaire et/ou du pouvoir de prendre des décisions individuelles.

2.2. La restructuration et le recentrage des politiques publiques conduites par le territoire sont indispensables

La mission a examiné un certain nombre des politiques publiques conduites par le territoire (annexes IX à XXI). Elle a dû faire des choix et a retenu celles qui étaient susceptibles de faire peser un risque financier à court ou moyen terme sur la collectivité, celles pour lesquelles le poids des démembrements était important ou critiquable mais aussi celles qui pouvaient être considérées comme prioritaires par le territoire. Ainsi, par exemple, la desserte aérienne interinsulaire a été retenue alors que le port autonome est resté hors du champ de la mission, ce qui ne veut pas dire bien entendu que le mode d'exploitation du port et sa gestion ne puissent être améliorés.

L'examen des politiques publiques présentées en annexes⁹ conduit à trois séries de constats et propositions portant sur la restructuration d'un certain nombre de services de l'administration, la suppression d'un nombre significatif de démembrements et le fonctionnement des satellites et démembrements maintenus.

⁹ On se reportera aux annexes précitées pour les principaux constats et le détail des propositions. Les conséquences des propositions sur l'évolution budgétaire (2011 à 2014) et leur impact sur l'évolution des effectifs sont directement pris en compte dans l'analyse financière, dont la synthèse est présentée *supra*.

2.2.1. Une plus grande efficacité dans la conduite des politiques publiques impose une restructuration de l'administration par des fusions /suppressions de services

Pour des raisons souvent historiques ou perdues de vues, l'exercice de certaines missions a été partagé entre plusieurs services (exemple : secteur des comptes économiques, de la conjoncture et de la statistique, partagé entre l'Institut de la statistique de Polynésie française – ISPF – et le service du plan et de la prévision économique – SPPE –). Certains services ont été mis en sommeil jusqu'à ce qu'ils retrouvent une certaine utilité (la délégation à la promotion des investissements – DPI –), ou constituent un doublon de services externalisés au sein de GIE ou d'établissements publics.

La restructuration de ces services permettra de mutualiser les fonctions support (personnel, secrétariat général, affaires financières, informatique, juridiques...), de gagner en efficacité et de réaliser des économies significatives sans peser sur l'exercice des missions. Les règles applicables à la création et à l'organisation des services de la Polynésie française relèvent du conseil des ministres (article 90 de la loi organique statutaire).

La mission propose les restructurations suivantes, étant entendu que celles-ci résultent des politiques publiques examinées par la mission et ne sont donc pas exhaustives :

- ◆ Fusion de la direction du budget, de la direction des finances et de la comptabilité et du service du contrôle des dépenses engagées ;
- ◆ Suppression du SPPE et prise en charge de ses missions économiques et statistiques par l'ISPF, le suivi des crédits européens actuellement assuré par le SPPE étant transféré à la direction en charge du budget et des finances ;
- ◆ Regroupement ou réintégration dans le service des affaires économiques (SAE) des missions exercées par des délégations ou structures ad hoc, telles que la DPI (sauf pour les dossiers de défiscalisation qui devraient être traités par le service des contributions) et la délégation au développement des technologies de l'information (DDTIC), ainsi que le service des postes et des télécommunications (SPT) ;
- ◆ Fusion de la direction de l'enseignement primaire et de la direction des enseignements secondaires ;
- ◆ Intégration de la subdivision des aéroports territoriaux (SAT) à la direction de l'aviation civile (DAC) de Polynésie française ;
- ◆ Fusion du service de la perliculture avec le service de la pêche ;
- ◆ Regroupement dans une direction unique, de l'inspection du travail et du service du travail, voire une extension de ce regroupement au SEFI (service de l'emploi, de la formation professionnelle et de l'insertion professionnelle) ;
- ◆ A l'inverse, parallèlement à un important redimensionnement de la direction de l'équipement – qui regroupe 30 % des agents du pays – constitution de la « flotte administrative » en service à part entière, de manière à en faciliter la restructuration.

2.2.2. Une grande partie des démembrements existants n'est pas justifiée et pourrait être supprimée

2.2.2.1. En règle générale, le statut d'EPIC n'étant pas justifié par l'activité ou la nature des ressources, un dispositif d'encadrement pourrait être mis en place

Un grand nombre des démembrements examinés sont des EPIC, ce qui veut dire « établissements publics industriels et commerciaux ». Sauf exception (l'établissement des achats groupés, par exemple), ces démembrements n'ont rien de commercial ni d'industriel et n'auraient jamais dû être constitués.

Les recettes propres ou commerciales¹⁰, tirées de la vente d'un produit ou d'une prestation, notamment, sont très faibles ou voisines de zéro. Les annexes sur les politiques publiques comportent de multiples illustrations. On citera, par exemple, le cas du fonds de développement des archipels (FDA) dont les recettes propres, tirées de la vente de kits de *farés*, ont représenté en 2009 1,3 % des ressources ou celui de l'agence Tahiti presse dont les recettes commerciales (espaces publicitaires, vente d'actualités...) n'ont représenté que 20 % du total des recettes. L'essentiel des ressources des EPIC est constitué de transferts, que ce soit, par exemple, l'institut de la communication audiovisuelle (ICA) avec 77 % de ses ressources issues de subventions ou l'office public de l'habitat (OPH) avec les 2/3 de ressources issues de subventions, les loyers ne comptant que pour 25 % des recettes.

Certaines SEM n'échappent pas à cette insuffisance criante de recettes commerciales. Ainsi, Tahiti Nui télévision (TNTV) dépend de subventions de fonctionnement versées par le territoire à hauteur de 92 % de ses recettes.

Dès lors que ces établissements sont très dépendants de subventions publiques, leurs missions – quand elles sont justifiées – auraient dû naturellement relever d'un service de l'administration ou d'un établissement public administratif. Les raisons qui conduisent néanmoins à la création d'un EPIC sont la volonté d'éviter des « contrôles tatillons » (raison explicite) et de sortir des grilles de rémunération de la fonction publique locale (raison implicite). La comparaison entre les charges salariales et les effectifs de TNTV avec ceux de chaînes comparables est, à cet égard, édifiante (cf. annexe XXI).

Pour éviter la création de nouveaux EPIC injustifiés, la possibilité d'un encadrement par la loi organique statutaire pourrait être examinée. Outre le rappel du principe de spécialité, il devrait porter sur le rappel des règles de financement d'une structure à vocation commerciale. Une telle mesure serait susceptible de faire un peu contrepoids aux multiples dispositions à caractère interventionniste de la loi organique statutaire.

2.2.2.2. La mission propose la suppression d'un certain nombre de satellites

Sur le périmètre des politiques publiques examinées, la mission distingue deux principaux motifs aux suppressions proposées :

- ♦ soit, les missions assurées par le satellite ou le démembrement sont des activités de promotion commerciale, qui devraient être assurées par la profession (GIE tourisme, Maison de la Perle...) ;
- ♦ soit, l'efficacité et la justification des missions remplies ne sont pas probantes. La mission a constaté dans de nombreux établissements une méconnaissance des prix de revient et du coût des services rendus, qui conduit à fixer des prix de vente de manière aveugle (FDA, par exemple).

Dans les annexes correspondantes, des solutions alternatives ou progressives peuvent, dans certains cas, être proposées, mais la mission est en général plutôt favorable à des solutions de suppression qui présentent l'avantage de créer des marges budgétaires significatives et de « rebattre les cartes », l'exemple le plus achevé étant celui de l'équipement/ aménagement.

¹⁰ Inscrites au compte 70, en comptabilité générale.

2.2.2.2.1. Au total, la mission propose la suppression d'une douzaine de démembrements

- ◆ dans le secteur des médias, TNTV et l'agence Tahiti Presse, qui ne correspondent pas à un besoin de service public dès lors qu'il existe RFO ou à une carence de l'initiative privée (nombreux journaux papier avec leur site internet). Dans ces conditions, la mission considère que le territoire n'a plus les moyens de porter ces deux organismes à bout de bras et que, de surcroît, la situation financière de TNTV n'est pas soluble ;
- ◆ dans le secteur des filières agricoles et aquacoles, l'EPIC vanille et l'EPIC « maison de la Perle ». Le premier a des coûts de fonctionnement annuels équivalents au chiffre d'affaires annuel des exportations de vanille ; les missions du second relèvent soit du service de la Perle (réglementation) soit des professionnels (certification et promotion) ;
- ◆ dans le secteur de la pêche, suppression de la SEM, Société du Port de pêche de Papeete (S3P) ;
- ◆ dans le secteur du tourisme, le GIE tourisme. La mission n'a pas vraiment trouvé de points favorables pouvant justifier son maintien (42 % du budget consacré aux frais de structure, pas de financement par les professionnels) ;
- ◆ dans le secteur de l'équipement/aménagement, l'établissement public d'aménagement et de développement (EAD), la société d'aménagement et de gestion de la Polynésie française (SAGEP) et l'établissement de gestion et d'aménagement de TEVA (EGAT). La mission a considéré que ces établissements, créés au coup par coup, étaient aujourd'hui devenus concurrents et à l'origine d'une mauvaise allocation des ressources, foncières, financières ou en effectifs et de la constitution de trésoreries pléthoriques. Ainsi, du foncier détenu par la collectivité a été affecté à la SAGEP, qui s'est lancée dans des opérations commerciales, alors que l'OPH manque de terrains disponibles et doit se résoudre à en acquérir ;
- ◆ dans le secteur sanitaire et social, l'établissement pour la prévention (EPAP) et le Fare Tama Hau (Maison de l'enfant et de l'adolescent) constituent des démembrements de la Collectivité dont l'articulation avec l'action de la direction de la santé, d'une part, et la direction des affaires sociales, d'autre part, n'est pas pleinement satisfaisante. En conséquence, la mission préconise de supprimer ces établissements publics et de réintégrer leurs activités au sein des directions précitées ;
- ◆ le fonds de développement des archipels (FDA), dont les missions sont redondantes par rapport à celles d'organismes existants. La mission propose la création d'un comité consultatif pour le développement des archipels, pour assurer une bonne visibilité politique des archipels.

Compte tenu de la petite taille de ces établissements, les charges de structure sont très lourdes, sans économies d'échelle possibles. Leur suppression permet d'alléger rapidement les coûts de structure, sans remettre en cause, quand elles sont justifiées et efficaces, les missions qu'ils assuraient. Celles-ci pourraient être reprises par certains services du territoire ou par les acteurs économiques privés quand elles relèvent de la sphère marchande.

La suppression, comme le maintien, d'établissements publics ou de GIE doit s'accompagner d'une évaluation des aides et avantages attribués. Cette évaluation – très rarement rencontrée – est d'autant plus nécessaire que leur attribution est effectuée sans connaissance du revenu des ménages bénéficiaires, ce qui engendre des effets d'aubaine. Par exemple, la mission ne propose pas la suppression de la caisse de soutien aux prix du coprah – établissement très peu coûteux pour la Collectivité – mais considère que l'aide devrait être recentrée sur les récoltants, et réduite de 200 à 300 millions F CFP pour les propriétaires.

2.2.2.2. Compte tenu des risques encourus par le Pays, la mission ne propose pas dans l'immédiat la suppression de la SEM Tahiti Nui Rava'ia (TNR) et de sa filiale.

Dans la filière pêche, la situation financière de TNR (construction et exploitation de thoniers en défiscalisation métropolitaine) et de sa filiale aurait sans doute justifié une cessation d'activité. Il s'agit là d'un exemple achevé où l'utilisation de la défiscalisation s'est traduite par des surinvestissements, sans pilotage de la politique publique (pas d'équipages et de capitaines en nombre suffisant, filières d'exportations indigentes, capacité ou volonté défectueuse des armateurs à rembourser le loyer du thonier). Les investisseurs n'ont pris aucun risque puisque les opérations ont été garanties par TNR, donc par la collectivité. Fin 2009, la dépense publique (défiscalisation métropolitaine et apports du territoire) représente des montants supérieurs au prix d'achat des bateaux.

Compte tenu du risque de remise en cause de l'avantage lié à la défiscalisation, qui pèse sur le Pays jusqu'en 2013, la mission ne propose pas de dissoudre maintenant TNR et sa filiale mais de reporter la décision à 2013. A cet effet, il convient de mener dès 2011 une expertise sans complaisance¹¹ destinée à aider le pays à trouver les moyens de faire redémarrer sur de nouvelles bases la pêche hauturière et à fournir une aide à la décision au moment de la sortie de la défiscalisation. Cet audit devrait permettre de se prononcer sur le maintien ou l'arrêt de l'activité lors de la sortie du dernier bateau de la période de défiscalisation en 2013. Si la structure actuelle de coûts et de marges n'évolue pas, il ne restera à la Polynésie française, comme mode de valorisation de son espace maritime, que l'attribution de licences de pêche, ce qui pourra être source de revenus non négligeables.

2.2.2.3. La mission propose enfin de nouveaux outils pour la refondation de certaines politiques publiques prioritaires.

Ces politiques nécessitent d'abord la définition des besoins, ce qui renvoie aux documents stratégiques et de programmation (cf. *supra*) qui devraient être élaborés rapidement. Plusieurs politiques ont été plus particulièrement examinées (cf. annexes XII, XIII et XVI) :

- ♦ L'aménagement. Malgré les nombreux établissements mis en place, l'aménagement est resté le parent pauvre des politiques publiques conduites en Polynésie française. La mission propose de confier la fonction d'aménageur à un nouvel opérateur public, qui pourrait être une société anonyme à capitaux public (statut de la loi du 30 avril 1946, prévu pour l'outre-mer) qui permet à plusieurs partenaires publics d'être partie prenante au capital et à la politique d'aménagement. L'Etat pourrait y faire apport des terrains libérés par la restructuration des forces armées en Polynésie française pendant que le Pays apporterait le foncier auparavant affecté à la SAGEP et à l'EGAT. Une adaptation des textes existants devra être envisagée pour régler la question de l'apport des terrains de l'Etat à l'opérateur ;
- ♦ Le logement. La production de logements sociaux étant très faible, la mission propose un ensemble de mesures susceptibles de relancer cette politique : l'accueil d'un second opérateur, adossé à un réseau professionnel, la rénovation du parc ancien, une réforme progressive des allocations logement pour solvabiliser une partie des occupants, le rétablissement du « 0,5 % » logement. Ces mesures ne permettront pas de faire l'économie d'une politique active de recouvrement des loyers, qui devra faire l'objet d'un appui politique sans faille, notamment au cours de la période électorale ;

¹¹ Expertise qui pourrait être demandée à l'Etat (ministère en charge de la pêche).

- ♦ La desserte interinsulaire. L'arrivée à échéance très prochaine de la convention liant le territoire à Air Tahiti n'a pas été suffisamment anticipée. En effet, désormais, une loi de Pays fait obligation à la collectivité de recourir à une délégation de service public, notamment si elle veut subventionner des dessertes déficitaires. Les tarifs des billets vendus aux touristes ne pourront plus durablement financer ceux consentis aux résidents. Des marges de manœuvres financières réelles¹² ne dispenseront pas le pays de redéfinir, en fonction des populations résidentes et de la demande, le nombre optimum de dessertes, de fréquences et d'aérodromes desservis ;
- ♦ L'emploi. Les nombreux dispositifs d'aide à l'emploi se voient assigner des objectifs multiples, variables et très peu évalués. Ils comportent des effets d'aubaine vraisemblablement élevés. Sans pour autant remettre radicalement en cause les dispositifs dans un contexte économique et social dégradé, leur ciblage pourrait être amélioré par leur concentration sur les publics les plus en difficulté sur le marché du travail. Le choix des organismes d'accueil pourrait également être plus sélectif et des contreparties devraient en être systématiquement attendues, notamment en termes de formation professionnelle des titulaires de contrats aidés et de stages.

Enfin, s'agissant de l'Office des Postes et télécommunications (OPT), cet établissement doit aujourd'hui relever le défi que représentent la rénovation et la modernisation du réseau, en lien avec le nouveau câble HONOTUA, qui relie Tahiti à Hawaï et son accessibilité aux concurrents de l'OPT. La séparation des activités de réseau (infrastructures) de celles de services semble indispensable. Il convient aussi de sortir de la situation actuelle incertaine où l'ouverture à la concurrence n'est pas encore réellement effective.

2.2.3. Le fonctionnement des satellites et démembrements est largement perfectible

La politisation de la direction des établissements publics est excessive. Il est fréquent qu'un conseil d'administration d'EPIC soit composé en totalité de ministres et de représentants à l'assemblée de Polynésie. Il en est de même de commissions consultatives ou chargées d'instruire l'attribution d'aides. La société civile ou les communes sont rarement représentées. Cette situation est source de dysfonctionnements, un changement de gouvernement ou de ministre pouvant se traduire par le départ d'un directeur ou directeur général d'établissement ainsi que par des licenciements coûteux. La fonction de DG d'un EPIC constitue un emploi précaire, celui-ci étant souvent remplacé pendant de longues périodes par des « intérimaires ».

Pour pallier cette situation, dans les EPIC et structures dont le directeur dépend du gouvernement de Polynésie française (article 93 de la loi organique statutaire), il semble possible de modifier cette loi pour fixer quelques grands principes de nomination à ces emplois, qui devraient ensuite être déclinés dans une loi du Pays : conditions d'âge et d'expérience, règles de non cumul, durée des fonctions, comité de sélection des candidats, commission chargée de donner un avis ... etc. Cette commission pourrait d'ailleurs être consultée quand le gouvernement envisage de mettre fin aux fonctions d'un directeur. Un tel encadrement pourrait aussi être appliqué aux chefs de service de l'administration.

¹² par exemple, augmentation des redevances d'aéroport, mise en place de la taxe d'aéroport, possibilité de recourir au dispositif prévu par la LODEOM pour contribuer au financement du transport interinsulaire, tarification...

3. Le retour à l'équilibre des finances du Pays passe d'abord par une réduction des dépenses de fonctionnement

La condition *sine qua non* de la crédibilité d'une politique volontariste de réduction des dépenses passe par une démarche d'exemplarité de la part des élus et des institutions de Polynésie française. De réels efforts de réduction des dépenses de personnel, très dynamiques devront par ailleurs être engagés, ainsi qu'une poursuite des économies engagées ou envisagées sur le fonctionnement courant et les actifs non essentiels.

3.1. Les élus et les institutions devraient être exemplaires

- ◆ Un milliard F CFP (8,4 M€) pourrait être économisé de manière pérenne sur les dépenses du Gouvernement :
 - pour l'avenir, il pourrait être envisagé de réduire le nombre de ministres à huit (vice-président compris) et de limiter les cabinets à huit personnes, y compris les personnels des fonctions support, avec une exception pour la présidence à 15 membres de cabinet. **La combinaison de ces deux mesures permettrait d'atteindre une économie annuelle de 987 millions F CFP (8,3 M€) en année pleine ;**
 - il est proposé d'instaurer un plafond de rémunération en cas de cumul de mandats pour l'ensemble des élus du territoire (cf. annexe IV).
 - Enfin, les membres du Gouvernement pourraient aussi décider, à titre symbolique et en signe de solidarité avec la population, de réduire leurs indemnités de représentation.
- ◆ Des mesures similaires pourraient être adoptées pour l'Assemblée de Polynésie française :
 - Les représentants à l'Assemblée de la Polynésie française pourraient aussi décider, par solidarité, de réduire le montant de leurs indemnités ;
 - l'enveloppe destinée à rémunérer les collaborateurs pourrait être divisée par deux, ce qui se traduirait par une économie d'environ 183 millions F CFP (1,5 M€) par an, qui permettrait de diminuer d'autant la dotation versée par le Pays à l'Assemblée.
 - Compte tenu de la trésorerie disponible à l'Assemblée, cette dotation pourrait par ailleurs être minorée d'environ 400 millions F CFP (3,4 M€) pour la seule année 2011, de manière à aider le Pays à surmonter ses difficultés budgétaires.
- ◆ Enfin, la mission propose la suppression du Haut-Conseil de la Polynésie française. Son utilité n'a pas été démontrée à la mission compte tenu des compétences de la juridiction administrative (tribunal administratif et Conseil d'État) et de l'activité effective du Conseil. Par ailleurs, son coût s'avère élevé, puisqu'il atteint 97 millions F CFP (812 860 €) par an pour six personnes. Cette proposition relève d'une modification de la loi organique statutaire.

Au total, l'ensemble de ces mesures permettrait des économies annuelles récurrentes de 1,2 milliard F CFP (9,9 millions €) et, en 2011, des économies ponctuelles de 400 millions F CFP (3,4 M€) liées à la baisse de la dotation à l'Assemblée.

Enfin, pour l'avenir, s'agissant des membres de cabinets ministériels, la loi organique statutaire pourrait être modifiée de manière à prévoir un encadrement des règles fixées par le conseil des ministres (article 90 de la loi précitée). Cela pourrait porter sur le principe d'un plafond de rémunération ou les modalités de recrutement, voire sur le nombre maximum de membres composant un cabinet.

S'agissant des membres du gouvernement, l'article 87 de la loi organique statutaire encadre leur rémunération par référence au traitement des agents publics servant en Polynésie française. Rien n'interdit de réfléchir à une référence plus précise et plus resserrée.

3.2. Réduire les dépenses de personnel en diminuant les effectifs, notamment par le non remplacement des départs à la retraite, et en modérant les salaires les plus élevés

La sphère publique du Pays compte 14 309 agents, soit 13,1 % de la population active polynésienne¹³ : il s'agit donc d'une composante essentielle de la consommation polynésienne.

Au 31 décembre 2009, 5 850 agents étaient rémunérés par les services du Pays, au terme d'une hausse de 25 % depuis 2000, principalement entre 2004 et 2006. Le poids du programme budgétaire consacré aux dépenses de personnel reflète cette importance croissante : 32,7 milliards F CFP - 274 M€ soit 31 % de l'ensemble des dépenses de fonctionnement de 2009.

Les 3 915 agents rémunérés dans les établissements publics du Pays en 2008 pèsent également indirectement sur le budget de la collectivité : ils influencent le niveau des subventions qui sont demandées par ces établissements au Pays, dont l'essentiel des dépenses est souvent composé par la masse salariale.

Agir sur le nombre d'agents publics constitue donc le principal levier permettant des économies sur la dépense de personnel, supportée directement ou indirectement par le Pays.

En termes d'économie, la mission propose donc un scénario permettant d'économiser environ 6,7 milliards F CFP (56 M€) entre 2011 et 2014. Environ 4,8 milliards F CFP (40 M€) pourraient être économisés dès le budget 2011. Les principales marges de manœuvre portent sur les départs en retraite, le gel des recrutements d'agents non titulaires, l'instauration d'un plafond de rémunération, et diverses mesures portant sur le système général indemnitaire (refonte des indemnités de sujétions spéciales, des indemnités financières...).

a) La mise à la retraite des agents âgés de 60 ans (et plus) et le non remplacement des postes libérés (hors postes des cadres de catégorie A) permettrait d'ici à 2014 d'économiser jusqu'à 2 milliards F CFP (16,8 M€), dont 1 milliard F CFP (8,38 M€) dès 2011. Cette mesure concerne les agents pouvant prétendre à une retraite à taux plein, conformément aux textes actuels. Elle devrait également s'accompagner d'un travail d'identification des postes libérés et devant être maintenus, qui pourraient nécessiter l'affectation d'un autre agent travaillant sur un poste considéré comme moins nécessaire. **La suppression des postes vacants budgétés en budget primitif 2011 libérerait également 988 millions F CFP (8,3 M€) supplémentaires.**

b) L'autre marge de manœuvre porte sur le non renouvellement des agents non titulaires de l'administration, qui permettrait de dégager 1,2 milliard F CFP (10 M€) d'économie en année pleine dès 2011. Cette économie est d'ores et déjà inscrite dans la préparation budgétaire du territoire.

c) La mission propose également d'encadrer les rémunérations des agents publics, de simplifier le régime des primes et de supprimer les congés administratifs. Compte tenu de l'importance des fonctionnaires pour le maintien du pouvoir d'achat local, la mission a cherché à privilégier les solutions permettant de maintenir autant que faire se peut la rémunération de la majeure partie des agents, mais de limiter les rémunérations les plus hautes (traitement et primes) ou les primes les plus coûteuses :

¹³ IEOM, recensement de 2007.

- ♦ il est ainsi proposé de limiter les rémunérations de l'ensemble des agents employés par le Pays, y compris les emplois fonctionnels, les membres des cabinets à **un plafond égal à une fois et demie l'indice de la fonction publique proposé (746) pour les représentants à l'assemblée de Polynésie française) pour une économie évaluée à 858 millions F CFP (7,2 M€)**. De manière parallèle, certaines primes (sujétions spéciales, primes de sujétions financières...) pourraient être revues dans leur montant et leur mode de calcul, ce qui conduirait à une économie approximative d'environ **679 millions F CFP (soit 5,7 M€)** ;
- ♦ l'alignement du statut des fonctionnaires d'État détachés sur le **statut des fonctionnaires polynésiens dès leur arrivée permettrait également une économie substantielle, estimée à environ 645 millions F CFP (5,4 M€) en année pleine** ;
- ♦ la suppression des **congrés administratifs** permet d'économiser **161 millions F CFP**.

d) S'agissant de la **direction de l'équipement**, au-delà du non remplacement des départs en retraite, la mission estime que des réductions d'effectifs via des plans de départ volontaires, des licenciements ou des renégociations de convention permettraient d'économiser **635 millions F CFP**.

La mission propose par ailleurs de centraliser la gestion de tous les personnels (y compris ceux du centre hospitalier de Polynésie française). Cette mesure doterait surtout le service du personnel d'une vision globale du poids financier des dépenses de personnel. Elle permettrait également de mettre un terme à des dysfonctionnements coûteux pour la collectivité (environ 239 millions F CFP – 2 M€).

Si des économies supplémentaires devaient être réalisées, un scénario prévoyant une renégociation des conventions collectives les plus coûteuses et/ou des licenciements autres qu'à la direction de l'équipement, pourrait également être envisageable, mais présente des difficultés politiques certaines. Il n'a pas été chiffré à ce stade.

3.3. Des économies sur le fonctionnement courant sont également possibles

Les dépenses et achats dits de fonctionnement courant (hors dépenses de personnel) représentent au budget primitif 2010 un montant de 10,6 milliards F CFP (89 M€), soit environ 10 % du budget. Des efforts d'économie déjà menés ont permis de réduire cette dépense d'environ 15 % par rapport à 2008.

A l'horizon 2014, **686 millions F CFP (5,7 millions €)** environ d'économies supplémentaires sont encore possibles sur les achats et sur certains avantages en nature, soit environ **171 millions F CFP (1,43 millions €)** d'économies annuelles en moyenne (cf. annexe VI).

- ♦ La principale source d'économie porte à terme sur la fixation d'une cible d'économie de 10 % sur le total des achats d'ici à 2014, soit un total d'économie de 450 millions F CFP (3,8 millions €). Une économie de 214 millions F CFP serait réalisée la première année (en 2011) grâce à une cible d'économie d'un tiers sur les carburants, puis 78 millions F CFP supplémentaires seraient économisés chaque année jusqu'en 2014 grâce à des économies sur la téléphonie mobile et la rationalisation de l'organisation de la fonction « achats » de l'administration.

Cette réorganisation pourrait faire l'objet d'une mission d'assistance du service des achats de l'État, qui bénéficie d'une réelle expertise et expérience en matière de mutualisation et de rationalisation de la fonction « achats ».

Plusieurs pistes de rationalisation peuvent ainsi être évoquées :

- création d'une fonction « achats » transversale ;
- amélioration des relations avec les fournisseurs ;

- mutualisation des besoins ;
- travail sur la juste spécification du besoin (régime d'autorisation, standardisation des produits commandés, modifications des pratiques...).
- ♦ La source d'économie secondaire, importante sur le plan symbolique, porte sur la réduction de certains avantages en nature du Gouvernement et des services, notamment les véhicules ou les déplacements. Il y a actuellement un véhicule pour 6 agents.

Ainsi, une cible d'économie totale de 15 % – 371,5 millions F CFP (3,1 millions €) – du montant lié aux transports et aux frais de missions budgétés en 2010 (2,44 milliards F CFP – 20,11 millions €) pourrait être fixée à horizon 2014, avec en particulier une rationalisation de l'usage des véhicules et une limitation des déplacements hors de Polynésie française. Elle se traduirait par une économie de 93 millions F CFP (778 300 €) par an pendant quatre ans.

3.4. De l'ordre de 20 milliards F CFP (166 millions F CFP) de recettes liées à la vente d'actifs non essentiels pourraient être mobilisés entre 2010 et 2012

Afin d'aider le Pays à reconstituer sa capacité d'autofinancement et à relancer l'économie par l'investissement, des actifs détenus par la Polynésie française, non essentiels à l'exercice de ses missions de service public, pourraient être cédés.

- ♦ Le Pays pourrait récupérer 9,3 milliards de F CFP (78 M€) d'actifs non essentiels :
 - en finalisant en 2010/2011 la vente, d'ores et déjà décidée de l'hôtel Rocklands Hostel situé à Auckland (Nouvelle-Zélande) ou celle envisagée de l'ATR 42 réservé à la Présidence ;
 - en décidant la cession de l'immeuble situé au 28 boulevard Saint-Germain abritant la délégation de la Polynésie française ainsi que celle d'un étage d'un immeuble situé à Nouméa, détenu par le Pays ;
 - en se désengageant du capital social d'Air Tahiti (13,9 %) et en cédant 30 % du capital qu'il détient dans la banque SOCREDO.
- ♦ Des cessions supplémentaires portant sur les actifs détenus par l'établissement de TEVA, la SAGEP, l'EAD et le FDA (golf, terrains, deux hôtels rachetés par l'EAD, récupération de capitaux propres...) ont été évaluées entre 7,5 et 13,5 milliards F CFP.

Des économies de fonctionnement liées à l'entretien de certains matériels (avion présidentiel, bateaux) pourraient également être réalisées, à hauteur d'environ 122 MF CFP (1 M€) par an.

La création d'un compte d'affectation spéciale permettrait de préserver ces produits de cession d'une utilisation purement de court terme (pouvant aboutir à financer des dépenses de personnel), et de réserver ces produits au financement de l'investissement.

4. Des marges de manœuvre substantielles sur la fiscalité peuvent contribuer au retour à l'équilibre des finances du territoire, parallèlement à l'engagement de réformes fiscales progressives

Le paysage fiscal de la Polynésie française est marqué par une forte proportion d'impôts indirects et de consommation et une fiscalité directe sur les entreprises. A l'exception de la contribution de solidarité du territoire (CST), affectée au régime de solidarité de la Polynésie française (RSPF), les ménages ne sont imposés ni sur l'ensemble de leurs revenus ni sur leur patrimoine.

Outre un meilleur rendement, un accroissement de la part des impôts directs et la relance de l'économie, une réforme fiscale en Polynésie française doit aussi avoir un objectif de plus grande équité : les professions non salariées ne paient pratiquement pas d'impôt ; l'impôt foncier n'est pas perçu dans les archipels ; les agriculteurs et professions assimilées ne sont, en pratique, pas imposés. Une imposition plus équitable sur l'ensemble des revenus est donc nécessaire. Les revenus eux-mêmes ne sont pas traités équitablement : ainsi, les pensions de retraite sont insaisissables.

Une réforme de la fiscalité prend nécessairement du temps. Or, la collectivité de Polynésie française a besoin d'accroître ses ressources rapidement : un certain nombre de leviers peuvent être actionnés sans attendre pour accroître le rendement des impôts existants.

4.1. Avant même de modifier plus ou moins profondément le paysage fiscal, des marges de manœuvre substantielles peuvent être mobilisées par la collectivité sur les dispositifs fiscaux existants

4.1.1. Le recouvrement et le contrôle des impôts existants constituent la première de ces marges de manœuvre

L'amélioration du **recouvrement** des impôts (mais aussi des créances hospitalières ou des produits communaux) constitue un enjeu financier de première importance, compte tenu des taux de recouvrement à l'échéance des impôts payés par les entreprises ou de la CST des non salariés, et d'une certaine incivilité fiscale. Cela passe par une plus grande efficacité des outils et procédure de recouvrement :

- ◆ possibilité effective pour les comptables en charge du recouvrement d'exercer le droit de communication sur des fichiers et bases de données : fichier des comptes bancaires (FICOM) tenu par l'IEOM, informations détenues par la caisse de prévoyance sociale (CPS) ou devant être transmises chaque année par celle-ci, ou encore informations détenues par la direction régionale des douanes de Polynésie française (DRDPF). A cet effet, il est nécessaire de clarifier les conditions d'accès aux fichiers et informations pour, si nécessaire, sécuriser par la loi la levée du secret professionnel des services ou organismes concernés. L'amélioration des ressources fiscales du territoire est directement fonction de la rapidité avec laquelle ces textes seront pris ;
- ◆ engagement de mise en place par les banques, sous le pilotage de l'IEOM, d'un système interbancaire d'échanges automatisés (annoncé pour 2011), préalable nécessaire à la mise en place de moyens « modernes » de paiement de l'impôt (prélèvements, télé-règlements...) ;
- ◆ engagement d'une revue générale de l'adressage et du service du courrier, avec l'appui de l'Etat ;

- ♦ mise en place d'un pôle de recouvrement, commun au Payeur du territoire et aux deux comptables du pays.

L'absence d'un **contrôle fiscal** effectif jusqu'à 2008/2009 contribue à expliquer une baisse continue du rendement des impôts sur les entreprises tout au long de la décennie 2000. La mise en place d'une véritable politique de contrôle fiscal depuis 2008 a commencé à produire ses effets. La mission propose d'amplifier cet effort, et à cet effet de :

- ♦ renforcer le pôle de contrôle fiscal par des vérificateurs supplémentaires et un inspecteur principal, de manière à multiplier par trois le potentiel de contrôle. En dépit de cet accroissement, cet objectif resterait très en deçà de ce qu'il est en métropole. Le détachement de ces personnels pourrait être demandé à l'Etat (DGFIP). Si la décision est prise à l'automne 2010, ses effets se feront sentir dès 2011 et surtout 2012 ;
- ♦ supprimer la possibilité de bloquer la mise en recouvrement des rappels d'impôt suite à un contrôle fiscal :
 - en supprimant le recours à l'arbitrage du Président de la Polynésie française, en cas de dossier délicat de contrôle fiscal ;
 - en modifiant la composition, le fonctionnement et les attributions de la commission des impôts ;
 - ces deux dispositions nécessitent une loi du pays. Dans l'attente, l'engagement pourrait être pris par le Président de ne plus utiliser son pouvoir d'arbitrage ;
- ♦ envisager la création d'une Agence de la fiscalité de Polynésie française, plus autonome par rapport au pouvoir politique.

L'amélioration du recouvrement et du contrôle fiscal est susceptible de rapporter **2,7 milliards F CFP (22,5 millions €) supplémentaires par an à compter de 2012** (et 1,6 milliard F CFP en 2011) si les effectifs supplémentaires de vérificateurs sont disponibles rapidement et s'il est mis fin à la possibilité d'arbitrage par le Président.

Parallèlement, deux évolutions décisives sont nécessaires à l'amélioration de la gestion et du recouvrement de l'impôt : une **clarification rapide du cadre comptable** (qui pourrait être appuyée, par voie conventionnelle, par l'ordre des experts comptables, sollicité à cet effet) et la **mise en place d'un outil informatique** pour assurer la gestion fiscale des entreprises et permettre, par exemple, la télé-déclaration. L'Etat (DGFIP) pourrait apporter son appui à la maîtrise d'ouvrage d'un tel système.

4.1.2. La réduction des « niches douanières » constitue une deuxième marge de manœuvre

La **perte de ressources fiscales portant sur les produits douaniers** peut être réduite d'une part par une réduction systématique, de l'ordre de 20 % de l'ensemble des mécanismes de détaxation des carburants, d'autre part, par une réduction des exonérations portant sur les produits autres que les carburants, à l'issue d'une évaluation de l'efficacité des dispositifs les plus importants (TVA à l'importation et droits de douanes). Cette évaluation devrait être décidée dès septembre 2010 pour en tirer les conséquences pour le budget 2012.

La mise en œuvre de ces deux pistes de réduction, qui relève d'une démarche volontariste, est susceptible de rapporter **1,2 milliard F CFP (10 millions €) la première année et 1,9 milliard F CFP (15,8 millions €)** après ciblage des exonérations pouvant être réduites. Ces montants ne tiennent pas compte de l'amélioration du rendement des taxes et droits douaniers qui pourraient résulter de la coloration des carburants détaxés et des dispositifs de contrôle et de sanction (aujourd'hui inexistants) à mettre en place.

4.1.3. Un certain recentrage de la défiscalisation locale constitue une troisième marge de manœuvre, susceptible de produire rapidement des effets

La défiscalisation locale se traduit par des réductions d'impôts qui, en moyenne, ont minoré chaque année le produit de l'impôt sur les sociétés et de l'impôt sur les transactions de l'ordre de 7,5 milliards F CFP environ par an depuis 1996, essentiellement dans l'hôtellerie.

Le moratoire, suggéré dans la note d'étape, est destiné, non pas à supprimer la défiscalisation, mais à faciliter sa réorientation vers des secteurs pour lesquels la baisse du coût du capital engendrée par la défiscalisation pourrait avoir un effet significatif sur la demande et la consommation (logement, énergie). Une **approche recentrée de la défiscalisation** pourrait conduire à réduire le montant des crédits d'impôt à partir de 2012 de l'ordre de 2 milliards F CFP (objectif).

4.2. La mission propose de revoir la fiscalité sur les entreprises pour mieux l'adapter aux enjeux, corriger les dispositifs qui limitent le rendement de l'impôt et favoriser la relance de l'économie

- ♦ La mission est très favorable à la création d'un **statut de très petite entreprise** (TPE) proposé par le service des contributions, pour les petites entreprises imposées à l'impôt sur les transactions ;
- ♦ elle considère que le **niveau d'imposition à l'IS et à la contribution supplémentaire (CSIS)** peut, dans certains cas, être **trop élevé**, ce qui a conduit à des stratégies d'évitement de l'impôt, notamment un accroissement inconsideré du montant des dotations et provisions. Elle préconise donc une suppression de la CSIS (**3,9 milliards F CFP**) dès lors que la perte de recettes aura pu être compensée par les effets de la politique plus vigoureuse de contrôle fiscal préconisée par la mission (2013, après bilan fin 2012) ;
- ♦ pour favoriser le développement de la **croisière**, il est proposé de maintenir des avantages fiscaux à ce secteur : conservation de la détaxation intégrale du carburant et suppression de la taxe sur l'activité de croisière (ressource de la collectivité).

4.3. La perspective d'une imposition de l'ensemble des revenus des ménages doit être envisagée sereinement, dans une démarche progressive. Des mesures favorables à davantage d'équité sont d'ores et déjà possibles

Un impôt sur les revenus, qui appréhende globalement, à un taux progressif, l'ensemble des revenus d'un ménage, est devenu moins tabou qu'il ne fut et peut constituer un objectif de moyen terme : outre les importantes difficultés de mise en œuvre, il nécessite un débat public dans un climat politique apaisé et serein, permettant une appropriation politique et l'émergence de consensus.

La répartition de l'impôt entre les citoyens, « en raison de leur facultés » et leur taxation à un taux progressif supposent que les différents revenus perçus par les ménages soient bien identifiés et déclarés. Or, en Polynésie française, certains revenus sont très faiblement taxés au travers d'une imposition désuète, l'impôt sur les transactions, caractérisée par un nombre impressionnant d'abattements, d'exonérations ou de seuils élevés d'imposition rendant non imposables un grand nombre de personnes. Il en est ainsi notamment des revenus d'activité perçus par les commerçants, les prestataires de services ou les professions libérales ainsi que des revenus fonciers. Il en est ainsi également de l'imposition sur les revenus de capitaux mobiliers.

4.3.1. Pour introduire davantage d'équité, la mission préconise une démarche pragmatique, fondée sur une imposition actualisée de chaque revenu catégoriel

- ♦ **démanteler, en deux ans, l'impôt sur les transactions** et remettre à plat **l'imposition sur les revenus de capitaux mobiliers** ;
- ♦ fonder **l'imposition de ces revenus catégoriels** (commerçants, professions libérales), sur les bénéfices et non plus sur le chiffre d'affaires, ce qui permet d'appréhender le revenu net disponible des personnes exerçant ces activités et de le taxer comme, par exemple, celui des salariés. Il s'agit de « transférer » à la Polynésie française, la méthode de taxation sur les bénéfices **BIC et BNC**, et d'en étendre les modalités à des professions actuellement exonérées ou quasi exonérées (Bénéfices agricoles, pêche, entreprises perlières). Les revenus fonciers et financiers seraient traités de la même manière. Cette réforme devrait améliorer le rendement des impositions sur ces activités du fait de l'élargissement de l'assiette et de la suppression de seuils d'imposition. Ces modifications d'assiette et de calcul de l'impôt pourraient se traduire par un produit fiscal supplémentaire, par rapport à l'actuel impôt sur les transactions et à l'imposition sur les revenus de capitaux mobiliers, de l'ordre de **2,3 milliards F CFP en 2014** (moitié moins en 2013).

Les évolutions pragmatiques et progressives qui sont préconisées ci-dessus peuvent constituer la première étape d'une transition vers un impôt global sur les revenus des personnes physiques.

- ♦ Une fois la réforme des revenus catégoriels effectuée, **remplacer l'assiette d'imposition à la CST** due au titre des professions, activités et revenus correspondants par la nouvelle assiette d'imposition, ce qui devrait améliorer significativement le rendement de cette CST.

4.3.2. L'imposition du revenu des salariés devra être articulée avec la CST des salariés pour ne pas peser excessivement sur les ménages, compte tenu de l'absence de « familialisation » du prélèvement.

Une telle imposition, supplémentaire par rapport à la CST, suppose plusieurs conditions :

- ♦ la **mise à niveau effective et préalable, pour des raisons d'équité, de l'imposition des non salariés et des autres revenus** ;
- ♦ un **prélèvement à taux modéré** dans la mesure où la retenue à la source, qu'il est fortement recommandé de conserver, ne permet pas la familialisation. Ce taux pourra être plus élevé le jour où les charges de famille pourront être prises en compte par une augmentation des prestations familiales mais, comme l'a recommandé le document de synthèse des Etats-Généraux de l'outre-mer, « une telle augmentation ne saurait résulter d'une augmentation des prélèvements obligatoires ». Ce n'est donc qu'après rétablissement des équilibres budgétaires, que cet objectif, pourra, s'il y a lieu, être mis en œuvre sur des marges de financement dégagées à cet effet.
- ♦ L'objectif de **stabilité des prélèvements obligatoires**, ce qui devrait conduire à gager une imposition du revenu des salariés par une baisse des droits à l'importation de même montant. Par construction, cette réforme serait neutre pour l'équilibre budgétaire de la collectivité mais se traduirait par des transferts de charge des consommateurs vers les ménages, notamment ceux disposant de revenus élevés.

4.3.3. La mise en place éventuelle d'une imposition globale sur les revenus des ménages doit être préparée

Si la décision de créer une imposition globale des revenus était prise, elle ne pourrait être mise en œuvre que si un certain nombre d'outils étaient disponibles, notamment, la réalisation par l'Institut de la statistique de Polynésie française (ISPF) d'une enquête « budget des familles » et une amélioration radicale du Cadastre et du Fichier Immobilier, dont la vocation fiscale doit être affirmée. La mise au point de ces enquêtes et outils décale vers 2015 l'horizon d'une imposition sur les revenus.

4.3.4. Des impositions simples et modérées sur le patrimoine peuvent d'ores et déjà se traduire par davantage d'équité dans l'imposition des ménages et procurer quelques ressources supplémentaires

La recherche d'une meilleure adéquation de l'impôt à la capacité contributive des Polynésiens peut aussi passer par une imposition des patrimoines. Un débat sur l'instauration de droits de succession se heurterait, pour ce qui concerne les biens fonciers et immobiliers, aux difficultés liées à l'indivision.

Néanmoins, trois pistes portant sur l'imposition des patrimoines, sont proposées, susceptibles de procurer au territoire des ressources supplémentaires de l'ordre de **2 à 2,3 milliards F CFP par an** :

- ◆ une taxe annuelle environnementale sur les véhicules ;
- ◆ un droit annuel de francisation sur les navires de plaisance ;
- ◆ l'extension de l'impôt sur les plus values immobilières à l'ensemble des cessions d'immeubles bâtis et non bâtis, (droits réels, parts de sociétés immobilières), avec extension du délai de taxation (10 /12 ans) et augmentation du taux (15 à 20 %).

Ces réformes peuvent être mises en place dès 2011. Les droits et taxes sur les véhicules et les bateaux de plaisance sont faciles à asseoir et à recouvrer et devraient être assortis d'un dispositif de contrôle et de sanction. L'impôt sur les plus-values immobilières devrait être directement acquitté chez le notaire lors de la cession.

4.4. Le desserrement de la contrainte protectionniste est une nécessité pour permettre de nouer des partenariats commerciaux dans la zone géographique

Ce desserrement passe par :

- ◆ la suppression progressive (3 ans) de la taxe de développement locale (TDL) ;
- ◆ la mise en place, en contrepartie, si le contexte concurrentiel le justifie, d'une taxe de développement à durée limitée (TDDL) pour protéger d'éventuelles industries stratégiques lors de leur démarrage ;
- ◆ l'évaluation de l'impact de certains dispositifs douaniers existants (franchise de droits de douanes avec l'Union européenne) sur l'économie de Polynésie française et sur les prix.

Le desserrement de la contrainte protectionniste devrait s'inscrire dans une démarche d'ouverture sur l'extérieur de la Polynésie française et la recherche de partenariats commerciaux dans la zone géographique.

Le gain résultant de la suppression de la TDL (1,62 milliard F CFP) serait pour partie affecté au financement du « 0,5 % » logement (1 milliard F CFP), dont la mise en place est proposée pour financer la construction et la rénovation du logement social (cf. annexe XIII).

Au total, l'ensemble des propositions touchant à la fiscalité pourrait, si elles sont décidées et mises en œuvre sans délai, rapporter de l'ordre de 4 milliards F CFP supplémentaires à la collectivité dès 2011 et 6 milliards F CFP supplémentaires en 2014, ce montant tenant compte de mesures en faveur de la relance mais pas des marges de manœuvre liées à la rebudgétisation de certaines taxes affectées.

A réglementation inchangée, les réformes proposées auront un impact sur le fonds intercommunal de péréquation (FIP) des communes.

Outre la demande de détachement de vérificateurs, l'importance des réformes proposées justifie une demande d'appui à la DGFIP.

5. La collectivité devra durablement et massivement réduire ses dépenses de fonctionnement pour conserver une capacité à relancer l'économie par l'investissement public

1) L'addition des scénarios d'économie présentés dans les différentes annexes relatives aux dépenses et aux politiques publiques, a permis à la mission de construire une projection du budget de la collectivité sur la période 2011 – 2014. Il est bien précisé que cette addition regroupe les économies réalisées sur l'ensemble des suppressions d'établissements proposées par la mission ainsi que sur l'ensemble des propositions relatives aux institutions, au personnel ou aux achats. A ces économies, s'ajoutent les mesures fiscales et la cession des actifs « non essentiels » proposés par la mission :

- ◆ Les économies par rapport au tendanciel (présenté au point 1 *supra*) – au total un peu moins de 16 milliards F CFP en 2014 – sont principalement réalisées à partir :
 - d'une baisse de 8,4 milliards F CFP (70 M€) des dépenses sur le personnel (agents publics et institutions) en 2014 ;
 - de 5,9 milliards F CFP (49,2 M€) de diminution des subventions versées aux établissements publics en 2014 ;
 - d'un total d'économies de 1,5 milliard F CFP (8,38 millions €) en 2014 sur le fonctionnement courant.
- ◆ Des recettes supplémentaires d'un montant de 5,6 milliards F CFP (46,6 millions €) en 2014 (et de 15,6 milliards F CFP – 130 millions € – en cumulé sur quatre ans) seraient mobilisées (hors rebudgétisation des taxes affectées) grâce à un recentrage plus sélectif de la défiscalisation, à une réduction des « niches douanières », à un renforcement du contrôle fiscal et à un meilleur recouvrement des recettes fiscales actuelles ainsi qu'aux premières adaptations de la structure de la fiscalité.
- ◆ Des économies sur la protection sociale généralisée, de l'ordre de 5 milliards F CFP en 2014, par rapport au trend de dépenses (cf. deuxième partie du rapport).
- ◆ Enfin la vente d'actifs, non essentiels à l'exercice des missions de la collectivité, constitue un des éléments essentiels au financement des investissements (soit 19,5 milliards F CFP sur la période) dans la période de difficultés budgétaires que connaît la collectivité.

Si l'addition de ces différents scénarios – qui consiste à infléchir de manière significative le rythme d'évolution des dépenses de fonctionnement – laisse présager le retour à l'équilibre de la section de fonctionnement, des tensions fortes continuent de peser sur la section d'investissement, rendant problématique son retour à l'équilibre.

2) Cette difficulté a conduit la mission à réviser certaines composantes de son scénario de retour à l'équilibre :

- ◆ le montant des investissements (hors remboursement du capital de la dette) serait limité à 25 milliards F CFP au lieu de 30, sous réserve des reports ;
- ◆ le recours à l'endettement serait réduit et divisé par deux par rapport à la période précédente (10 milliards F CFP au lieu de 20) ;
- ◆ la durée de rétablissement de la sincérité budgétaire des budgets et comptes de la collectivité serait portée à dix ans, au lieu de quatre, comme l'envisageait initialement le territoire.

3) Au total, l'addition des scénarios examinés plus haut permet de rétablir durablement l'équilibre de la section de fonctionnement sur toute la période mais pas celui de la section d'investissement (cf. tableau 40 en annexe I).

Les efforts sur les dépenses, complétés par les ajustements de recettes proposés, permettent effectivement d'aboutir à un résultat positif et encourageant en matière de fonctionnement. Ce retour à l'équilibre de la section de fonctionnement est une impérieuse nécessité dans la mesure où, à compter de 2011, le niveau des excédents des exercices antérieurs (reports à nouveau) permettant de financer un éventuel déficit de fonctionnement, devrait être très fortement réduit. Il permet de reconstituer une certaine capacité d'autofinancement et de constituer des dotations aux amortissements, reprises dès 2011 pour financer l'investissement.

Du fait des composantes retenues par la mission, la section d'investissement revient à l'équilibre en 2011 et en 2012. Cependant ce résultat n'est atteint que grâce à la cession d'actifs des établissements d'aménagement en 2011 et 2012 et à la cession de 30 % des parts de la SOCREDO en 2012. Et, en tout état de cause, le déficit de la section d'investissement réapparaît à compter de 2013 pour atteindre 8,7 milliards F CFP (72,5 millions €) en 2014.

Tableau 2 : projection du résultat des scénarios d'économies présentés par la mission (F CFP)

	2010	2011	2012	2013	2014
Résultats de fonctionnement	1 499 422 643	3 986 174 466	6 191 722 910	2 783 972 691	3 447 578 700
Résultat d'investissement	-4 187 144 237	494 841 962	3 781 649 802	-3 069 485 135	- 8 670 175 400

Hypothèses : endettement : 10 milliards F CFP et dépenses d'équipement : 25 milliards F CFP

Ainsi, malgré des économies réalisées sur les dépenses de personnel et de fonctionnement, celles-ci ne permettent pas d'assurer un financement suffisant et pérenne de l'investissement.

La difficulté à revenir à un équilibre durable de la section d'investissement montre que les efforts déjà entrepris dans l'ajustement du budget 2010 et la préparation du budget 2011, ne devraient pas se relâcher au budget 2012.

D'ici 2 à 3 ans, il est possible que la situation économique se soit améliorée, ce qui permettrait d'accroître le montant des recettes fiscales et douanières, sans toutefois relâcher les efforts d'économie.

Si ce n'était pas le cas, les efforts d'ajustement devraient être amplifiés et de nouvelles marges de manœuvre devraient être recherchées :

- ◆ sur l'endettement. Compte tenu du rétablissement de l'équilibre de la section de fonctionnement et de celui de la section d'investissement pour 2011 et 2012, l'endettement pourrait être revu légèrement à la hausse et être porté progressivement à 15 milliards F CFP ;
- ◆ sur le niveau des dépenses d'équipement. Celui-ci pourrait être réduit, mais un tel choix serait défavorable à l'emploi ;

- ◆ sur les dépenses de fonctionnement. Des économies supplémentaires devraient être recherchées en matière de dépenses de personnel : dans la mesure où le flux des départs en retraite n'est pas très important, il pourrait être nécessaire de procéder à des départs volontaires, à des licenciements et à la renégociation de certaines conventions. Par ailleurs, la réduction des transferts aux comptes sociaux pourrait aussi être envisagée, dans la mesure où ceux-ci sont restés au même niveau en 2014 qu'en 2010, sans réduction des prestations ;
- ◆ sur les dépenses fiscales et les niches douanières. Il serait tout à fait envisageable d'aller plus loin qu'une réduction de 20% des niches douanières ou sur les réductions d'impôts afférentes à la défiscalisation ;
- ◆ les prélèvements fiscaux. A ce titre, au terme de la période examinée, la mise en place d'une imposition sur le revenu global des personnes physiques pourrait apparaître comme une solution pérenne et équitable aux graves difficultés du territoire, préférable à une augmentation de la TVA pesant sur la consommation des ménages.

Face à la difficulté d'équilibrer durablement ses comptes, la collectivité de Polynésie française devrait mettre en place, avec le concours de l'Etat, un comité d'alerte et de suivi, disposant de reporting réguliers, pour accompagner les efforts de redressement, faire la transparence la plus large possible sur les mesures prises et à prendre, assurer le suivi des engagements et alerter sur les anticipations à mettre en œuvre.

DEUXIÈME PARTIE : LA PROTECTION SOCIALE GÉNÉRALISÉE

Les trois régimes de la protection sociale généralisée (le régime général des salariés –RGS, le régime des non salariés –RNS- et le régime de solidarité de la Polynésie française –RSPF-) couvrent la quasi-totalité de la population du pays (environ 260.000 bénéficiaires). Administrés de manière autonome par l'unique Caisse de prévoyance sociale (CPS), ils partagent une trésorerie commune.

Les deux premiers régimes relèvent d'une logique d'assurance sociale, et sont financés en quasi-totalité (RGS) ou majoritairement (RNS) par les cotisations des assurés. Le RSPF est un régime résiduel de solidarité, financé en totalité par l'impôt¹⁴, accessible sous condition de revenu aux personnes non prises en charge par les deux autres régimes.

Le RGS concentre plus de 60 % des assurés polynésiens. Cette proportion est en recul, et compensée par une augmentation équivalente de la proportion représentée par le régime de solidarité (RSPF – de 20 à 23 %). Le régime des non salariés ainsi que les régimes métropolitains de sécurité sociale représentent une part stable de la protection sociale en Polynésie française (respectivement 10 % et 6 à 7 %).

Les prestations délivrées par les trois régimes de la protection sociale généralisée (PSG) se rapprochent sans toutefois se confondre : une couverture maladie comparable ; des prestations familiales et un fonds d'action sociale, dont les contours ne sont pas à ce jour harmonisés. La question des retraites est celle qui différencie le plus fortement les trois régimes, les salariés disposant d'un système d'assurance sociale complet, tandis que les non salariés n'ont pas de couverture obligatoire. L'ensemble est complété par un minimum vieillesse servi soit par le RGS, soit par le RSPF.

La situation financière de la protection sociale polynésienne est très détériorée par la situation économique du pays mais aussi par l'inadaptation de certains paramètres, conduisant les trois régimes de protection sociale à un rythme de croissance excessif des dépenses au regard des recettes, en particulier pour l'assurance maladie et le système de retraites. Si aucune réforme n'est entreprise, le système sera en cessation de paiement en 2013 ou 2014.

¹⁴ Soit directement par l'affectation au régime de ressources fiscales ou de la contribution sociale territoriale (CST), soit indirectement via des subventions versées par le Territoire.

1 La situation financière de la PSG est alarmante

1.1 Un niveau de déficits important

1.1.1 La dégradation des résultats du RGS conduit à la réduction des réserves

Tableau 1 : Les résultats du RGS par risques

En millions de Fcfp	2005	2006	2007	2008	2009	2010 BP
Maladie	2439	-2146	-4119	-2971	-5150	-5973
Famille	152	-475	-570	-141	669	344
Retraite A	-669	1225	6317	-578	1223	-814
Retraite B	814	1306	1741	1683	1374	1563
AVTS	56	-67	-50	-42	-36	-33
ATMP	664	854	916	825	-426	19
Total	3456	697	4235	-1224	-2346	-4894
Total en M€	28,8	5,8	35,3	-10,2	-19,6	40,8

Comptes certifiés et BP pour 2010

Le résultat prévisionnel 2010 est un déficit proche de 4,9 milliards Fcfp (40,8 M€). Il sera probablement plus important au vu des derniers éléments communiqués à la mission sur les recettes de cotisations. La maladie est de loin le risque le plus problématique à court terme. Il est structurellement déficitaire depuis 2006, sous l'effet de la baisse des taux de cotisation et de la progression continue des dépenses de prestations. Le déficit prévisionnel 2010 atteint près de 6 milliards de Fcfp (49,8 M€).

L'état des réserves du RGS se dégrade depuis 2006. Cette tendance s'est accélérée en 2009 et devrait s'accroître encore en 2010 d'après les comptes prévisionnels établis par la CPS.

Tableau 2 : Etat des réserves du RGS, par risque (2005-2010)

En MFcfp	2005	2006	2007	2008	2009	Réserves prévisionnelles 2010
Famille	1174	699	129	-12	656	1000
AVTS	114	48	-3	-45	-81	-114
AT	3654	4507	5423	6248	5823	5842
Maladie	4938	2791	-1328	-4300	-9450	-15423
Tranche A + FSR	42931	44156	50473	49895	51118	50304
Tranche B	3308	4614	6355	8038	9412	10035
Total en MFcfp	56119	56815	61049	59824	57478	52584
Total en M€	467,7	473,5	508,7	498,5	479,0	438,2

Budget 2010 et comptes de résultats pour les exercices antérieurs

Les réserves de la branche ATMP structurellement excédentaires, se situant depuis 2007 entre 5,4 et 6,2 Mds Fcfp (entre 45,2 et 52,0 M€). En revanche le déficit cumulé 2009 de l'assurance maladie atteignait 9,5 Mds Fcfp (78,5 M€) ; le déficit attendu pour 2010 dépasse 15,4 Mds Fcfp (128,5 M€).

Les réserves des retraites sont relativement stables, mais elles ne sont plus suffisantes d'un point de vue réglementaire¹⁵. Elles devraient atteindre 124 Mds Fcfp fin 2009 (1 milliard d'euros) ; or elles n'atteignent pas la moitié de ce seuil (57 Mds Fcfp, soit 475 M€). D'un point de vue économique, la ponction sur les réserves des retraites diminue l'horizon de viabilité des régimes. L'existence de réserves de 107 Mds Fcfp (892 M€) pour la tranche A, comme le prévoient les textes, permettrait de reporter l'horizon de viabilité du régime à 2021, soit un gain de 7 années par rapport aux dernières prévisions de la CPS.

Le régime des salariés dispose d'un fonds de roulement partagé entre les différents risques ponctionné par le déséquilibre de l'assurance maladie. Les retraites présentent un excédent prévisionnel 2010 d'environ 50 Mds Fcfp pour la tranche A¹⁶ et de 10 Mds Fcfp pour la tranche B. Ces réserves sont de fait utilisées pour permettre au RGS de faire face au déficit cumulé de la maladie (9,5 Mds Fcfp en 2009 et 15,4 Mds de Fcfp prévus à la fin de l'exercice 2010) sans avoir recours à l'emprunt. La branche ATMP, dont le niveau d'excédent n'est probablement pas sans lien avec le niveau de déficit de la branche maladie, participe également à ce financement¹⁷. Ainsi, en compensant le déficit de la maladie et l'excédent de la branche ATMP (5,8Mds Fcfp), la problématique de la « dette » de l'assurance maladie se limite à moins 10 Mds Fcfp (soit moins de 83 M€).

Il n'existe donc pas à proprement parler de « dette » de l'assurance maladie mais une ponction réalisée sur le fonds de roulement partagé avec les risques excédentaires. La situation n'en est pas moins inquiétante, car elle est le signe d'un déséquilibre structurel dans le financement de la PSG. La question du comblement du déficit cumulé de l'assurance maladie est devenue un sujet essentiel du débat public polynésien. A ce titre, elle doit se voir apporter une réponse adaptée. Cependant un éventuel comblement du déficit cumulé de l'assurance maladie n'apporterait qu'une réponse très partielle à la problématique de l'insuffisance des réserves du système de retraites. Le déficit prévisionnel cumulé de l'assurance maladie (15,4 Mds Fcfp, soit 128,5 M€) ne représente en effet que l'équivalent de 20 % de l'insuffisance de réserves des tranches A et B, et 15 % si l'on retient un déficit cumulé assurance maladie / ATMP de 9,6 Mds Fcfp (79,8 M€).

1.1.2 Le RNS et le RSPF sont à l'équilibre du fait de la subvention du Territoire

Les résultats du RNS et du RSPF s'équilibrent au moyen d'une subvention versée par le Pays et de transferts de recettes fiscales. Les deux régimes ne connaissent donc pas de déficit. En ce qui concerne le RNS, la hausse des ressources propres liée notamment à la revalorisation en 2008 du plafond de cotisation a permis de réduire la contribution du Pays de 1,5 à 1,2 milliard Fcfp entre 2005 et 2009 (de 12,5 à 10,3 M€). En revanche, le RSPF a vu ses besoins croître de manière considérable (+6,4 % par an), provoquant alternativement la hausse des subventions du Pays (2007 et 2008) et l'affectation de ressources fiscales supplémentaires (2006, 2009 et 2010).

¹⁵ D'un point de vue juridique, les textes ayant institué les retraites tranche A et tranche B ont prévu la constitution de réserves obligatoires, correspondant à 5 fois la moyenne des dépenses constatées au cours des trois exercices précédents.

¹⁶ Intégrant le déficit cumulé du FSR, confondu juridiquement avec la tranche A.

¹⁷ La sous déclaration des accidents du travail a toujours pour effet de reporter la charge de ces derniers sur l'assurance maladie.

1.2 Une situation liée à des facteurs conjoncturels et structurels qui pèsent avant tout sur les risques maladie et retraite

1.2.1 Les moindres recettes de la protection sociale s'expliquent par un décrochage des cotisations maladie et une situation économique défavorable à l'emploi

La structure de recettes est déséquilibrée. La protection sociale est financée à plus de 70 % par des cotisations, essentiellement du fait du poids du RGS, régime dans lequel elles représentent 95 % des recettes. L'ensemble de ces cotisations sont plafonnées, à des niveaux très différents : 3 M Fcfp pour les cotisations maladie (soit 25.000 €), 750.000 Fcfp (6.250 €) pour les cotisations famille, accident du travail, fonds social des retraites, 1MFcfp pour les cotisations au RNS. Les cotisations de retraite sont également plafonnées, mais les prestations le sont au même niveau.

Tableau 3 : Répartition des recettes de la PSG en 2009

Recettes d'exploitation	RGS		RNS		RSPF		Total	
Cotisations	66893	95 %	2284	64 %			69177	71 %
Territoire	1550	2 %	1218	34 %	10472	45 %	13240	14 %
Etat							0	
Fiscalité affectée					4115	18 %	4115	4 %
CST					8800	38 %	8800	9 %
Autres	2048	3 %	85	2 %	21	0 %	2154	2 %
Total en M Fcfp	70491	100 %	3587	100 %	23408	100 %	97486	100 %
Total en M€	587,4		29,9		195,1		812,4	

Mission d'après les comptes de résultats

En définitive, le dispositif actuel est marqué par son caractère inéquitable et peu redistributif. Si un plafonnement de cotisations peut être justifié pour les dispositifs contributifs, comme en matière de retraites, où les prestations sont elles mêmes déterminées en fonction du plafond de cotisations, le plafonnement n'est pas justifié pour les prestations non contributives, comme la maladie ou les prestations familiales. Le plafonnement généralisé crée un système de prélèvements sociaux dégressif.

A l'intérieur de la catégorie des salariés comme à l'intérieur de la catégorie des non salariés, le système de plafonnement engendre la dégressivité des cotisations sociales. La création de la CST a permis d'atténuer cette dégressivité sans toutefois la supprimer pour les plus hauts niveaux de revenus (au-delà de 750KF cfp pour les salariés, au-delà de 1MFcfp pour les non salariés). Ainsi un salarié dont le salaire brut est inférieur à 150 KF cfp subit un taux de prélèvement social (cotisations + CST) de 35 % alors qu'un salarié dont le salaire brut est de 2 500 KFcfp supporte un taux inférieur à 24 %.

Il existe par ailleurs des taux de prélèvements sociaux inéquitables entre catégories d'actifs. Les agents de l'Etat¹⁸ et les non salariés sont soumis à de moindres prélèvements sociaux que les salariés assujettis au RGS, au titre de l'assurance maladie. Les cotisations des agents de l'Etat s'élèvent au taux global de 14,45 %. Ce taux porte sur le seul traitement indiciaire, à l'exclusion des primes et du coefficient de majoration de 1,84. Rapporté à une rémunération comprenant le seul traitement indiciaire majoré du coefficient de 1,84, et sans tenir compte de l'existence de primes ou d'un régime indemnitaire, le taux moyen de cotisation s'élève en réalité à 7,85 %, soit un total représentant environ la moitié du taux de cotisation des salariés assujettis au RGS (15,06 %). Si l'on compare la seule part salariée avec celle qui prévaut au sein du RGS, on constate une différence de 2,44 points (2,58 % contre 5,02 %). Si l'on compare ce niveau de cotisation à celui de la métropole, les écarts sont également importants, puisque la maladie est largement financée par la CSG en métropole (36 % du total des ressources de l'assurance maladie), et qu'il n'existe pas d'équivalent en Polynésie, où la CST finance le seul RSPF avec des taux très inférieurs. Ainsi, au niveau du plafond de 246.000 F cfp, le taux moyen de CST est de 1,48 % en Polynésie, alors que le taux de CSG-CRDS s'élève à 7,76 %. Or, d'une manière générale, et d'après les données transmises par l'ISPF, il apparaît que les agents publics, qu'ils soient au service de l'Etat en Polynésie ou au service du Territoire ou des communes, ont un niveau de rémunérations supérieur à celui de la moyenne de la population polynésienne.

Les non salariés sont également soumis à un moindre taux de prélèvement social que les salariés. Les prestations dont bénéficient les indépendants en Polynésie sont fréquemment différentes de celles dont bénéficient les salariés, à l'exception des prestations en nature d'assurance maladie. Or, le revenu non salarial se voit appliquer un taux de 7,50 % avec un plafond de 1 M Fcfp (8.333 €) pour la couverture des risques du RNS, alors que les salariés du secteur privé se voient appliquer un taux de 15,06 % pour la maladie avec un plafond de 3 M Fcfp (25.000 €) et de 3,50 % avec un plafond de 750 K Fcfp (6.250 €) pour la famille¹⁹.

Il s'opère un « décrochage » des recettes d'assurance maladie à partir de 2006. Fin 2005, l'accord tripartite *Te Autaeera'a* prévoyait une profonde réforme de la PSG. Parmi les nombreuses mesures envisagées, la fiscalisation d'une partie du risque maladie devait conduire à une forte baisse des cotisations d'assurance maladie (de 17,73 % à 14,52 %), compensée par une hausse de la CST affectée à une nouvelle couverture maladie universelle (la CST sur les salariés devait voir son taux augmenter de 33,3 % et son assiette s'élargir de 6 %). Les décisions finalement adoptées se sont limitées à la baisse des cotisations d'assurance maladie en 2006, très peu compensée par le Pays (versement d'une subvention de 1,2 Mds Fcfp, soit 10 M€, limitée à l'exercice 2006).

¹⁸ Il s'agit des agents de l'Etat travaillant effectivement au sein des services de l'Etat en Polynésie française, et non des agents appartenant à la fonction publique de l'Etat détachés auprès de la collectivité de Polynésie française. Les prestations d'assurance maladie des agents de l'Etat sont identiques à celles dont bénéficient les salariés affiliés au RGS, à l'exception des indemnités journalières, prises en charge par l'Etat. Celles-ci représentent une faible part du total. A titre d'exemple, les indemnités journalières représentent 7 % du total des dépenses d'assurance maladie au sein du RGS.

¹⁹ La comparaison n'inclut toutefois pas l'impact de la CST, qui s'applique sur le chiffre d'affaires pour les indépendants, tandis que les cotisations sociales s'appliquent sur les recettes non salariales nettes de charges d'exploitation, notion plus proche de ce qu'est le salaire des salariés.

La décision d'abaisser les taux maladie de 3 points en 2006 a conduit à une diminution du produit de l'assurance maladie du RGS de 3,5 Mds F cfp (29,2 M€), abaissant les cotisations par salarié de 490 à 420 KFcfp (de 4.083 € à 3.500 €). L'augmentation du plafond de cotisation de 750 KFcfp à 3 M Fcfp, ainsi que la revalorisation du taux salarié de 0,52 point, a ramené ce rapport dans la norme de 2005 à compter de 2008. Dans l'intervalle, le déficit de l'assurance maladie s'est creusé²⁰.

Un « décrochage » net se produit dès lors à compter de 2006, concentré sur l'assurance maladie. Si la progression annuelle des recettes et des dépenses, considérée risque par risque, est généralement comparable, la santé constitue une exception, puisque les dépenses progressent de 6 % par an tandis que les recettes d'assurance maladie n'augmentent qu'au rythme annuel de 1 % entre 2005 et 2010.

Ce « décrochage » est intervenu alors même que les taux moyens apparaissent plus bas qu'en Nouvelle Calédonie ou en métropole²¹ : 36,7 % contre 46,6 % et 54,7 % pour les salariés se trouvant en-dessous du plafond de ressources applicable dans chacun de ces systèmes.

Le financement par cotisations est affecté par la crise. 95 % des ressources du RGS reposent sur les cotisations sociales, directement soumises aux variations de l'emploi et des revenus salariaux.

Les recettes de cotisations augmentent jusqu'en 2008, puis stagnent en 2009. Elles subissent les effets de la stabilisation, en 2008, puis du recul, en 2009, des effectifs salariés. Cette tendance est compensée par l'augmentation du plafond des cotisations de maladie (de 750K à 3 M Fcfp) ainsi que par une légère augmentation des taux famille, retraite et maladie. Le reflux des cotisations n'est finalement constaté qu'en 2009, le produit diminuant de 70 à 69,2Mds, soit de 58,3 à 57,7 M€ (1,1 %).

1.2.2 La progression soutenue des dépenses d'assurance maladie et de retraites s'explique par la situation démographique et des paramètres généreux

Les dépenses d'assurance maladie connaissent une progression forte en Polynésie française comme dans les autres pays. La protection sociale généralisée a permis en une quinzaine d'années de donner aux Polynésiens accès à une couverture du risque maladie généreuse : les dépenses de soins sont remboursées à hauteur de 80 % (honoraires, prescriptions) pour les soins de ville, à 100 % pour l'hospitalisation et les longues maladies. Le recours aux soins a progressé de manière spectaculaire dans un contexte de développement de la médecine libérale et de vieillissement de la population. Depuis 1996, la progression des dépenses d'assurance maladie est bien supérieure à celle de la couverture et les dépenses par affilié ont crû de près de 73 %. Aujourd'hui, l'assurance maladie représente près de 50 % des ressources de la PSG.

²⁰ La CPS a estimé dans son budget 2009 le manque à gagner cumulé lié à la décision de baisser les taux de cotisation maladie en 2006 à 22,3 Mds F cfp. Cette estimation ne tient toutefois pas compte de l'élargissement de l'assiette des cotisations en 2008.

²¹ Pour autant, et même si cette comparaison est plus fiable que si l'on retient l'ensemble des taux appliqués à la masse salariale, les comparaisons sont à prendre avec prudence dès lors que les assiettes, les plafonds et les prestations financées ne sont pas rigoureusement identiques.

Tableau 4 : La montée en charge de l'assurance maladie depuis la création de la PSG

	1996	2000	2004	2008	2008/1996
Population couverte	200 765	219 070	239 895	260 014	+ 30 %
Dépenses AM en MFcfp	21 582	29 111	36 953	48 489	+ 125 %
En M€	180	242	308	404	
Dépense par affilié	107 498	132 884	154 038	186 486	+ 73 %

CPS

Tableau 5 : Prestations en nature d'assurance maladie depuis 2005

Régime ²²	2005	2006	2007	2008	2009	2009/2005
RGS	24 782	26 932	28 541	29 975	32 064	+ 23 %
RNS	2 511	2 707	2 882	2 966	2 912	+ 14 %
RSPF	9 107	9 749	10 679	11 103	11 384	+ 20 %
SECU23	3 521	3 847	4 230	4 328	4 537	+ 22 %
Total MFcfp	39 921	42 235	46 332	48 372	50 897	+ 22 %
M€	332.7	352	386	403	424	

CPS / MF

La croissance régulière des dépenses concerne l'ensemble des postes de l'assurance maladie mais le poids de certains (hospitalisation publique et privée, honoraires, pharmacie) conduit à les cibler plus particulièrement dans l'analyse.

Par ailleurs, les dépenses d'assurance maladie doivent être analysées dans le cadre plus vaste de la croissance des dépenses de santé en Polynésie française, dont une part plus importante qu'en métropole est socialisée au sein de l'assurance maladie. En 2008, la dépense courante de santé est de 72 Milliards Fcfp²⁴ (600 M€) contre 31,5 (262,5 M€) en 1994 (+ 129 %, soit 9 % par an). Cela correspond à une dépense de 274 000 Fcfp par habitant et par an, équivalente aux montants constatés en Nouvelle Calédonie (264 509 Fcfp), et inférieure à la métropole (346 910 Fcfp). Le financement est pris en charge à hauteur de 79 % par des cotisations sociales, de 12 % par la CST et de taxes affectées, et moins de 7 % par les ménages. En métropole, la part qui reste à la charge des ménages est de 23 %, dont près de 14 % couverts par des mutuelles ou des assurances privées qui n'existent pas en Polynésie. Après les couvertures complémentaires, environ 10 % des dépenses restent à la charge des ménages.

Les dépenses de retraites sont les plus dynamiques, et s'expliquent largement par un paramétrage inadapté. Leur progression est proche de 50 % sur la période 2005-2009, environ le double de celles des dépenses maladie (+23 %). Les prévisions 2010 font état d'un premier déficit annuel, dépassant 800 M Fcfp (6,7 M€) pour la tranche A. Cette dernière donnée est particulièrement alarmante, dans la mesure où la démographie du régime reste favorable, et dans la mesure où les taux de cotisation 2010 ont été relevés de 0,51 point.

²² RGS : régime général des salariés ; RNS : régime des non salariés ; RSPF : régime de solidarité de Polynésie française.

²³ Remboursements de la sécurité sociale de métropole à la CPS / référence de la convention.

²⁴ Manquent les indemnités journalières sécurité sociale versées aux fonctionnaires de l'Etat.

Entre 1968, date de la mise en place de la tranche A, et 2008, l'espérance de vie a progressé de 17 ans pour les femmes et de 15,5 ans pour les hommes²⁵. La Polynésie française est entrée dans une période de vieillissement démographique. Les effectifs (pensionnés, bénéficiaires de pensions de réversion et de capital décès) de la tranche A ont augmenté de 2/3 depuis 2002, tandis que ceux de la tranche B ont doublé. En 2010, le RGS compte un pensionné pour 3,24 salariés cotisants (un pour cinq en 2002). En 2027, les projections sont de 2,2 actifs par cotisant. L'essentiel du dynamisme de la dépense provient de la progression des effectifs bénéficiaires du système de retraites. Il explique la progression de la dépense pour $\frac{3}{4}$, tandis que l'« effet prix » résultant des prestations payées en moyenne aux bénéficiaires du régime est à l'origine d'un quart de cette progression.

La comparaison avec le système métropolitain ou avec la Nouvelle Calédonie montre que le système de retraites polynésien est relativement généreux. Il permet le maintien d'un âge moyen de départ en retraite assez bas, stable à 56 ans depuis le début des années 2000. Le taux de départs anticipés s'est quant à lui accentué (57 % en 1996, 68 % en 2007). La proportion de retraités ayant fait une carrière complète est très basse (moins de 13 %).

Les premiers effets du vieillissement démographique et les paramètres du système de retraites en font aujourd'hui un dispositif insoutenable à court terme. Sans réforme profonde, l'horizon de viabilité des retraites de la tranche A est limité à 2013-2014. Le système de la tranche B est affecté de faiblesses constitutives encore plus redoutables, qui mettent en question sa viabilité y compris en cas de réalisation de réformes paramétriques importantes.

A cet égard a été discutée, notamment dans le cadre des états-généraux de l'outre-mer, la question de l'adhésion obligatoire des non salariés au régime de la tranche A. Les résultats d'une étude menée par un cabinet d'actuaire pour la CPS en 2009 montrent que l'intégration des indépendants permettrait de constituer à court terme un apport de cotisations mais que le déséquilibre structurel du régime serait amplifié à moyen terme du fait du nombre de retraités supplémentaires. Une telle solution ne constitue pas une alternative à une réforme profonde des retraites en Polynésie française.

1.3 En l'absence de réforme, le RGS sera en défaut de paiement dans un avenir proche, le RNS et le RSPF pèseront sur les finances du Territoire

1.3.1 Un risque de défaut de paiement du RGS à l'horizon 2013-2014

La mission a réalisé des projections indicatives pour la période 2011-2014 sur la base de l'évolution des dépenses et des recettes constatées entre 2005 et 2009. Ce travail apporte un éclairage sur la viabilité du système, même s'il convient de relever la fragilité inhérente à ce genre d'exercice, qui repose sur des hypothèses pouvant être débattues²⁶.

²⁵ Soit respectivement 61,2 ans et 57,5 ans en 1968 et 78,2 ans et 73 ans en 2008.

²⁶ En l'occurrence, les hypothèses retenues sont les suivantes : progression annuelle des recettes de cotisations de 1 %, hausse annuelle des dépenses : assurance maladie 3 % ; accidents du travail de 5 % ; prestations familiales 0 % ; retraite A 5,5 % ; FSR 6,4 % ; retraite B 11 % ; charges administratives 1 %. Le surcoût lié au nouvel hôpital est estimé globalement à 2 milliards d'euros en 2011, répartis entre les 3 régimes selon la clé de répartition suivante : 2/3 RGS ; 8,34 % RNS et $\frac{1}{4}$ RSPF. Cette clé est par ailleurs utilisée pour proratiser les gains espérés liés aux réformes préconisées en matière de santé.

Tableau 6 : Soldes de trésorerie prévisionnels (2010-2014) du RGS en l'absence de réforme, sur la base des flux de trésorerie constatés entre 2005 et 2009

	2010	2011	2012	2013	2014
Prestations familiales	1764	1191	1208	1283	1355
Accidents du travail	-166	-181	-251	-328	-414
Assurance maladie	-4727	-6855	-7907	-8917	-9971
Retraite A	-2110	-3106	-4228	-5422	-6690
FSR	743	645	538	423	299
Retraite B	1252	863	404	-112	-692
Charges administratives	-2831	-2876	-2909	-2943	-2977
Investissements	90	316	334	348	352
Produits financiers	285	230	136	76	76
Total en M Fcfp	-5700	-9773	-12675	-15592	-18662
Total en M€	-47,5	-81,4	-105,6	-129,9	-155,5

Mission d'après données CPS

Dans une hypothèse d'absence de réforme, les déficits du RGS atteindraient des proportions insoutenables. Le seul déficit de l'assurance maladie, en particulier, approcherait les 10 milliards de Fcfp en 2014. Le RGS verrait son déficit global passer de 5,7 à 18,7 milliards de Fcfp. Le défaut de trésorerie interviendrait dans le courant de l'exercice 2013. Les réserves du régime, composées d'actifs liquides et non liquides, seraient quant à elles épuisées en 2014. La « dette » de l'assurance maladie, qui devrait s'élever à 15,4 milliards de Fcfp fin 2010, devrait atteindre selon la projection 49 milliards de Fcfp fin 2014.

Tableau 7 : Réserves prévisionnelles en l'absence de réforme (2010-2014)

En MFcfp	2010	2011	2012	2013	2014
Prestations familiales	1000	2191	3399	4682	6037
Accidents du travail	5842	5661	5410	5082	4668
Assurance maladie	-15423	-22278	-30185	-39102	-49073
Tranche A + FSR	50304	47843	44153	39154	32763
Tranche B	10035	10898	11302	11190	10498
Autres	-114	-2444	-4883	-7402	-9951
Total en M Fcfp	51644	41871	29196	13604	-5058
Total en M€	430	349	243	113	-42

Mission d'après données CPS

1.3.2 La situation du RNS est moins grave mais repose sur la solidarité du Territoire, tandis que celle du RSPF est une menace directe pour les finances du Territoire

Dans l'hypothèse d'une progression des bases de cotisations des non salariés de 2 % par an et d'une hausse des dépenses d'assurance maladie de +3 % par an, l'intervention du Pays progresserait sensiblement (de 1,4 à 1,8 Mds Fcfp entre 2010 et 2014, soit de 12 à 15 M€).

Tableau 8 : Projection 2010-2014 des résultats du RNS, sur la base des dépenses et recettes constatées entre 2005 et 2009

En M Fcfp		2009	2010	2011	2012	2013	2014
Recettes	Cotisations	2284	2386	2434	2482	2532	2583
	Territoire	1218	1445	1597	1648	1701	1756
	Autres	85	70	85	85	85	85
	Total	3587	3901	4116	4215	4318	4424
Dépenses	Famille	296	362	300	300	300	300
	Maladie	2964	3028	3316	3415	3518	3623
	FASS	46	55	50	50	50	50
	Autres	377	456	450	450	450	450
	Total	3683	3901	4116	4215	4318	4423
Résultat d'exploitation		-96	0	0	0	0	0

Mission.

La situation du RSPF est une menace directe sur les finances du Territoire. L'équilibre du RSPF est aujourd'hui obtenu grâce au versement de subventions du Pays, et par l'affectation de ressources fiscales et de la contribution sociale territoriale (CST) au régime. Or, ce dernier connaît une croissance particulièrement forte, liée aux facteurs d'évolution qui touchent également les autres régimes (vieillesse, dynamisme des dépenses de santé), mais aussi du fait de la progression du nombre de ses affiliés, elle-même largement liée à la détérioration du niveau de l'emploi et de la situation sociale. Depuis 2005, la progression des affiliations à la PSG se concentre sur le RSPF (+23 %), alors que le RGS et le régime de sécurité sociale (RSS) demeurent stables et que le RNS a progressé plus lentement (+7 %).

La mission a réalisé des projections pour la période 2010-2014²⁷. Les résultats montrent que le Pays sera sollicité dans une proportion croissante au cours des années à venir, pour 1,6 milliard de Fcfp (13 M€) supplémentaires en 2011, en partie pour faire face à l'ouverture du nouvel hôpital puis pour 1 milliard de Fcfp (8 M€) supplémentaires chaque année. Face à cette situation, il convient d'envisager une limitation de l'évolution des dépenses du RSPF, ainsi que l'orientation de ressources supplémentaires vers ce régime.

Tableau 9 : Projection 2010-2014 des résultats du RSPF, sur la base des dépenses et recettes constatées entre 2005 et 2009

		2009	2010	2011	2012	2013	2014
Recettes	CST	8800	8667	8754	8841	8930	9019
	Fiscalité affectée	4115	8395	8479	8564	8649	8736
	Territoire	10472	7442	9026	10028	11077	12173
	Autres	21		50	50	50	50
	Total	23408	24504	26309	27483	28706	29978
Dépenses	Famille	1966	1990	2030	2070	2112	2154
	Maladie	11306	11731	12700	13081	13473	13878
	Personnes âgées	3932	4011	4332	4678	5053	5457

²⁷ Hypothèses : Recettes : hausse des bases de CST et de fiscalité affectée de 1 % par an, subvention d'équilibre du Pays ; Dépenses : assurance maladie +3 % ; famille +2 % ; personnes âgées +8 % ; FAS +150KF ; handicap +300KF ; RPSMR -20 % ; autres stabilité. Les dépenses de maladie intègrent par ailleurs la quote-part du surcoût du nouvel hôpital (soit 25 % de 2 MdsFcfp).

		2009	2010	2011	2012	2013	2014
	FAS	1272	1649	1799	1949	2099	2249
	Handicap	3962	4128	4428	4728	5028	5328
	RPSMR	263	275	220	176	141	113
	Autres	809	720	800	800	800	800
	Total	23510	24504	26309	27483	28706	29978
Résultat d'exploitation		-102	0	0	0	0	0

Mission

2 Une action vigoureuse sur les dépenses et les recettes de la PSG est indispensable et urgente

2.1 Régler la question de la « dette » sociale et sécuriser les réserves des retraites

Le déficit cumulé du risque maladie pèse sur les réserves des retraites et *in fine* sur l'horizon de viabilité du régime. Outre la résorption du déficit structurel de la maladie, il importe d'apporter une réponse spécifique à la question du déficit cumulé de 15,4 Mds Fcfp (128 M€) prévu pour 2010.

Cette question a fait l'objet d'un des points du protocole de fin de conflit du 14 juin 2010. Le texte prévoit que le gouvernement de Polynésie « *soumettra (...) à l'Assemblée de Polynésie française, dans le courant du deuxième semestre 2010, un projet de loi de Pays, pour la prise en charge de la dette prévisionnelle afin de rembourser les avances faites par la caisse de retraite* ». Par ailleurs, « *Le gouvernement s'engage à ce que les partenaires sociaux et économiques participent de manière équitable au remboursement de la dette sociale en fonction de leurs facultés respectives, en préservant les revenus des plus modestes* ».

Une première piste évoquée par les interlocuteurs de la mission consiste à demander l'appui de la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES), compétente en métropole pour la gestion de la dette de la sécurité sociale. Une telle intervention nécessiterait une loi modifiant les statuts de la CADES, afin de lui permettre d'intervenir dans le périmètre polynésien. Le principe d'une telle loi n'a pour l'heure pas été décidé. Une deuxième option consisterait à emprunter la somme correspondant à la « dette » de l'assurance maladie auprès d'une banque. Ces deux solutions nécessiteraient de mettre en place un prélèvement afin de rembourser les annuités de l'emprunt (capital et intérêts), que celui soit contracté auprès de la CADES ou d'une banque.

Or, le RGS dispose des fonds nécessaires pour financer, à titre transitoire, le déficit cumulé de l'assurance maladie, sans avoir à déboursier de somme correspondant au paiement d'un taux d'intérêt à un organisme externe. C'est pourquoi la mission ne recommande pas de souscrire un tel emprunt mais plutôt de définir un financement direct de la « dette » de l'assurance maladie par l'affectation d'une recette fiscale. Cette recette nouvelle pourrait être affectée à un fonds d'amortissement de la dette de l'assurance maladie, établi de manière visible dans les comptes du RGS. Ce fonds présenterait en bilan d'ouverture une dette correspondant au déficit cumulé de l'assurance maladie, diminué de tout ou partie de l'excédent cumulé de la branche ATMP (soit entre 10 et 15Mds Fcfp au total).

La création d'une contribution de remboursement de la dette de l'assurance maladie calquée sur l'assiette et les règles de la CST, dont la progressivité pourrait permettre de répondre à l'objectif d'équité visé par le protocole du 14 juin 2010.

A titre d'exemple, la mise en place d'une contribution de remboursement de la dette sociale équivalant à 10 % des taux applicables à chacune des tranches de CST permettrait d'amortir la dette en moins de 15 ans.

2.2 Limiter la générosité des prestations maladie et retraite et maîtriser le rythme des dépenses

2.2.1 L'assurance maladie et l'offre de soins

La gravité de la situation financière de l'assurance maladie polynésienne conduit la mission à recommander d'utiliser toutes les marges de maîtrise et de réduction des dépenses d'assurance maladie d'une part, et de rationaliser l'offre publique de soins d'autre part.

A court terme, la restauration des conditions d'équilibre de l'assurance maladie passe par une double intervention sur le prix de la santé et sur le taux de prise en charge. L'intervention sur le prix de la santé pourrait ainsi consister en une baisse de 15 % de la dotation globale des établissements privés de santé, manifestement surévaluée ; une baisse de 10 % des lettres clefs des professions de santé²⁸ ; une baisse de 15 % du coefficient multiplicateur des médicaments pour les grossistes et les pharmaciens et la substitution systématique de génériques ; une baisse de 10 % de la valorisation des actes de biologie (B/BP).

La mission recommande également d'augmenter la participation des assurés et donc de réduire la socialisation du risque maladie par l'introduction d'un forfait hospitalier de 1 000 Fcfp (8,33 €) qui permettrait d'éviter 200 M Fcfp (1,7 M€) de dépenses ; le déremboursement du petit appareillage qui permettrait d'éviter 600 MFcfp (5 M€) de dépenses ; l'introduction d'une franchise sur les boîtes de médicaments permettrait d'éviter 400 MFcfp (3,4 M€) de dépenses ; l'augmentation du ticket modérateur de 10 points pour les patients hors longue maladie.

L'ensemble de ces mesures, qui peuvent être d'application immédiate, permettrait de réduire de 4 milliards de Fcfp (33,3 M€) les dépenses d'assurance maladie.

A moyen et long termes, la mission recommande un certain nombre de mesures susceptibles d'améliorer significativement la régulation des dépenses de santé, hospitalières et ambulatoires :

- ◆ l'adoption chaque année par l'APF d'un objectif de dépenses de l'assurance maladie fondé sur une connaissance actualisée de l'économie de la santé et des finances sociales ;
- ◆ pour les établissements de santé, publics et privés, le renforcement de l'information médicale, de la connaissance de l'activité et des coûts de production des soins sont des priorités ;
- ◆ l'amélioration du financement de ces établissements : pour le CHPF, l'arrêt de la T2A et le retour à une dotation globale de fonctionnement étayée par une connaissance précise de l'activité sont urgents ; pour les établissements privés en revanche, le mécanisme actuel de DGF doit être abandonné au profit d'une T2A ou au moins d'un prix de journée si les systèmes d'information ne la permettent pas ;

²⁸ C'est-à-dire des tarifs des professions de santé. La mesure devrait concerner l'ensemble des actes, à l'exception de ceux dont la valeur apparaît raisonnable au regard de ceux en cours en Nouvelle Calédonie ou en métropole.

- ◆ pour le médicament, la mission recommande à la Polynésie française de transposer telles quelles les décisions de la commission d'admission au remboursement en métropole qui de surcroît analyse le service médical rendu des produits, ce qui ouvre de nouvelles perspectives de réduction des dépenses de l'assurance maladie en envisageant des taux de remboursement différenciés.

L'ouverture du nouvel hôpital va donner lieu à un surcoût de fonctionnement inévitable dont l'évaluation a donné lieu à de nombreux débats. A l'exception du report de l'ouverture de certaines unités, les marges de manœuvre dont dispose l'établissement pour le réduire à brève échéance sont minces. La recherche de ressources complémentaires doit être encouragée (amélioration de la facturation et du recouvrement, location de blocs) mais ne permettra pas à court terme de le compenser de manière significative.

Le financement de ce surcoût incombera pour l'essentiel à l'assurance maladie, à l'exception des missions d'intérêt général et de l'amortissement du bâtiment qui relèvent du Pays. La mission estime que ce surcoût devrait se situer aux alentours de 2 milliards de Fcfp (16,7 M€) pour la PSG. On peut imaginer qu'à moyen terme un certain nombre d'évacuations sanitaires pourront être évitées mais seule la charge de transport disparaîtra. En tout état de cause, la mission recommande de reporter *sine die* tous les nouveaux investissements liés à sa mise en fonctionnement.

A moyen terme, la mission estime que la gestion des ressources humaines du CHPF constitue une priorité en termes de recherche d'économies, et notamment les éléments variables de rémunération liés à l'organisation du temps de travail des personnels médicaux, soignants et administratifs de l'établissement. Le mécanisme d'heures supplémentaires structurelles des personnels soignants, le temps médical continu au lieu des demi-journées en vigueur ailleurs générateur de nombreuses gardes et astreintes sont des facteurs de surcoûts importants.

L'ouverture du nouvel hôpital peut cependant représenter pour la Polynésie française une occasion de restructurer son offre de soins. La mission recommande ainsi de centraliser l'ensemble de la biologie publique au sein du CHPF et en conséquence d'envisager deux scénarios pour l'avenir de l'Institut Louis Malardé, soit le transformer en établissement public administratif recentré sur des missions de recherche, soit envisager le transfert de ces activités de recherche au sein de l'Université de Polynésie française et le fermer.

2.2.2 Les retraites

Une réforme profonde et rapide sur l'ensemble des paramètres du système de retraites devrait permettre de prolonger l'horizon de viabilité de la tranche A, au moins jusqu'en 2025. Les études actuarielles montrent toutes l'urgence de la situation. Il appartient aux partenaires sociaux et *in fine* au gouvernement et à l'assemblée de Polynésie d'en décider les principes par une Loi de pays et les conditions de mise en œuvre par arrêtés. La mission estime que les acteurs impliqués disposent désormais des éléments pour arbitrer. L'ensemble des paramètres devraient être concernés :

En premier lieu, il convient d'augmenter significativement les recettes. Plusieurs solutions, combinées ou alternatives, existent pour parvenir à cet objectif :

- ◆ Une augmentation forte du taux de cotisation. L'augmentation immédiate du taux de cotisation à 19,78 % permettrait de dégager un horizon de viabilité de 10 années d'après l'étude actuarielle de 2009 ;
- ◆ Une augmentation régulière du taux de cotisation de la tranche A. Une augmentation de 0,39 point par an jusqu'en 2033 permet de répondre aux difficultés si elle est associée à une limitation des dépenses ;

- ◆ Le déplaçonnement d'une partie de la cotisation retraite permettrait également de dégager des marges de manœuvre à intégrer dans une simulation à réaliser par la CPS. L'application d'un plafond de cotisation de 3 M Fcfp à 1 point de cotisation retraite (14,46 % aujourd'hui) permettrait de dégager environ 640 M Fcfp (5,3 M€) de recettes supplémentaires²⁹ ;
- ◆ Le déplaçonnement de la cotisation FSRE permettrait également de dégager des marges de manœuvre et particulièrement de reconstituer les réserves des retraites de la tranche A.

En deuxième lieu, les conditions générales d'accès à la retraite assurantielle doivent être revues en profondeur, de manière à repousser l'âge moyen de départ en retraite, aujourd'hui de 56 ans. Plusieurs leviers peuvent être actionnés à ce titre :

- ◆ Augmenter la durée de cotisation : la réforme décrite dans le document du cabinet d'actuaire consulté par la CPS en 2009 propose par exemple de la porter à 37 ans, la réforme PSG2 à 40 ans ;
- ◆ Reculer l'âge légal de départ en retraite, qu'il s'agisse de l'âge minimal de départ anticipé ou de l'âge légal : la réforme présentée par le cabinet d'actuaire suggère de repousser l'âge de départ anticipé à 55 ans ; l'âge de départ en retraite à taux plein pourrait être également repoussé d'une ou deux années (61 ou 62 ans) ;
- ◆ Surtout, il convient de mettre fin à la faiblesse de l'abattement de 1 % par année de départ avant 60 ans. Cette « décote » devrait être portée à 4, 5 ou 6 % (comme en Nouvelle Calédonie) pour dissuader les départs anticipés.

Enfin, le niveau de remplacement des pensions doit être réétudié. Là encore, plusieurs modalités sont possibles : l'absence de revalorisation temporaire des pensions, comme le suggère l'étude de 2009 ; la diminution du taux de remplacement, en passant par exemple de 70 % à 65 % ; l'extension du nombre d'années de référence pour le calcul des retraites : passer par exemple d'un calcul reposant aujourd'hui sur les 5 meilleures années dans les 10 dernières années à un calcul reposant sur le revenu moyen des 10 meilleures années dans les 25 dernières années.

Le cabinet d'actuaire ayant travaillé sur la tranche A en 2009 proposait le scénario suivant :

Tableau 10 : Scénario testé par l'étude actuarielle 2009 – hypothèse de réforme profonde

Hypothèse	Horizon de viabilité	Montant des réserves	Paramètres modifiés	Nouvel horizon de viabilité	Gain en années
Central haut : réserves de 59,9 Mds	2017	59,9	Décote 4 %, cotisation +0,39 % jusqu'en 2033 avec taux de 23,31 %, âge mini. départ 55 ans, carrière 37 ans, revalorisation 0 %	2042	25
Central bas : réserves de 38,1 Mds	2013	38,1	Décote 4 %, cotisation +0,39 % jusqu'en 2033 avec taux de 23,31 %, âge mini. départ 55 ans, carrière 37 ans, revalorisation 0 %	2037	24

CPS

²⁹ Comme c'est le cas en métropole pour les retraites de base, à hauteur de 1,70 %. 750 MFcfp de recettes supplémentaires pourraient être tirées du déplaçonnement du FSRE (base CPS 2009 supérieure à 100 000 Fcfp : 187179MFcfp*1 %).

Le régime de la tranche B doit connaître une réforme d'envergure allant au-delà du calibrage de ses paramètres, ce qui nécessite une étude approfondie. Sur la tranche B, 2/3 du montant total des prestations versées proviennent de points attribués gratuitement (soit une dépense annuelle de plus de 2,5 Mds Fcfp ; 20,8 M€). Les études montrent que les réformes paramétriques applicables à la tranche A prolongeront l'horizon de viabilité de la tranche B, mais que son déséquilibre intrinsèque ne sera pas modifié pour autant.

Quelques hypothèses peuvent être envisagées, certaines ont fait l'objet de premières études :

- ◆ La mise en place d'une sortie en capital pour les bénéficiaires de la tranche B, en substitution de la rente de retraite. En 2006, l'agence comptable de la CPS a estimé que le remplacement des points gratuits par le versement d'un capital de 1,5 M Fcfp (12.500 €) au départ en retraite du bénéficiaire représenterait une économie globale de 11,1 Mds Fcfp (92,5 M€) ;
- ◆ La diminution de la valeur du point. Un gel de la valeur du point au niveau de 1996 permettrait de dégager une économie de 4,7 Mds Fcfp (39,2 M€) ;
- ◆ La création d'un prélèvement social spécifique sur les bénéficiaires de points gratuits.

Les états généraux de l'outre mer avançaient des pistes pour une réforme profonde des retraites complémentaires : « supprimer la tranche B qui ne concerne qu'une partie des cotisants et la remplacer progressivement par un système par capitalisation ou l'adhésion à une complémentaire type AGIRC ARRCO », « inciter fiscalement le développement d'une retraite par capitalisation (recyclage intéressement des entreprises) ». Ces solutions mériteraient d'être approfondies dans un délai bref.

A ce stade, les études sont insuffisantes pour déterminer quelles options stratégiques il convient d'adopter. En outre, ces options devraient tenir compte des conséquences des nouveaux paramètres à définir pour la tranche A, qui modifieront notamment l'âge de départ en retraite applicables à la tranche B. En conséquence, la mission recommande d'augmenter les taux de cotisation de la tranche B, d'annoncer dès à présent la nécessité de revoir le système de retraite complémentaire dans le sens d'une diminution du taux de remplacement et de diligenter urgemment une étude complémentaire permettant de déterminer au plus vite les éléments à modifier pour la tranche B.

2.2.3 Des pistes d'amélioration des prestations familiales

Dans une situation financière difficile pour la protection sociale, et malgré le rôle essentiel d'amortisseur social des prestations familiales en l'absence de minima sociaux universels et d'indemnisation du chômage, la mission ne recommande pas au gouvernement de Polynésie française d'augmenter les ressources consacrées à la couverture du risque famille. En revanche, comme cela a déjà été discuté dans le cadre de projets de réformes de la PSG, plusieurs pistes de réforme pourraient être relancées autour de quelques objectifs ou principes à enveloppe constante voire légèrement réduite : l'harmonisation des droits selon les régimes pour les prestations légales et les fonds d'action sociale : l'égalisation ou au moins le rapprochement des montants des allocations familiales ; la prise en compte du niveau de revenu et de la composition des familles.

Enfin, la mission recommande d'envisager des mesures simples de rationalisation de la répartition des tâches entre la CPS et la direction des affaires sociales du Territoire : confier à la direction des affaires sociales le suivi social de l'ensemble de la population polynésienne, ce qui suppose de lui rattacher le service social du RGS ; à l'inverse, confier à la CPS l'ensemble des missions d'affiliation et de règlement des dépenses du RSPF.

Encadré : La gestion de la CPS

Une question récurrente porte sur le montant des frais de gestion facturés par le RGS aux autres régimes. Le rapport de la Cour des comptes, qui a procédé à un contrôle de la Caisse de prévoyance sociale en 2009, en fait une analyse détaillée et conclut de manière plutôt positive. Cela étant la mission considère important de soumettre la CPS aux mêmes efforts que l'ensemble des administrations publiques en Polynésie française, notamment sur la gestion des ressources humaines.

Les effectifs sont stables depuis 2006. Le salaire moyen progresse d'environ 3 % par an. La progression continue et importante des effectifs depuis 1994 (près de 40 % en 15 ans) a accompagné la montée en charge de la PSG et de la couverture de la population.

La mission recommande de développer à moyen terme une analyse approfondie des gains de productivité de la CPS et de fixer des objectifs négociés avec le Territoire, rendus publics dans un outil de contractualisation général. Dans l'immédiat, la mission recommande d'appliquer à la CPS les mesures qu'elle propose pour l'administration du Territoire (non remplacement des départs à la retraite, gel des rémunérations etc.). Elle recommande en outre d'examiner les pistes de réorganisation suivantes : réduction significative du service des archives au sein de l'agence comptable, fermeture de l'antenne de Nouvelle Zélande, réduction significative des effectifs de l'antenne parisienne, transfert du service social du RGS à la direction des affaires sociales du Territoire.

La convention d'entreprise du 26 juin 1986 prévoit un certain nombre de dispositions favorables au profit des salariés de la CPS : droit au voyage, permissions exceptionnelles d'absence accordées aux agents représentant l'entreprise ou le Territoire sur le plan culturel, social éducatif ou sportif, prise en charge partielle par la CPS des frais médicaux des salariés et retraités de la CPS, ainsi que de leurs familles. La remise en cause de ces dispositifs permettrait de réaliser une économie d'environ 75 M Fcfp (625 k€). Elle nécessite une dénonciation par la direction de la CPS de la convention d'entreprise.

La mission recommande par ailleurs, comme le faisait la Cour des comptes dans son rapport, de mettre fin à la pratique systématique des avancements accélérés, qui pèse sur les frais de personnel.

Enfin, le budget Ressources humaines 2010 prévoit la mise en place d'un plan de départs volontaires. Le coût de l'opération en 2010 est estimé à 62,5 M Fcfp (521 k€). Si cette opération est présentée comme devant générer une économie à long terme, la direction de la CPS reconnaît que la succession de plans de départ volontaires motive la décision de salariés de la Caisse de retarder leur départ effectif en retraite. La mission considère que la direction de la CPS devrait renoncer au plan de départ volontaire prévu pour 2010, ainsi qu'à tout plan de départ volontaire dans les années qui viennent, afin de ne pas dissuader les départs naturels des salariés de plus de 60 ans.

2.3 Accroître rapidement les recettes de la protection sociale en assurant une meilleure redistribution

2.3.1 Des mesures d'équité permettant d'accroître les recettes

Trois recommandations sont explicitées dans les développements qui suivent. Les estimations de gains liées à chacune sont des ordres de grandeur, établis sur la base de la masse salariale estimée pour 2010³⁰.

Déplafonner les cotisations du RGS et du RNS

³⁰ Plusieurs biais méthodologiques peuvent affecter les résultats effectifs de ces opérations. En particulier, les calculs ne tiennent pas compte d'un éventuel effet sur la base taxable des décisions de prélèvement (effet de désincitation au travail en particulier, effet de report sur l'économie souterraine).

Une telle mesure permettrait de mettre fin à la dégressivité actuelle des cotisations, qui n'a aucune justification lorsque les prestations servies ne sont pas elles-mêmes soumises à un plafonnement³¹. Les informations disponibles actuellement ne permettent pas de mesurer les effets de ce déplafonnement sur les finances sociales avec précision. En ce qui concerne les salariés, les seules informations sur la base concerne les salaires inférieurs ou égaux à 3M Fcfp brut par mois³². Sur cette base, ainsi que sur la base d'un retour des secteurs d'activité bénéficiant actuellement d'un taux famille nul au taux normal, le gain peut être estimé à 1,8 milliard de Fcfp (15 M€) pour le RGS.

Pour les indépendants, le montant représenté par les recettes nettes situées au-delà du plafond de 1 M Fcfp ne peut être connu sur la base des données disponibles. Il est cependant possible d'approcher les montants en question, par l'étude de la répartition des entreprises individuelles concernées, et par comparaison avec la dispersion du chiffre d'affaires disponible grâce aux données sur l'impôt sur les transactions. Au final, au vu de la masse taxable et des fortes disparités de situations entre non salariés, on peut raisonnablement émettre l'hypothèse de fortes inégalités dans les revenus nets non salariaux des indépendants, qui constituent la base des cotisations sociales du RNS. Une hypothèse de travail reviendrait à considérer que 10 milliards Fcfp de base de revenu brut supplémentaire pourraient être taxée à ce titre, ce qui générerait 750 M Fcfp (6,3 M€) de recettes supplémentaires. Cette estimation, qui repose sur des hypothèses fortes, montre cependant très clairement l'intérêt financier d'un déplafonnement.

La suppression de ces plafonds nécessite d'être intégrée dans une loi de pays. Si le choix n'était pas fait de supprimer les plafonds, comme la mission le recommande, il conviendrait d'atténuer leurs effets pervers. A cette fin, la mission recommanderait : l'augmentation générale du niveau des plafonds au niveau le plus élevé actuel (soit 3 M Fcfp) ; la modification des textes instituant les cotisations afin de créer une obligation pour tout affilié de déclarer l'intégralité de la base taxable, et non uniquement la base dans la limite du plafond comme c'est le cas actuellement ; l'indexation des plafonds de cotisations sur l'inflation, afin de permettre un dynamisme suffisant des bases.

Réévaluer le taux de cotisation maladie du RNS

Le taux de cotisation total des indépendants (7,50 %) est très inférieur au seul taux maladie des salariés (15,06 %). Un alignement de ce taux sur le seul taux patronal générerait un gain de 800 M Fcfp (6,7 M€) environ, tandis qu'un alignement sur le taux de 15,06 % produirait un gain de 2,4 Mds Fcfp (20 M€). En excluant des calculs les indemnités journalières, pour lesquelles il existe des différences de prestations entre salariés et non salariés, le taux serait de 14 %³³ et le gain de l'ordre de 1,5 milliard de Fcfp³⁴ (12,5 M€). Le cumul des deux mesures de déplafonnement et de hausse des taux de cotisation au RNS devrait permettre d'assurer l'autofinancement du régime des indépendants.

Créer une contribution de participation aux dépenses d'assurance maladie pour les fonctionnaires de l'Etat

³¹ Les cotisations de retraite tranche A et tranche B sont à cet égard un cas particulier, qui sera traité à part.

³² Il est probable que la proportion des salaires situés au-delà de ce seuil est très faible.

³³ Soit 15,06 % moins la part des dépenses d'IJ, qui représentent 7 % du total des prestations.

³⁴ Le taux applicable aux non salariés serait dans une telle hypothèse le taux assurance maladie du RGS sans la part des indemnités journalières (IJ), soit 14 %, et 9,34 % en ce qui concerne la seule part patronale. Pour conserver le parallélisme, il faudrait lui ajouter le taux IJ des non salariés, soit 0,15 %³⁴, et 0,10 % pour la seule part patronale. Dans une telle hypothèse, le taux appliqué aux non salariés serait de 14,15 %, dont 9,44 % correspondant à la part patronale.

La question de l'affiliation des fonctionnaires de l'Etat à la PSG est fréquemment posée, encore récemment aux états généraux de l'outre mer. Sans se prononcer sur ce point, qui nécessiterait des consultations prolongées et des investigations techniques poussées, la mission constate que le régime social applicable aux fonctionnaires de l'Etat en Polynésie présente des particularités. Ces différences peuvent s'expliquer par un accès à des prestations spécifiques (pensions ou prestations familiales). En revanche, pour la maladie, les prestations auxquelles les fonctionnaires de l'Etat ont accès sont en tous points identiques à celles des autres Polynésiens, à l'exception des indemnités journalières, supportées par l'Etat employeur³⁵. Par ailleurs, les fonctionnaires de l'Etat perçoivent des rémunérations moyennes plus élevées que les autres salariés de Polynésie française.

Si l'on ne tient pas compte du régime indemnitaire, les fonctionnaires de l'Etat se voient appliquer un taux de cotisations maladie représentant moins de la moitié de celui des salariés assujettis au RGS (7,85 % contre 15,06 %). La part salarié enregistre un écart de 2,44 points (2,58 % contre 5,02 %). La mission considère donc logique de demander aux fonctionnaires de l'Etat un effort contributif en rapport avec les prestations dont ils bénéficient.

La mission a testé l'hypothèse d'une contribution de participation à l'assurance maladie représentant la différence aujourd'hui constatée entre les taux de cotisation maladie des fonctionnaires de l'Etat et des autres salariés de Polynésie française³⁶. Une contribution s'élevant aux 2,44 points d'écart constatés rapporterait environ 1,7 Mds Fcfp (14,2 M€). Une contribution représentant la moitié de cet écart s'élèverait à 873 M Fcfp (7,3 M€), et porterait la part salarié des cotisations maladie des fonctionnaires de l'Etat à 3,82 % contre 5,04 % au RGS.

Augmenter la progressivité des prélèvements sociaux

Les cotisations sociales plafonnées sont dégressives. Cette dégressivité est compensée partiellement par les taux progressifs de CST. Le caractère progressif de la CST pourrait être amplifié, en adoptant une progression différenciée des taux applicables à chacune de ses 4 tranches. C'est l'objet de l'une des propositions *supra*, à propos de la prise en charge de « dette sociale ». D'autres augmentations différenciées des taux progressifs de la CST, doivent également être envisagées pour assurer le financement du RSPF (voir *infra*).

2.3.2 Des mesures de rendement

L'application des recommandations exposées *supra* ne suffira pas à la réalisation de l'équilibre financier de la protection sociale en 2011. Des mesures de « rendement » seront donc nécessaires. Leur calibrage sera fonction des efforts de limitation des dépenses de retraite et de maladie.

Le financement de l'assurance maladie du RGS, après l'inachèvement de la réforme *Te Aataaera'a*, est marqué par la diminution des taux de cotisations sociales sans contrepartie fiscale. La mission recommande de corriger ce déséquilibre, soit en rétablissant les taux de cotisation maladie, soit en leur substituant une part de CST affectée au RGS, soit en combinant les deux mesures :

³⁵ La mission ne dispose pas du montant représenté par la prise en charge par l'Etat de l'équivalent des indemnités journalières. A titre de comparaison, les indemnités journalières représentent 7 % du total des prestations d'assurance maladie dans le RGS.

³⁶ Soit 2,44 points, sans tenir compte du régime indemnitaire, dont l'effet accentue la différence de prélèvement constatée entre RGS et fonctionnaires de l'Etat.

- ◆ L'augmentation des taux de cotisation maladie du régime des salariés : ces taux se situaient à 17,73 % en 2005, avant leur réduction de 3 points. Toute augmentation de taux générera des recettes supplémentaires importantes (de l'ordre de 2,1 Mds Fcfp - 17,5 M€- par point supplémentaire). La comparaison des taux de cotisations existant en Polynésie française avec les taux en vigueur en Nouvelle Calédonie et a fortiori en métropole tend à montrer qu'il existe une marge de progression pour ces prélèvements sociaux ;
- ◆ L'augmentation des taux de la CST et l'affectation de cette surtaxe au RGS : si la fiscalisation de l'assurance maladie est probablement inévitable à terme, la nécessité d'équilibrer les comptes du RSPF à court terme implique d'y consacrer des prélèvements supplémentaires de CST. Il conviendra toutefois d'envisager à plus long terme une fiscalisation qui demeure nécessaire. L'affectation durable de la contribution de remboursement de la « dette sociale » au risque maladie, y compris après l'amortissement cette dette, pourrait être envisagée à ce titre.

S'agissant du RSPF, les dépenses d'assurance maladie et les dépenses liées aux minima vieillesse représenteront une charge croissante, à équilibrer par la subvention du Pays. Il apparaît dès lors nécessaire d'augmenter les ressources propres du RSPF, et en particulier les recettes de CST. A ce titre, deux stratégies, cumulables, sont possibles : l'augmentation des taux de la CST affectée au RSPF ; l'augmentation différenciée des taux applicables aux salaires des fonctionnaires et agents publics travaillant en Polynésie française (Territoire, communes et Etat), afin de tenir compte du différentiel de rémunérations entre les agents publics et les autres salariés de Polynésie française. Une hausse de 20 % des taux de CST générerait un gain supplémentaire de 1733 M Fcfp (14,4 M€). Une hausse différenciée des taux de CST consistant par exemple à taxer les seuls agents publics à hauteur de 1 % sur chaque tranche représenterait un gain de 1446 M Fcfp (12 M€).

2.3.3 Rechercher une diversification du financement de la protection sociale

Les besoins sociaux liés notamment au vieillissement commandent d'anticiper la probable croissance des dépenses sociales, en imaginant d'une les conditions de leur maîtrise mais aussi une réflexion sur leur financement. Si à court terme il est possible de financer l'assurance maladie des salariés sur la base d'un élargissement de la base et une augmentation du taux des cotisations sociales, il importe de garder à l'esprit que la fiscalisation du risque maladie est une constante dans l'ensemble des régimes de protection sociale. Dès lors, l'affectation d'une part de la CST, ou d'autres impôts, à l'assurance maladie devra être étudiée dans la durée.

3 Exemple d'un scénario de réforme de la PSG

La mission propose des orientations de réforme ainsi que des chiffrages, précisés en annexes, dont les paramètres pourront être modifiés en fonction des priorités politiques du Gouvernement de Polynésie française et des partenaires sociaux. Cependant, il apparaît utile de donner un exemple d'un tel « dosage », afin de donner la mesure de l'ampleur des réformes à accomplir pour atteindre l'objectif d'équilibre des comptes sociaux en 2011. Le scénario central détaillé *infra* montre en particulier que les efforts à entreprendre seront lourds et devront toucher l'ensemble des acteurs de Polynésie française.

Ce scénario illustratif mobilise l'ensemble des paramètres de restauration de l'équilibre, aussi bien en matière de maîtrise des dépenses sociales, singulièrement sur la maladie et la retraite, qu'en matière de recettes. Une option dégradée de ce scénario, quelle qu'elle soit, ne suffirait pas à atteindre l'objectif poursuivi de retour à l'équilibre.

La mission considère en outre utile de faire part des mesures qui, dans un second temps, devront être prises, de manière continue, pour maintenir cet équilibre. La croissance mécanique des dépenses de santé avec le développement et le vieillissement de la population, ainsi que l'inéluctabilité des dépenses liées aux retraites devraient en effet inciter la Polynésie française à construire un plan pluriannuel de financement de la protection sociale.

3.1 Hypothèses du scénario illustratif

Le scénario illustratif repose sur le choix stratégique de répartir les efforts sur l'ensemble des acteurs de la protection sociale. Il vise deux objectifs : la réalisation de l'équilibre des dépenses et des recettes en 2011 et l'amélioration du niveau de redistribution.

Sur les dépenses, il vise prioritairement l'assurance maladie et les retraites. Sur les recettes, il privilégie les mesures d'équité, complétées par des mesures de rendement nécessaires à l'équilibre.

Dépenses d'assurance maladie :

- ◆ Sur le prix de la santé : baisse de 10 % des lettres clés, baisse de 15 % de la DGF des cliniques, baisse de 15 % du coefficient multiplicateur du médicament, baisse du prix du B/BP rémunérant la biologie au niveau en vigueur en Nouvelle Calédonie, substitution systématique des médicaments génériques ;
- ◆ Sur les remboursements : hausse du ticket modérateur à 30 %, introduction d'un forfait hospitalier de 1000 Fcfp (8,33 €), déremboursement du petit appareillage, introduction d'une franchise sur les boîtes de médicaments.

Dépenses liées aux retraites : repousser l'horizon de viabilité de la tranche A à 2037 : passage de l'abattement pour chaque année manquante avant l'âge de 60 ans (« décote ») de 1 % à 4 % ; report de l'âge minimal de départ en retraite à 55 ans ; allongement de la durée de cotisation à 37 ans pour une retraite à taux plein ; absence de revalorisation des pensions jusqu'en 2014.

Mesures visant à améliorer l'équité des prélèvements sociaux :

- ◆ Déplafonnement de l'ensemble des cotisations du RGS et du RNS, à l'exception des cotisations de retraite qui demeurent par principe aux plafonds actuels, du fait de leur nature de prestation contributive ;
- ◆ Par exception, déplafonnement d'un point de cotisation retraite de la tranche A ;
- ◆ Création d'une contribution maladie à la charge des fonctionnaires et agents de l'Etat, de 1,22 %, affectée en totalité au risque maladie du RGS, afin de réduire de moitié l'écart de taux de cotisation maladie avec les autres salariés de Polynésie française ;
- ◆ Revalorisation du taux de cotisation du RNS à 9,44 %, correspondant à l'alignement des non salariés sur la part patronale du taux maladie du RGS.

Mesures visant à améliorer le rendement des prélèvements sociaux :

- ◆ Rétablissement progressif des taux de cotisation maladie du RGS à leur niveau de 2005, puis augmentation régulière pour s'ajuster au rythme de progression des dépenses de santé : augmentation de 2 points en 2011 puis de 0,5 point supplémentaire chaque année jusqu'en 2014 ;
- ◆ Diminution en contrepartie de la cotisation famille du RGS de 1 point en 2011 et suppression des subventions du Pays au RGS au titre des prestations familiales ;
- ◆ Hausse de la cotisation d'assurance retraite de 0,39 point par an pour la tranche A et de 0,69 point par an pour la tranche B ;
- ◆ Accroissement de la CST de 5 % par an.

3.2 Résultats du scénario illustratif

3.2.1 Pour le RGS

La combinaison des mesures exposées *supra* permettrait de revenir à l'équilibre, et même de dégager un excédent de 679 M Fcfp (5,7 M€) en 2011. Il faut noter toutefois que cet excédent est calculé sur la base des recettes prévisionnelles 2010, elles mêmes en passe d'être révisées au vu des rentrées de cotisations sociales constatées au cours des premiers mois de l'année. Dès lors, le léger excédent anticipé ne devrait pas être un argument poussant à minorer la profondeur des réformes à entreprendre.

Dans l'exemple de scénario retenu, les flux de trésorerie redeviennent positifs en 2011. Sur l'ensemble de la période 2011-2014, l'analyse des soldes prévisionnels révèle une situation de léger déficit de l'ensemble assurance maladie / accidents du travail ; un équilibre global de l'ensemble retraites A / FSR / retraites B et un léger excédent sur la branche famille.

Cette simulation ne va pas au-delà de 2014. Les soldes se dégraderont à nouveau par la suite, sous l'effet de la hausse tendancielle des dépenses de santé notamment. Elle nécessitera l'affectation de recettes complémentaires ou la réalisation de nouveaux efforts sur les dépenses.

Le scénario de réforme proposé prévoit une stabilisation globale des réserves du régime des salariés.

Les réserves de la retraite tranche A et FSR sont étales à partir de 2011, et ne se reconstituent pas au niveau induit par une stricte application des textes en la matière, qui supposeraient des réserves plus de deux fois supérieures. Les réserves de la tranche B augmentent régulièrement, mais ne suffisent en aucun cas à assurer la pérennité de ce régime.

Les réserves de l'ensemble « santé », composé de l'assurance maladie et accidents du travail, sont portées à zéro pour la simulation, puisqu'il est prévu par hypothèse leur transfert dans une ligne d'amortissement de la « dette sociale » (voir *infra*). Elles ne sont donc constituées en 2011 que du résultat de ce même exercice. Les légers déficits constitués entre 2011 et 2014 aboutissent à un déficit cumulé d'environ 1,6 Md Fcfp (13,3 M€) en 2014 pour l'ensemble assurance maladie / accidents du travail. Ce déficit illustre la nécessité, au-delà de 2014, d'affecter de nouvelles recettes à l'assurance maladie, et de faire en particulier appel à la fiscalité.

L'affectation d'une ressource spécifique équivalant à 10 % de la CST à l'amortissement de la « dette » sociale permettrait d'amortir celle-ci d'ici 2020.

3.2.2 Pour le RNS et le RSPF

Les réformes préconisées auraient pour conséquence majeure la suppression de la subvention d'équilibre du Territoire au RNS, le régime étant équilibré par le jeu des seules cotisations des non salariés, et la solidarité à l'intérieur de cette catégorie.

En ce qui concerne le RSPF, l'hypothèse principale est celle d'une hausse continue des taux de CST de 5 % supplémentaires chaque année entre 2011 et 2014. Les taux seraient les suivants :

Tableau 11 : Taux de CST dans une hypothèse de hausse de 5 % par an

Taux de CST par tranches		2010	2011	2012	2013	2014
Tranche 1	<150.000 Fcfp	0,50 %	0,53 %	0,55 %	0,58 %	0,61 %
Tranche 2	150 000-350 000 Fcfp	3 %	3,15 %	3,31 %	3,47 %	3,65 %
Tranche 3	350 000-700 000 Fcfp	3,50 %	3,68 %	3,86 %	4,05 %	4,25 %
Tranche 4	> 700 000 Fcfp	5 %	5,25 %	5,51 %	5,79 %	6,08 %

Mission

Dans l'hypothèse des réformes envisagées, c'est-à-dire l'application des mesures de limitation des dépenses d'assurance maladie, la subvention d'équilibre 2011 du Pays au RSPF serait limitée à 16 milliards Fcfp (134 M€).

L'application du scénario de réforme limite les effets de l'évolution des dépenses sur le montant de la subvention du Pays, qui atteindrait, pour le RSPF, 18,4 milliards F CFP (153 M€) en 2014 (contre 20,9 milliards dans l'hypothèse d'une absence de réforme³⁷ - soit 174 M€).

Le scénario illustre une prise en charge répartie de ces nouvelles dépenses entre l'augmentation de la CST, pesant sur les ménages de manière progressive, et la subvention du Pays, elle-même alimentée par les ressources de ce dernier, provenant pour l'essentiel de taxes sur la consommation et sur les entreprises. La mise en place progressive d'une fiscalité sur le patrimoine permettra à terme de mieux répartir la charge de la solidarité sur les agents économiques.

Au total, dans l'exemple de réforme exposé, la contribution du Pays à la protection sociale s'élèverait de manière tendancielle dans les proportions suivantes :

Tableau 12 : Contribution du Pays à la protection sociale dans le scénario illustratif

	2011	2012	2013	2014
RGS	1200	1200	1200	1200
RNS	0	0	0	0
RSPF	16051	17169	17802	18449
Total en M Fcfp	17251	18369	19002	19649
Total en M€	144	153	158	164

La subvention totale du Pays à la PSG s'élèverait dans le scénario de réforme à 19,6 milliards F CFP (164 millions €) contre 24,6 milliards F CFP en l'absence de réforme (205 millions €).

3.3 Construire une stratégie pluriannuelle de financement de la protection sociale

Saisie dans le cadre d'une mission d'assistance d'urgence au Gouvernement de Polynésie française, la mission a également essayé d'identifier les marges de maintien de l'équilibre des finances sociales à moyen et long termes pour la Polynésie. Certaines propositions envisagées n'ont en effet pas été retenues faute de pouvoir être mises en œuvre rapidement, elles n'en demeurent pas moins utiles si les conditions de leur réalisation peuvent être réunies.

³⁷ Pour l'ensemble taxes affectées + subventions d'équilibre.

3.3.1 Pour l'assurance maladie

Le financement des établissements de santé, notamment le CHPF, après absorption du choc que constitue l'ouverture du nouvel hôpital pourrait être revu à la baisse sous réserve d'une connaissance approfondie de l'activité et de ses coûts et d'une réorganisation du travail dans l'établissement. La mission considère qu'à un horizon de deux à trois ans, soit à compter de 2012 ou 2013, la DGF de l'établissement pourrait être sensiblement réduite, à la condition expresse que la direction de l'établissement bénéficie du soutien sans faille du Territoire pour mener les réformes.

S'agissant des produits de santé, la mission recommande qu'à moyen terme, soit à compter de 2012, la Polynésie française puisse s'inspirer de la politique de remboursement des médicaments en fonction du service médical rendu. Cela suppose de pouvoir chiffrer les économies possibles, la CPS pourrait être chargée de cette mission. Cela impliquerait aussi parallèlement que la Polynésie française parvienne à attirer des assurances ou mutuelles complémentaires.

3.3.2 Pour la retraite

Une stratégie d'adaptation des paramètres des retraites devrait être adoptée, afin d'examiner périodiquement les prévisions financières du régime, au vu de la démographie et des pratiques des assurés. Le vieillissement démographique impliquera d'adapter les paramètres des retraites, en allongeant la durée de cotisations et en retardant l'âge de départ.

Il conviendra en outre de mener une réflexion rapide sur l'avenir du système de retraites de la tranche B, dont l'équilibre de moyen terme n'est pas possible sans réforme structurelle. Le système dit des « points gratuits » est insoutenable, et devra être remis en cause, sur la base d'études complémentaires.

3.3.3 La gouvernance de la PSG

Le rééquilibrage des comptes de la protection sociale polynésienne implique des efforts considérables, à mettre en œuvre à court terme, et devant être répartis sur l'ensemble des acteurs.

A plus long terme, la viabilité de la PSG suppose des réexamens périodiques des paramètres de la prise en charge des risques sociaux, ainsi qu'une réflexion continue sur les ressources à y affecter et le niveau de socialisation désiré. Le cadre de la gouvernance de la PSG s'avère également perfectible, et appelle probablement des évolutions. L'ampleur des réformes à mener suppose que la CPS et le Territoire soient en phase.

L'autonomie de gestion dont dispose la CPS ne doit pas masquer la portée réelle des pouvoirs du Territoire de Polynésie française sur l'évolution stratégique de la protection sociale dans son ensemble (c'est-à-dire pour chacun des régimes) et dans toutes ses dimensions (financement, prestations etc.).

Le Territoire n'est pas aujourd'hui en situation d'exercer pleinement le pilotage politique et financier de la protection sociale : ni la direction de la santé (DS), ni la direction des affaires sociales (DAS), ni la délégation générale à la protection sociale (DGPS) ne sont en mesure de superviser efficacement les finances et le fonctionnement de la PSG. La réalité de l'exercice du pouvoir de tutelle relève des ministres et de leurs cabinets. Or, le poids financier, social et la grande complexité des enjeux supposent un suivi technique régulier, permanent, des compétences approfondies sur la gestion de chacun des risques et sur la dynamique spécifique finances sociales.

Etant donné l'importance stratégique pour l'avenir de la PSG et pour l'équilibre des finances sociales d'une tutelle de qualité exercée par le Territoire, la mission suggère aux autorités polynésiennes d'examiner plusieurs pistes de réorganisation substantielle :

- ◆ La réunion en un seul portefeuille ministériel des affaires sociales et de la santé, en y adjoignant explicitement la protection sociale ;
- ◆ La réorganisation des directions concernées (DS, DAS et DGPS), en clarifiant leurs attributions vis-à-vis de la protection sociale, en les renforçant des effectifs provenant de démembrements à réintégrer dans leurs services (Délégation à la famille et à la condition féminine, Etablissement pour la prévention et Fare Tama Hau), et le cas échéant en les regroupant au sein d'une direction unique ;
- ◆ Le renforcement des contrôles externes réguliers sur la protection sociale, par l'Inspection générale de l'administration territoriale et, pour ce qui les concerne, par les juridictions financières ;
- ◆ La construction d'une démarche contractuelle pluriannuelle entre le Territoire et la CPS, permettant d'installer dans le temps la définition et la poursuite d'objectifs de gestion partagés, négociés et publics.

Enfin, la mission s'interroge sur la pertinence de maintenir trois régimes distincts au sein de la PSG. Leur coexistence génère des coûts de gestion supplémentaires pour la CPS. Elle est moins propice à l'exercice des solidarités à l'échelle de la Polynésie française. Il serait possible d'imaginer une protection sociale généralisée structurée autour des grands risques, la maladie, la vieillesse, la famille et peut-être à bref horizon la perte d'emploi. Cette évolution considérable a été évoquée dans le cadre des débats menés en 2009 autour de la PSG 2. Ses implications dépassent de loin le cadre de la présente mission, mais elle conserve une réelle actualité, ainsi qu'une indéniable portée financière.

CONCLUSION

Au terme de son rapport, la mission a acquis la conviction que le redressement de la situation financière de la collectivité est possible et reste un objectif réaliste. Cela suppose cependant des décisions rapides et courageuses, qui ne peuvent être des demi-mesures.

Deux risques immédiats pèsent sur la mise en œuvre de ce redressement :

- ◆ celui d'une mise entre parenthèses de fait des préoccupations budgétaires, financières et d'ajustement économique, pendant la période consacrée à la réforme institutionnelle et aux futures élections. C'est une constante dans l'histoire récente de la Polynésie française que d'occulter ces questions. Simon Nora, dans son rapport de mission en Polynésie française, en 1976, faisait remarquer (pour expliquer les difficultés à changer le modèle de croissance) que « les politiciens locaux, de la majorité ou de l'opposition, liés au « système » et aux intérêts économiques qu'il suscite, réussiront à masquer les problèmes de fond par une agitation sur les questions statutaires »... Les problématiques d'ajustement budgétaire n'en ressurgiraient que plus difficiles à résoudre après les élections. Cela justifie que les questions économiques et budgétaires soient au cœur de la campagne électorale ;
- ◆ celui d'une absence de décision, risque au moins aussi important que le risque budgétaire proprement dit. Le redressement de la situation de la collectivité à l'horizon 2014 n'est possible qu'avec des décisions prises à l'automne 2010. Or, une grande partie d'entre elles relève d'une loi du Pays ou d'une délibération de l'Assemblée. Des consensus seront nécessaires.

Dans ses recommandations, la mission n'a pas fait le choix d'une augmentation des prélèvements obligatoires par de nouveaux impôts (autres que des recettes de poche) ou par une augmentation des taux d'impôts existants, préférant optimiser et améliorer le rendement des impôts existants. Elle a considéré que le maintien de la consommation, l'accroissement de la pauvreté et la relance des investissements et de l'emploi justifiaient surtout des mesures de rigueur sur le volet « dépenses » du territoire. Pour autant, des réformes fiscales devront être engagées progressivement et dans la durée pour d'une part, ouvrir la Polynésie française sur l'extérieur, d'autre part, alléger la charge fiscale pesant indirectement sur le consommateur et transférer celle-ci vers des ménages, en fonction de leurs revenus et de leurs patrimoines. A ce titre, la perspective d'une imposition équitable sur les revenus des ménages pourrait être envisagée favorablement de manière pragmatique et progressive, en substitution d'impositions archaïques et/ou indirectes.

Les recommandations faites par la mission sont nombreuses et portent sur un grand nombre de dépenses et de politiques publiques. Il y a là une boîte à outils qui pourrait autoriser des arbitrages par la collectivité. Ceci dit, le maintien de tensions sur la section d'investissement, préjudiciable à la relance, ne permettra pas à la collectivité de différer très longtemps des solutions ayant un effet direct et plus significatif sur le retour à l'équilibre, la cession des parts du Pays dans la SOCREDO ou d'autres entreprises ou des fermetures totales d'établissements publics, SEM ou GIE.

Dans un certain nombre de cas, le territoire pourrait demander l'assistance technique de services de l'Etat. Mais, si les décisions nécessaires au redressement de la collectivité n'étaient pas prises en temps voulu par les institutions de la Polynésie française, des mesures d'ajustement plus difficiles à supporter deviendraient nécessaires :

- ♦ une forte augmentation des prélèvements fiscaux (augmentations des taux de TVA ou de droits sur la consommation) deviendrait inéluctable et pèserait sur l'ensemble de la population et la consommation des ménages ;
- ♦ des baisses significatives de rémunérations, notamment chez les agents publics ;
- ♦ une reprise en main du budget de la collectivité par le haut-commissaire – et, par subventions interposées, de celui de la caisse de prévoyance sociale – après saisine de la chambre territoriale des comptes.


A Paris, le 09 septembre 2010

L'inspectrice générale
des finances



ANNE BOLLIET

L'inspecteur de
l'administration



PHILIPPE DEBROSSE

L'inspectrice des affaires
sociales



HAYET ZEGGAR

L'inspectrice des finances



ORIANNE DUPRAT-BRIOU

L'inspecteur des affaires
sociales



FREDÉRIC LALOUE

L'inspecteur des finances



PIERRE-EMMANUEL LECERF

PIÈCES JOINTES

LETTRE DE SAISINE DES INSPECTIONS

PREMIER MINISTRE

Paris, le 12 AVR. 2010

LE DIRECTEUR ADJOINT DE CABINET

F - 4913

Arrivée: 12/04/2010



BAF-B/2010/33460/C

Le Premier ministre

à

Madame la Ministre de l'Economie, de l'industrie
et de l'emploi

- à l'attention de Monsieur Alexandre de JUNIAC
Directeur du Cabinet

Monsieur le Ministre de l'Intérieur, de l'outre-mer
et des collectivités territoriales

- à l'attention de Monsieur Michel BART, Préfet
Directeur du Cabinet -

Monsieur le Ministre du Travail, de la solidarité et de
la fonction publique

- à l'attention de Monsieur Sébastien PROTO
Directeur du Cabinet

Madame la Ministre de la Santé et des sports

- à l'attention de Monsieur Olivier LE GALL
Directeur du Cabinet

Monsieur le Ministre du Budget, des comptes publics
et de la réforme de l'Etat

- à l'attention de Monsieur Didier BANQUY
Directeur du Cabinet

Madame la Ministre chargée de l'Outre-Mer

- à l'attention de Monsieur Denis ROBIN, Préfet,
Directeur du Cabinet

OBJET : Mission d'assistance à la Polynésie française.

REF. : - Lettre au Président du Gouvernement de Polynésie française du 1^{er} février 2010.
- Protocole entre l'Etat et la Polynésie française du 22 mars 2010.

La Polynésie française traverse une période économique, financière et budgétaire particulièrement difficile. Cette situation a conduit le président du gouvernement à solliciter de l'Etat une mission d'appui des inspections générales des finances, des affaires sociales et de l'administration pour l'aider à identifier des marges de manœuvre nouvelles, qui peuvent passer par des mesures structurelles.

Handwritten signature

Par lettre du 1^{er} février 2010, le Premier ministre a donné son accord au président du gouvernement de Polynésie française pour engager cette mission d'assistance. Celle-ci a fait l'objet d'une démarche de préfiguration sur place, ayant donné lieu au protocole signé le 22 mars dernier par la ministre de l'outre-mer et le président du gouvernement de Polynésie française.

En conséquence, je vous remercie de donner instruction à l'inspection générale des finances, l'inspection générale de l'administration et l'inspection générale des affaires sociales d'engager cette mission d'assistance à la Polynésie française, qui devra remettre ses conclusions avant le 31 juillet 2010.

Pour le Premier ministre
Le Directeur Adjoint du Cabinet



Antoine GOSSET-GRAINVILLE

Le Premier Ministre

Paris, le 1^{er} FEV. 2010

F - 4699

Monsieur le Président,

Par votre lettre du 31 décembre 2009, vous reprenez une demande que votre prédécesseur avait formulée au ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, consistant en la mise en place d'une mission pluridisciplinaire d'inspections générales de l'Etat.

L'objet de cette mission serait de procéder à un passage en revue d'ensemble de la situation de la Polynésie française pour dégager des voies de réformes vous permettant de reconstituer une marge de manœuvre financière.

Je souscris totalement à votre demande dont la logique est proche de celle de la Révision générale des politiques publiques qui a été mise en œuvre pour l'Etat.

Cette mission est ambitieuse dans ses objectifs. Elle nécessite de mobiliser des moyens significatifs. Elle se déroulera en deux temps.

D'ores et déjà, Madame Anne BOLLIET, Inspectrice générale des finances s'est rendue en Polynésie pour définir le périmètre et la méthode de cette mission. La mission à proprement parler débutera sur la base de ce travail de préfiguration.

Je saisis l'ensemble des ministres concernés afin que ces travaux puissent se dérouler au premier semestre 2010.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.



François FILLON

*Monsieur Gaston TONG SANG
Président de la Polynésie Française
Avenue Pouvanaa a oopa
B.P 2551
98714 PAPEETE*

MISSION D'ASSISTANCE A LA POLYNÉSIE FRANÇAISE

Après la précédente demande du Président Temaru, les difficultés budgétaires et financières de la Polynésie française ont conduit le Président Gaston Tong Sang à demander au Gouvernement¹ l'expertise des corps d'inspection de l'Etat, et notamment de l'inspection générale des finances, pour identifier les marges de manœuvre, notamment budgétaires, pouvant être dégagées. Par lettre du 1^{er} février 2010, le Premier Ministre a répondu favorablement à cette demande.

La mission d'assistance devra, à partir des analyses et constats effectués, formuler des recommandations et proposer des pistes de réformes au Gouvernement de la Polynésie française. Ces pistes de réforme devront permettre une amélioration de l'efficacité des politiques publiques conduites par le territoire sans qu'il soit nécessaire d'accroître le niveau des prélèvements obligatoires.

Les objectifs poursuivis au travers de ces pistes de réforme seront notamment :

- de revenir à l'équilibre budgétaire le plus rapidement possible ;
- de dégager, sur le budget de fonctionnement, une épargne nette permettant d'accroître l'autofinancement de l'investissement public ;
- de rechercher un dimensionnement plus adéquat de la sphère publique (60 services administratifs, 32 établissements publics, SEM...etc), pouvant également conduire à abandonner des actifs non essentiels.

La mission d'assistance devra intervenir rapidement compte tenu, notamment, de la mise sous surveillance de la notation de la Collectivité par Standard and Poor's ou du déficit de la Caisse de prévoyance sociale.

Le champ couvert par la mission d'assistance se décline en cinq axes.

1 - L'identification de marges de manœuvre sur le budget de la collectivité est indispensable pour permettre à la collectivité de prendre les décisions lui permettant un retour à l'équilibre.

¹ Par courriers en date du 31 décembre 2009 au Premier ministre et en date du 1^{er} janvier 2010 au ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat.

En dépenses, pour mettre en œuvre l'objectif annoncé d'une réduction de 30 % en cinq ans de l'ensemble des dépenses de fonctionnement, l'analyse devra notamment porter sur les transferts et subventions et sur la masse salariale, qui représentent respectivement 50 % et 30 % environ des dépenses de fonctionnement. La mission veillera également à identifier les marges de manœuvre concernant le « train de vie » des différentes structures qui concourent à l'administration du territoire.

En matière de recettes de la collectivité, la mission formulera une appréciation de la structure des recettes fiscales (directes et indirectes, répartition entre les ménages et les entreprises...) et de l'efficacité de la politique fiscale conduite par le Pays au regard notamment des objectifs habituellement attendus de la fiscalité (rendement et financement des services publics, équité, redistribution). Les marges de manœuvre que constituent une meilleure connaissance de l'assiette fiscale, l'amélioration du civisme fiscal ou une plus grande efficacité du recouvrement (outils et procédures) devront être explorées. L'examen des pertes de recettes (défiscalisation, ressources affectées) peut également offrir des marges supplémentaires.

Des études ont été réalisées en 2008 et 2009 par les services de la Collectivité sur la possibilité de mettre en œuvre une imposition sur le revenu. La mission évaluera les hypothèses et la méthodologie retenues dans ces études ainsi que les conclusions auxquelles celles-ci aboutissent. Elle précisera en particulier les conditions qui seraient nécessaires à leur mise en œuvre. Compte tenu des délais prévisibles, la voie d'une optimisation de la fiscalité existante sera explorée.

La diminution de la dépense fiscale afférente à la défiscalisation des investissements sera également expertisée.

2 - Pour mettre en œuvre l'objectif annoncé d'une réduction significative du nombre de structures publiques, l'examen des divers satellites et démembrements de la collectivité (établissements publics administratifs ou industriels et commerciaux, SEM, GIE, budgets annexes...) sera conduit sans concession.

Il conviendra d'appréhender ces organismes par grands secteurs d'intervention, en fonction de leurs enjeux financiers et budgétaires, parmi la liste (non limitative) figurant ci-dessous :

- la sphère télécommunications / média / communication : office des postes et télécommunications (OPT), Tahiti Nui TV (TNTV), Agence Tahitienne de presse (ATP), Institut de la communication audiovisuelle (ICA) ;

- le secteur équipement / aménagement / logement : SAGEP, Etablissement d'aménagement et de développement (EAD), office polynésien de l'habitat (OPH), fonds de développement des archipels, Etablissement de gestion et d'aménagement de TEVA ;

- les interventions en matière de pêche et de productions agricoles et maritimes : SA huilerie de Tahiti, établissement public « Classe de soutien des prix du coprah (CSPC) », Etablissement Vanille de Tahiti (EVT), SEM « abattage de Tahiti », SEM Tahiti Nui Rava'ai (TNR), qui effectue le portage de bateaux de pêche défiscalisés, la Maison de la Perle, très récemment créée,

- les interventions en matière d'insertion et de formation, notamment l'Etablissement public administratif pour la prévention (EPAP).



En outre, de manière horizontale, la mission examinera le pilotage par le territoire de ses multiples démembrements, l'efficacité de leur gouvernance et leur réelle autonomie de gestion.

3 - L'équilibre de la Caisse de prévoyance sociale (CPS) et le financement des déficits sociaux devront être expertisés. La situation de la CPS sera examinée en ce qui concerne notamment les dépenses de maladie, le régime de solidarité et la retraite. A partir des travaux et des études actuarielles réalisées en 2009, la mission s'assurera que les constats qui en découlent sont partagés par l'ensemble des acteurs. Elle formulera des propositions de réforme, dont la mise en œuvre pourrait commencer à intervenir dès le 1^{er} janvier 2011.

L'impact financier pour la CPS de l'ouverture prochaine du nouvel hôpital (augmentation des charges de fonctionnement par rapport au centre hospitalier actuel) sera évalué et pris en compte dans les orientations précitées.

Pour formuler ses constats et propositions, la mission s'appuiera, outre les services de la CPS et les autorités du territoire, sur des rencontres avec les partenaires sociaux.

4 - La réforme communale (gestion budgétaire et contrôle financier, statut des personnels communaux, extension des compétences...) en cours de mise en œuvre devra donner lieu à un bilan d'étape. Celui-ci abordera la question des ressources communales au travers de leur potentiel fiscal, du fonds intercommunal de péréquation (FIP) et de la réforme annoncée de la DGDE. Des recommandations sont attendues sur le rythme et les modalités de poursuite de la réforme communale.

5 - Enfin, l'efficacité de certaines interventions économiques de la Collectivité, dont les aides individuelles à l'emploi, pourrait faire l'objet d'une évaluation et, s'il y a lieu, de propositions.

L'efficacité de la mission d'assistance requiert une collaboration étroite de toutes les parties prenantes. Celle-ci aura directement accès à l'ensemble des documents (comptes, budgets, documents annexes...) qui lui paraissent nécessaires à la réalisation de ses constats et propositions, au sein notamment de la collectivité, de ses satellites (EPA, EPIC, budgets annexes, SEM, GIP, GIE), des sociétés dans lesquelles la collectivité est directement ou indirectement actionnaire ainsi que de la CPS. Elle sera aussi destinataire des études réalisées par les services de la collectivité ou pour son compte (par exemple, en matière fiscale ou de réforme de la protection sociale) et, s'il y a lieu, des rapports et notes des commissaires aux comptes.

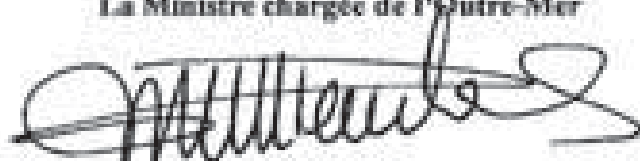
Les services de la collectivité apporteront un appui sans réserve à la mission. Les ministres et leurs collaborateurs sont invités à apporter leur concours à la mission. A cet égard, le travail déjà réalisé par l'inspection générale de l'administration de Polynésie française pourra utilement nourrir la réflexion de la mission. Des enseignements pourront enfin être tirés de la démarche d'analyse des risques entreprise depuis mars 2009 par la Collectivité avec l'appui de la cellule d'appui de la DGFI.

Compte tenu du périmètre de la mission d'assistance, il s'agit d'une mission conjointe regroupant l'inspection générale des finances, l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) et l'inspection générale de l'administration.

Le grand nombre de sujets traités pourra conduire la mission d'assistance à recommander des audits complémentaires d'approfondissement. Cela pourrait être le cas, par exemple, du logement et de l'habitat ou encore de la société Air Tahiti Nui qui, malgré un resserrement de ses activités sur les liaisons aériennes essentielles, fait courir un risque financier à la collectivité.

Un rapport d'étape – traitant notamment de l'équilibre budgétaire et des satellites et démembrements de la Collectivité – est attendu pour la mi-mai 2010, afin que le gouvernement du territoire soit en mesure d'établir et de mettre en œuvre au plus tôt sa stratégie de réforme. Les modules thématiques et le rapport de synthèse de la mission seront remis avant l'été.

La Ministre chargée de l'Outre-Mer



Marie-Luce FENCHARD

Le Président de la Polynésie française



Gaston TONG SANG

NOTE D'ÉTAPE



Inspection générale
des finances
N°2010-M-025-02

Inspection générale
de l'administration
N° 10-046-01

Inspection générale
des affaires sociales
N° RM 2010-0851

Note d'étape

MISSION D'ASSISTANCE A LA POLYNESIE FRANÇAISE

Établie par

ANNE BOLLIET
Inspectrice générale
des finances

PHILIPPE DEBROSSE
Inspecteur de
l'administration

FREDERIC LALOUE
Inspecteur des affaires
sociales

ORIANNE DUPRAT-BRIOU
Inspectrice des finances

HAYET ZEGGAR
Inspecteur
des affaires sociales

PIERRE-EMMANUEL LECERF
Inspecteur des finances

- JUIN 2010 -

INTRODUCTION

Dans un environnement économique dégradé depuis plusieurs années, les difficultés budgétaires et financières de la Polynésie française ont conduit le président Gaston Tong Sang à demander à l'État l'appui d'une mission d'assistance pour identifier des marges de manœuvre et formuler des recommandations. Cette demande a fait suite à celle de son prédécesseur, Oscar Temaru, devenu depuis lors président de l'Assemblée de la Polynésie française.

Par courrier du 1^{er} février 2010, le Premier ministre a donné son accord à cette mission d'assistance. Après une démarche de préfiguration sur place destinée à définir le périmètre et la méthode de la mission d'assistance, un protocole a été signé le 22 mars 2010 par la ministre chargée de l'outre-mer et le président de la Polynésie française. Outre le budget de la collectivité proprement dite, le périmètre de cette mission inclut les satellites et démembrements de cette collectivité (établissements publics et sociétés d'économie mixte notamment) ainsi que la Caisse de prévoyance sociale (CPS).

La mission d'assistance a été constituée par des représentants des inspections générales des finances, des affaires sociales et de l'administration. Les six missionnaires se sont rendus sur place entre le 26 avril et le 7 mai 2010. Outre le Président de la collectivité, ils ont rencontré un grand nombre de ministres, le président de l'Assemblée de Polynésie française, la présidente du Conseil économique, social et culturel ainsi que des parlementaires, des élus locaux et les partenaires sociaux. Des réunions de travail nombreuses avec les services de la collectivité, ses établissements publics et démembrements ainsi qu'avec la CPS ont permis à la mission de nouer des relations très fructueuses et de disposer des informations utiles à son appréciation de la situation.

Le présent rapport d'étape fait état des premiers constats de la mission et formule des premières mesures de redressement pouvant être annoncées, mises en œuvre sans délai ou préparées, de manière à initier le processus de réduction des dépenses et à constituer un signal fort de la volonté des dirigeants de s'engager dans la voie de la réforme. Les pistes de réforme structurelles ou plus complexes, s'inscrivant dans le long terme, seront développées dans le rapport final.

1. L'activité économique, en constante dégradation depuis le début de la décennie, et l'environnement social et politique ne permettent pas d'escompter un redressement rapide et spontané des comptes territoriaux et sociaux¹

1.1. La crise de l'économie polynésienne ne date pas de la crise financière de 2008 mais se prépare depuis le début de la décennie

La croissance globale a été nulle sur la décennie 2000, la croissance des premières années de cette décennie ayant été détruite ultérieurement. En 2009², la création de richesses par la Polynésie, mesurée par le produit intérieur brut (534 milliards F CFP soit 4,45 milliards €) a régressé de 4,32 % par rapport à celle de 2008, déjà en diminution par rapport à 2007 (-2,9 %).

Cette panne de croissance a eu un effet sur l'emploi : alors que celui-ci avait assez régulièrement progressé jusqu'au milieu de la décennie, 5 000 à 6 000 emplois marchands ont été détruits en 2008 et 2009.

Deux moteurs de la croissance, la consommation des ménages et l'investissement des entreprises, n'ont pas joué leur rôle d'entraînement de l'économie :

- ♦ la consommation des ménages (alimentée notamment par les transferts de métropole) s'est ralentie depuis 2008. Les importations de biens de consommation et d'automobiles ont fortement diminué (-26 % pour les automobiles en dépit de la prime à la casse mise en place fin 2009) ;
- ♦ confrontés à la crise et à l'instabilité politique, les chefs d'entreprise ont réduit leurs investissements. En un an, les crédits à l'équipement des entreprises se sont réduits de plus de 6 % en 2009.

Le « modèle économique polynésien » est aujourd'hui en crise. Pour accompagner la réduction des transferts en provenance de métropole (70 % du PIB pendant la période des essais nucléaires) et renforcer son autonomie économique, la Polynésie avait alors privilégié une transition progressive des structures économiques fondée, d'une part, sur le développement de filières d'exportations par la valorisation d'avantages naturels (soleil et ressources halieutiques pour le tourisme, la culture des perles, la pêche...), d'autre part, sur le développement d'activités de substitution. Ce modèle, s'il avait fonctionné, aurait permis une amélioration du taux de couverture des importations par les exportations. Or, ce taux est en constante dégradation puisqu'il est passé de 20 % en 1998 à un peu plus de 7 % en 2009.

Les filières d'exportation sont pratiquement toutes en crise :

- ♦ le tourisme : le nombre de touristes ayant visité la Polynésie française en 2009 (160 450) est en baisse de 18 % par rapport à 2008. C'est le chiffre le plus faible depuis 1996. Ce repli s'observe chez les clientèles traditionnelles (notamment, nord-américains, européens autres que les français, australiens). Le coefficient de remplissage des hôtels n'a cessé de se dégrader depuis 2004/2005 et, s'agissant des hôtels internationaux, il serait actuellement tombé à moins de 35 %. La crise internationale n'est pas le seul facteur d'explication à ce déclin : en effet, une destination concurrente comme les Seychelles enregistre une diminution de fréquentation très inférieure (-2 %) et l'activité touristique reste stable en Australie et Nouvelle-Zélande ;

¹ Les données figurant dans le présent rapport sont issues des travaux de l'ISPF, de l'IEOM ainsi que de travaux universitaires ou sont reprises du rapport d'information financière de mai 2010, présenté par la Présidence de la Polynésie française sur l'exercice 2009.

² Une partie des chiffres présentés ici sont repris du rapport d'information financière de mai 2010, préparé par la Présidence de la Polynésie française sur l'exercice 2009.

- ♦ s'agissant des produits locaux (perles, nono, coprah, vanille, poisson...), leur valeur d'exportation a diminué d'un tiers depuis 2005 (de 17,2 milliards F CFP à 10,7 en 2009, soit 143 millions € à 89 millions €) en dépit d'une certaine reprise des exportations de poissons en 2009, mais à partir d'un point de départ très bas.

Le développement d'activités de substitution nécessitait de surmonter les handicaps de l'insularité, de l'étroitesse du marché de consommation et du niveau des prix et des salaires. À cet effet, la Polynésie française a choisi de se protéger de la concurrence internationale par des dispositifs protectionnistes (notamment, droits de douane et taxes à l'importation, taxe de développement local, restrictions d'importations sur certains produits agricoles...). Cette stratégie n'a pas permis de livrer les produits fabriqués localement à des prix moins élevés que des produits importés, au détriment des consommateurs polynésiens.

1.2. La population s'appauvrit et est fragilisée par la conjoncture économique défavorable

Compte tenu de la poursuite de la croissance démographique³, le niveau de vie moyen par habitant (mesurée par le PIB réel par habitant) a diminué de 15 % depuis 2003 et s'établit à un niveau voisin de celui de la fin des années 80.

De plus, selon une enquête⁴ sur les conditions de vie en Polynésie française, réalisée en août 2009, près de 20 % des ménages représentant 28 % environ de la population – soit 55.000 personnes – disposent d'un revenu inférieur au seuil de pauvreté monétaire soit 48 693 F CFP (405 €) par mois et par unité de consommation. Ce pourcentage s'est même accru depuis la dernière enquête « budget des familles » intervenue en 2001.

Les inégalités de revenus entre ménages sont élevées : 20 % des ménages polynésiens les plus riches disposent de près de la moitié du revenu total des ménages (47 %) alors que 20 % des ménages les plus pauvres en reçoivent 6 %. L'indice de mesure des inégalités⁵ se rapproche des indices rencontrés dans certains États d'Amérique du sud, ce qui a pu conduire la presse locale à écrire que la Polynésie française était « en voie de sous - développement ». Les Polynésiens, qui ne bénéficient pas d'un emploi statutaire, sont exposés aux aléas de la conjoncture économique, sans filet de sécurité. Avec la mise en place de la protection sociale généralisée en 1995, un régime de solidarité territorial – le régime de solidarité de la Polynésie française (RSPF) – a bien été mis en place : il apporte une couverture maladie, des prestations familiales et un minimum vieillesse mais pas de revenu minimum aux moins de 60 ans et encore moins d'allocation de perte d'emploi. Néanmoins, le nombre de bénéficiaires de ce régime s'est accru de 13 400 personnes (+27 %) depuis 2006.

Au total, les conditions de vie des Polynésiens se sont régulièrement dégradées depuis le début de la décennie : les aides alimentaires aux familles ont augmenté de 30 % entre 2009 et 2010 ; le nombre moyen de demandeurs d'emplois s'est accru de 66 % entre 2006 et 2009 alors même que leur nombre est sous-estimé.

³ La population polynésienne est estimée à 264 000 habitants au 1^{er} janvier 2009 (pour une population de 259 706 habitants au dernier recensement, intervenu en 2007).

⁴ En l'absence d'enquête « budget des familles » depuis 2001, une enquête sur échantillon a été réalisée par la TNS-SOFRES et DIAL, avec l'appui méthodologique de l'ISPF et de l'AFD. Elle a porté sur 1000 familles des Iles du Vent qui représentent 75 % de la population polynésienne.

⁵ L'indice de Gini, qui mesure les inégalités de revenus, est de 0,40 en Polynésie, soit un niveau proche de celui des pays d'Amérique latine, et est très supérieur à celui de la France métropolitaine (0,29).

1.3. La population continue à progresser légèrement (320 000 habitants prévus en 2027) et l'inachèvement de la transition démographique pourrait rendre les perspectives d'avenir encore plus difficiles, en l'absence d'anticipations

En effet, il faut tout à la fois :

- ♦ donner du travail à une population jeune – 45 % de la population a moins de 25 ans – qui accède au marché du travail. Il est nécessaire de créer 2 500 à 3 000 nouveaux emplois par an jusqu'en 2015. La diminution actuelle de la part des 20/25 ans ne doit pas prêter à confusion : elle correspond pour partie au départ de jeunes vers l'étranger pour poursuivre des études. A leur retour, la Polynésie devra faire une place à ces jeunes diplômés ;
- ♦ se préparer à l'horizon 2020 à prendre en charge une population vieillissante, dans un contexte d'indicateurs sanitaires dégradés : les plus de 60 ans, qui ne forment encore que 8,8 % des Polynésiens, seront 17 % en 2027, avec un impact important sur le financement des retraites, les maladies de longue durée et plus largement la prise en charge des personnes dépendantes.

1.4. L'instabilité politique, enfin, a de nombreux effets négatifs, tant sur les acteurs économiques que sur le fonctionnement même des pouvoirs publics

Très concrètement, un changement de gouvernement, qui se traduit par le départ ou la rotation à d'autres postes des ministres et des membres de leurs cabinets, a un impact direct sur les finances de la collectivité. Un ordre de grandeur de 300 millions F CFP d'indemnités versées à chaque changement d'équipe a été évoqué par plusieurs interlocuteurs de la mission.

L'instabilité gouvernementale peut conduire à des changements de dirigeants des services ou établissements publics. L'interruption ou la modification des politiques publiques qui en résulte est source de multiples dysfonctionnements : non réalisation de chantiers, abandons de projets, comme par exemple la réforme de la protection sociale, études souvent recommencées et rarement mises en œuvre (Ex. les projets de réforme de l'OPT).

Ainsi, pendant le déplacement de la mission d'assistance, deux directeurs ont été révoqués, le directeur par intérim de l'Office Polynésien de l'Habitat et le directeur du fonds de développement des archipels.

L'attentisme et la perte de confiance dans la classe politique se sont généralisés à une grande partie des acteurs économiques et des ménages :

- l'indicateur du climat des affaires, calculé par l'IEOM – qui atteignait 120 vers 1998 – s'est dégradé depuis 2007 pour plonger à 75 en 2009, ce qui traduit le défaut de confiance généralisé des professionnels du secteur marchand ;

- en 2008, l'IEOM a mis en évidence des sorties nettes de capitaux - qui constituent un des signes de cette perte de confiance – pour un montant de plus de 12 milliards F CFP (100 millions €). Des sorties nettes d'investissements directs ont été notamment observées sous l'effet conjoint du ralentissement des montages en défiscalisation et de la progression des investissements immobiliers des Polynésiens aux États-Unis.

2. Selon les premiers constats établis par la mission, les modes de gestion et de gouvernance ont concouru à aggraver la situation de la Polynésie française

2.1. La collectivité ne parvient plus à faire face à l'ensemble de ses engagements de dépenses tant en investissement qu'en fonctionnement

Depuis l'automne 2009, une crise de trésorerie affecte gravement la situation financière de la collectivité de Polynésie française, qui met en évidence une dégradation en profondeur des équilibres financiers de cette collectivité depuis le milieu de la décennie. Celle-ci ne parvient plus à dégager suffisamment de ressources pour investir et même pour faire face aux échéances de remboursement de la dette :

- ◆ les dépenses réelles de fonctionnement continuent à progresser (+ 11 % entre 2005 et 2009) alors que ses recettes, très sensibles à la crise économique (- 4 % pendant la même période), diminuent de manière significative. L'« effet de ciseau » est visible dès 2008 ;
- ◆ l'épargne dégagée sur le budget de fonctionnement pour régler le capital de la dette et financer les investissements a progressivement diminué depuis 2005 si bien que, en 2008 et 2009, cette épargne a été insuffisante pour rembourser la totalité du capital de la dette. Il a fallu emprunter pour compléter le remboursement du capital de la dette. Si la situation est apparemment moins tendue au budget 2010, c'est en raison de recettes exceptionnelles et non pérennes ;
- ◆ les dépenses sont par ailleurs rigides et difficiles à réduire : 73 % au-moins sont liées à des dépenses obligatoires, inéluctables ou à des engagements juridiques tels que les dépenses de personnel (31 % des dépenses de fonctionnement), des versements au régime de solidarité ou les transferts au FIP au bénéfice des communes. A cet égard, la multiplication des établissements publics et SEM et l'absence de priorités dans les politiques publiques mises en œuvre accentuent les contraintes budgétaires : plus de 50 % des dépenses de fonctionnement sont constituées de transferts ;
- ◆ la collectivité ne parvient plus à financer ses projets d'investissement depuis 2005 : il manquait ainsi au Pays pour financer ses investissements, après prise en compte des dotations de l'Etat et des emprunts, 4 milliards F CFP (34 millions €) en 2008 et 1,4 milliard F CFP (12 millions €) en 2009, la différence étant couverte par un prélèvement sur les réserves ;
- ◆ le recours à l'emprunt est de plus en plus difficile :
 - d'une part, l'endettement est devenu rapidement très important. Il a augmenté de 60 % en dix ans, passant de 53 à 84 milliards F FCP (404 à 707 millions €) entre le 31 décembre 2000 et le 31 décembre 2009. Pour 2010, la prévision s'établit à 98 milliards F CFP (824 millions €). Le nombre d'années d'autofinancement nécessaires au remboursement de la dette s'est ainsi très rapidement dégradé passant de 3 en 2005 à près de 12 ans en 2009 ;
 - d'autre part, la notation de la Polynésie française par Standard and Poor's s'est progressivement dégradée, passant à BBB + avec surveillance négative le 25 novembre 2009 puis à BBB – le 24 avril 2010 en raison notamment de la crise de trésorerie, de la dégradation des comptes et de l'instabilité politique ;

⁶ Les tableaux et chiffres correspondant aux chiffres et pourcentages présentés dans l'ensemble de cette note seront produits dans le rapport final.

Note d'étape

- en 2009, le Pays n'a pu obtenir que les 2/3 des emprunts demandés, soit 19,2 milliards F CFP (161 millions €) au lieu de 28,9 milliards F CFP (242 millions €) demandés. En 2010, à mi-année, la situation reste problématique ;
- ♦ enfin, le budget de la Polynésie française ne reflète pas fidèlement l'ensemble de ses engagements. Depuis un certain nombre d'années, le Pays n'inscrivait pas certaines charges obligatoires à son budget : provisions pour risques, dotations aux amortissements – alors même que ces dotations permettent de constituer une épargne nécessaire au financement du renouvellement des équipements – et admissions en non-valeur (ANV) notamment des impôts émis et jamais recouvrés, qui correspondent à une annulation de recettes. On notera que, pour la première fois depuis de nombreuses années, des dotations et ANV ont été inscrites au budget 2010.

Les services du Pays évaluent à ce stade le montant de ces charges obligatoires en stock (y compris l'amortissement du nouvel hôpital mais hors CPS) à 72 milliards F CFP (603 millions €), soit plus de la moitié d'une année de fonctionnement. L'essentiel de ce stock (plus de 60 milliards F CFP) provient des dotations aux amortissements, les admissions en non valeur en représentant une dizaine de milliards F CFP. Ces charges devront faire l'objet d'un plan d'apurement pluriannuel, comme l'envisagent d'ailleurs les services du Pays.

2.2. Le budget d'investissement (un peu plus de 30 milliards F CFP prévus en 2009) ne permet pas de mettre en évidence les priorités politiques de la collectivité en matière d'investissements

Le niveau réel d'investissement de la collectivité proprement dite est tout d'abord artificiellement grossi par :

- ♦ des reports massifs (en moyenne, entre 2005 et 2009, la Polynésie française reporte un montant égal à un an ou un an et demi de son budget d'équipement, soit 41 milliards F CFP (344 millions €) de dépenses reportées en 2009) ;
- ♦ une pratique de la collectivité qui considère comme des investissements les achats dépassant un certain montant, indépendamment de leur durée de vie. À titre d'exemple, tous les achats informatiques sont classés comme des investissements au dessus de 60 000 F CFP (503 €). Ce traitement comptable conduit à gonfler les dépenses consacrées à l'investissement (finançables par l'emprunt, contrairement aux dépenses de fonctionnement) par des dépenses qui peuvent être considérées comme relevant davantage du fonctionnement courant ;
- ♦ ce faible niveau de seuil s'étend aussi aux subventions d'investissement versées à un tiers (SEM, établissements publics, communes), comptabilisées en investissement à partir de 250 000 F CFP (2 095 €) dès lors qu'un certain nombre de conditions sont réunies, concernant la durée de vie et la valeur.

Le grand nombre des autorisations de programme (AP) dormantes a aussi contribué à donner une fausse image de l'investissement engagé par le Pays, pouvant, de surcroît, contrecarrer les efforts de maîtrise de la dépense. Il a pu être constaté en effet, dans quelques services, qu'en l'absence de nouveaux financements et pour disposer d'une trésorerie, des établissements publics demandaient le versement de crédits de paiement (CP) sur la base d'AP anciennes sans que les CP soient affectés à l'opération pour laquelle ils avaient été ouverts. À la suite des travaux de la mission d'expertise de la programmation et de la planification des opérations d'investissements (MEPPI), la clôture d'un certain nombre d'opérations a été proposée.

Désormais – dès lors que s'achève la construction du nouvel hôpital qui, pendant une dizaine d'années, a mobilisé la plus grande partie des crédits d'investissements – il est difficile d'identifier la stratégie d'investissement actuellement mise en œuvre par la Polynésie française, au moment même où les acteurs économiques demandent un plan de relance pour soutenir l'activité et l'emploi. En effet, les projets d'investissement structurants ne ressortent pas clairement : plus de la moitié des 1309 opérations d'investissement recensées avant la présentation du projet de 2^{ème} collectif budgétaire (mai 2010) porte sur des montants inférieurs à 10 millions F CFP (83 800 €) et seuls trois projets dépassaient 1 milliard F CFP (8,4 millions €). Cette situation limite la capacité de la collectivité à relancer l'économie par l'investissement public, dans l'attente d'une reprise de l'investissement privé.

À cela s'ajoute la difficulté de la Polynésie française à mettre en œuvre les politiques prioritaires définies conjointement avec l'État dans le contrat de projets (2008 – 2013). Hormis les abris de survie contre les risques de submersion marine, les problématiques prioritaires que sont le logement, la santé ou encore les équipements nécessaires à l'assainissement et au traitement des déchets, connaissent des difficultés de mise en œuvre et tardent à voir les premières réalisations. Cette situation souligne la faiblesse des maîtres d'ouvrage responsables de ces opérations (territoire ou communes) ainsi que la nécessité d'actualiser la liste des projets.

2.3. La structure des ressources fiscales de la Polynésie française est très fragile

Elle ne permet plus d'assurer un financement pérenne de ses dépenses courantes, d'autant qu'une part significative des ressources fiscales n'abonde pas le budget de la collectivité, étant affectée à une multitude de structures externalisées ou fait l'objet de réductions d'impôt ou d'exonérations :

- ♦ plus de 77 % des recettes fiscales du territoire (au total 110 milliards F CFP soit 921 millions €) sont constituées de taxes et recettes indirectes (droits de douane, TVA, droits de consommation, multiples taxes sur les boissons, l'alcool, le tabac ...), dont le montant varie avec le niveau de l'activité économique et notamment des importations. Le montant de ces taxes et droits indirects, qui avait atteint plus de 94 milliards F CFP (787 millions €) en 2007, s'est réduit de 9 % en 2009 (85,7 Milliards F CFP soit 718 millions €). Les impôts directs, plus stables, sont essentiellement ceux prélevés sur les entreprises, l'impôt sur les sociétés et l'impôt sur les transactions. Il n'y a pas d'impôt direct sur le revenu global des ménages, la contribution de solidarité territoriale (CST) n'étant prélevée que sur les revenus salariaux et d'activité ; il n'y a pas d'impôt sur le patrimoine ;
- ♦ près de 20 % des recettes fiscales totales (soit 21,5 milliards FCP ou 180,2 millions €) sont affectées à des établissements et organismes publics. Ainsi, par exemple, l'EAD a bénéficié en 2009 de près de 1,5 milliard F CFP (12,6 millions €) au titre de cinq prélèvements assis sur le tabac, sur le vin et sur des alcools. Or, l'ampleur de ces recettes ne s'avère plus justifiée depuis la fin du principal chantier (construction du nouvel hôpital) conduit par l'EAD. Ainsi encore, l'institut de la jeunesse et des sports de Polynésie française bénéficie de taxes sur la bière pour près de 620 millions F CFP (5,2 millions €) mais cette somme ne suffit pas à couvrir les frais de fonctionnement de l'institut, ce qui implique un complément de ressources par voie de subvention ;
- ♦ enfin, le produit fiscal du territoire est réduit d'environ 12,5 milliards FCP (104,8 millions €), ces dernières années, soit 11 % des recettes du territoire, du fait d'une part des crédits d'impôts accordés au titre de la défiscalisation des investissements (8,5 milliards F FCP soit 71,2 millions € environ sur l'impôt sur les sociétés et l'impôt sur les transactions) d'autre part de la détaxation des carburants réservée à certains utilisateurs pour environ 4 milliards FCP (33 millions €) dont plus de la moitié au bénéfice des producteurs d'électricité.

Cette fragilité est renforcée par des difficultés rencontrées pour recouvrer les impôts et mener à leur terme des contrôles fiscaux qui restent encore assez exceptionnels : distribution postale assez fréquemment défectueuse avec, parfois, des retours NPAI⁷ de 40 % sur un envoi, absence de moyens modernes de paiement (prélèvements automatiques, internet, carte de crédit), difficultés dans l'accès aux informations avec notamment l'absence d'un fichier fiscal des comptes bancaires, type FICOBA. À cela s'ajoutent des comportements d'optimisation fiscale⁸ des entreprises, qui peuvent être à l'origine d'une perte importante de recettes fiscales. Il existe donc des marges de progrès, susceptibles d'engendrer une amélioration significative des recettes fiscales.

2.4. La défiscalisation locale représente une perte de recettes fiscales très élevée pour une efficacité remise en question

Depuis 1995, la défiscalisation des investissements a constitué le principal instrument de financement des investissements et de développement des exportations. La défiscalisation locale (directe ou externalisée) permet à un investisseur d'obtenir un crédit d'impôt (impôt sur les sociétés ou impôt sur les transactions) en contrepartie de sa participation à la réalisation d'un investissement. Cette défiscalisation peut s'ajouter aux mécanismes de défiscalisation métropolitains.

Le crédit d'impôt varie selon les secteurs et les zones de 35 % à 65 % avec un bonus de 5 points pour les énergies renouvelables. La base éligible est plafonnée à 5 milliards F CFP (41,9 millions €) sauf dans le tourisme (hôtels) où elle est portée à 8 Milliards F CFP. La mise en œuvre de la défiscalisation soulève deux difficultés, son coût pour les finances du territoire et son efficacité pour la collectivité.

Les crédits d'impôt défiscalisation représentent chaque année, sur la période 1996 – 2008, une perte de l'ordre de 7 % des ressources fiscales du pays, soit un montant moyen de 7,5 milliards F CFP (62,9 millions €) par an. En 2009, l'ensemble des crédits d'impôt a représenté 8,5 milliards F CFP, correspondant à des dossiers agréés en 2008 (décalage d'un an dans l'imputation des crédits). Le budget 2010 prévoit un montant de 5 milliards F CFP de crédits d'impôt pour tenir compte des investissements agréés en 2009. Il s'agit d'un crédit non limitatif. Selon les informations communiquées par le service des contributions, un complément de crédits de 750 millions F CFP est nécessaire pour tenir compte des agréments déjà délivrés.

Depuis le début de l'année 2010, le secrétariat de la commission consultative des agréments fiscaux est assuré par la délégation à la promotion des investissements (DPI – structure ancienne, dont les missions ont été étendues à cet effet) à la place du service des contributions. En pratique, le transfert à la DPI a accéléré l'instruction des dossiers d'agrément puisque, en deux séances en 2010, 17,5 milliards F CFP (146,7 millions €) d'investissements (dont deux hôtels à Moorea, l'un en rénovation, le second à construire) ont été agréés, donnant lieu à 7 milliards F CFP (56,7 millions €) environ de crédits d'impôt. Ces décisions préemptent le budget 2011 dans la mesure où les crédits d'impôt afférents aux agréments délivrés en 2010 devraient s'imputer à partir de 2011, à hauteur de 62 %, le reste les années suivantes.

⁷ NPAI = n'habite pas à l'adresse indiquée.

⁸ Les provisions, par exemple, représentent en moyenne 30 % du chiffre d'affaires en 2007.

Note d'étape

S'agissant de l'efficacité de la défiscalisation, une étude a été commandée par le Service du Plan et de la Prévision Economique (SPPE) pour étudier et définir une stratégie d'optimisation des ressources de la Polynésie française et examiner l'impact de la défiscalisation sur la dynamisation des activités d'exportation (pêche, tourisme). Ce rapport – disponible dans les services du territoire – établit que la défiscalisation a globalement pénalisé la collectivité polynésienne et en premier lieu les consommateurs, sans démontrer son efficacité macro-économique : la valeur ajoutée induite directement ou indirectement par cette défiscalisation serait inférieure au montant des crédits d'impôt qui pèsent sur les finances du territoire. Il en résulterait pour la collectivité polynésienne un coût net de l'ordre de 1 à 3 milliards F FCP (8,4 à 21,1 millions €).

Le tourisme, notamment les hôtels, a été le principal bénéficiaire des dispositifs de défiscalisation avec 70 % de l'enveloppe totale entre 1996 et 2008. Ce secteur souffre d'importantes surcapacités et, depuis 1995, la construction de chambres supplémentaires en défiscalisation n'a pas réussi à enclencher une dynamique touristique convaincante.

2.5. Les comptes de la protection sociale généralisée (PSG) se dégradent rapidement

Sous l'effet des déficits de l'assurance maladie et de la progression rapide des dépenses liées au service des retraites, le régime général des salariés présente un résultat négatif pour la deuxième année consécutive (-1,2 milliard F FCP soit 10 millions € en 2008 et -2,3 milliards F FCP soit 19,3 millions € en 2009).

Les cotisations sociales ont subi les effets de la réduction des taux en 2006 contribuant à dégrader fortement les comptes de l'assurance maladie, et générant un déficit cumulé de 9,5 milliards F FCP (79 millions €) en 2009, et pour lequel les prévisions 2010 dépassent 15 milliards F FCP (125 millions €).

Dans l'état actuel des choses, les retraites représentent la dépense la plus dynamique, qui menace à court terme la possibilité pour le régime général des salariés de faire face à ses engagements.

Or, le budget de la PSG se trouve confronté à des défis majeurs en termes de financement : vieillissement de la population, diminution du ratio actifs/retraités, augmentation des affections de longue durée, ouverture du nouvel hôpital... Ces défis rendent d'autant plus nécessaire le rééquilibrage des comptes de la protection sociale.

Dans le champ de la protection sociale, l'essentiel des ressources (cotisations sociales mais également CST) sont assises sur la masse salariale et sont donc très affectées par la dégradation de la conjoncture économique. Près des $\frac{3}{4}$ des ressources proviennent des cotisations sociales.

La pérennité du système de protection sociale dépend de l'engagement rapide d'une réforme profonde de la protection sociale généralisée et, en premier lieu, du régime général des salariés, touchant à la fois les dépenses et les recettes et nécessitant des efforts très significatifs de l'ensemble des acteurs concernés (bénéficiaires de prestations, professionnels de santé, contribuables, redevables de cotisations, Pays et CPS). La mission fera des propositions en ce sens dans son rapport définitif.

2.6. L'intervention de la collectivité, à travers ses multiples démembrements, n'est pas optimale et est source de confusion dans l'exercice des responsabilités publiques

La Polynésie française a créé plus de 50 établissements publics administratifs, établissements publics industriels et commerciaux, SEM et GIE, sans compter les sociétés au capital desquelles elle participe, majoritairement ou non.

Note d'étape

Compte tenu du poids des financements publics dans ces démembrements, les conseils d'administration sont composés très majoritairement de personnes issues de la sphère publique (ministres, représentants de l'assemblée) et sont souvent présidés par le ministre en charge du secteur. Le conseil d'administration du port autonome, par exemple, comporte 5 ministres.

Il en est de même des conseils ou commissions qui émettent un avis ou préparent des décisions. Ainsi par exemple, la commission technique qui attribue les logements sociaux comporte, sur 10 membres, deux ministres et 3 représentants de l'Assemblée. La commission consultative des agréments fiscaux qui prépare les décisions d'agrément comporte 7 ministres.

Sauf exception, les EPIC n'ont pas de recettes commerciales et sont financés par des subventions et des recettes affectées. Les contributions des acteurs économiques qui bénéficient de leur action sont souvent inexistantes sinon dérisoires, comme c'est le cas, par exemple, du GIE tourisme. L'établissement public d'aménagement et de développement (EAD), s'il dispose de quelques recettes d'assistance à maîtrise d'ouvrage, tire actuellement l'essentiel de ses ressources de taxes affectées.

Les déboires constatés dans certains secteurs, même s'il ne faut pas nier certains effets de la crise économique, révèlent aussi une faiblesse de connaissance ou une inadaptation aux marchés de consommation. Le soutien massif dans certains secteurs (productions agricoles et perliculture notamment) a conduit à une surproduction, et quasi mécaniquement à une chute des cours.

2.7. Les prestations fournies à la population sont assez souvent sous-tarifées ou quasi gratuites

Ces pratiques s'appuient sur l'idée encore assez répandue que « l'argent public est considéré comme de l'argent gratuit ». De nombreux exemples illustrent ces pratiques : des tickets de cantine scolaire à 200 FCFP (soit 1,6 €) dans certaines communes, quelle que soit la situation de la famille, l'hébergement gratuit des sportifs et des jeunes par l'institut de la jeunesse et des sports de PF (IJSPP), ou encore dans certaines communes, la mise à disposition gratuite de la population de matériels, véhicules, outillages...

Bien souvent, même si cette gratuité n'existe pas sur le papier – ce qui est fréquent car il existe des tarifs et des barèmes – en pratique, ceux-ci ne sont pas appliqués ou mis en œuvre. En tout état de cause, quand ils le sont, le recouvrement est inexistant.

Dans ce type de prestation, faute de comptabilité analytique, le prix de revient est assez souvent ignoré. C'est le cas par exemple avec le prix de vente de kits de petit matériel pour petits travaux, dont le prix de revient n'a pu être fourni par les responsables du Fonds de Développement des Archipels (FDA).

Le logement social constitue le cas le plus achevé de cette sous-tarification. Il y a quelques années, l'attribution du logement pouvait s'accompagner d'un discours tendant à faire croire au bénéficiaire que le paiement d'un loyer n'était pas une obligation. Il en avait résulté un taux de recouvrement des loyers de l'Office public de l'habitat (OPH), seul organisme de logement social sur l'île de Tahiti, de l'ordre de 40 %. En outre, une partie du parc ancien avait donné lieu à un loyer forfaitaire (18 000 FCFP mensuel soit 150 €) jamais revalorisé, n'incluant ni charges ni possibilité de financer l'amortissement. Le discours concernant le paiement des loyers s'est aujourd'hui clarifié et responsabilisé, ce qui peut expliquer que le taux de recouvrement des loyers ait commencé à s'améliorer (57 %). Mais, la situation financière de l'OPH reste largement compromise par ces pratiques.

2.8. Une petite partie de la population est répartie sur des archipels éloignés de Tahiti, ce qui peut soulever la question de la continuité territoriale entre les îles et les archipels

Depuis les mouvements démographiques engendrés par les essais nucléaires, 75 % de la population réside à Tahiti (87 % dans l'ensemble des îles sous le vent) et doit faire face à des problématiques urbaines pour se loger, se déplacer et travailler.

Il en est autrement des 13 % de la population qui vit dans les archipels, distants parfois de plusieurs milliers de kilomètres de Tahiti : le poids démographique des Australes et des Marquises a légèrement diminué pour s'établir respectivement à 2,4 % et 3,3 % de la population polynésienne au recensement de 2007, les Tuamotu-Gambier se maintenant à 6,5 % mais avec certaines îles peuplées seulement de quelques habitants. Pour ces derniers, la question de l'accès à l'école ou aux services de santé renvoie à la problématique de la continuité territoriale. Les politiques de transport aérien et maritime conduites jusqu'à maintenant ont engendré des charges significatives, notamment par une desserte aérienne sans doute surdimensionnée par rapport à la fréquence du trafic (43 aéroports gérés par le Pays). Dans le transport aérien entre les archipels, la péréquation au bénéfice des lignes déficitaires, qui avait permis jusqu'à présent l'équilibre global des dessertes, s'essouffle. Dans le transport maritime, le soutien tarifaire apporté aux transports inter-îles pour les polynésiens, au détriment des prix payés par les touristes, pèse sur les finances de la collectivité et renchérit encore les prix de cette destination touristique.

2.9. L'absence de régulation du marché du travail

Le marché du travail polynésien est marqué par la prééminence de l'emploi public et un recours massif aux emplois aidés. Faute de critères pour la distribution de ces dispositifs, les effets d'aubaine sont probablement importants et l'attribution des aides n'est pas assise sur des procédures assurant une parfaite égalité de traitement.

La réflexion, lors des États-Généraux de l'outre-mer, sur la mise en place d'une indemnisation du chômage, s'est heurtée à une forte opposition politique. En tout état de cause, son absence conduit à une situation d'évitement du chômage par le maintien d'emplois, aussi bien dans le secteur public que dans le secteur privé, dont la pertinence économique n'est pas établie et surtout qui fausse la perception de la réalité du marché du travail.

En outre, le fonctionnement du marché du travail est perturbé par l'existence de rémunérations élevées dans la fonction publique territoriale et les communes, correspondant aux sur-rémunérations de la fonction publique d'État.

Enfin, l'extrême concentration de la population et de l'activité dans l'île de Tahiti devrait conduire à une approche différenciée de la régulation du marché du travail à Tahiti, d'une part, dans les archipels d'autre part, dans lesquels l'existence même d'un marché du travail est discutable et dans lesquels les enjeux liés au maintien de l'activité l'emportent nécessairement.

2.10. L'outil statistique est insuffisamment sollicité

La statistique constitue une compétence du territoire, à l'exclusion du recensement de la population qui reste une compétence de l'État. Cette compétence est mise en œuvre par l'Institut Statistique de la Polynésie française (ISPF), établissement public à caractère administratif. En principe, le fait que la compétence statistique relève de la collectivité de Polynésie française et le positionnement retenu ne font évidemment pas obstacle à l'application des standards internationaux, tels qu'ils sont précisés dans le « Code de bonnes pratiques de la statistique européenne » (25 mai 2005). Les aspects les plus importants de ce code sont l'indépendance professionnelle, la collecte et l'accès aux données, l'adéquation des ressources de l'institut à ses missions, l'engagement sur la qualité, le secret statistique, l'impartialité et l'objectivité.

Ces standards ne semblent pas totalement respectés. En effet, comme tout institut statistique, l'ISPF devrait conduire des enquêtes régulières sur les ménages, l'emploi et les entreprises. Or, ces études sont très irrégulièrement effectuées. Ainsi, la dernière enquête sur le budget des familles qui permet de disposer d'informations sur les revenus, les niveaux de vie, la consommation, les conditions de logement remonte à 2001. A ce stade aucune nouvelle enquête de ce type n'est programmée. En l'absence d'une telle enquête, l'indice des prix perdra une grande partie de sa fiabilité. Et surtout, toute réflexion sur une optimisation de la fiscalité nécessiterait de mieux connaître les revenus à partir d'une nouvelle enquête budget des familles. La dernière enquête Emploi date de 1994 et l'enquête logement n'a jamais été réalisée en Polynésie alors que ces deux domaines constituent des enjeux majeurs pour la population.

En outre, une partie des travaux habituellement remplis par un institut de la statistique, tels que l'analyse conjoncturelle ou certaines études, sont mis en œuvre par un autre service de la collectivité de Polynésie française, le service du plan et de la prévision économique (SPPE). En matière d'établissement des comptes, une sorte de « division du travail » s'est instaurée entre le SPPE et l'ISPF, le premier produisant les comptes rapides, le second les comptes définitifs. Ce partage des tâches n'est pas habituel : que ce soit dans les DOM ou en Nouvelle-Calédonie, les comptes rapides sont produits par l'institut statistique dans le cadre du CEROM (coordination entre l'AFD, l'IEOM/IEDOM et l'institut de la statistique). De surcroît, cette division du travail n'est pas performante, les comptes rapides n'étant pas toujours publiés (les derniers rendus publics remontent à 2006).

L'aggravation de la situation de la collectivité de Polynésie française se manifeste particulièrement dans l'**exécution du budget 2010**.

En effet, au-delà des ajustements prévus dans le projet de deuxième collectif budgétaire, des dépenses supplémentaires inéluctables ou des moindres recettes (portées à la connaissance de la mission à la date du 2 juin 2010) doivent d'ores et déjà, du point de vue de la mission, être intégrées au budget 2010 :

- ◆ subvention exceptionnelle votée en faveur des communes pour compenser la baisse des ressources du fonds intercommunal de péréquation – FIP – (142 millions F CFP soit 1,2 million €) ;
- ◆ compensation à la caisse de prévoyance sociale sur les prestations familiales de 2009 (287 millions F CFP, soit 2,4 millions €) ;
- ◆ subvention d'équilibre du Pays au régime de solidarité de la Polynésie française (de l'ordre de 2 milliards F CFP soit 16,8 millions €) ;
- ◆ indemnité due par le Pays à Electricité de Tahiti (1,9 milliard F FCP) suite à un contentieux passé en force de chose jugée. Dans l'hypothèse où cette indemnité pourrait être réglée en trois annuités, celle-ci serait de 633 millions F CFP en 2010 (soit 5,3 millions €) ;

Note d'étape

- ◆ fraction non encore budgétée des crédits d'impôt résultant de la défiscalisation des investissements (1,1 milliard F CFP soit 9,2 millions €) ;
- ◆ reliquat de subvention à l'établissement public TNTV pour permettre à celui-ci d'apurer des dettes (200 millions à 400 millions F CFP soit 1,7 à 3,4 millions €) ;
- ◆ enfin, au vu des encaissements réalisés sur les quatre premiers mois de l'année, les recettes fiscales pourraient être inférieures de plus d'un milliard F CFP (8,38 millions €) aux prévisions du budget initial.

Au total, selon les éléments d'information fournis à la mission, ces dépenses et ces moindres recettes devraient être budgétées en 2010 pour un montant de l'ordre de 5 à 6,8 milliards F CFP (soit 42 à 57 millions €), qui constitue un ordre de grandeur.

Ce montant ne préjuge pas de l'imputation éventuelle dans le collectif d'une partie du stock d'ANV et de dotations d'amortissement. Il conviendrait de trouver le bon équilibre entre le souci de la rigueur budgétaire et les contraintes de financement.

Pour financer des dépenses de l'exercice 2010, les règles comptables autorisent le prélèvement du solde des résultats cumulés des exercices précédents, soit au total 5,9 milliards F CFP (49,4 millions €), à l'issue de l'adoption du compte administratif 2009. La moitié de ce solde (2,9 milliards F CFP) peut être utilisée avant ce vote. Cette somme a déjà été préemptée par le premier collectif (compensation des dégâts causés par le cyclone Oli) et le projet de deuxième collectif (mesures techniques et dépenses nouvelles). Ainsi, dans l'hypothèse où le deuxième collectif budgétaire ne serait pas modifié, 3 milliards F CFP seraient théoriquement disponibles, à l'issue du vote du compte administratif⁹, pour financer une partie des dépenses supplémentaires et des moindres recettes précitées. Cependant, le Pays pourrait, par prudence, vouloir conserver cette somme (soit 10 jours de fonctionnement) dans son fonds de roulement. Dans cette hypothèse, 5 à 6,8 milliards F CFP resteraient à financer.

Dans ces conditions, si le Pays veut éviter de terminer l'année 2010 en déficit, des mesures devront être prises rapidement pour financer les dépenses supplémentaires.

⁹ A ce stade, ce vote est envisagé pour le 30 juin au plus tard.

3. Pour restaurer les équilibres financiers et budgétaires des comptes territoriaux et sociaux, les préconisations de la mission, à court et moyen/long terme, devraient répondre aux principes et objectifs suivants

Ces préconisations ont vocation à s'appliquer tant à la présente note d'étape qu'au rapport complet de la mission.

- ♦ **3-1** - À court terme, la priorité devrait être de commencer sans tarder à réduire les dépenses. La tentation pourrait exister d'accroître les ressources fiscales. Une telle voie risquerait de reporter à plus tard les efforts indispensables de réduction des dépenses. À cela s'ajoutent d'autres raisons :
 - le niveau des prélèvements obligatoires est déjà élevé (38 %) alors même que la collectivité n'a pas à financer des compétences régaliennes coûteuses (défense, justice, éducation...) ;
 - l'accroissement de droits indirects, – régressifs par construction, la TVA par exemple – ne pourrait que rendre plus difficile encore l'évolution vers une fiscalité plus efficace économiquement et plus équitable socialement ;
 - l'impact sur la consommation pourrait aussi rendre plus difficile le redémarrage de l'économie.
- ♦ **3-2** - Les équilibres budgétaires et financiers de la collectivité devraient être rétablis et les démembrements inefficaces ou inopérants de la collectivité supprimés ou en voie de suppression, avant de créer de nouvelles structures – celles-ci fussent-elles justifiées. De la même façon, l'équilibre financier de la protection sociale généralisée devrait être rétabli à long terme et, pour éviter les effets d'aubaine et assurer une intervention publique plus redistributive et moins coûteuse, la connaissance des revenus des ménages assurée avant de proposer de nouvelles prestations.
- ♦ **3-3** - Un objectif de réduction en 5 ans de 30 % des dépenses de fonctionnement devrait être mis en œuvre dès le prochain collectif de l'été 2010 – l'exécution du budget 2010 comportant un risque non négligeable de déficit – et faire l'objet d'une programmation pluriannuelle rigoureuse.

Cette programmation, déjà préparée par la Présidence avec le rapport d'information financière sur la période 2011 – 2014, devrait intégrer un certain nombre de contraintes ou de décisions, génératrices de dépenses nouvelles à court ou moyen terme. Si cette programmation prend d'ores et déjà en compte des dépenses résultant d'engagements de la collectivité tels que, par exemple, le remboursement in fine d'un emprunt obligataire en 2011 ou les souscriptions au capital d'Aéroport de Tahiti, concessionnaire de l'aéroport international¹⁰, la mission d'assistance se doit d'insister, à ce stade, sur deux points importants :

¹⁰ La participation de la collectivité, prévue à hauteur de 49 %, aux augmentations de capital devrait se traduire pour 2010 par une souscription de l'ordre de 800 à 900 Millions F CFP, versée pour 10 % en 2010, le reste en 2011.

Note d'étape

- l'incertitude concernant le traitement financier du nouvel hôpital. En année pleine, son fonctionnement devrait se traduire par une augmentation substantielle du budget de fonctionnement, comprise entre 1,4 milliard F FCP (11,7 millions €) selon la direction de l'hôpital et un maximum de 3 milliards F CFP (25,1 millions €) selon la Chambre territoriale des comptes ;
 - la nécessité de parvenir, dans le meilleur délai compatible avec les marges de manœuvres budgétaires, à la sincérité des budgets et comptes produits par la collectivité de Polynésie française et ses établissements publics. Cela signifie que le stock d'admissions en non-valeur, de provisions pour contentieux et risques divers et des dotations aux amortissements devra faire l'objet d'un rattrapage, comme cela a d'ailleurs commencé d'être fait dans le budget 2010 (en plus des dotations et provisions correspondant à l'année en cours). On remarquera toutefois que l'immobilier n'a pas fait l'objet d'amortissements jusqu'à présent, si bien que les données nécessaires à la constatation de dotations dans ce domaine ne sont pas disponibles. Le nouvel hôpital (construction et équipements) devra impérativement être amorti afin de garantir le financement ultérieur des travaux indispensables à ce type d'établissement. L'amortissement du bâtiment, qui s'élèverait à 640 millions F CFP (5,4 millions €) environ dans l'hypothèse d'une durée d'amortissement de 50 ans, est à ce stade inclus dans le projet de rattrapage des amortissements prévu par la collectivité entre 2011 et 2014. La récente décision du Pays de transférer l'affectation des murs à l'hôpital pourrait, si elle était confirmée, remettre en cause cet amortissement dans la mesure où l'hôpital n'aura pas, dans les équilibres actuels, la capacité d'amortir seul ce bâtiment.
- ◆ **3-4** - Pour atteindre cet objectif de réduction des dépenses de fonctionnement, la collectivité devra obligatoirement se donner des priorités. Elle ne pourra continuer à financer des dépenses normalement à la charge des professionnels, au nom d'un interventionnisme non justifié, ou à considérer qu'il suffit de qualifier une dépense comme correspondant à une mission de service public pour rendre celle-ci légitime (par exemple, le rachat de la surproduction de vanille à des fins promotionnelles, le subventionnement du prix de la glace pour les pêcheurs ou encore la participation au capital d'une société exploitant un aéroport).
- Il y aura lieu de recentrer les interventions de la collectivité sur les missions de service public qui ne peuvent être totalement équilibrées et qui peuvent nécessiter des financements de la collectivité, dans les conditions requises de transparence des procédures et d'égalité de traitement des candidats. Compte tenu de leur importance pour la population polynésienne et de leur rôle moteur sur la cohésion sociale, le logement social, la desserte aérienne entre archipels ou le secteur médico-social¹¹, par exemple, pourraient constituer des priorités sur lesquelles seraient concentrés les financements publics. Les interventions qui ne correspondent pas aux priorités retenues par le territoire devraient être progressivement réduites voire supprimées. La mission fera, dans son rapport final, des propositions en ce sens.
- ◆ **3-5** – Engager dans la durée une réforme progressive de la fiscalité qui permette de lever des ressources répondant plus particulièrement aux objectifs suivants :
- une plus grande stabilité du financement de la collectivité ;
 - une plus grande équité dans la répartition de la charge fiscale entre ménages, entre entreprises et professionnels ;

¹¹ C'est-à-dire accueil des personnes âgées dépendantes, aide sociale à l'enfance, handicap, etc.

Note d'étape

- un développement économique plus autonome, pouvant se traduire par une réduction des mécanismes douaniers et fiscaux protectionnistes.

Dans ce cadre, la perspective d'une imposition sur le revenu devra être débattue et préparée. Dans l'attente, des améliorations devront être recherchées dans deux directions :

- le recouvrement et le contrôle des impositions existantes, compte tenu des marges substantielles identifiées par la mission ;
- l'extension des prélèvements existants à des revenus autres que les salaires ou à des éléments de patrimoine faciles à appréhender, de manière à conforter les ressources de la collectivité et à s'engager sans tarder dans la voie d'une plus grande équité.

Des pistes de propositions seront présentées par la mission dans son rapport final.

- ♦ **3-6** - Restaurer le caractère opératoire et la qualité des missions de service public assurées par le territoire, en réduisant le périmètre et le nombre de ses démembrements. Les principes suivants pourraient être mis en œuvre :
 - dans tous les organismes qui interviennent au profit du secteur marchand, abandon des activités qui peuvent être rendues et financées par le secteur marchand ;
 - dans les domaines qui peuvent justifier une intervention publique en soutien, un financement majoritaire par le secteur privé, que ce soit sous forme de redevances pour service rendu, d'achats de prestations ou de cotisations, le financement public n'ayant qu'un effet amplificateur de cette ressource privée.
- ♦ **3-7** - Des efforts significatifs devront être engagés pour améliorer la tarification des services publics rendus à la population et aux professionnels et accroître les recettes non fiscales. Tout devrait être mis en œuvre pour limiter au maximum les pratiques de gratuité, d'autant que ne sont pas pris en compte les revenus des bénéficiaires puisque ceux-ci sont largement méconnus.
- ♦ **3-8** - Le retour à l'équilibre des comptes de la collectivité et de la protection sociale généralisée ne pourra se faire en méconnaissant la situation d'un grand nombre de Polynésiens, frappés par le chômage et l'aggravation de la pauvreté. Même si la transition est difficile, il faudra peu à peu substituer aux mécanismes de distribution actuels, coûteux et méconnaissant les revenus des bénéficiaires, des dispositifs qui tiennent compte de l'absence et du niveau des revenus réels et qui optimisent ainsi les ressources disponibles.
Un objectif de redistribution devra donc être recherché pour amender un système de protection sociale qui accroît structurellement les inégalités. Il conviendra dès lors de privilégier les mesures qui renforceront le caractère redistributif tant en recettes (cotisations et contributions sociales) qu'en dépenses.

Note d'étape

Au total, le rétablissement de la situation budgétaire et financière de la collectivité comme de celle du financement de la protection sociale passe par des mesures structurelles, suivies dans la durée. Outre un retour rapide à la stabilité politique, cela suppose simultanément qu'une stratégie et des priorités soient définies à partir d'une analyse rigoureuse et sans complaisance des réalités polynésiennes. Les responsables polynésiens disposent déjà de nombreux travaux d'économistes et d'universitaires. Leurs enseignements doivent être complétés par la relance des enquêtes de l'ISPF et la publication des comptes du territoire, nécessaires à l'amélioration de politiques publiques très attendues par la population (le logement par exemple) ou à la mise en œuvre de réformes importantes, comme l'évolution du régime des retraites ou la mise en place d'un dispositif fiscal plus performant et plus équitable.

4. PROPOSITIONS

Au stade actuel de ses travaux, la mission présente des « pistes » de proposition, sans pour autant détailler chaque mesure dans le menu détail. Ce sera l'objet du rapport final.

L'ensemble des préconisations de la mission concernant notamment la mise en œuvre des politiques publiques, la fusion ou la suppression d'organismes (établissements publics, SEM...) ainsi que leur gouvernance, la fiscalité, la réforme des retraites et le nouvel équilibre de la protection sociale seront, compte tenu de leur complexité, présentées dans le rapport final sous quelques semaines.

D'ores et déjà, il apparaît indispensable de prendre dans l'immédiat :

- ◆ des mesures correctrices pour le **budget 2010**, si le Pays veut éviter de terminer l'année en déficit (cf. *infra*) ;
- ◆ ainsi que des mesures permettant d'éviter une dégradation de la **situation en 2011** et d'amorcer les premiers redressements.

Il s'agit de mesures pouvant être rapidement mises en œuvre.

Deux conditions devront être réunies pour assurer le succès de la politique économique et budgétaire des cinq prochaines années :

- ◆ **prendre appui sur les démarches déjà mises en œuvre ou en cours de lancement** par le Pays pour améliorer l'efficacité des politiques publiques. Il convient d'insister ici sur la compétence et le sens du service public de nombreux responsables et interlocuteurs de la mission, qui font montre de réelles qualités de gestion et d'initiative en matière de réduction des coûts. On peut citer : le développement d'une méthodologie d'analyse des risques financiers, une gestion très serrée des dépenses de fonctionnement courant de l'administration, le développement des ressources propres, les projets de fusion de services administratifs ou encore la réduction progressive du personnel au fil des postes laissés vacants. Toutes ces démarches attestent d'une « culture du changement » et d'une conscience des difficultés budgétaires auxquels fait face le Pays, éléments positifs qu'il convient de souligner ici.

Pour autant, il conviendra d'aller plus loin pour retrouver des marges budgétaires significatives permettant de financer les politiques publiques retenues par la collectivité en réponse aux besoins de la population (logement social, emplois) ou aux contraintes géographiques (desserte aérienne). La Polynésie française devra davantage évoluer vers une culture de l'évaluation et du résultat. Des outils de suivi et des indicateurs de gestion devront être mis en place pour sortir des mécanismes de subventions et d'intervention « à l'aveugle » et justifier l'attribution de financements publics.

- ◆ **décider de mesures à caractère d'exemplarité**, conduisant notamment à réduire le « train de vie » du Pays, notamment celui des représentants politiques et de leurs collaborateurs. Ces mesures, esquissées à la fin de cette note d'étape, si elles ne permettront pas à elles seules de réduire les déficits, pourraient avoir un « effet d'entraînement » non négligeable sur les autres acteurs de la dépense publique.

MESURES POUVANT ETRE PRISES IMMEDIATEMENT

- ◆ **1- Acter des mesures conjoncturelles de redressement rapide pour les exercices 2010 et 2011**
 - **Limitier les risques de dérapage budgétaire pour l'année 2010** (risque de déficit de l'ordre de 5 à 6,8 milliards F CFP (soit 42 à 57 millions €) en activant trois leviers, à prélèvements obligatoires constants :
 - les subventions d'exploitation, avec l'annulation d'une partie des 8 milliards F CFP non versés aux EPIC, EPA et autres démembrements du Pays. Cette opération, dès lors qu'elle est annoncée et mise en œuvre immédiatement, est possible dans la mesure où un certain nombre de bénéficiaires disposent d'un fonds de roulement suffisant sans subvention supplémentaire pour financer leur activité et leurs actions jusqu'à fin 2010 ;
 - la trésorerie de certains établissements publics. Des marges de manœuvre existent à hauteur de 6 milliards F CFP environ ;
 - le reliquat éventuel des résultats cumulés au titre des exercices précédents.Il appartiendra au Pays de jouer sur ces 3 leviers pour équilibrer ses comptes.
 - **Prendre d'autres mesures conjoncturelles dès 2010, même si leur effet ne se fait sentir qu'en 2011**
 - **Céder une partie des actifs non essentiels du Pays.** Celui-ci pourrait céder de nombreux terrains affectés pour partie à des établissements publics ou des SEM d'aménagement (quand ils ne peuvent accueillir du logement social), des biens immobiliers (immeuble du boulevard Saint-Germain à Paris, immeuble à Nouméa, hôtel à Auckland en Nouvelle-Zélande) ou matériels (avion présidentiel, deux navires de la flottille administrative aujourd'hui inutilisés), sans que cela ait pour conséquence d'aggraver sa situation économique ou de compromettre l'exercice de ses missions. Bien qu'il s'agisse de recettes qui, par définition, ne se reproduiront pas les années suivantes, la vente d'actifs dégage des recettes « immédiates » qui pourraient contribuer – à hauteur de plusieurs milliards F CFP – au financement d'actions à long terme, par exemple le remboursement de la dette ou encore le financement d'investissements structurants.
 - **Mettre en place un moratoire (suspension temporaire) sur la défiscalisation locale**, dans la mesure où les avantages retirés de la défiscalisation par l'économie polynésienne et les consommateurs sont inférieurs au coût des crédits d'impôt. Un moratoire permettrait de s'engager dans une réorientation / révision du dispositif et d'en limiter la « facture » budgétaire à compter de 2011.

- ♦ **2 - Maîtriser la masse salariale et les dépenses de fonctionnement courant du Pays sur le moyen terme**
 - **Ne pas remplacer tout ou partie des agents** partant à la retraite dans les cinq prochaines années - compte tenu des sureffectifs constatés dans certains services de la collectivité et dans certains satellites - tout en veillant à préserver les missions de service public considérées comme prioritaires par le Pays et à améliorer le niveau d'encadrement. En effet, d'ici 2014, près de 1 400 fonctionnaires du territoire et agents au statut ANFA (soit un quart des 5 624 agents) auront atteint ou dépassé 55 ans (âge moyen constaté de départ en retraite). A ce chiffre, s'ajoutent 123 agents de la CPS sur un effectif de 495 salariés. Dans l'attente des décisions de remplacement ou non remplacement, il conviendrait de geler les recrutements nouveaux (sauf pour l'encadrement) tant que les postes à maintenir ne sont pas identifiés,
 - **Supprimer les congés administratifs**, qui ont représenté en 2009 une dépense de 161 millions F CFP (1,34 millions €) pour la collectivité. Les mesures retenues devraient concerner tout le monde, agents sous statut et agents sous convention collective. A la CPS, la suppression de ces congés, qui ont coûté 40 millions F CFP (335 000 €) en 2009, nécessite la renégociation de la convention d'entreprise.
 - **Continuer à réduire les dépenses courantes** des ministères, notamment les carburants, comme le Pays a déjà commencé à le faire dans le courant de l'année 2009. Des mesures d'économies importantes peuvent encore être réalisées **en mutualisant les achats entre services** (gain possible de l'ordre de 1 milliard F CFP dès 2011), ou encore **en ne renouvelant pas l'ensemble des véhicules administratifs** arrivant en fin de vie, compte tenu du grand nombre de ces véhicules (un pour 5,6 agents).

- ◆ **3- Adopter des mesures exemplaires, qui conditionnent la faisabilité des mesures précédentes et auront un effet d'entraînement**
 - Plafonner le **cumul des rémunérations pour les élus** dès 2010-2011, inspiré de celui qui existe pour les élus en métropole et dans les DOM. Le rapport définitif proposera différents niveaux d'écèlement et des modalités de reversement du montant écèlement au Pays.
 - **Limiter le nombre de membres de cabinet des ministres et de collaborateurs des représentants** à l'Assemblée de Polynésie française. En moyenne, le Gouvernement actuel et le Gouvernement précédent comprenaient 14 à 16 collaborateurs par membre du Gouvernement pour une dépense en année pleine de 1,3 milliard F CFP (10,9 millions €) à 1,9 milliard F CFP (15,9 millions €).
 - **Plafonner et encadrer plus fortement la rémunération des membres de cabinets** : en moyenne entre l'actuel Gouvernement et le précédent, environ 16 membres de cabinet perçoivent ou percevaient une rémunération totale brute de plus d'un million F FCP (soit 8 300 €). Ces montants justifient une révision de l'arrêté 2156 CM du 23 novembre 2009 fixant les modalités de rémunérations des cabinets, qui sera proposée dans le rapport final.
 - **Envisager pour l'avenir un nombre de ministres plus restreint**, soit à l'initiative de la Polynésie française, soit dans le cadre de la loi organique.
 - **Exemple de chiffrage** : si on combine
 - la limitation à 8 du nombre de membres de cabinet (et 15 pour le Président)
 - la limitation à 8 du nombre de ministres (dont le vice-président) auxquels s'ajoute le Président
 - l'économie en résultant serait de l'ordre d'**1 milliard de FCFP environ en année pleine** par rapport à la situation actuelle.
 - Si, de plus, le nombre de collaborateurs par représentant à l'Assemblée de la Polynésie française était limité à 1, une économie supplémentaire d'environ 133 millions F CFP (1,1 million €) en année pleine pourrait être réalisée.

CONCLUSION

Au terme de ce rapport d'étape, la mission d'assistance a conscience des efforts qui sont demandés à la Polynésie française pour redresser sa situation budgétaire et financière et celle de la caisse de prévoyance sociale alors même que l'environnement économique reste dégradé et ne parvient pas à dégager suffisamment d'emplois et de ressources. Mais elle estime aussi que la Polynésie française dispose d'ores et déjà de marges de manœuvre lui permettant de surmonter ses difficultés d'ajustement budgétaire.

En outre, après les Etats-Généraux de l'outre-mer – qui ont permis une prise de conscience et enclenché une réflexion débouchant sur des pistes de proposition susceptibles de créer des consensus – des réformes structurelles sont possibles et peuvent être mises en place progressivement pour dégager des marges supplémentaires et enclencher une redynamisation de l'économie. La Polynésie française dispose d'atouts, notamment des équipes capables de mettre en œuvre ces réformes et des politiques ambitieuses. L'évolution de la parité Euro / dollar, qui améliore la position tarifaire du secteur touristique, constitue une opportunité pour les professionnels de ce secteur de relancer une politique touristique dynamique.

Dans cette transition, l'État - qui vient de fiabiliser avec le Président de la Polynésie française les contours d'une nouvelle DGDE – devra accompagner de manière appropriée les efforts qui seront entrepris par les responsables économiques et politiques du territoire pour rechercher une plus grande autonomie économique, seule garante d'emplois supplémentaires, et restaurer la cohésion sociale. Les entretiens réalisés par la mission ont en effet montré une attente vis-à-vis de l'État, pour que celui-ci apporte son concours à la prise en charge par le Pays des compétences mal ou peu mises en œuvre, notamment celles requérant des capacités d'ingénierie et une expertise insuffisamment disponibles en Polynésie française. Cet accompagnement pourrait par exemple prendre la forme de conventions de soutien et d'assistance, permettant de transférer des savoir-faire méthodologiques et d'apporter de l'assistance dans les domaines prioritaires définis conjointement par le Pays et l'État.

A Paris, le 07 Juin 2010

L'inspectrice générale des finances



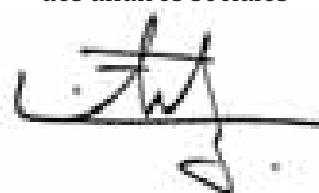
Anne BOLLINET

L'inspecteur
de l'administration



Philippe DEBROSSE

L'inspecteur
des affaires sociales



Frédéric LALOUE

L'inspectrice des finances



Oriane DUPRAT-BRIOU

L'inspecteur des finances



Pierre-Emmanuel LECERF

L'inspecteur
des affaires sociales



Hayet ZEGGAR

ANNEXES THÉMATIQUES

LISTE DES ANNEXES THÉMATIQUES

VOLUME 1

I – ANALYSE FINANCIÈRE DE LA COLLECTIVITÉ DE POLYNÉSIE FRANÇAISE ET PRISE EN COMPTE D'UNE PARTIE DES PROPOSITIONS DE LA MISSION DANS LA PROSPECTIVE 2011 / 2014

II – LES MARGES DE MANŒUVRE SUR LES RESSOURCES FISCALES ET DOUANIÈRES DE LA POLYNÉSIE FRANÇAISE

III – BILAN DE LA DÉFISCALISATION NATIONALE EN POLYNÉSIE FRANÇAISE

IV – LES MARGES DE MANŒUVRE SUR LES DÉPENSES AFFÉRENTES AUX INSTITUTIONS DE LA POLYNÉSIE FRANÇAISE

V - LES MARGES DE MANŒUVRE SUR LES RESSOURCES HUMAINES

VI – LES MARGES DE MANŒUVRE SUR LES ACHATS ET LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT (AUTRES QUE LES DÉPENSES DE PERSONNEL)

VII – LES ACTIFS NON ESSENTIELS (ANNEXE CONFIDENTIELLE)

VIII – POSSIBILITÉ DE CRÉER DES AUTORITÉS ADMINISTRATIVES INDÉPENDANTES

VOLUME 2

IX – UNE POLITIQUE PUBLIQUE : LA PÊCHE

X – LES FILIÈRES AGRICOLES

XI – LA PERLICULTURE

XII – LES POLITIQUES PUBLIQUES D'AMÉNAGEMENT ET D'ÉQUIPEMENT

XIII – LA POLITIQUE DU LOGEMENT SOCIAL ET SON OPÉRATEUR PRINCIPAL, L'OFFICE POLYNÉSIEEN DE L'HABITAT (OPH)

XIV – LE FONDS DE DÉVELOPPEMENT DES ARCHIPELS

XV – LE TOURISME

XVI – LA DESSERTE AÉRIENNE DES ARCHIPELS (DONT UN CHAPITRE CONFIDENTIEL)

XVII – LE TRANSPORT AÉRIEN INTERNATIONAL

XVIII – LES POLITIQUES PUBLIQUES EN MATIÈRE DE TRAVAIL, D'EMPLOI ET DE FORMATION PROFESSIONNELLE

XIX – ELEMENTS CONCERNANT LA POLITIQUE ÉDUCATIVE

XX – L'OFFICE PUBLIC DES TÉLÉCOMMUNICATIONS (OPT)

XXI – LA POLITIQUE DE LA COLLECTIVITÉ À L'ÉGARD DES MÉDIAS : L'AGENCE TAHITI PRESSE (ATP), L'INSTITUT DE COMMUNICATION AUDIOVISUELLE (ICA) ET TAHITI NUI TÉLÉVISION (TNTV)

VOLUME 3

XXII – L'ANALYSE FINANCIERE DE LA PROTECTION SOCIALE GÉNÉRALISEE

XXIII – LE FINANCEMENT DE LA PROTECTION SOCIALE

XXIV – GOUVERNANCE, GESTION ET TUTELLE DE LA PROTECTION SOCIALE GENERALISEE

XXV – L'ASSURANCE MALADIE

XXVI – L'OFFRE PUBLIQUE DE SOINS

XXVII– LES RETRAITES

XXVIII – FAMILLE ET ACTION SOCIALE

ANNEXES THÉMATIQUES

ANNEXE I

Analyse financière globale de la collectivité

SYNTHESE

La situation budgétaire et financière très dégradée de la Polynésie française est à l'origine directe de la présente mission d'assistance. En effet, à la suite de la situation de cessation de paiement connue par la Polynésie française le 23 novembre 2009, cette dernière a sollicité un prêt de l'Agence française de développement (AFD) en décembre 2009, prêt qui lui a été accordé sous réserve de lancer la présente mission d'assistance.

L'AFD souhaite également conditionner l'octroi d'un nouveau prêt de 40 M€ (4,8 Mds F CFP) au suivi des préconisations du présent rapport.

La collectivité, territoire autonome, a élaboré son propre droit comptable et budgétaire, mais est soumise au contrôle de légalité des comptes (condition d'équilibre réel, pouvoirs de la chambre territoriale des comptes). Tout comme la présentation budgétaire, la répartition des compétences entre les services financiers apparaît relativement éclatée et ne favorise pas une vision prospective et une approche d'ensemble des contraintes auxquelles est soumis le territoire.

Cette situation est d'autant plus dommageable que le territoire voit sa contrainte financière grandir :

- ♦ la section d'investissement est structurellement déficitaire ;
- ♦ la section de fonctionnement, confrontée à la rigidité de dépenses en constante progression et de recettes en baisse, voit ses excédents se réduire et n'a plus la capacité de compenser seule le déficit de l'investissement.

La situation s'est jusqu'à présent réglée par l'utilisation par le Pays de ses excédents des années précédentes. À l'issue des différents collectifs budgétaires, le report à nouveau utilisable pour financer les dépenses de fonctionnement serait utilisé en 2010 en presque totalité. Or cette solution atteint elle aussi ses limites :

- ♦ les prévisions effectuées par la mission montrent qu'à partir de 2011, sans changement d'inflexion majeur des orientations budgétaires, la section de fonctionnement serait également déficitaire ;
- ♦ le compte 106-8 des excédents de fonctionnement capitalisés permet d'équilibrer les déficits de la section d'investissement, mais ne pourra pas financer le déficit du fonctionnement.

Au-delà, l'utilisation des reports à nouveau par le Pays pour financer ses dépenses en 2010 masque une crise de trésorerie car les reports à nouveau sont des résultats comptables, qui ne reflètent pas forcément des ressources immédiatement disponibles en trésorerie. Si aucun versement de prêt supplémentaire n'intervient d'ici au mois de novembre 2010, le Pays aura consommé l'ensemble de sa trésorerie à cette date.

Le recours à la dette reste une solution de transition car la dette a quasiment doublé en dix ans et la notation de la Polynésie française par les agences de notation internationale s'est fortement dégradée, passant de BBB+ à BBB-. Les taux proposés aujourd'hui sont plus élevés que par le passé, à un moment où la collectivité doit par ailleurs revoir sa stratégie de gestion active de la dette, en limitant en particulier les risques afférents aux produits structurés liés à des évolutions monétaires.

Annexe I

Actuellement, l'épargne nette dégagée en fonctionnement ne permet plus à la collectivité de régler seule le remboursement en capital de sa dette. L'équilibre réel, au sens de l'article 144 de la loi organique statutaire, est encore assuré en 2010 grâce aux autres recettes de la section d'investissement, largement composées de subventions d'investissement de l'État (DGDE...). En revanche, ce respect ne serait plus assuré dès 2011 compte tenu de la baisse conjuguée de l'épargne brute du territoire et de la diminution à anticiper des subventions de l'État.

Cette situation limite la capacité de la collectivité à relancer l'économie par de nouveaux investissements, qui restent majoritairement dispersés et de faible ampleur. La stratégie d'investissement du Pays souffre également globalement d'un manque de vision sur les investissements les plus structurants et les plus pertinents sur le plan économique et social pour le territoire. La vulnérabilité du territoire est également accrue par les risques liés aux sociétés d'économie mixte et aux établissements publics du Pays. Or le Pays devra par ailleurs envisager le rétablissement de la sincérité de ses comptes, dont les défauts ont été récemment soulignés.

En somme, compte tenu de la situation (risque de non respect de l'équilibre réel des comptes, problèmes encore irrésolus de sincérité des comptes...), le risque de transmission des comptes du territoire au contrôle de la chambre territoriale des comptes existe.

L'ensemble de ces paramètres montre l'urgence d'un recentrage de l'intervention du Pays sur les missions qui relèvent du cœur d'activité de la collectivité territoriale, en délaissant les missions qui relèvent de la sphère économique privée pour rééquilibrer rapidement les comptes et maintenir, autant que faire se peut et dans les limites d'un endettement raisonnable, une capacité d'investissement susceptibles de soutenir le développement économique.

L'addition des scénarios cibles proposés par la mission dans les différentes annexes permettent d'infléchir de manière nette le rythme d'évolution des dépenses de fonctionnement et de revenir à l'équilibre en fonctionnement dès l'année 2011 (cf. Tableau 40 : Projection (fonctionnement et investissement) 2011-2014 avec synthèse des économies). L'équilibre de la section de fonctionnement est une nécessité dans la mesure où le pays n'aurait plus, à partir de 2010, de reports à nouveau pouvant financer le déficit de fonctionnement.

Il s'agit d'une cible maximale d'économie, principalement atteinte à travers :

- ◆ une baisse de 8,4 Mds F CFP – 70 M€ dépenses sur le personnel en 2014 ;
- ◆ une diminution des subventions versées aux établissements publics de 5,9 Md F CFP (468 M€) en 2014 ;
- ◆ un total d'économies de 1,5 Md F CFP (8,38 M€) en 2014 sur le fonctionnement courant ;
- ◆ le rattrapage de la sincérité budgétaire serait allongé sur 10 ans et plus et non plus sur 4 ans comme envisagé initialement par le territoire, avec une priorité donnée aux dotations aux amortissements, qui constituent une ressource de la section d'investissement.

15,6 Mds F CFP- 130 M€ de recettes supplémentaires seraient mobilisées (hors rebudgétisation de certaines taxes) en cumulé sur 4 ans entre 2011 et 2014, grâce à une réduction des niches douanières, à un renforcement du contrôle fiscal et à un meilleur recouvrement des recettes fiscales existantes, à un recentrage de la défiscalisation ainsi qu'aux premières adaptations de la structure de la fiscalité. Ces réformes ont aussi pour effet d'augmenter la subvention versée au FIP, qui dépend des recettes fiscales du territoire (+3 Mds à horizon 2014) et celle accordée aux régimes sociaux (+9,7 Mds F CFP à horizon 2014, compte tenu du dynamisme de la dépense sociale et de la perte de ses recettes affectées hors CST).

Annexe I

Malgré la reconstitution d'une capacité d'autofinancement en fonctionnement (excédent de fonctionnement versé à la section d'investissement et dotations aux amortissements reprises dès 2011), les tensions continuent de perdurer sur la section d'investissement et ont obligé la mission à revoir à la baisse le montant des investissements envisagés initialement, qui passe d'environ 30 Mds F CFP (251,4 M€) par an à 25 Mds F CFP (209,5 M€) de dépenses d'équipement, en limitant dans le même temps l'endettement du Pays à hauteur de 10 Mds F CFP (83,8 M€) par an :

- ♦ l'équilibre global (fonctionnement et investissement) est atteint en 2011 et en 2012, à la faveur en 2011 de cessions plus importantes sur la partie aménagement et en 2012 de la cession exceptionnelle de 30 % des parts du Pays détenues dans la SOCREDO ;
- ♦ le déficit de la section d'investissement reprend en 2013 pour atteindre -8,7 Mds F CFP - 72,7 M€ en 2014.

Il est notable qu'une partie de l'investissement est largement soutenue par la vente de 19,5 Mds F CFP- 163,8 M€ d'actifs non essentiels tout au long de la période.

Au niveau du Pays, le financement de ce déficit peut passer par plusieurs solutions :

- ♦ envisager des économies supplémentaires sur le fonctionnement : des licenciements pourraient devenir nécessaires ;
- ♦ envisager, compte tenu du rétablissement des comptes opérés sur la section de fonctionnement, une hausse légère de l'endettement en 2013 et en 2014, à hauteur de tout ou partie du déficit ;
- ♦ envisager les moyens d'alléger le poids de la protection sociale généralisée sur les finances du territoire, qui reste à ce stade constant entre 2010 et 2014 : se pose dès lors la question du maintien de ce régime à l'identique à moyen terme, dans ses prestations comme dans ses financements.

En tout état de cause, la mise en place d'une fiscalité des revenus pourrait constituer une solution pérenne et équitable au rétablissement des comptes.

Le territoire effectuera bien entendu ses propres options dans ce cadre, mais les marges de manœuvre restent minces :

- ♦ ne pas effectuer certaines mesures d'économie de fonctionnement se traduira soit par le besoin de ressources financières supplémentaires, soit par un allongement du rattrapage de la sincérité des comptes, qui diminuera d'autant le volume d'amortissement pouvant financer de nouveaux investissements et relancer l'économie.
- ♦ il est possible d'équilibrer totalement la section d'investissement ou d'augmenter la dépense d'investissement à condition de s'endetter davantage. Toutefois, il ne paraît pas raisonnable d'aller à un niveau d'endettement égal à celui de 2009-2010, particulièrement élevé, qui pourrait ne pas être obtenu des banques.

SOMMAIRE

1. LA POLYNESIE DETIENT SON AUTONOMIE BUDGETAIRE ET COMPTABLE, TOUT EN RESTANT SOUMISE A UNE OBLIGATION D'EQUILIBRE REEL DE SES COMPTES.....	1
1.1. La Polynésie dispose de son propre droit budgétaire et comptable, mais reste soumise à une obligation d'équilibre réel de ses comptes.....	1
1.2. Les comptes de la collectivité sont éclatés entre un budget général et cinq comptes spéciaux.....	2
1.3. Plusieurs services interviennent sur les comptes ou les finances de la collectivité	3
2. LES DIFFERENTS INDICATEURS REFLETENT UNE DEGRADATION FORTE DE LA SITUATION FINANCIERE DE LA COLLECTIVITE.....	4
2.1. Les comptes sont confrontés à une dégradation continue, entre une section d'investissement structurellement déficitaire et un excédent de fonctionnement en réduction constante	4
2.1.1. <i>Les recettes de fonctionnement la collectivité sont en baisse et reposent de plus en plus sur des produits non pérennes.....</i>	<i>6</i>
2.1.2. <i>En augmentation, les charges de fonctionnement sont en revanche très rigides.....</i>	<i>10</i>
2.2. Même si l'équilibre réel reste vérifié, malgré l'utilisation de recettes ponctuelles, la collectivité ne dégage plus une épargne de fonctionnement suffisante pour rembourser la totalité de sa dette depuis 2008	14
2.3. Le niveau d'endettement a doublé en dix ans	17
2.3.1. <i>Une dette en forte croissance.....</i>	<i>17</i>
2.3.2. <i>Mais qui pèse de plus en plus sur la collectivité.....</i>	<i>19</i>
2.3.3. <i>La collectivité a souscrit des produits revolving dont l'intérêt se réduit aujourd'hui</i>	<i>19</i>
2.3.4. <i>Les produits structurés souscrits par la collectivité présentent un risque</i>	<i>20</i>
2.3.5. <i>La dette garantie par le territoire représente 11 % de la dette du territoire....</i>	<i>22</i>

3. LES COMPTES DE LA POLYNESIE FRANÇAISE NE REFLETENT PAS SINCEREMENT SES CHARGES ET SES ACTIFS REELS	23
3.1. Du fait de l'absence de prise en compte de certaines dépenses obligatoires au budget, la sincérité des comptes est sujette à interrogations.....	23
3.2. Tout en étant autorisées, les pratiques comptables de la Polynésie sur la comptabilisation des investissements pourraient conduire à les surestimer	25
3.3. La valorisation des travaux en régie peut présenter des incertitudes.....	27
4. LE PAYS TRAVERSE UNE CRISE DE TRESORERIE EN 2010 ET L'EQUILIBRE REEL DES COMPTES POURRAIT NE PLUS ETRE REALISE A PARTIR DE 2011 COMPTE TENU DE LA DEGRADATION TRES PROBABLE DE LA SITUATION FINANCIERE.....	28
4.1. Le Pays est confronté à un risque immédiat sur une trésorerie en insuffisance chronique.....	28
4.2. Les collectifs budgétaires successifs de 2010 assècheraient complètement les excédents de fonctionnement des années précédentes utilisables pour financer les dépenses de fonctionnement.....	31
4.3. À partir de 2011, l'équilibre réel des comptes ne serait plus vérifié et le Pays aurait dès 2012 un déficit de fonctionnement qu'il ne pourrait plus financer sur ses réserves des années précédentes	34
5. LA SITUATION FINANCIERE TRES DEGRADEE DU TERRITOIRE ACCROIT SA VULNERABILITE AUX RISQUES EXTERIEURS ET LIMITE SA CAPACITE A RELANCER L'ECONOMIE PAR L'INVESTISSEMENT.....	37
5.1. La collectivité doit faire face à des risques et incertitudes	37
5.1.1. <i>Une sensibilité accrue de la Polynésie à la vulnérabilité d'établissements importants</i>	<i>37</i>
5.1.2. <i>Des incertitudes liées au financement des comptes sociaux et des communes</i>	<i>39</i>
5.2. À court/ moyen terme, la situation limite la capacité de la collectivité à relancer l'économie par l'investissement.....	39
5.2.1. <i>Il existe un décalage entre l'affichage budgétaire et l'exécution des investissements.....</i>	<i>39</i>
5.2.2. <i>Le Pays manque d'une stratégie claire et affichée en matière d'investissement</i>	<i>41</i>
6. EN CONCLUSION, LA COLLECTIVITE DEVRA REDUIRE MASSIVEMENT SES DEPENSES DE FONCTIONNEMENT A L'AVENIR SI ELLE SOUHAITE CONSERVER UNE CAPACITE A RELANCER L'ECONOMIE POLYNESIENNE PAR L'INVESTISSEMENT PUBLIC.....	44
PIECES JOINTES	46

1. La Polynésie dispose de l'autonomie budgétaire et comptable, et est soumise à une obligation d'équilibre réel de ses comptes

La Polynésie, territoire autonome, dispose de son propre droit comptable et budgétaire mais reste soumise au principe d'équilibre réel de ses comptes défini par le code général des collectivités territoriales (1.1). Ce principe ne s'applique toutefois qu'au budget général et aux comptes spéciaux de la collectivité, qui intervient par ailleurs massivement via des établissements publics administratifs ou industriels et commerciaux (1.2). Le même éclatement se retrouve également au sein des services administratifs chargés d'élaborer et d'exécuter le budget (1.3).

1.1. La Polynésie dispose de son propre droit budgétaire et comptable, mais reste soumise à une obligation d'équilibre réel de ses comptes

La Polynésie française dispose de son propre droit budgétaire, financier et comptable local, défini par la délibération n° 95-205 AT du 23 novembre 1995 portant adoption de la réglementation budgétaire, comptable et financière de la Polynésie française et de ses établissements publics.

Elle appliquait la nomenclature budgétaire et comptable M51 réservée aux régions jusqu'au 31 décembre 2006. Depuis le 1^{er} janvier 2007, elle applique une version locale adaptée de la M52 applicable aux départements en métropole : les principaux points de différence portent sur l'amortissement. La Polynésie française amortit ses acquisitions toutes taxes comprises car elle n'a pas de fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée. Par ailleurs, la Polynésie fait également intervenir une notion de plancher financier pour inscrire une dépense en section d'investissement, contrairement à la M52 métropolitaine.

Comme la M52 métropolitaine, la nomenclature comptable prévoit une nomenclature par fonction (classe 9) et une nomenclature par nature (classes 1 à 8).

Sur le plan technique, la Polynésie a un budget divisé entre une section de fonctionnement et une section d'investissement, associant des opérations réelles, c'est-à-dire se traduisant par une dépense ou une recette effective en trésorerie et des opérations d'ordre, simples écritures comptables sans mouvement réel de trésorerie.

L'ensemble des comptes des comptables publics du territoire et de ses établissements publics en Polynésie française est soumis au contrôle de la chambre territoriale des comptes (article LO 272-2). Les établissements ou sociétés recevant plus de 179 000 F CFP (1 500 euros) ou dans lesquels le Pays et ses établissements détiennent, séparément ou ensemble, plus de la moitié du capital relèvent également du même contrôle (article LO 272-12)¹.

¹ L'ensemble des dispositions applicables à la Polynésie française figure au titre VII du livre II du code des juridictions financières.

Cela signifie également que la Polynésie française est soumise au contrôle de légalité prévu par la loi organique modifiée n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française. Deux dispositions sont particulièrement importantes :

- ◆ l'article 144-I portant sur le contrôle du budget primitif. Cet article dispose que « *le budget de la Polynésie française est en équilibre réel lorsque la section de fonctionnement et la section d'investissement sont respectivement votées en équilibre et lorsque le prélèvement sur les recettes de la section de fonctionnement au profit de la section d'investissement, ajouté aux recettes propres de cette section, à l'exclusion du produit des emprunts, et éventuellement aux dotations des comptes d'amortissement et de provision, fournit des ressources suffisantes pour couvrir le remboursement en capital des annuités d'emprunt à échoir au cours de l'exercice* » ;
- ◆ L'article 185-10 de la loi organique précitée, relatif à l'examen du budget exécuté (compte administratif – CA) : en cas de déficit égal ou supérieur à 5 % des recettes de la section de fonctionnement « *la chambre territoriale des comptes, saisie par le haut-commissaire, propose à la Polynésie française les mesures nécessaires au rétablissement de l'équilibre budgétaire, dans le délai d'un mois à compter de cette saisine.... Si, lors de l'examen de ce budget primitif (de l'exercice suivant), la chambre territoriale des comptes constate que la Polynésie française n'a pas pris de mesures suffisantes pour résorber ce déficit, elle propose les mesures nécessaires au haut-commissaire dans un délai d'un mois à partir de la transmission (de ce budget primitif). Le haut-commissaire règle le budget et le rend exécutoire. S'il s'écarte des propositions formulées par la chambre territoriale des comptes, il assortit sa décision d'une motivation explicite.* »

1.2. Les comptes de la collectivité sont éclatés entre un budget général et cinq comptes spéciaux

Les démembrements budgétaires compliquent l'approche du budget de la Polynésie française. En effet, 47 à 50 % des dépenses du budget général (cf. *infra*) sont consacrées à des transferts à des établissements publics assurant pour le compte du pays des missions de service public qui bénéficient, pour certains d'entre eux, de recettes fiscales affectées. Ces derniers seront étudiés dans les annexes thématiques par politique publique.

Au sein de son budget *stricto sensu*, la Polynésie compte un budget général et cinq comptes spéciaux, qui ne représentent que 4 à 5 % du budget total :

- ◆ le fonds de stabilisation des prix des produits de première nécessité ;
- ◆ le compte d'aide aux victimes des calamités ;
- ◆ le fonds de péréquation du prix des hydrocarbures ;
- ◆ le fonds de régulation du prix des hydrocarbures ;
- ◆ le fonds pour l'insertion professionnelle des travailleurs handicapés.

De par la nature des activités suivies, seul le compte d'aide aux victimes des calamités dispose d'une section d'investissement et d'une dette propre.

Quatre comptes spéciaux disposent de ressources propres (impôts, produits de la régulation des prix...) ou recettes affectées, que l'on peut souhaiter isoler du reste du budget. Il n'en va pas de même du fonds pour l'insertion professionnelle des travailleurs handicapés, qui est exclusivement alimenté par une dotation du Pays.

Proposition n° 1 : Limiter les démembrements budgétaires.

Le fonds d'insertion professionnelle pour les travailleurs handicapés est actuellement financé par une subvention du territoire et ses dépenses pourraient parfaitement être exécutées au sein du budget général. Il est donc proposé de le supprimer pour l'intégrer dans le budget du Pays, ce qui serait budgétairement neutre compte tenu du financement actuel de ce compte spécial par une subvention.

Cette proposition ne préjuge pas de la création d'un compte spécial pour flécher les sommes tirées des cessions d'actifs vers l'investissement (cf. annexe VII confidentielle sur les actifs non essentiels).

1.3. Plusieurs services interviennent sur les comptes ou les finances de la collectivité

À l'éclatement de la dépense entre budget général, comptes spéciaux et établissements publics répond celui de la fonction financière et économique du territoire :

- ◆ la direction du budget élabore le budget et suit les risques et la situation financière des établissements publics et des démembrements de la collectivité. Elle est également chargée du suivi général des investissements ;
- ◆ le service du contrôle de la dépense engagée créé par l'arrêté n°159 CM du 7 septembre 2004 vérifie la légalité des dépenses liquidées par les ministères et la disponibilité immédiate des crédits, mais sans apprécier la soutenabilité budgétaire sur moyen et long terme ;
- ◆ régie par l'arrêté n°144 CM du 30 août 2004 et ordonnateur du territoire, la direction des finances et de la comptabilité s'occupe de l'ordonnancement de la paie, des subventions versées aux établissements, de la gestion de trésorerie et de la dette, des recettes non fiscales et de l'élaboration du compte administratif, une fois que les dépenses ont été validées par le service du contrôle de la dépense engagée (ordonnancement) ;
- ◆ la dépense est finalement payée par le payeur du territoire (paiement), qui établit également le compte de gestion du Pays.

Une telle organisation comporte des redondances et des risques d'inefficacité :

- ◆ la séparation des activités de la direction du budget et de la direction des finances ne fait pas sens. Il n'est pas logique qu'un service soit chargé de la prévision budgétaire et l'autre de l'exécution du budget. En effet, il est nécessaire de se référer aux dépenses faites dans le passé pour pouvoir correctement évaluer les dépenses à venir ;
- ◆ le contrat de projet et les fonds européens sont suivis par le service de la prévision et de la planification économique, alors que ces mêmes sommes sont également suivies par la direction du budget qui doit également suivre les mêmes projets pour avoir une vue générale des investissements du Pays.

Proposition n° 2 : Conférer par la loi organique ou par une modification de l'arrêté n°159 CM du 7 septembre 2004 relatif au service du contrôle des dépenses engagées la possibilité au service du contrôle des dépenses engagées d'apprécier la soutenabilité budgétaire des dépenses qui lui sont soumises, entendue comme « l'adéquation des projets aux droits de paiement qui lui sont notifiés ou qui sont susceptibles de lui être délégués dans le futur ».

Proposition n° 3 : Rassembler dans un même service la direction des finances et de la comptabilité, la direction du budget et de la fiscalité, le contrôle de la dépense engagée et une partie du service du plan et de la prévision économique.

Les activités de la direction du budget et de la direction des finances sont complémentaires, et parfois redondantes. Dans la mesure où la prévision budgétaire s'appuie étroitement sur les réalisations de l'année précédente, il semble plus cohérent de confier à un seul et même service l'élaboration et l'exécution du budget.

De la même manière, il semble cohérent de redonner à ce nouveau service le suivi du contrat de projet et des contrats européens, actuellement assuré par le service du plan et de la prévision économique, dans la mesure où la direction des budgets assure également son propre suivi des investissements financés dans ce cadre lors de son suivi plus général des investissements.

Enfin, dans la mesure où l'efficacité du contrôle de la dépense suppose d'avoir une vision sur la disponibilité des crédits dans le futur, l'intégration du service de la dépense engagée dans la nouvelle direction semble être indiquée.

2. Les différents indicateurs reflètent une dégradation forte de la situation financière de la collectivité

Le budget d'une collectivité associe deux types de dépenses ou de recettes :

- ♦ les opérations réelles, qui se traduisent par un flux réel en trésorerie, entrant ou sortant, comme le paiement d'une facture ou la perception d'un impôt ;
- ♦ les opérations d'ordre, qui sont de simples écritures comptables, mais ne se traduisent pas par un encaissement ou un décaissement effectif de la collectivité : il s'agit par exemple de l'amortissement d'une immobilisation (perte de la fraction de la valeur de l'immobilisation constatée pendant l'année) ou des crédits d'impôt résultant de la défiscalisation locale (il s'agit de la somme qui aurait été perçue par la collectivité sans la défiscalisation et qui est donc perdue du fait de cette mesure).

L'analyse financière s'attache en priorité aux opérations réelles. À cet égard, les budgets 2005 à 2009 montrent une dégradation structurelle des comptes de la collectivité (1), une épargne de fonctionnement désormais insuffisante pour financer à elle seule le remboursement de la dette (2) et un endettement qui a très rapidement augmenté (3).

2.1. Les comptes sont confrontés à une dégradation continue, entre une section d'investissement structurellement déficitaire et un excédent de fonctionnement en réduction constante

Après prise en compte des opérations d'ordre, le compte administratif 2009, c'est-à-dire le budget exécuté 2009 tel qu'il résulte de la présentation de l'ordonnateur est équilibré : 160,4 Mds F CFP – 1,34 Mds € en recettes et en dépenses pour le budget du Pays en tant que tel. Trois comptes spéciaux sont excédentaires : le fonds pour l'insertion professionnelle des travailleurs handicapés (39,9 MF CFP – 334 362 €), le compte d'aide aux victimes des calamités (647,5 MF CFP – 5,42 M€) et le Fonds de stabilisation des produits de première nécessité (32,2 MF CFP – 270 713 €).

Toutefois, deux comptes spéciaux sont déficitaires en opérations budgétaires à la fin de l'année 2009 : le fonds de régulation des prix des hydrocarbures (-145,4 MF CFP, soit -1,21 M€) et le fonds de péréquation des prix des hydrocarbures (-89,8 MF CFP – -752 651 €). Le total du budget général et des comptes spéciaux, sur le plan budgétaire, fait donc apparaître un résultat déficitaire de -2,7 Mds F CFP – (-22,5 M€).

Annexe I

Si l'on considère les seules opérations réelles ayant un impact réel en trésorerie, qui donnent une indication réelle sur la capacité du Pays à faire face à ses obligations, le budget général de la collectivité est également déséquilibré : 148,9 Mds en dépenses Mds F CFP (environ 1,25 Md€) et 147 Mds F CFP en recettes – 1,23 Mds€ (cf. pièces jointes, Tableau 32)

- ◆ le budget général s'élève à 143,1 Mds F CFP (1,2 Md€) de dépenses dont :
 - 104,6 Mds F CFP (876,6 M€) en section de fonctionnement ;
 - 38,5 Mds F CFP (322,6 M€) en section d'investissement.
- ◆ Les recettes du budget général sont de 141,4 Mds F CFP (1,18 M€) dont :
 - 111,8 Mds F CFP (936,9 M€) en section de fonctionnement ;
 - 29,6 Mds de F CFP (248 M€) en section d'investissement.
- ◆ les cinq comptes spéciaux sont également déséquilibrés, avec un total de 5,8 Mds F CFP (48,6 M€) en dépenses et de 5,6 Mds F CFP en recettes (46,9 M€).

De fait, depuis 2007, l'excédent dégagé en section de fonctionnement ne suffit plus à financer le déséquilibre structurel de la section d'investissement du budget général (dépenses systématiquement supérieures aux recettes, cf. Tableau 1). Si l'on fait abstraction de l'utilisation des excédents ou des réserves des années précédentes, le résultat global de la collectivité (fonctionnement et investissement) au titre de l'année est continûment négatif depuis 2007 (cf. ligne en gras du Tableau 1).

Le report à nouveau (RAN), c'est-à-dire les excédents dégagés dans les deux sections les années précédentes, peut être utilisé de la manière suivante :

- ◆ le « résultat de fonctionnement cumulé » est utilisable pour abonder la section de fonctionnement ;
- ◆ les « excédents de fonctionnement capitalisés » – compte 106-8 peuvent être utilisés au profit de la section d'investissement.

Le territoire a prélevé des fonds sur ces deux types d'excédents :

- ◆ le résultat cumulé d'investissement et de fonctionnement au 31 décembre de l'année a diminué de 37 % entre 2007 et 2009 (avant le compte administratif 2009) ;
- ◆ 27,8 Mds de F CFP, soit 233 M€ ont été prélevés sur les excédents de fonctionnement capitalisés pour financer le déficit de la section d'investissement depuis 2008, soit 11,6 % du montant inscrit sur ce poste en compte de gestion 2008.

Cette situation pose des difficultés car le résultat cumulé d'investissement, tout comme les excédents de fonctionnement capitalisés sont des grandeurs comptables qui comprennent les sommes sur lesquelles le Pays a des droits, mais non des sommes réellement disponibles en trésorerie. Ainsi le Pays va y intégrer des ressources (ex : créances fiscales existant depuis plusieurs années et restant non réglées) qui ne seront peut-être jamais recouvrées.

Annexe I

Tableau 1 : Évolution du résultat cumulé et des excédents de fonctionnement capitalisés du budget général 2005 -2009 en MF CFP

	2005	2006	2007	2008	2009
FONCTIONNEMENT					
Résultat cumulé au 1er janvier N	9 227	16 181	17 624	29 608	17 191
Résultat de l'exercice	6 954	1 443	11 984	6 366	7 146
Prélèvement sur le compte 106-8 Excédents de fonctionnement capitalisés				-18 783	-9 072
Résultat fonctionnement cumulé au 31 décembre N	16 181	17 624	29 608	17 191	15 265
INVESTISSEMENT					
Résultat cumulé au 1er janvier N	1 298	-5 779	1 927	-11 436	-3 999
Résultat de l'exercice	-7 077	7 706	-13 363	-11 346	-8 874
Utilisation du montant prélevé sur le compte 106-8 Excédents de fonctionnement capitalisés				18 783	9 072
Résultat investissement cumulé au 31 décembre N	-5 779	1 927	-11 436	-3 999	-3 801
Résultat cumulé Fonctionnement et investissement au 1er janvier N	10 525	10 402	19 551	18 173	13 192
Résultat fonctionnement et investissement de l'exercice	-123	9 149	-1 379	-4 980	-1 728
Résultat cumulé fonctionnement et investissement au 31 décembre N	10 402	19 551	18 173	13 192	11 464
Résultat cumulé fonctionnement et investissement au 31 décembre N en M€	87	164	152	111	96

Source : Comptes administratifs 2005 à 2009.

2.1.1. Les recettes de fonctionnement de la collectivité sont en baisse et reposent de plus en plus sur des produits non pérennes

L'analyse de la composition des dépenses et des recettes réelles de la collectivité est préoccupante, car elle montre une baisse de la part des recettes et dépenses courantes dans le budget de la collectivité et une augmentation très forte des produits exceptionnels et financiers :

- ♦ l'excédent brut courant, qui désigne l'écart entre les produits et les charges de fonctionnement courants récurrents, a baissé de 46 % entre 2005 et 2009 et de 80 % entre 2005 et le budget primitif 2010 ;

Annexe I

- ♦ les produits financiers ont été multipliés par 2 entre 2005 et 2009, mais les recettes exceptionnelles ponctuelles (redevances liées au statut d'opérateur en télécommunications, réintégration du stock de créances des deux receveurs principaux qui n'étaient pas intégrées au territoire...) ont été multipliées par 38 entre 2005 et 2009, et par 135 entre 2005 et le budget primitif 2010.

**Tableau 2 : Répartition entre recettes et dépenses courantes, exceptionnelles et financières
2005-2010 (MF CFP) –opérations et dépenses réelles, hors opérations d'ordre**

	CA 2005	CA 2006	CA 2007	CA 2008	CA 2009	BP 2010	Evolution 2005/2009	Evolution 2005/2010
Recettes réelles courantes MF CFP	116 331	117 164	115 318	114 040	108 833	102 304	-6 %	-12 %
Dépenses réelles courantes MF CFP	92 614	94 747	95 842	95 969	95 982	97 513	4 %	5 %
Excédent brut courant MF CFP	23 717	22 417	19 475	18 071	12 850	4 791	-46 %	-80 %
Excédent brut courant en M€	199	188	163	151	108	40	-46 %	-80 %
Recettes exceptionnelles MF CFP	64	99	1 270	1 961	2 509	8 633	3808 %	13350 %
Charges exceptionnelles MF CFP	836	1 595	7 537	11 660	6 571	4 771	686 %	470 %
Résultat exceptionnel MF CFP	-772	-1 495	-6 268	-9 699	-4 062	3 862	426 %	600 %
Résultat exceptionnel en M€	-6	-13	-53	-81	-34	32	426 %	600 %
Recettes financières MF CFP	155	154	1 279	490	475	3 956	207 %	2460 %
Frais financiers MF CFP	1 796	1 888	2 502	2 505	2 117	3 101	18 %	73 %
Résultat financier MF CFP	-1 642	-1 734	-1 224	-2 015	-1 642	856	0 %	-152 %
Résultat financier en M€	-14	-15	-10	-17	-14	7	0 %	-152 %

Source : Comptes administratifs 2005 à 2009, budget primitif 2010 : dans cette version, le collectif budgétaire 1 sur Oli n'a pas été pris en compte car il aurait déformé la structure des recettes et dépenses exceptionnelles.

En effet, les recettes totales de la Polynésie française se sont élevées en compte administratif 2009 (CA 2009) à 111,8 Mds de francs CFP (937 M€), soit une baisse de 4 % depuis 2005. Elles reposent à 84 % sur la fiscalité et à 8 % sur les transferts de l'État en CA 2009.

62 % des recettes du territoire en 2009 proviennent de recettes fiscales indirectes, principalement composées de la taxe sur la valeur ajoutée, des taxes à l'importation et à l'exportation, complétées par la taxe d'apprentissage, la taxe sur la publicité et la taxe sur les conventions d'assurance.

La sensibilité de ces ressources à la conjoncture économique explique leur diminution de 10 % entre 2005 et 2009. Cette baisse n'est pas entièrement compensée par la hausse de 12 % des recettes fiscales directes sur la période.

Annexe I

Tableau 3 : Examen des recettes de la collectivité (2005-2010) en MF CFP

en MF CFP	CA 2005	CA 2006	CA 2007	CA 2008	CA2009	BP 2010	% structures des recettes réelles de fonctionnement CA 2009
Recettes fiscales directes	21 608	23 045	24 865	26 948	24 642	24 281	22 %
Recettes fiscales indirectes	77 391	78 869	78 990	77 849	69 011	65 271	62 %
Subventions et participations reçues	13 188	12 184	9 101	6 239	8 413	8 827	8 %
Recettes exceptionnelles	64	99	1 270	1 961	2 509	8 657	2 %
Recettes financières	155	154	1 279	490	475	3 956	0 %
Autres recettes	4 143	3 067	2 362	3 005	6 767	4 115	6 %
Recettes réelles de fonctionnement en MF CFP	116 549	117 417	117 866	116 492	111 816	115 108	100 %
Recettes réelles de fonctionnement en M€	977	984	988	976	937	965	

Source : Comptes administratifs 2005 à 2009, budget primitif 2010 modifiés par les collectifs 1 à 4.

À une moindre échelle, les subventions de l'État, qui représentent 8 % des recettes de fonctionnement du territoire, ont également diminué de 36 % entre 2005 et 2009. L'essentiel des subventions de l'État portent pour 67 % sur la dotation globale de développement économique (DGDE) et à 25 % sur la subvention versée par le ministère de l'Éducation.

Tableau 4 : Détails des subventions versées par l'État 2007-2010 (en F CFP)

	2007	2008	2009	BP 2010 + coll 4	
7411 -DGDE	4 008 803 381	2 646 835 969	5 640 185 270	5 630 414 488	67 %
747 Participations diverses : établissements publics, CPS, autres	289 686 270	6 627 139	1 645 976	15 668 508	0 %
74711 Participations de l'Etat Education	2 128 912 954	2 140 418 373	2 132 728 164	2 178 066 697	25 %
74712 - Participation de l'Etat -santé	42 303 103	4 415 274	0		0 %
74714 - Participations de l'Etat solidarité	2 225 546 539	358 416 468	434 133 174	542 666 468	5 %
74715 Participations de l'Etat -jeunesse et sports	142 997 614	146 477 685	149 086 992	155 042 959	2 %
74716 Contrats de projets	0	0	19 214 294	125 808 446	0 %

Annexe I

	2007	2008	2009	BP 2010 + coll 4	
74718 Autres participations de l'Etat	256 133 714	275 532 458	22 225 895	215 212 530	0 %
7477 Participations des fonds européens et internationaux	6 392 115	139 548 683	13 713 915	94 574 873	0 %
Total-Remboursements, subventions et participations en F CFP	9 100 775 690	5 718 272 049	8 412 933 680	8 957 454 969	100 %
Total-Remboursements, subventions et participations en €	76 264 527	47 919 137	70 500 409	75 063 499	100 %

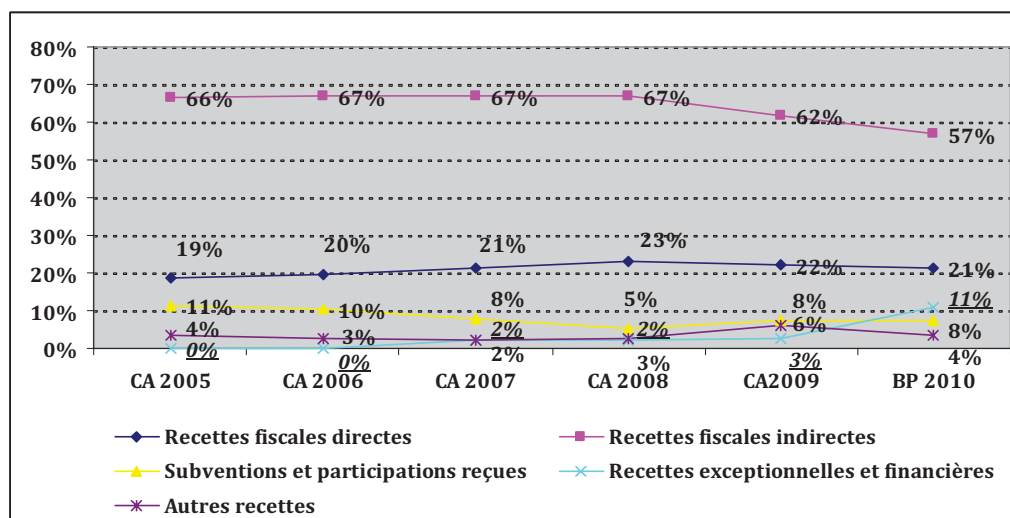
Source : Comptes administratifs 2007 à 2009, Budget primitif 2010 modifié par les collectifs 1 à 4.

L'examen de l'évolution de la structure des recettes réelles de fonctionnement de la Polynésie française montre la progression des recettes exceptionnelles ou financières dans le financement de la collectivité, puisqu'elles atteignent 11 % des recettes prévues en 2010, soit plus que les dotations de l'État (8 %).

Parmi les recettes exceptionnelles de 8,66 Mds F CFP – 72,6 M€- prévues en 2010 figurent 7,732 Mds F CFP -64,8 M€ de créances à recouvrer. Jusqu'en 2009, les comptes des deux receveurs particuliers du territoire (receveur de la TVA et receveur des domaines, de l'enregistrement et de la conservation des hypothèques) n'étaient pas intégrés dans les comptes du Pays. Ils ont été rattachés à la comptabilité du payeur de Polynésie française, ce qui conduit, entre autres, à intégrer les restes à réaliser figurant dans les comptes de ces deux receveurs dans le bilan de la Polynésie française et donne lieu à une recette exceptionnelle de 7,732 Mds F CFP – 64,8 M€. Toutefois, une part non négligeable de ces créances devra être admise en non-valeur.

Figure aussi parmi les ressources ponctuelles le paiement de la licence liée au statut d'opérateur de télécommunications de l'Office des Postes et télécommunications, pour environ 1Md F CFP (8,36 M€)

Graphique 1 : Évolution de la structure des recettes de la Polynésie française de 2005 à 2010



Source : Comptes administratifs de 2005 à 2009, budget primitif 2010.

Annexe I

Cette évolution ne se fait cependant pas à périmètre constant. En effet, la Polynésie française a transféré les taxes sur les alcools, les tabacs et le sucre à la caisse de prévoyance sociale (CPS) du territoire en 2009 pour un montant de 2,08 Mds F CFP – 16,82 M€ en 2009 (cf. annexe II sur les recettes).

2.1.2. En augmentation, les charges de fonctionnement sont en revanche très rigides

En revanche, les dépenses réelles de fonctionnement représentent 104,7 Mds F CFP (872,5 M€) dans le budget exécuté 2009 et 105,4 Mds F CFP (876 M€) dans le budget 2010, soit une progression de 11 % depuis 2005.

Les dépenses réelles de fonctionnement ont légèrement diminué entre le budget exécuté 2008 et le budget exécuté 2009, principalement en raison d'une baisse de 18 % du versement au FIP et d'un effort de réduction de 44 % des charges exceptionnelles.

Tableau 5 : Évolution des dépenses de fonctionnement réelles entre 2005 et 2009 en MF CFP

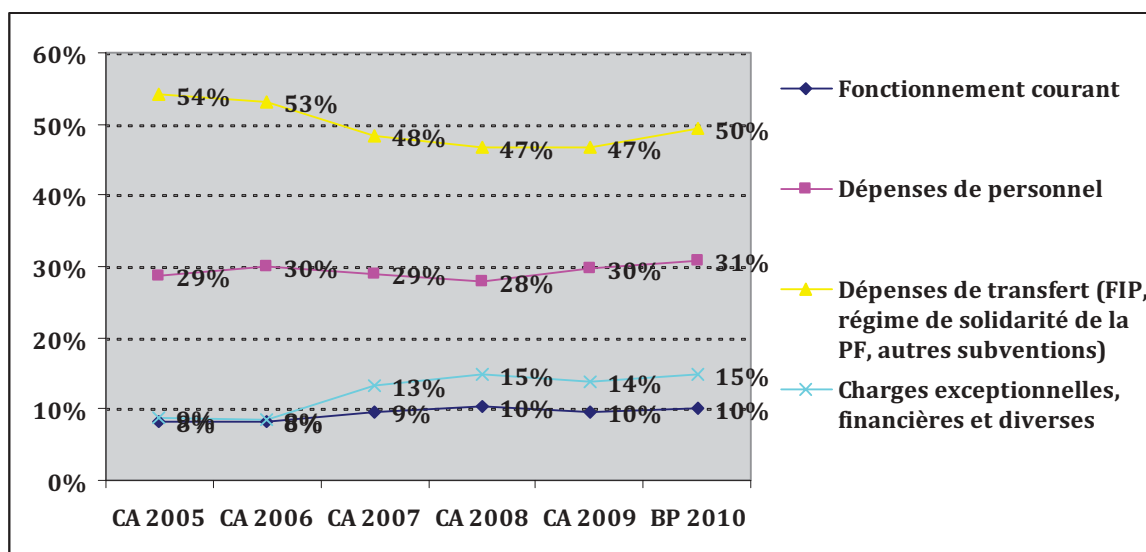
	CA 2005	CA 2006	CA 2007	CA 2008	CA 2009	BP 2010 (y compris collectif 4)
Fonctionnement courant (comptes 60, 61,62 et 63)	7 725	7 979	10 001	11 482	10 079	11 129
Dépenses de personnel (compte 64)	27 380	29 541	30 501	30 597	31 183	32 499
Subventions et allocations (compte 65)	51 492	52 132	51 204	51 554	48 852	52 178
<i>Dont versement au FIP</i>	<i>13 356</i>	<i>15 218</i>	<i>16 300</i>	<i>17 132</i>	<i>14 542</i>	<i>14 808</i>
<i>Dont versements aux régimes de protection sociale</i>	<i>12 906</i>	<i>10 150</i>	<i>14 201</i>	<i>13 670</i>	<i>13 586</i>	<i>10 267</i>
Charges exceptionnelles	6 614	6 451	8 150	9 542	6 571	7 682
<i>Dont subventions exceptionnelles</i>	<i>nc</i>	<i>nc</i>	<i>4 012</i>	<i>4 002</i>	<i>4 402</i>	<i>4 983</i>
Charges financières	1 796	1 888	2 502	2 505	2 117	2 986
Dotation aux amortissements	239	239	239	239	239	239
Autres dépenses	0	0	3 284	4 207	5 630	4 979
Dépenses réelles de fonctionnement en MF CFP	95 247	98 230	105 882	110 126	104 670	111 691
Dépenses en M€	798	823	887	923	877	936

Source : Comptes administratifs 2005 à 2009, BP 2010 et collectifs 1 à 4.

Annexe I

En 2009, les dépenses de personnel comptent pour un tiers du budget de la collectivité et les dépenses de transfert (FIP, régimes sociaux, établissements publics administratifs, sociétés d'économie mixte, établissements publics industriels et commerciaux) atteignent 47 % (cf. graphique *infra*). En réalité, le niveau des transferts au FIP, aux régimes sociaux et aux établissements et aux SEM est plus élevé car 92 % des charges exceptionnelles est composé de subventions exceptionnelles à des établissements publics ou à des SEM (TNTV, Office polynésien de l'habitat, institut de la communication audiovisuelle...) pour financer leur fonctionnement courant, pour un montant d'environ 4 Mds F CFP par an depuis 2007 (année du changement de la nomenclature budgétaire et comptable). Le vrai taux de transfert entre 2007 et 2009 avoisine donc celui de 50 % constaté dans la période antérieure sous l'ancienne nomenclature comptable.

Graphique 2 : Évolution de la structure des dépenses entre 2005 et 2010



Source : Comptes administratifs de 2005 à 2009, budget primitif 2010+ collectifs 1 à 4.

Les versements au fonds intercommunal de péréquation (FIP) et aux régimes sociaux représentent respectivement 14 % et 13 % du total de la dépense. Les régimes sociaux bénéficient par ailleurs de recettes fiscales affectées, à hauteur, en 2010, de 8,7 Mds F CFP (72,6 M€) pour la CST et de 8,5 Mds F CFP (70,7 M€) pour l'ensemble des autres taxes affectées.

Tableau 6 : Détails des recettes affectées et des subventions versées aux régimes sociaux (2006-2010) – en MF CFP

	2006	2007	2008	2009	2010 (BP+ collectifs)	2010 /2006
CST	7 403	8 117	8 839	8 453	8 667	17 %
Ensemble droits consommation	1 780	2 558	2 664	4 462	8 482	376 %
dont taxe de solidarité	486	512	490	476	492	
dont TSAT	1 294	2 046	2 174	1 947	1 903	
dont DCIMP	/	/	/	579	1 383	
dont droits Cons. Tabacs	/	/	/	1 102	3 028	
dont produits du cru	/	/	/	/	525	
dont TPBA	/	/	/	358	1 151	
Total subventions	13 313	14 201	13 670	13 591	10 267	-23 %

Annexe I

	2006	2007	2008	2009	2010 (BP+ collectifs)	2010 /2006
dont à régime des non salariés	1 229	1 666	1 466	1 466	1 040	
dont à régime de solidarité de la Polynésie française	8 921	10 935	10 502	10 570	(*) 7 327	
Dont à régime général des salariés	3 163	1 600	1 702	1 555	1 900	
Total en MF CFP	22 496	24 876	25 173	26 506	26 955	+ 20 %
Total en M€	189	208	211	222	226	

Source : Mission, à partir des comptes administratifs du territoire, du budget primitif 2010 et des collectifs 1 à 4. Les montants peuvent être légèrement divergents des montants indiqués par la CPS pour des raisons de rattachement à l'exercice comptable légèrement différents.

La délibération n°95-205 AT ne précise pas la notion de dépense obligatoire. L'article 144 de la loi organique statutaire en donne la définition suivante : « *ne sont obligatoires pour la Polynésie française que les dépenses nécessaires à l'acquittement des dettes exigibles et des dépenses pour lesquelles la présente loi organique l'a expressément décidé* ».

Appréciées *a minima*, les dépenses obligatoires comprennent :

- ◆ les dépenses de personnel ;
- ◆ les charges financières ;
- ◆ le remboursement des emprunts obligataires ;
- ◆ les dotations aux institutions ou les obligations résultant de la loi organique (dotation au fonds intercommunal de péréquation).

S'y ajoutent les dépenses liées aux marchés et aux contrats passés pour assurer le fonctionnement courant des ministères, que la collectivité n'a pas recensées, ou les dépenses résultant d'engagements contractuels ou politiques. Ainsi entendues, le recensement effectué par la direction du budget du territoire montre que les dépenses obligatoires ou contraintes atteignent 98 % de la dépense exécutée en compte administratif 2009 et 78 % dans le budget primitif 2010 avec le collectif 2.

Tableau 7 : Poids des dépenses obligatoires ou contraintes dans les dépenses de fonctionnement (2009 et BP 2010 avant collectif 2) en MF CFP

Intitulé	Source juridique	CA 2009	BP 2010
1 - Dépenses obligatoires du fait de la loi organique			
Rembt en capital de la dette	Art 144-1 de la loi organique	7 495	7 750
Intérêts de la dette	Art 144-1 de la loi organique	2 117	3 100
Versement à l'Assemblée de PF	Art 129 de la loi organique	2 534	2 534
Versement au CESC	Art 152 de la loi organique	126	107
Versement au FIP	Art 52 de la loi organique	14 542	14 383
2 - Dépenses obligatoires du fait d'autres lois, règlements etc.			
Dotations aux amortissements	Instructions comptables	-	-
Dotations aux provisions	Instructions comptables	-	-
Admissions en non valeur	Instructions comptables	56	4 536
Versement au régime des non salariés	Délibération n° 94-6 AT du 3 février 1994 définissant le cadre de la couverture sociale généralisée applicable aux résidents du territoire de la Polynésie française	1 466	1 240

Annexe I

Intitulé	Source juridique	CA 2009	BP 2010
Aide à la revalorisation du SMIG (DARSE)	Loi du pays n° 2006-17 du 26 juin 2006 instituant un dispositif d'aide à la revalorisation du salaire minimum interprofessionnel garanti et de l'emploi (DARSE) - Arrêté n° 238 CM du 25 février 2010 portant mesures d'application du dispositif d'aide à la revalorisation du salaire minimum interprofessionnel garanti et de l'emploi (DARSE)	818	900
Défiscalisation	Code des impôts	8 469	5 000
Dégrèvements sur exonérations des années antérieures, remboursement crédits de TVA	Code des impôts	5 629	4 979
3 - Dépenses obligatoires du fait d'engagements contractuels			
Traitements, salaires	Statuts FPT, ANFA etc.	32 572	32 586
Actions pour l'emploi (DGDE)	Convention DGDE + avenants 2, 3 et 5	4 181	4 640
Promotion de la PF et de ses produits (DGDE)	Convention DGDE + avenants 3 et 5		1 000
Versement au régime des salariés	Accords "Te Autaeaera'a" sur la protection sociale	1 550	1 900
Continuité territoriale	Convention n° 113-09 du 9 avril 2009 relative à la participation de l'Etat pour la mise en œuvre de la dotation de continuité territoriale attribuée à la Polynésie française en 2009 (Extraits)	421	543
Marchés, conventions	Tous marchés, conventions passés par la PF	NC	NC
4 - Autres dépenses obligatoires dont les estimations ou fréquences de réalisation sont incertaines			
Provisions pour emprunt obligataire	Pas d'obligation légale mais règle que s'est imposée la collectivité	239	239
Versement au régime de solidarité de PF	Délib n° 94-6 AT du 3 février 1994 définissant le cadre de la couverture sociale généralisée applicable aux résidents du territoire de la Polynésie française	10 570	5327 (*)
Transport scolaire et fonctionnement des établissements publics d'enseignement du second degré	Convention HC 56-07 du 4 avril 2007 relative à l'éducation	1 263	1 227
Bourses scolaires	Arrêté n° 366 CM du 13 avril 2006 modifié portant réglementation des allocations de la Polynésie française pour études supérieures - Arrêté n° 450 CM du 11 mai 2006 modifié fixant les montants des allocations de la Polynésie française pour études supérieures et déterminant les valeurs de quotient familial journalier pour l'obtention d'une bourse non majorée, d'une aide scolaire forfaitaire ou d'un prêt d'études bonifié	1 124	1134
Versement à la caisse de soutien du prix du coprah	Le principe de soutenir le prix du coprah date de très longtemps (premier texte publié en 1947). Les paramètres de calcul sont fixés par le CA de l'établissement et approuvés en CM chaque année	1 597	1 600

Annexe I

Intitulé	Source juridique	CA 2009	BP 2010
	Total des dépenses obligatoires ou contraintes	96 769	89 398
	Total des dépenses réelles	104 670	114 321
	% des dépenses réelles	92 %	78 %

Source : Direction du budget. () Baisse compensée par l'affectation de taxes sur les alcools, tabacs et produits sucrés pour un rendement estimé à 6 MMF.*

Le poids des dépenses sous contraintes dans le total des dépenses réelles de la collectivité montre que cette dernière doit revoir en profondeur son mode d'intervention publique et la structure de ses dépenses pour se donner de nouvelles marges de manœuvre budgétaires.

2.2. Même si l'équilibre réel reste vérifié, malgré l'utilisation de recettes ponctuelles, la collectivité ne dégage plus une épargne de fonctionnement suffisante pour rembourser la totalité de sa dette depuis 2008

Trois soldes de gestion en matière d'épargne mettent en évidence une dégradation très nette de la situation de la collectivité depuis 2005 :

- ♦ l'épargne de gestion (excédent des recettes de fonctionnement hors travaux en régie sur les dépenses réelles de fonctionnement, hors intérêt de la dette) : ce ratio, qui mesure la capacité de la collectivité à dégager une épargne hors frais financiers, a baissé de 60 % entre 2005 et 2009 ;
- ♦ l'épargne brute (excédent des recettes réelles de fonctionnement hors travaux en régie sur les dépenses réelles de fonctionnement) ou autofinancement brut, qui reflète la capacité de la collectivité à honorer les intérêts de sa dette : l'indicateur a diminué de 66 %, alors que les frais financiers progressaient dans le même temps de 18 % ;
- ♦ l'épargne nette (épargne brute moins remboursements du capital de la dette), qui mesure enfin la capacité de la collectivité à rembourser le capital de sa dette à partir des excédents dégagés sur le budget de fonctionnement. L'épargne nette est devenue négative en 2008 et en 2009, à hauteur respectivement -904 et -350 MF CFP (-7,6 et -2,9 M€), à l'issue d'une baisse de 100 % entre 2005 et 2009. L'épargne nette serait toujours négative en 2010 compte tenu des différents collectifs budgétaires, à hauteur de -5 Mds F CFP (42 M€) si l'on considère les prévisions portées par les différents collectifs et de -6,3 Mds F CFP (-53 M€) si l'on se réfère aux prévisions de recettes résultant des niveaux d'encaissement constatés en mai 2010.

Tableau 8 : Soldes d'épargne de 2005 à 2010 (prévision) du budget général (MF CFP)

	CA 2005	CA 2006	CA 2007	CA 2008	CA 2009	Prévisions 2010 (1)	Prévisions 2010 (2)	Evolution 2005/2009
Epargne de gestion en MF CFP	23 097	21 073	14 489	8 870	9 262	5 442	4 184	-59,90 %
Epargne de gestion en M€	194	177	121	74	78	46	35	-59,90 %
Intérêts de la dette en MF CFP	1 796	1 888	2 505	2 505	2 117	2 986	2 986	17,87 %
Intérêts de la dette en M€	15	16	21	21	18	25	25	17,87 %
Epargne brute en MF CFP	21 301	19 185	11 984	6 365	7 145	2 457	1 199	-66,46 %
Epargne brute en M€	179	161	100	53	60	21	10	-66,46 %

Annexe I

	CA 2005	CA 2006	CA 2007	CA 2008	CA 2009	Prévisions 2010 (1)	Prévisions 2010 (2)	Evolution 2005/2009
(-) Amortissement du capital de la dette	7 911	7 755	6 811	7 269	7 495	7 500	7 500	-5,26 %
Amortissement du capital de la dette en M€	66	65	57	61	63	63	63	-5,26 %
Epargne nette en M F CFP	13 390	11 430	5 173	-904	-350	-5 043	-6 301	-102,61 %
Epargne nette en M€	112	96	43	-8	-3	-42	-53	

Source : Comptes administratifs 2005 à 2009, transmis par la direction du budget de Polynésie française. Les prévisions 2010 résultent du budget primitif et des collectifs budgétaires 1 à 4. La prévision 2010 (2) a été effectuée en ramenant sur 12 mois glissants le niveau de recettes effectivement encaissées par la Polynésie française.

L'intégration à ces soldes d'épargne des soldes des cinq comptes spéciaux entre le compte administratif 2007 et le budget primitif 2010 ne modifie pas cette tendance puisque ces soldes ont été constants pour tous les comptes spéciaux : l'épargne nette continue d'être négative depuis 2008, ce qui signifie que :

- ◆ la collectivité ne parvient pas à rembourser sa dette sur ses seules ressources de fonctionnement ;
- ◆ la collectivité ne parvient plus à dégager des ressources dans son budget de fonctionnement pour financer les investissements.

Tableau 9 : Soldes d'épargne du budget général et des comptes spéciaux (MF CFP)

Données	Budget	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Total
Épargne de gestion	Budget général	23 099	21 076	14 487	8 871	9 263	5 558	82 354
	Compte d'aide aux victimes des calamités	2 207	1 415	1 416	1 517	285	2 957	9 797
	fonds de péréquation des prix des hydrocarbures	424	485	14	-88	-90	0	745
	Fonds de régulation des prix des hydrocarbures	1 104	312	21	416	-145	0	1 707
	Fonds de stabilisation des produits de première nécessité	423	273	25	-275	32	0	478
	Fonds pour insertion professionnelle des travailleurs handicapés	0	0	0	-67	40	0	-28
Épargne brute	Budget général	21 303	19 188	11 984	6 366	7 146	2 458	68 445
	Compte d'aide aux victimes des calamités	1 878	1 104	1 070	1 245	104	2 787	8 187
	fonds de péréquation des prix des hydrocarbures	424	485	14	-88	-90	0	745
	Fonds de régulation des prix des hydrocarbures	1 104	312	21	416	-145	0	1 707
	Fonds de stabilisation des produits de première nécessité	423	273	25	-275	32	0	478

Annexe I

Données	Budget	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Total
	Fonds pour insertion professionnelle des travailleurs handicapés	0	0	0	-67	40	0	-28
Épargne nette	Budget général	13 396	11 434	5 173	-903	-350	-5 042	23 708
	Compte d'aide aux victimes des calamités	984	-184	143	416	-762	1 879	2 476
	fonds de péréquation des prix des hydrocarbures	424	485	14	-88	-90	0	745
	Fonds de régulation des prix des hydrocarbures	1 104	312	21	416	-145	0	1 707
	Fonds de stabilisation des produits de première nécessité	423	273	25	-275	32	0	478
	Fonds pour insertion professionnelle des travailleurs handicapés	0	0	0	-67	40	0	-28
Total Epargne de gestion		27 258	23 561	15 962	10 373	9 385	8 515	95 054
Total Epargne brute		25 133	21 361	13 113	7 596	7 087	5 245	79 535
Total Epargne nette		16 332	12 319	5 376	-502	-1 275	-3 163	29 087

Source : Comptes administratifs 2005 à 2009, transmis par la direction du budget de Polynésie française. Les prévisions 2010 résultent du budget primitif modifié par les collectifs 1 à 4 et le projet de collectif 5.

L'équilibre réel posé par l'article 144 de la loi organique statutaire reste encore respecté car les ressources de la section d'investissement hors emprunts (essentiellement composées de subventions) parviennent encore à couvrir le remboursement du principal de la dette. Toutefois le remboursement de celle-ci devient de plus en plus difficile : la somme disponible à l'issue du règlement de la dette a diminué de 79 % entre le compte administratif 2005 et les prévisions tirées du budget modifié 2010 à l'issue des différents collectifs.

Tableau 10 : Financement du paiement des échéances de dette de la collectivité (MF CFP)

En millions de F.CFP	CA 2005	CA 2006	CA 2007	CA 2008	CA 2009	Prévisions 2010 à l'issue des collectifs	Prévisions 2010 compte tenu des recettes réellement encaissées en mai
Epargne brute en MF CFP	21 301	19 185	11 984	6 365	7 145	2 457	1 199
(+) Produits de cession d'éléments d'actifs	0	0	0	0	0	0	
(+) Recettes d'équipement (hors emprunts)	11 278	13 511	14 094	14 762	12 429	11 004	11 004
(+) Dotation aux amortissements et provisions	0	0	0	0	0	1 939	1 939
(-) Annuité de la dette	9 707	9 643	9 316	9 774	9 612	10 486	10 486
Solde	22 872	23 053	16 762	11 353	9 962	4 914	3 656

Source : Comptes administratifs 2005 à 2009, transmis par la direction du budget de Polynésie française. Les prévisions 2010 résultent du budget primitif modifié par les collectifs 1 à 4 et le projet de collectif 5.

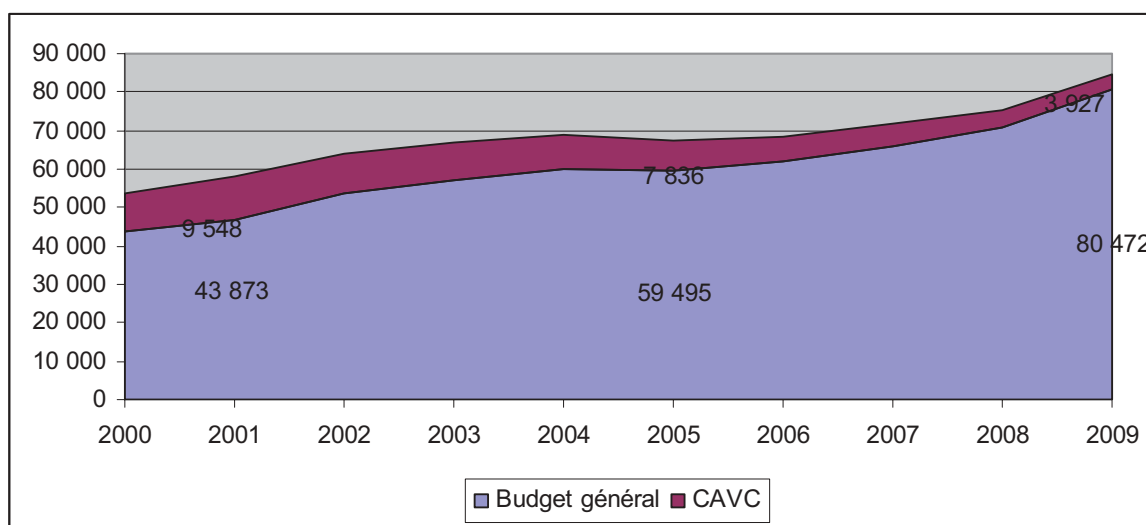
2.3. Le niveau d'endettement a doublé en dix ans

Le niveau d'endettement total de la Polynésie est resté maîtrisé mais a très fortement augmenté en dix ans.

2.3.1. Une dette en forte croissance

Le niveau d'endettement total a presque doublé en dix ans, passant de 53,4 Mds F CFP - 447,5 M€ à 84,4 Mds F CFP - 707 M€ en compte administratif 2009, avec une prévision de 95,4 Mds F CFP - 799,5 M€ pour le budget 2010. 95 % de la dette est liée par le budget général et 5 % au compte spécial d'aide aux victimes de calamités (CAVC).

Tableau 11 : Évolution de l'endettement 2000-2009 (MF CFP)



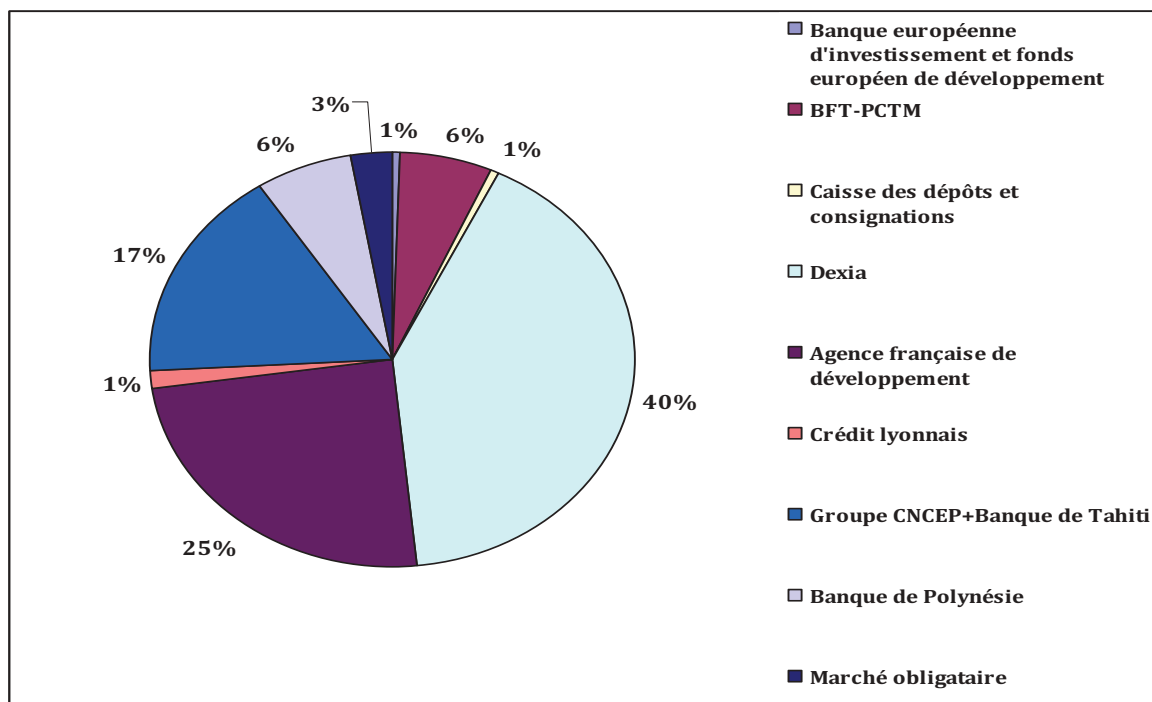
Source : Direction des finances et de la comptabilité. CAVC= Compte d'aide aux victimes de calamités.

Actuellement, la dette sur la Polynésie française est principalement détenue par trois bailleurs : 40 % par Dexia, 25 % par l'AFD et 17 % par la caisse nationale des caisses d'épargne et la Banque de Tahiti. Le reste de la dette est détenue par d'autres bailleurs. La Polynésie a par ailleurs lancé un emprunt obligataire en 2001, qui compte pour 3 % de sa dette et qui sera complètement remboursé à la fin de l'année 2010.

Le territoire s'apprêterait par ailleurs à lancer un nouvel emprunt obligataire courant 2010 pour couvrir les besoins de financement non satisfaits par les emprunts obtenus auprès des banques.

Annexe I

Graphique 3 : Répartition de l'encours total de la dette (budget général et CAVC) entre les bailleurs



Source : Direction des finances et de la comptabilité.

Libellé à taux fixes à 65 % et à taux indexés à 35 %, la dette est composée à 87 % de taux inférieurs à 4 %, la durée résiduelle étant en moyenne de 9 ans et 8 mois.

Tableau 12 : Taux et durée résiduelle de la dette au 31 décembre 2009 (F CFP)

Tranches de taux d'intérêt	Encours de la dette	Durée moyenne résiduelle de la catégorie de dette considérée au 31/12/09	Encours de la dette/encours total
Supérieur à 10 %	0	0	0 %
Entre 8 et 10 %	7 643	1 ans 0 mois	0 %
Entre 6 et 8 %	165 287	2 ans 10 mois	0 %
Entre 4 et 6 %	10 290 500	6 ans 1 mois	12 %
Entre 3 et 4 %	33 228 431	11 ans et 10 mois	39 %
Taux inférieurs à 3 %	40 706 909	8 ans 7 mois	48 %
Total	84 398 770	9 ans et 8 mois	100 %

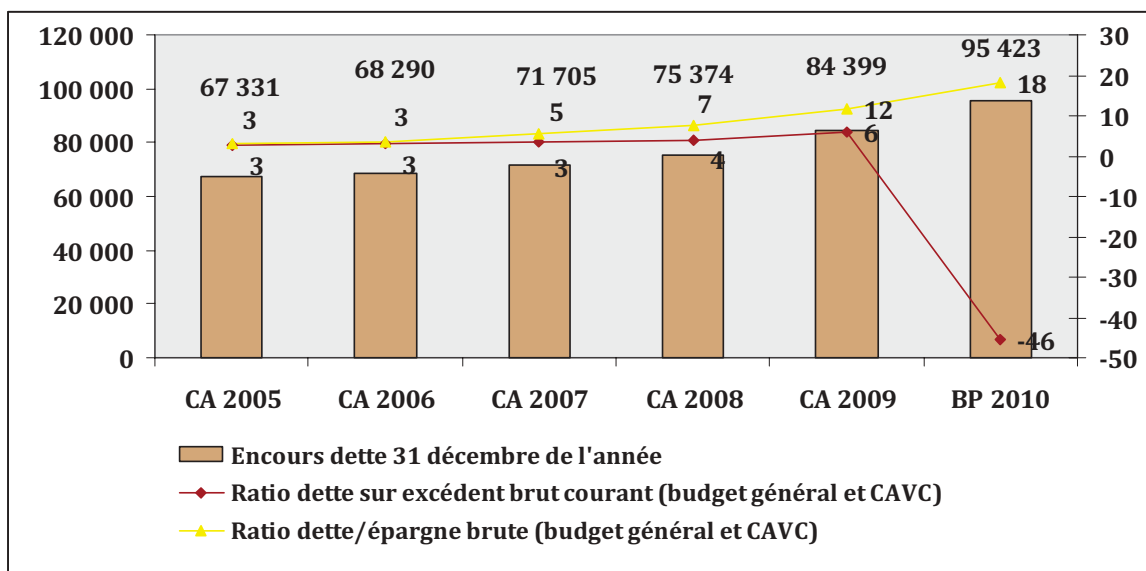
Source : Rapport d'informations financières 2010. Le tableau inclut également les taux variables.

À ce stade, l'ensemble de la dette actuellement contractée devrait être remboursé et amorti d'ici à 2033. Ceci ne préjuge évidemment pas des nouveaux emprunts qui pourront être souscrits courant 2010 et les années suivantes.

2.3.2. Mais qui pèse de plus en plus sur la collectivité

Le ratio dette/épargne brute, qui mesure le nombre d'années d'épargne brute (épargne de fonctionnement disponible moins les intérêts de la dette) nécessaires pour rembourser la dette, s'est très fortement dégradé passant de sept années d'épargne brute à 12 entre 2008 et 2009.

Graphique 4 : Évolution de la dette totale (budget général + CAVC) de la Polynésie française et du ratio dette/ épargne brute (budget général et CAVC) en MF CFP



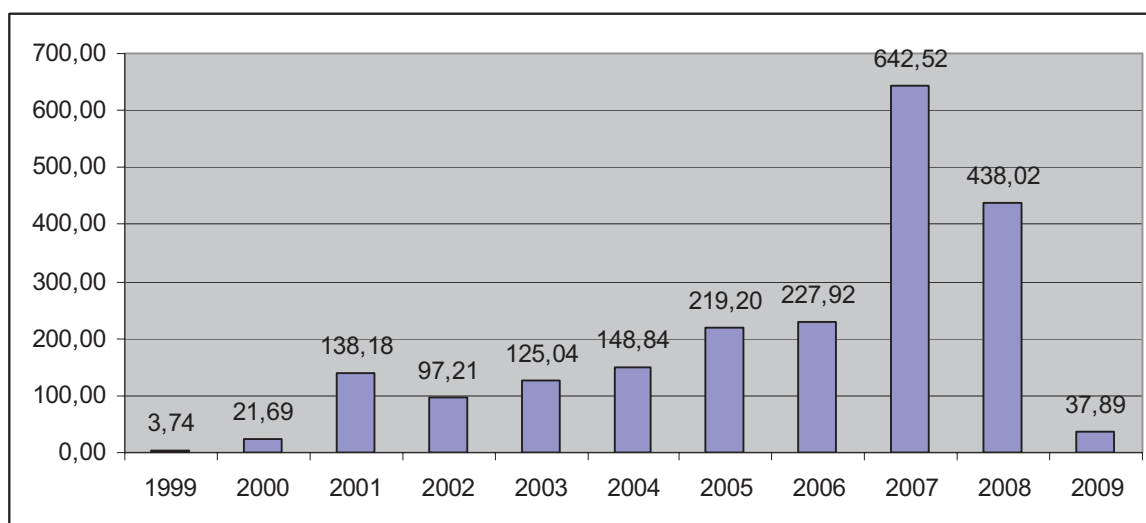
Source : Comptes administratifs 2005 à 2010, budget primitif 2010, modifié à l'issue du collectif 4.

Toutefois, si l'on rapporte la dette à la seule épargne résultant des dépenses et des recettes stables hors éléments financiers et éléments exceptionnels (excédent brut courant), la situation apparaît très dégradée pour l'année 2010, puisque le ratio devient négatif.

2.3.3. La collectivité a souscrit des produits revolving dont l'intérêt se réduit aujourd'hui

25 % de la dette totale du Pays porte sur des produits mixtes de type *revolving*. Contrairement à un emprunt classique, le contrat laisse à la disposition de la collectivité le capital qu'elle a déjà remboursé. Le remboursement des sommes, libellées en taux variables à 93 %, permet de ne pas payer d'intérêts sur la somme qui a été remboursée, tout en la laissant à disposition en cas de besoin. Si la collectivité dispose de ressources de trésorerie suffisantes (épargne, versement d'une subvention annuelle en une fois...), ce type de produits peut lui permettre de diminuer ses frais financiers.

Graphique 5 : Économies réalisées sur les produits mixtes 1999-2009 (MF CFP)



Source : Direction des finances et de la comptabilité.

Ce type de produits présente en revanche beaucoup moins d'intérêt si la collectivité n'a pas assez de trésorerie pour rembourser ses crédits *revolving* et cesser de payer les intérêts qui y sont liés. La mobilisation plus fréquente des lignes de trésorerie en 2009 a ainsi nettement diminué les économies pouvant en être tirées.

2.3.4. Les produits structurés souscrits par la collectivité présentent un risque

Au 1^{er} juillet 2010, la collectivité avait souscrit 40,5 Mds de F CFP (338 M€) de produits structurés, soit 43 % de la dette totale (budget général et CAVC) à la même date. Ces produits comportent traditionnellement deux phases :

- ◆ une phase à taux fixe, en général bas ;
- ◆ une seconde phase où le taux devient variable, selon une formule souvent adossée à un taux de référence qui peut être calculé à partir du taux d'intérêt moyen souscrit par de grandes banques (LIBOR) ou dans la zone euro (EURIBOR) ou à une parité de monnaie.

Les produits structurés ont permis jusqu'à présent à la Polynésie de contenir ses frais financiers grâce aux taux faibles de la première phase. En revanche, si la Polynésie ne renégocie pas certains des prêts, la seconde phase de ces prêts peut comporter un vrai risque d'augmentation des taux :

- ◆ l'augmentation du taux n'est plafonnée (« capée ») sur aucun des produits considérés ;
- ◆ si les emprunts adossés au LIBOR et à l'EURIBOR présentent un risque modéré, il n'en va pas de même des crédits dont l'évolution du taux repose sur des parités entre monnaies, dont les évolutions peuvent être plus erratiques : cette situation concerne 13,5 Mds F CFP, soit 113 M€, soit 14,5 % de la dette au 1^{er} juillet 2010.

Seule la première phase d'un produit, DUAL USD/JPY, arrive à échéance en octobre prochain, la deuxième phase des autres produits à échéance commençant en 2011 ou en 2012. L'évolution récente des monnaies auxquelles sont adossés les produits ne semble pas faire courir de risque immédiat à la collectivité, mais la situation peut parfaitement se dégrader à moyen terme ou d'ici à l'échéance finale du prêt. La collectivité surveille de fait ces produits et vient déjà de renégocier deux produits adossés aux évolutions euros/ franc suisse ressentis comme risqués.

Annexe I

Tableau 13 : Simulation de taux sur quatre produits structurés adossés à des évolutions de monnaie (non encore renégociés)

	Date de fin du taux fixe (1ère phase)	Condition 2ème phase	Fréquence de vérification de la condition	Simulation 1	Simulation 2	Simulation 3	Simulation 4
Simulation				Cours USD/YEN de 90,1	Cours USD/YEN de 91	Cours USD/YEN de 92	Cours USD/YEN de 93
Dual USD JPY - 2008	3,70 % jusqu'au 1er octobre 2010	puis si le cours de change USD/YEN \geq 90, la formule suivante s'applique $5,2 \% + 49 \% * ((90 / (\text{USD/YEN})) - 1))$	En continu de 2007 à 2009, fréquente depuis	5,15 %	4,66 %	4,13 %	3,62 %
Simulation					Cours USD/CHF de 0,997 (septembre 2009)	Cours USD/CHF de 0,98	Cours USD/CHF de 0,97
HELVETIX	3,12 % jusqu'au 25/06/2012	puis si le cours de change USD/CHF inférieur à 1, la formule suivante s'applique : $3,12 \% + 50 \% * (1 - (\text{USD/CHF}) / (\text{USD/CHF}))$	Vérification de la condition à trois périodes depuis 2007, cours jamais inférieur à 0,97 depuis 2007	Cours USD/CHF supérieur à 1	3,42 %	5,08 %	6,03 %
				Cours au 1er septembre : EUR/CHF= 1,2968 et EUR/USD= 1,2810	Cours au 29 août 2010 : EUR/CHF=1,3305, EUR/USD=1,2752	Cours au 21 décembre 2009 : EUR/CHF=1,4935, EUR/USD=1,4286	
CORIALYS DUALIS - 2007	01-août-11	si le cours de change EUR/CHF \geq EUR/USD, application de la formule suivante : $3,40 \% + 38 \% * (\text{EUR/USD} - \text{EUR/CHF})$	Condition vérifiée au 1er septembre	2,80 %	1,30 %	0,93 %	

Source : Mission, à partir de données communiquées par le territoire.

2.3.5. La dette garantie par le territoire représente 11 % de la dette du territoire

À la dette du territoire de 84,4 Mds F CFP (703 M€) s'ajoute 9,6 Mds F CFP (80,8 M€) de dette garantie par le territoire, principalement au profit de l'Office polynésien de l'habitat (45 % de la dette garantie) et d'Air Tahiti Nui (38 %).

La dette garantie représente une année complète d'excédent brut courant (recettes réelles de fonctionnement courantes moins dépenses réelles de fonctionnement récurrentes) et 9 % des recettes réelles de fonctionnement en 2009. La mise en œuvre de ces garanties pourrait avoir un impact d'autant plus fort sur la situation financière de la collectivité que le risque est concentré sur un nombre réduit d'emprunteurs.

Tableau 14 : Détail de la dette garantie par le territoire au 31 décembre 2009

	Total au 31/12/09 en F CFP	Total en € au 31/12/09	%
Air Tahiti Nui	3 621 332 322	30 346 776	38 %
Centre hospitalier territorial	9 999 147	83 793	Epsilon
Coder Marama Nui	549 508 053	4 604 879	6 %
SAEM Mehero	11 542 167	96 723	Epsilon
Office polynésien de l'habitat	4 333 796 964	36 317 231	45 %
Port autonome	33 221 791	278 399	Epsilon
Prêts d'études aux étudiants	964 506 474	8 082 567	10 %
SEM Tahiti Nui Rava'ai	114 775 808	961 822	1 %
Total	9 638 682 726	80 772 190	100 %

Source : Rapport d'information financière 2010.

Une provision pour risques de 547 MF CFP – 4,6 M€ a été constituée en 1994 et 1995 pour respecter l'article 6 de la délibération n° 94-35 AT du 21 avril 1994 relative aux modalités d'octroi par le territoire de sa garantie pour des emprunts contractés par des personnes morales de droit privé ou des personnes morales de droit public auprès des organismes bancaires. Cette délibération prévoit la constitution d'une réserve de garantie à hauteur de 2 % au moins de l'encours avalisé. Ce montant de 547 MF CFP n'a pas été actualisé depuis et représente aujourd'hui 5,6 % du montant total de la dette garantie au 31 décembre 2009.

Proposition n° 4 : Limiter tout endettement nouveau de la collectivité et envisager la restructuration progressive des 13,5 Mds F CFP – 113 M€ de produits structurés liés à des évolutions de parité monétaire.

La dégradation de la notation de la collectivité, la frilosité des prêteurs bilatéraux font peser un important risque de remontée des taux dans les nouveaux emprunts qui seront accordés à la collectivité. Il convient donc de limiter le recours à de nouveaux emprunts, notamment obligataires, qui risqueraient d'accroître les frais financiers et les difficultés de la collectivité à rembourser sa dette à partir des ressources dégagées en section de fonctionnement.

Dans la mesure où les économies tirées des produits revolving ne sont plus significatives et compte tenu des risques d'augmentation des taux, il conviendrait également de ne pas développer l'exposition du Pays tant que ce dernier n'est pas sûr de pouvoir à nouveau mettre à profit l'utilisation de ce type de produit par des remboursements anticipés.

Les prêts structurés dont la seconde phase est indexée sur des parités monétaires devraient autant que possible être renégociés pour introduire un plafond (un cap) ou modifier complètement le mode de calcul.

3. Les comptes de la Polynésie française ne reflètent pas sincèrement ses charges et ses actifs réels

3.1. Du fait de l'absence de prise en compte de certaines dépenses obligatoires au budget, la sincérité des comptes est sujette à interrogations

Pendant plusieurs années, le pays n'a pas inscrit un certain nombre de dépenses obligatoires au budget du territoire.

Le total du bilan de la Polynésie française s'établit en compte de gestion 2009 à 395 Mds F CFP (3,3 Mds€) (cf. pièces jointes, Tableau 33), mais certains comptes sont mal évalués.

En effet, le territoire ne respecte pas à l'heure actuelle plusieurs règles comptables posées par l'instruction comptable en vigueur et par les bonnes pratiques couramment utilisées :

- ◆ l'amortissement des biens mobiliers et immobiliers n'a jamais été pratiqué (comptes 215,218 pour les matériels et véhicules, comptes 212 et 213 pour les constructions) et celui des frais d'études et de recherches n'a pas été réalisé depuis 2007 ;
- ◆ la reprise des subventions d'investissement (compte 13). Ces dernières, qui constituent une recette d'investissement, doivent être reprises par une opération d'ordre dans la section de fonctionnement au fur et à mesure de l'amortissement de l'investissement financé, pour disparaître du bilan². Aucune reprise n'a été effectuée, ce qui est logique dans la mesure où l'amortissement des biens financés n'a pas non plus été réalisé ;
- ◆ l'intégration des immobilisations en cours : ce compte sert normalement à recenser les immobilisations du pays en cours de construction. Aucune mise à jour n'a été réalisée depuis 1999 ;
- ◆ le compte 15, qui doit normalement recenser les différentes provisions pour risques du territoire (ex : provisions dans le cadre d'une garantie d'emprunt, provisions pour litiges et contentieux...) n'a pas été actualisé depuis 2007 ;
- ◆ aucune provision n'a été faite aux comptes 26 et 27 pour les risques de perte en capital des immobilisations financières (ex : risque de dépréciation des participations détenues par le Pays (ATN, TNTV...)).
- ◆ enfin, le pays comptabilise ses restes à recouvrer à leur valeur faciale, sans tenir compte de la probabilité de non recouvrement qui diminue leur valeur réelle. En particulier, si elle permet d'intégrer l'ensemble des recettes au bilan de la Polynésie française, la réintégration des recettes à recouvrer des comptes des receveurs particuliers à la Païrie (recettes des impôts et conservation des hypothèques), décidée fin 2009 s'est faite à leur valeur faciale en budget primitif 2010. Celle-ci est estimée à 6,6 Mds F CFP (55 M€) pour les titres provenant de la recette des impôts et 1,07 Mds F CFP (8,96 M€) pour ceux venant de la conservation des hypothèques³. Or leur valeur probable, compte tenu des chances de recouvrement, se situerait entre 0 et 4,2 Mds F CFP (35 M€), selon des estimations à affiner. Le territoire a inscrit en contrepartie une somme de 4,5 Mds F CFP – 37,7 M€ pour commencer à intégrer la perte de valeur dès 2010, mais cette dotation ne tient pas compte de l'intégralité de la perte que devra subir le territoire.

En somme, les insincérités recensées par le trésorier-payeur général dans le budget primitif 2009, s'élèveraient à 19,3 Mds F CFP (162 M€), soit 17,3 % des recettes réelles de fonctionnement recensées en 2009. Le budget primitif 2010 contenait des insincérités similaires.

² Instruction M52 de la Polynésie française.

³ Païrie et direction du budget du territoire.

Annexe I

Tableau 15 : Évaluation du montant des insincérités du budget 2009

	Montant en MF CFP	Montant en M€
Inobservation de certaines règles comptables	5 967	50
Absence de reprise en section de fonctionnement, par 1/5ème, des subventions d'équipement versées aux communes et comptabilisées en investissement	2 864	24
Absence d'amortissement des biens amortissables	3 103	26
Défaut de prise en compte de certains risques	13 365	112
Défaut de constatation des créances fiscales irrécouvrables (contributions directes) -stock et flux	5 489	46
Absence de provisionnement sur les immobilisations financières (30 % du stock)	5 012	42
Absence de provisionnement sur les garanties d'emprunt (30 % du stock)	2 864	24
Total	19 332	162

Source : TPG, estimations du payeur.

Le trésorier-payeur général du territoire estime que la mauvaise application de la réglementation comptable conduit à une évaluation erronée de 428 Mds F CFP (3,6 Mds €) dans le bilan de la collectivité. Le plan d'apurement évaluait à un total de 71,7 Mds F CFP (608,8 €) les régularisations à effectuer et à 27,9 Mds F CFP (234 M€) (cf. Tableau 16) le montant annuel d'apurement à engager dès 2011 pour rétablir la sincérité des comptes.

Tableau 16 : Récapitulatif des rectifications comptables à opérer et proposition d'apurement faite par la trésorerie générale – budget primitif 2010

Compte	Libellé	Solde au 31/12/2009 en MF CFP	Solde au 31/12/2009 en M€	Hypothèse	Proposition d'apurement en MF CFP	Proposition d'apurement en M€
C/13	Subventions d'équipement reçues	39 976	335	Reprise sur 15 ans	-2 625	-22
C/151	Provisions pour risques et charges	1 551	13	Complément dotation	2 864	24
C/203	Frais d'études et de recherches	2 506	21	A préciser	0	0
C/204	Subventions d'équipement versées	20 644	173	Amortissement sur 5 ans	4 177	35
C/23	Immobilisations en cours	209 069	1 752	Amortissement sur 15 ans des antérieurs à 2008	12 410	104
C/212 et 213	Constructions	24 344	204	Amortissement sur 15 ans des antérieurs à 2008	1 671	14
C/215 et 218	Matériels et véhicules dont acquis depuis 2007	93 198 10 501	781 88	Amortissement sur 5 ans des acquis depuis 2007	2 148	18
C/26 et 27	Immobilisations financières	20 167	169	Provision 30 %	5 131	43

Annexe I

Compte	Libellé	Solde au 31/12/2009 en MF CFP	Solde au 31/12/2009 en M€	Hypothèse	Proposition d'apurement en MF CFP	Proposition d'apurement en M€
C/654	Pertes et créances irrécouvrables	0		Complément dotation	2 148	18
C/681	Dotations aux amortissements et provisions	6 563	55	À réviser	0	
Total		428 520	3 591		27 924	234

Source : TPG.

Ces estimations laissent encore entière la question de l'évaluation des biens de la Polynésie : le « sommier » (ou registre) des biens du Pays, tenu par la direction des affaires foncières, n'est pas cohérent avec la liste des immobilisations recensées par l'application financière et comptable du territoire, POLYGF. Ainsi, des biens ont pu être acquis ou cédés sans être recensés dans le « sommier ». Inversement, la liste des immobilisations contenues dans POLYGF contient des données difficilement rattachables à la réalisation d'une immobilisation (prestations d'assistance ou transports à Paris datant de 2000...). L'estimation exacte des bâtiments à amortir passera donc par la réalisation d'un inventaire et d'une valorisation des biens du pays (terrains, bâtiments...). Celle-ci a été actée, dans son principe, par le Pays, et devrait associer la direction des finances et de la comptabilité et la direction des affaires foncières, mais n'a pas encore commencé à produire des résultats.

Dans ces conditions, la sincérité des comptes est sujette à interrogations.

3.2. Tout en étant autorisées, les pratiques comptables de la Polynésie sur la comptabilisation des investissements pourraient conduire à les surestimer

La collectivité respecte les règles en vigueur en matière de classement des dépenses en section d'investissement, mais le choix des seuils retenus conduit à gonfler artificiellement leur volume.

En effet, l'instruction M52 polynésienne permet d'intégrer les biens meubles en section d'investissement en fonction de la durée de vie et de la valeur unitaire du bien. Si la durée de vie est inférieure ou égale à un an (bien non amortissable) et que la valeur est inférieure ou égale à un montant fixé par l'ordonnateur, la dépense est nécessairement comptabilisée en section de fonctionnement. En revanche, en cas de durée de vie supérieure à un an (bien amortissable) et de valeur supérieure au montant fixé par l'ordonnateur, c'est obligatoirement la section d'investissement qui est mouvementée.

Lorsque les deux critères ne convergent pas, la direction des finances affecte le bien en fonction des justificatifs avancés par le service dépensier, dans l'une ou l'autre section. Le bien est en particulier imputé en section de fonctionnement s'il est non amortissable, même en cas de valeur supérieure au seuil fixé par l'ordonnateur, sauf cas exceptionnel d'une pièce de rechange qui entraîne une augmentation significative de la durée de vie du bien réparé. Si le bien est amortissable mais a une valeur unitaire inférieure ou égale au seuil fixé par l'ordonnateur, il est imputé en section de fonctionnement, sauf dans certains cas particuliers⁴.

⁴ Premier équipement d'une nouvelle construction, premier équipement d'une extension d'une construction existante, premier équipement lié à une nouvelle activité ou à une extension d'activité, bien composé de plusieurs éléments ou articles pouvant être achetés séparément mais qui dans le cas d'espèce ont été acquis au même moment, lot).

Annexe I

Cette dérogation, validée par le conseil national des normes comptables, n'est pas critiquable en soi, mais le seuil retenu est particulièrement faible, puisqu'il s'élève à 90 000 F CFP (754 €). Le seuil vient même d'être récemment baissé pour les achats informatiques, classés comme des investissements au dessus de 60 000 F CFP (503 €)⁵.

L'arrêté 0464 du 7 avril 2009 a également étendu ce faible niveau de seuil aux subventions d'investissement versées aux tiers (SEM, établissements publics, communes). En effet, il prévoit la comptabilisation des dépenses en subventions d'investissement dès lors que :

- ♦ la durée de vie du bien est supérieure à un an ;
- ♦ la valeur unitaire du bien est au moins égale au seuil retenu pour l'imputation en section d'investissement dans les comptes de la Polynésie française. Une évolution applicable à la collectivité sera de plein droit applicable aux subventions versées aux tiers ;
- ♦ le montant de la subvention est au moins égal à 250 000 FCFP (2 095 €).

Ce traitement comptable conduit à gonfler les dépenses consacrées à l'investissement finançables par l'emprunt, contrairement aux dépenses de fonctionnement, par des dépenses qui relèvent davantage du fonctionnement courant et qui ne devraient pas être financées par l'emprunt.

Proposition n° 5 : Rétablir progressivement la sincérité des comptes sur les amortissements, les admissions en non valeur et les provisions.

Le pays a prévu d'opérer un plan de rattrapage des amortissements, admissions en non valeur et des provisions à réaliser entre 2011 et 2014.

Tableau 17 : Plan de rétablissement de la sincérité des comptes (en MF CFP)

Version du 31 mai 2010	2010	2011	2012	2013	2014	Total
Admissions en non valeur	4 536	1 500	1 500	1 500	1 500	10 536
Domaines	684					684
Impôts	1 386	900	900	900	900	4 986
TVA	2 467	600	600	600	600	4 867
Total des amortissements	2 009	10 542	14 306	16 071	17 835	60 763
Amortissements des frais d'études	0	515	618	721	824	2 678
Amortissements des subventions d'investissement versées		6 733	8 030	9 328	10 625	34 716
Amortissements pour dépréciation du patrimoine	2 009	3 294	5 658	6 022	6 386	23 369
-Mobilier et incorporel	2 009	1 821	2 185	2 549	2 913	11 477
-Immobilier (CHPF)		633	633	633	633	2 532
-Immobilier (Pays)		840	2 840	2 840	2 840	9 360
Total des provisions	0	110	110	110	110	440
Provisions pour risques	0	110	110	110	110	440
Autres que personnel		110	110	110	110	440
TOTAL	6 545	12 152	15 916	17 681	19 445	71 739

Source : Direction des finances et de la comptabilité.

Toutefois, il pourrait être tenu davantage compte dans la pratique du risque réel représenté par la dette garantie pour provisionner le risque. Un calcul des provisions qui tiennent davantage compte du risque réel de défaut existant dans certains démembrements devrait être établi.

⁵ Circulaire 3108 PR du 28 avril 2010 modifiant la circulaire d'exécution budgétaire 2010.

Proposition n° 6 : Remonter progressivement les seuils d'imputation des dépenses en section d'investissement afin de rendre la politique et les priorités d'investissement identifiables, notamment auprès des bailleurs de fonds.

3.3. La valorisation des travaux en régie peut présenter des incertitudes

Les travaux en régie sont les investissements et travaux réalisés par la collectivité pour son propre compte. Les ressources consommées en budget de fonctionnement pour les produire font l'objet d'une écriture d'ordre permettant de « neutraliser » les charges correspondant à un actif qui n'a pas pu être classé *ab initio* dans le budget d'investissement de la collectivité, en raison de l'obligation d'enregistrer les charges par nature :

- ♦ le compte 677 affiche l'enveloppe prévisionnelle de crédits destinés à la réalisation des travaux en régie par la direction de l'équipement, les dépenses étant imputées directement aux articles par nature. En contrepartie, la direction des finances et de la comptabilité inscrit une recette d'ordre équivalente (compte 72) ;
- ♦ le compte 777 recense la production immobilisée de l'exercice. Il est crédité, en fin d'exercice, par le débit du compte 231 « Immobilisations corporelles en cours » ou du compte 232 « Immobilisations incorporelles en cours » du coût réel de production des immobilisations créées, soit directement par le débit des comptes d'immobilisations intéressés si le passage par le compte 23 ne s'avère pas nécessaire.

Pour être considérées comme des travaux en régie, les opérations doivent être rattachables à une opération d'investissement dotée d'une autorisation de programme et de crédits de paiement suffisants pour financer l'opération. Elles doivent également être financées par une recette d'investissement correspondante.

Le montant constaté doit correspondre au coût de production du bien, qui s'obtient selon le plan comptable général en additionnant les éléments suivants :

- ♦ le coût d'acquisition des matières consommées pour la production du bien ;
- ♦ les autres coûts engagés par la collectivité au cours des opérations de production, pour amener le bien dans l'état et à l'endroit où il se trouve, c'est-à-dire les charges directes de production et les charges indirectes de production dans la mesure où ces dernières peuvent être raisonnablement rattachées à la production du bien.

Le logiciel financier du territoire, POLYGF, permet de rattacher les charges à une opération de travail en régie et le système de suivi des investissements, FBO, permet de suivre les marchés afférents à chaque opération. Cependant, l'estimation du temps de travail ou de la part d'achats consacrés spécifiquement à une opération de travail en régie repose sur l'estimation des services. De même, le rattachement des frais d'études à une opération d'investissement se fait sur déclaration des services et peut être sujet à caution (ex : frais d'études engagés pour un investissement abandonné au final...).

Il existe donc une certaine incertitude sur le montant exact des travaux en régie. Il s'agit d'un risque qui pourrait conduire à surévaluer les recettes de la collectivité, puisque les travaux en régie sont des charges de fonctionnement qui sont considérées comptablement comme une recette d'investissement et qui invite à mettre en place une comptabilité analytique précise sur les travaux en régie.

Proposition n° 7 : Développer une comptabilité analytique précise spécifique des travaux en régie.

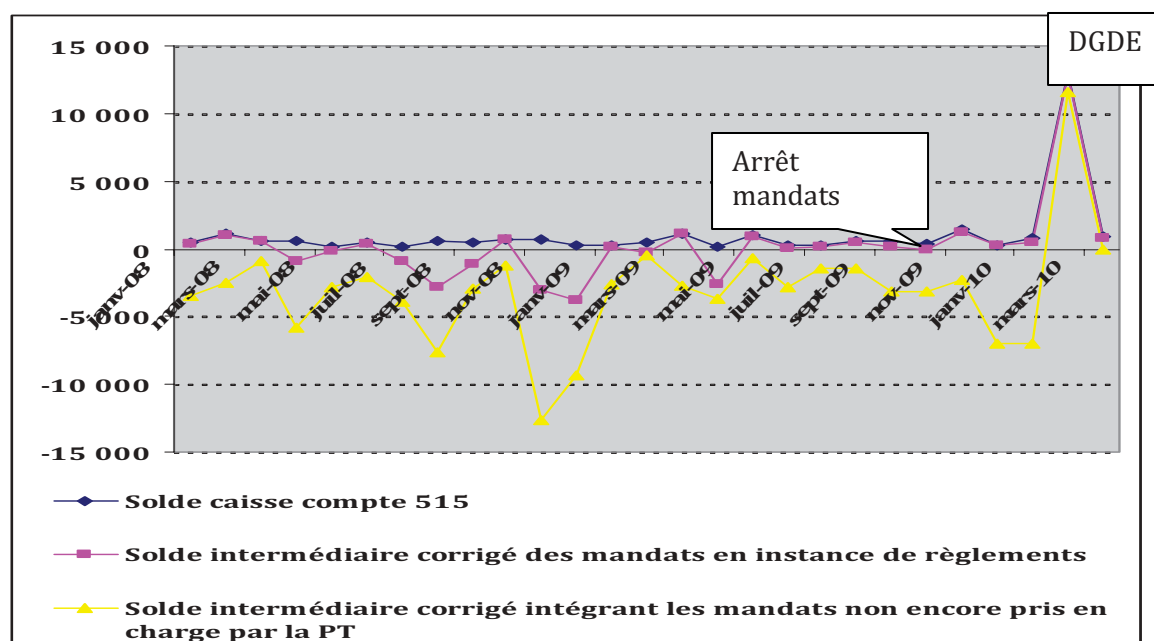
4. Le Pays traverse une crise de trésorerie en 2010 et l'équilibre réel des comptes pourrait ne plus être réalisé à partir de 2011 compte tenu de la dégradation très probable de la situation financière

La collectivité devra faire face à trois risques immédiats : celui de ne pas obtenir les emprunts dont elle a besoin au titre de l'année 2010, celui d'une insuffisance de trésorerie et celui d'une exécution budgétaire en déficit. Au-delà, les difficultés financières de la Polynésie limitent sa capacité à relancer l'économie par l'investissement et à faire face aux difficultés traversées par les établissements publics.

4.1. Le Pays est confronté à un risque immédiat sur une trésorerie en insuffisance chronique

La collectivité pratique une trésorerie « zéro » en limitant autant que possible les sommes laissées inutilisées sur son compte bancaire (compte 515). Le pays est dans une insuffisance de trésorerie depuis 2008 si l'on considère le niveau du compte 515 – (réserves bancaires de la collectivité) et les mandats de dépenses émis par les services. Sauf recettes ponctuelles (versement de la DGDE en février 2010), le niveau du compte 515 est très proche de zéro sur l'ensemble de la période. Cela se traduit par une hiérarchisation de la priorité des dépenses et par des retards de paiement dans les mandats, qui ont pu concerner par exemple 12,6 Mds F CFP – 105,6 M€ en novembre 2009.

Graphique 6 : Évolution du solde de trésorerie du pays



Source : Direction des finances et de la comptabilité

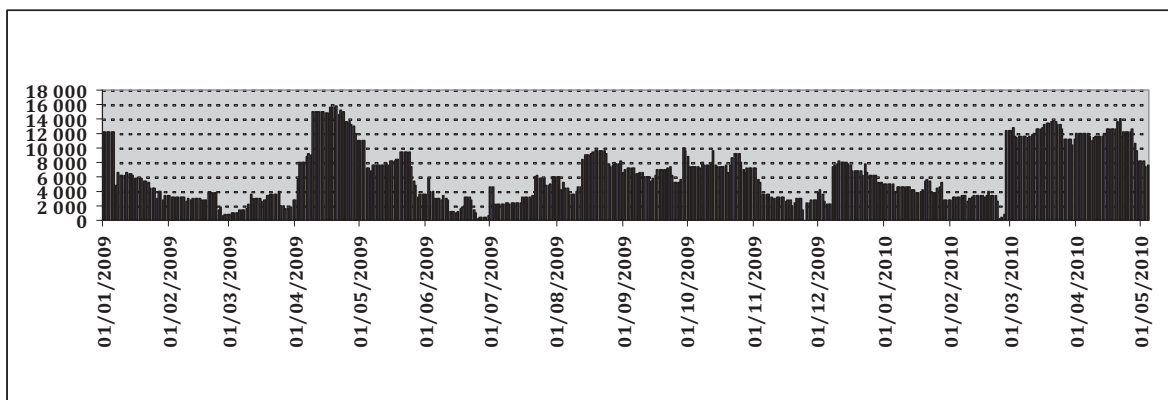
La collectivité a frôlé la cessation de paiement lorsqu'elle a asséché l'ensemble des réserves de retraitement lié aux emprunts *revolving* souscrits dans le cadre de sa gestion active de la dette le 23 novembre 2009 (cf. *supra*).

Le versement de la DGDE, en février 2010, puis du prêt AFD accordé au titre des investissements 2009 a permis à la collectivité d'apurer les mandats en instance et de payer les mandats non encore pris en charge par la paierie. Il lui a également permis de reconstituer ses réserves de soldes de retraitement.

Annexe I

Les perspectives de la collectivité en trésorerie sont sombres : l'année dernière, l'ensemble des soldes de retraitage a été consommé entre avril et juillet 2009. En septembre 2010, seul le prêt de Dexia a été versé en août. Les moindres recettes en droits constatés de 1,6 Mds F CFP – 13,4 M€ par rapport à la prévision 2010 accroissent les tensions sur les ressources du territoire.

Graphique 7 : Évolution de l'utilisation des soldes de retraitage



Source : Polynésie française – Direction des finances et de la comptabilité.

Les recettes perçues mensuellement étant structurellement plus faibles que les dépenses, les prévisions de trésorerie d'août à décembre 2010 font apparaître un nouveau risque de crise de trésorerie à partir de novembre 2010.

Tableau 18 : Prévision plan de trésorerie – Août/ décembre 2010 – F CFP

	Août	Septembre	Octobre	Novembre	Décembre
Solde trésorerie fin de mois M-1	13 298 562 554	7 594 927 072	2 310 675 807	2 127 280 158	-3 101 490 180
Recettes	2 050 124 638	7 595 761 876	14 909 069 212	7 200 000 000	8 200 000 000
Dépenses	7 753 760 120	12 880 013 141	15 092 464 861	12 428 770 338	14 684 822 782
Solde en fin de mois	7 594 927 072	2 310 675 807	2 127 280 158	-3 101 490 180	-9 586 312 962

Source : Paierie du territoire.

La multiplication des démembrements pénalise durement la trésorerie du pays :

- ◆ les établissements publics affichent une trésorerie positive alors que le territoire, qui les alimente via des recettes affectées ou des subventions, est en crise de trésorerie continue. Ainsi, les 23 établissements suivis par la trésorerie des établissements publics affichaient 6,26 Mds F CFP de trésorerie positive accumulée au 30 novembre 2009⁶ ;
- ◆ inversement, l'insuffisance de trésorerie est aggravée par les avances en comptes courants consenties aux démembrements de la collectivité. En 2009, une avance de 500 M F CFP a été consentie à Air Tahiti Nui, que l'entreprise peut rembourser jusqu'en 2011.

⁶ Lettre du Président de la Polynésie française au Trésorier Payeur Général du 05 janvier 2010.

Annexe I

Tableau 19 : Avances de la collectivité (F CFP)

Nom	Montant en F CFP	Taux d'intérêt	Durée en mois	Terme ou dernière échéance	Capital restant dû au 31/12/2009	Annuité 2010
Air Tahiti Nui	500 000 000	3,5 %	24	10/05/2011	500 000 000	17 500 000
Bora Bora Croisiers	186 000 000	1,5 %	24	20/12/2009	0	0

Source : Direction du budget de Polynésie française - Budget primitif 2009.

Il est par ailleurs de plus en plus difficile pour le Pays de mobiliser des emprunts. En effet, la notation de la Polynésie française par Standard & Poor's s'est progressivement dégradée, passant de BBB+ avec surveillance négative le 25 novembre 2009 à BBB- le 24 avril 2010. Cette dégradation empêche désormais le pays d'obtenir l'ensemble des emprunts dont il a besoin pour faire face à ses dépenses d'investissement. En 2009, sur 28,9 Mds F CFP d'emprunts demandés, seuls 66 % (19,2 Mds F CFP) ont été obtenus.

En septembre 2010, sur un besoin de financement d'environ 19,5 Mds F CFP (163,4 M€), seuls 8,1 Mds F CFP (33 %) prêtés par Dexia et le Crédit agricole sont acquis à la Polynésie. L'Agence française de développement a subordonné l'examen du prêt de près de 42 M€ à la transmission de la note d'étape de la mission d'assistance et n'a pas encore précisé les conditions d'octroi du prêt, probablement liées à la mise en œuvre de certaines préconisations du rapport final de la mission d'assistance.

Le territoire envisage de couvrir son besoin de financement résiduel de 6,4 Mds F CFP - 53,6 M€ - (si le prêt AFD est accordé) ou 11,4 Mds F CFP (95,5 M€) en cas de refus de l'AFD par le lancement d'un emprunt obligataire sur les marchés financiers. Des contacts avec des arrangeurs de dette ont été pris dans ce cadre. La situation maussade des marchés à la suite de la crise grecque se traduit par des propositions de lancement d'emprunt obligataire à des taux élevés de 5,5 %. La Polynésie a également reçu une proposition de prêt de 3,6 Mds F CFP (30 M€) du groupe des Banques populaires et des caisses d'épargne, sous réserve d'une restructuration d'une partie de la dette existante (figurant parmi les produits structurés signalés *infra*) à un taux de 6 %, contre 3,11 % à l'heure actuelle. Le territoire n'a pour l'instant pas donné suite à cette proposition.

Tableau 20 : Couverture du besoin de financement en 2010 (MF CFP - M€)

Prêteur	Montant en MF CFP	Montant en M€	% du besoin de financement	Statut
Dexia	4 773,3	40	25 %	Obtenu et versé en août
Crédit agricole	3 341,3	28	17 %	Obtenu, possibilité d'aller jusqu'à 40 M€. Sera versé en octobre 2010
AFD	4 773,3	40	25 %	Non obtenu
Besoin de financement résiduel à couvrir par emprunt obligataire	6 400,0	50	33 %	
Total	19 287,8	158	100 %	

Source : Direction des finances et de la comptabilité et payeur du territoire.

4.2. Les collectifs budgétaires successifs de 2010 assècheraient complètement les excédents de fonctionnement des années précédentes utilisables pour financer les dépenses de fonctionnement

L'aggravation de la situation de la collectivité de Polynésie française se manifeste particulièrement dans l'**exécution du budget 2010**.

Le budget primitif 2010 prévoyait un total de 145 Mds F CFP – 1, 215 Md€ en dépenses et en recettes (fonctionnement et investissement) en dépenses réelles et de 167,4 Mds F CFP -1,4 Mds € en dépenses et recettes budgétaires (opérations réelles + opérations d'ordre).

À l'issue des quatre collectifs budgétaires, le montant total des opérations budgétaires atteint 217 Mds F CFP – 1,8 Mds €.

Tableau 21 : Évolution du budget 2010 au terme du collectif 4 – Opérations budgétaires (opérations réelles et opérations d'ordre)

	Dépenses budgétaires F CFP	Dépenses budgétaires €	Recettes budgétaires F CFP	Dépenses budgétaires en €
Section de fonctionnement en budget primitif	127 753 225 949	1 070 572 412	127 753 225 949	1 070 572 412
Section d'investissement en budget primitif	39 622 632 342	332 037 777	39 632 406 942	332 119 688
Total général	167 375 858 291	1 402 610 189	167 385 632 891	1 402 692 100
Collectif 1 - cyclone Oli (adopté le 10 mars)	910 700 000	7 631 669	910 700 000	7 631 669
Collectif 2 (5 mai) - fonctionnement	2 722 310 359	22 812 969	2 722 310 359	22 812 969
Collectif 2 (5 mai) - investissement	119 211 836	998 996	119 211 836	998 996
Collectif 3 (24 juin 2010) Reports de crédits de paiements délégués restant à employer au 31 décembre 2009	40 901 091 669 (dépenses déjà prévues en 2009)		40 901 091 669	342 751 270
Collectif 4 (4 août 2010) - fonctionnement	4 755 380 857	39 850 106	4 755 380 857	39 850 106
Collectif 4 (4 août 2010)- investissement	331 194 322	2 775 409	331 194 322	2 775 409
Nouvel équilibre en section de fonctionnement post collectif 2 si adopté sans changement du montant global	217 115 747 334	1 819 430 607	217 125 521 934	1 819 512 518

Source : Budget primitif 2010, collectifs 1 à 4.

Ce montant, équilibré, repose en partie sur l'utilisation de recettes comptables (report à nouveau), qui ne sont pas forcément disponibles en trésorerie.

De fait, l'addition du budget primitif et des différents collectifs aboutit à un déficit total en fin d'année si l'on additionne les opérations réelles des deux sections. Celui-ci atteindrait 3,1 Mds F CFP – 25,9 M€ d'après les prévisions du budget primitif modifié par les différents collectifs, et 4,4 Mds F CFP (37 M€) si l'on s'appuie sur la prévision sur 12 mois glissants à partir des recettes qui ont réellement été encaissées en mai 2010.

Annexe I

Tableau 22 : Équilibre des opérations réelles 2007-2010 en MF CFP

En M FCFP	2007	2008	2009	2010	2010 sur la base des recettes encaissées réellement en mai, projetées sur 12 mois glissants
Recettes réelles de fonctionnement	117 866	116 492	111 816	116 964	115 648
Dépenses réelles de fonctionnement	105 882	110 126	104 670	114 378	114 378
Résultat de fonctionnement	11 984	6 366	7 146	2 586	1 270
Recettes réelles d'investissement	25 247	26 529	29 598	33 936	33 936
Dépenses réelles d'investissement	38 610	37 875	38 473	39 623	39 623
Résultat d'investissement	-13 363	-11 346	-8 874	-5 687	-5 687
Résultat cumulé deux sections	-1 379	-4 980	-1 728	-3 101	-4 417

Source : Comptes administratifs 2007,2009, budget primitif 2010, collectifs 1 à 4 et projet de collectif 5.

Les années précédentes, le déficit des opérations réelles a été compensé par des prélèvements répétés sur le report à nouveau de fonctionnement (cf. *supra*). Or cette possibilité risque de disparaître à la fin de l'année 2010.

En effet, l'augmentation des dépenses des différents collectifs de 2010 a été largement portée par des prélèvements répétés sur le report à nouveau (RAN) de fonctionnement des années précédentes (composé d'excédents de fonctionnement capitalisés utilisables pour financer l'investissement et des résultats de fonctionnement cumulés pouvant abonder les dépenses de fonctionnement). Celui-ci a déjà été fortement amputé à la clôture du compte administratif 2009. En effet, le report à nouveau de fonctionnement disponible est passé de 17,2 Mds F CFP – 144,1 M€ au 1^{er} janvier 2009 à 5,97 Mds F CFP – 50 M€ au 01 janvier 2010, après apurement des besoins de financement et rééquilibrage de la section d'investissement, déficitaire en 2010.

Tableau 23 : Utilisation du report à nouveau à la fin de l'exercice 2009 – Montant disponible au 1^{er} janvier 2010 – en F CFP

	Fonctionnement		Investissement
Report à nouveau au 01/01/2009 (a)	17 191 267 801	Solde au 01/01/09 (a)	-3 998 985 471
Excédent de fonctionnement capitalisé - compte 106-8 (b)	-9 072 355 392	Excédent de fonctionnement capitalisé - compte 106-8 (b)	9 072 355 392
Résultat de l'exercice 2009 (c)	7 145 848 049	Résultat de l'exercice 2009 (c)	-8 874 168 406
Report à nouveau au 31/12/2009 = a+b+c	15 264 760 458	Solde au 31/12/2009 a+b+c	-3 800 798 485
		Besoin supplémentaire (financement du report)	-5 493 879 080
		Total "besoin de financement 2009"	-9 294 677 565
Affectation du résultat	-9 294 677 565	Affectation du résultat	9 294 677 565
Financement du besoin de financement	-9 294 677 565	Financement attendu de la section de fonctionnement	9 294 677 565
Solde disponible du report à nouveau au 01 janvier 2010	5 970 082 893	Equilibre de la section d'investissement	0

Source : Direction des finances et de la comptabilité –Reddition du compte administratif 2009.

Annexe I

Ces 5,97 Mds F CFP – 50 M€ ont fait l'objet de trois prélèvements successifs lors des quatre collectifs budgétaires, qui laissent une marge de manœuvre totale de 500,5 MF CFP (4,2 M€) pour les dépenses restant à financer par le collectif 5 en préparation.

Tableau 24 : Prélèvements sur le report à nouveau opérés en 2010 (F CFP et €)

	Solde au 1er janvier 2010	Collectif 1	Collectif 2	Collectif 3	Collectif 4	Total
Prélèvement sur le report à nouveau F CFP	5 970 082 893	-910 700 000	- 2 007 893 428	0	- 2 551 000 000	500 489 465
Prélèvement sur le report à nouveau €	50 029 312	-7 631 669	-16 826 153	0	-21 377 388	4 194 103

Source : Reddition du compte administratif 2009 – Collectifs budgétaires 2010 1 à 4.

Or le report à nouveau est une grandeur comptable, mais ne recouvre pas nécessairement des ressources réellement disponibles en trésorerie. Ainsi, le report à nouveau, fin 2009, intègre 3,5 Mds de F CFP (29,3 M€) de stock de créances non recouvrées enregistrées par la Paierie au 31 décembre 2009. Si l'on envisage le risque, très probable, qu'elles ne soient jamais payées au territoire, le montant réellement disponible en trésorerie permettant en effet de financer de nouvelles dépenses n'est pas de 5,97 Mds F CFP comme indiqué dans le Tableau 24, mais de 2,47 Mds F CFP – 20,7 M€, soit une somme inférieure au montant gagé lors des différents collectifs.

Le Pays a réussi à différer pour 2011 quelques dépenses importantes qui auraient dû intervenir en principe à la fin de l'année 2010 : ainsi l'indemnité due par le Pays à Electricité de Tahiti (1,9 Md F CFP) à la suite d'un contentieux passé en force de chose jugée sera payée à partir de 2011 et non de 2010.

Il n'en reste pas moins qu'il ne sera probablement pas possible de financer le déficit des opérations réelles en fin d'année 2010 sur le seul report à nouveau disponible en fin d'année. Pour faire face à ses obligations, le Pays disposera de trois solutions :

- ◆ trouver de nouvelles ressources de fonctionnement – ce qui semble difficile ;
- ◆ effectuer un prélèvement sur le compte 106-8, dont le solde s'élevait à 215,1 Mds F CFP ou 2,1 Mds € en compte de gestion 2009 : cette solution est possible en 2010 dans la mesure où le déficit d'exécution des opérations réelles prévu en 2010 ne concernerait encore que la section d'investissement ;
- ◆ ne pas exécuter une partie des dépenses de fonctionnement ou d'investissement.

Plutôt que d'effectuer ou en complément d'un prélèvement sur le compte 106-8, le Pays a déjà eu recours à cette solution dans le passé : il existe un décalage régulier entre les montants de dépenses budgétées en budget primitif et dans les décisions modificatives et l'exécution réelle du budget :

- ◆ ainsi, le compte de gestion 2009 fait état d'une consommation de 69,3 % des crédits de paiement ouverts en fonctionnement et en investissement, pour un degré de réalisation des recettes de 72,5 % (cf. pièces Tableau 34 et Tableau 31) ;
- ◆ les prélèvements opérés sur le report à nouveau prévus dans les décisions modificatives ne sont pas toujours consommés : ainsi seul 54 % du montant de prélèvement prévus sur le report nouveau en 2009 par les différents collectifs a effectivement été prélevé à la fin de l'année (cf. pièces jointes, Tableau 35).

Annexe I

En revanche, le territoire peut ainsi réduire ses dépenses jusqu'à 8 Mds F CFP – 67 M€ ou 6 Mds F CFP – 50 M€ selon des estimations de la mission à affiner, soit en ne versant pas le solde des subventions d'exploitation dues aux établissements publics disposant d'une trésorerie suffisante pour tenir sans la subvention, soit en reprenant une partie de la trésorerie de certains établissements publics (Tableau 25).

Tableau 25 : Financement possible des dépenses supplémentaires en 2010

Source de financement	Montant concerné en F CFP	Montant concerné en €
Evaluation de la possibilité de non versement d'une partie des subventions d'exploitation prévues à des établissements publics	8 000 000 000	67 048 283
OU Repérage de possibilités de reprise de trésorerie d'établissements publics (hors OPH)	6 000 000 000	50 286 212

Source : Mission.

Dans ces conditions, si le Pays veut éviter de terminer l'année 2010 en déficit d'exécution, des mesures devront être prises rapidement.

Proposition n° 8 : Limiter les risques de dérapage budgétaire pour l'année 2010 (risque de déficit à hauteur de 3,1 à 4,4 milliards F CFP) en activant trois leviers, à prélèvements obligatoires constants :

- ♦ **bloquer le versement des subventions d'exploitation (jusqu'à 6 Mds F CFP – 67 M€) non versées aux établissements publics et démembrements du Pays. Cette opération, dès lors qu'elle est annoncée et mise en œuvre immédiatement, est possible dans la mesure où un certain nombre de bénéficiaires disposent d'un fonds de roulement suffisant sans subvention supplémentaire pour financer leur activité et leurs actions jusqu'à fin 2010 ;**
- ♦ **prélever la trésorerie de certains établissements publics (6 Mds F CFP – 50,3 M€) ;**
- ♦ **opérer un prélèvement sur le compte 106-8 Excédents de fonctionnement capitalisés, pour compenser comptablement le déficit de la section d'investissement.**

Il est à noter que l'on ne pourra pas et ne pas verser les subventions d'exploitation et reprendre la trésorerie des établissements en même temps, dans la mesure où c'est précisément la trésorerie disponible d'un établissement qui lui permettra de supporter l'absence de subvention.

4.3. À partir de 2011, l'équilibre réel des comptes ne serait plus vérifié et le Pays aurait dès 2012 un déficit de fonctionnement qu'il ne pourrait plus financer sur ses réserves des années précédentes

La collectivité a réalisé un exercice de prospective de la dépense entre 2011 et 2014 intégrant des mesures de retour à l'équilibre (cf. Tableau 37), fondé sur les hypothèses suivantes :

- ♦ inflation de 1 à 1,5 % sur l'ensemble des recettes, sans être appliquées aux dépenses ;
- ♦ impôts indirects : 2011 à 2014 : + 2 % sur la période et TVA + 6 points sur les prestations de services ;
- ♦ impôts directs : 2010 : budget primitif 2010, 2011 : BP 2010-2 %. 2012 : reconduction 2011, 2013 à 2014 : évolution annuelle de 2 %.

La mission a adopté des hypothèses voisines pour effectuer un tendancier des recettes et des dépenses réelles afin d'identifier la trajectoire financière de la collectivité si celle-ci conserve ses tendances actuelles de dépenses et de recettes (Tableau 38 : Projection financière 2011 – 2014 de la mission sur les dépenses et les recettes réelles de fonctionnement (en MF CFP) hors opérations d'ordre et Tableau 39 : Projection 2011-2014 sur la section d'investissement (en MF CFP) opérations réelles hors opérations d'ordre) :

- ◆ une inflation de 1,5 % (applicable à l'ensemble des dépenses et des recettes, hors impôts directs et indirects) ;
- ◆ une évolution des impôts indirects de 1 % dans la mesure où aucune hausse de la TVA n'est proposée par la mission et où la hausse des prix liée à l'inflation pourrait compenser la baisse des recettes indirectes constatée entre 2007 et 2009 ;
- ◆ une évolution de 0 % sur les recettes directes entre 2011 et 2014, ce qui revient peu ou prou à l'hypothèse envisagée par le territoire : baisse sur 2011 et 2012, rétablissement sur 2013 et 2014 ;
- ◆ par prudence, la mission a par ailleurs pris comme point de départ de l'évolution des recettes non pas les prévisions du budget 2010 issues du budget primitif et des collectifs, mais celles résultant des projections réalisées en mai 2010 sur la base des recettes qui avaient été réellement encaissées à cette date ;
- ◆ une évolution des dépenses fondées pour l'essentiel sur le montant du budget 2010, si celui-ci semble cohérent avec l'exécution constatée de la dépense entre 2007 et 2009, à défaut sur l'exécution constatée entre 2007 et 2009 (taux de croissance annuel moyen, reprise du montant de l'année considérée comme la plus représentative, ou encore moyenne des années les plus représentatives du niveau de la dépense). Les éléments exceptionnels (perception de la redevance opérateur de l'OPT, réintégration des titres à recouvrer des receveurs rattachés à la paierie fin 2009...) ont été neutralisés ;
- ◆ la subvention d'équilibre versée aux régimes sociaux a été calculée en tenant compte de la dynamique actuelle de la dépense ;
- ◆ la trajectoire d'endettement actuelle a été maintenue à son niveau moyen de 2009/2010, soit environ 20 Mds F CFP / an, mais elle reste exceptionnellement haute (cf. *infra*, 2.3.).

Sur ces bases, la dégradation des finances du territoire constatée entre 2007 et 2010 s'accentuerait très fortement entre 2011 et 2014 puisque le résultat global passerait de -12,4 Mds F CFP (-106 M€) à -26,9 Mds F CFP (-226 M€), soit 24 % des recettes réelles du territoire :

- ◆ le déficit d'investissement resterait stable, autour de 12,1 à 12,2 Mds F CFP (environ 102 M€). Un prélèvement sur le compte 106-8 excédents de fonctionnement capitalisés est encore possible puisque le compte était doté à hauteur de 215,1 Mds F CFP ou 2,1 M€ en compte de gestion 2009. Il serait bien entendu possible d'équilibrer la section d'investissement, à condition de s'endetter à hauteur d'environ 38 Mds F CFP par an, ce qui semble irréaliste au vu de la situation de la collectivité.
- ◆ le résultat de fonctionnement, devient négatif dès 2011 et se dégraderait à hauteur de -14,8 Mds F CFP (-123,8 M€) en 2014. **Or, contrairement au déficit d'investissement, le déficit de fonctionnement ne peut être équilibré par le compte 106-8, réservé à l'investissement. Il serait de même impossible de prélever la somme sur le report à nouveau normalement dédié au fonctionnement car celui-ci serait déjà complètement asséché par les collectifs budgétaires 2010 si ces derniers sont exécutés dans leur intégralité.**

Annexe I

**Tableau 26 : Tendancier résultat fonctionnement et investissement 2011-2014 en MF CFP
(hors opérations d'ordre)**

	2 011	2 012	2 013	2 014
Résultat de fonctionnement	-523	-6 377	-10 501	-14 769
Résultat d'investissement	-12 124	-11 029	-12 127	-12 179
Résultat total en MF CFP	-12 647	-17 407	-22 628	-26 949
Résultat total en M€	-106	-146	-190	-226

Source : Mission, cf. Tableau 38 et Tableau 39.

Par ailleurs, l'équilibre réel des comptes, entendu au sens de l'article 144 de la loi organique statutaire, risque de ne plus être respecté sur le budget général de la collectivité dès 2011, du fait de la dégradation de l'épargne brute du territoire et de la baisse prévisible des subventions de l'État.

Tableau 27 : Prévisions équilibre du territoire 2011 et 2014 (en M F CFP)

En millions de F.CFP	2011	2012	2013	2014
Epargne brute en MF CFP	2 979	-1 980	-5 259	-8 660
(+) Pds de cession d'éléments d'actifs				
(+) Recettes d'équipement (hors emprunts)	6 492	6 589	6 687	6 787
(+) Dotation aux amortissements et prov.				
(-) Annuité de la dette	12 999	11 963	13 122	13 238
Solde	-3 529	-7 354	-11 694	-15 111

Source : Mission.

Contrairement à la projection réalisée par le territoire, la projection réalisée par la mission dans les Tableau 27, Tableau 38 et Tableau 39- n'intègre pas le rattrapage de la sincérité des comptes. Si la collectivité conserve le calendrier de rattrapage défini dans sa prospective, la poursuite actuelle des dépenses et des recettes se traduirait par un déficit cumulé en fonctionnement et en investissement identique (les dépenses correspondant aux dotations aux amortissements sont des recettes pour la section de fonctionnement), mais mettrait une pression probablement insoutenable sur le résultat de fonctionnement, déficitaire à hauteur de 32,6 Mds F CFP (273,2 M€) en 2014.

Tableau 28 : Tendancier 2011-2014 intégrant le rattrapage de la sincérité budgétaire prévu dès 2010 (calendrier repris de la prospective du Pays -Tableau 37) en MF CFP – hors opérations d'ordre

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Total Recettes de fonctionnement	120 979	119 783	111 816	115 646	113 833	112 851	113 675	114 508
Total Dépenses de fonctionnement	105 882	110 126	104 670	114 687	126 907	133 534	140 247	147 112
Résultat	15 097	9 657	7 146	958	-13 074	-20 683	-26 572	-32 604
Total recettes d'investissement	25 247	26 529	29 598	33 936	37 343	41 509	43 682	45 860
Total dépenses d'investissement	38 610	37 875	38 473	39 623	38 925	38 232	39 738	40 204
Résultat	-13 363	-11 346	-8 874	-5 687	-1 582	3 277	3 944	5 656

Annexe I

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Total résultat fonctionnement et investissement en MF CFP	1 734	-1 689	-1 728	-4 728	-14 656	-17 407	-22 628	-26 949
Total résultat fonctionnement et investissement en M€	15	-14	-14	-40	-123	-146	-190	-226

Source : Mission, d'après comptes administratifs 2007-2009, BP 2010 (collectifs 1 à 4, projet collectif 5) + calendrier de rattrapage du tableau 35.

De la même manière, une baisse des recettes indirectes et des recettes directes, probable compte tenu de la situation économique dégradée du territoire si l'économie ne se redresse pas, se traduirait par des difficultés supplémentaires pour le Pays : elle pourrait aboutir à 5,1 Mds F CFP – 42,9 M€ de recettes en moins en 2014 par rapport au tendanciel présenté Tableau 26.

Tableau 29 : Sensibilité des recettes à une baisse de 1 % par an des recettes directes et indirectes entre 2010 et 2014 – MF CFP

	2011	2012	2013	2014
Recettes directes	24 224	23 982	23 742	23 505
Recettes indirectes	67 995	67 315	66 642	65 975
Autres recettes	21 290	19 626	19 763	19 902
Recettes réelles de fonctionnement avec modification	113 509	110 923	110 147	109 382
Impact sur les recettes réelles de fonctionnement de l'hypothèse centrale	-324	-1 927	-3 528	-5 126

Source : Mission. L'hypothèse d'inflation à 1,5 % a été maintenue pour les autres recettes.

Ces perspectives dégradées limiteront donc sévèrement à l'avenir la capacité de la collectivité à faire face aux difficultés économiques, besoin de recapitalisation ou risques de défaut de plusieurs établissements majeurs du territoire.

5. La situation financière très dégradée du territoire accroît sa vulnérabilité aux risques extérieurs et limite sa capacité à relancer l'économie par l'investissement.

5.1. La collectivité doit faire face à des risques et incertitudes

5.1.1. Une sensibilité accrue de la Polynésie à la vulnérabilité d'établissements importants

La situation budgétaire et financière de la Polynésie la rend d'autant plus vulnérable aux risques importants de dépréciation du capital des sociétés d'économie mixte (ATN, TNTV), où la collectivité est majoritaire.

Annexe I

À l'heure actuelle, les provisions du bilan du territoire sont insuffisantes pour faire face aux risques de pertes, notamment de pertes en capital, qui pèse sur lui. Une provision pour risques a été passée en 2001 à hauteur de 969 669 000 F CFP -8,2 M€ pour constater la dépréciation des titres d'ATN. Toutefois, aucune nouvelle provision n'a été passée depuis, ni sur ATN, ni sur les autres sociétés.

Ce niveau de provisions semble insuffisant pour permettre au Pays de faire face au risque de dépréciation des participations que lui font supporter ses établissements :

- ◆ le risque de dépréciation pour ATN est bien plus important et devrait s'élever à la valeur nominale de l'ensemble des actions détenues par le territoire : 10 512 587 000 F CFP - 88 M€, soit 9 542 918 000 F CFP -79,9 M€ de provisions supplémentaires ;
- ◆ le risque de dépréciation porte également sur la totalité des parts détenues au sein de TNTV, dont les capitaux propres sont aujourd'hui négatifs, soit 467,5 MF CFP - 3,9 M€ ;
- ◆ une provision pour risque devrait également être passée pour l'ensemble des parts détenues dans Tahiti Nui Rava'ai (236 MF CFP - 1,98 M€).

De la même manière, le niveau de provisionnement des emprunts garantis par la collectivité ne reflète pas le niveau réel des risques, qu'il s'agisse de dette directement garantie par la collectivité ou de dettes dont celle-ci pourrait être rendue responsable en tant que principal actionnaire de sociétés.

Aujourd'hui, en vertu de la délibération n°94-35 AT du 21 avril 1994, le niveau de provisionnement requis s'élève à « 2 % au moins du risque garanti ». La provision de 547 MF CFP - 4,6 M€ constituée pour les emprunts garantis par la collectivité représente 5,6 % du montant total de la dette garantie au 31 décembre 2009 (cf. *supra*, 2.3.5) et respecte donc bien cette règle.

Néanmoins, cette dernière ne tient pas compte du risque réel de défaut sur les emprunts, qui peut être évalué de 50 à 100 % pour ATN et TNR (dettes garanties par le Pays de 3,6 Mds F CFP - 30,2 M€ et de 115 MF CFP -environ 960 000 €, cf. Tableau 14). De la même manière, une provision pour risque devrait être passée pour parer au non remboursement très probable de l'avance en compte courant de 367 MF CFP - 3,07 M€ consentie à TNR.

Au-delà, en tant que principal actionnaire, le Pays peut être rendu responsable des dettes de ces structures en cas de cessation d'activité :

- ◆ le risque potentiel en cas de cessation d'activité ou de remise en cause de la défiscalisation sur TNR a été estimé à la fin juin 2010 par TNR à 1,3 milliard F CFP - 10,9 M€, réparti entre le risque lié à la défiscalisation sur 19 bateaux pour 614 M F CFP - 5,1 M€ et le solde des crédits bancaires pour 719 M F CFP - 6 M€ ;
- ◆ le risque en cas de cessation d'activité d'ATN a été évalué à 20,8 milliards F CFP ;
- ◆ le surcoût lié à la cessation d'activité de TNTV (licenciements, règlement des dettes...) s'élèverait à 1,3 Mds F CFP - 10,9 M€. La poursuite d'activité se révélerait toutefois encore plus coûteuse, puisqu'elle impliquerait une recapitalisation d'au moins 832,5 MF CFP (7 M€), en plus de la subvention annuelle récurrente de 1,1 Mds F CFP - 9,2 M€ (cf. annexe XXI- Médias).

5.1.2. Des incertitudes liées au financement des comptes sociaux et des communes

- ♦ La dynamique des **comptes sociaux**, qu'il s'agisse du RSPF, du RNS ou du RGS constitue également un risque et une charge croissante pour le territoire, puisque, malgré le transfert de recettes affectées, en l'absence de réformes, le montant de la subvention du territoire prévisible à horizon 2014 atteindrait 24,6 Mds F CFP – 205 M€ (cf. annexe XXVI, sur le financement de la protection sociale généralisée). En outre, les incertitudes entourant le coût de fonctionnement et d'ouverture du nouvel hôpital de Taone (cf. annexe XXIII, offre publique de soins) constituent un autre risque pouvant *in fine* peser sur les finances du territoire.
- ♦ Enfin, à moindre échelle, l'ajustement de la dotation au **fonds intercommunal de péréquation (FIP)** peut constituer un facteur d'incertitude supplémentaire. En effet, l'article 52 de la loi organique statutaire prévoit que le FIP reçoit une quote-part des recettes fiscales perçues au profit du budget général de la Polynésie française. Cette quote-part qui ne peut être inférieure à 15 % desdites ressources, est fixée par décret, après consultation de l'Assemblée de Polynésie française et du Conseil des ministres, en tenant compte des charges respectives de la Polynésie française et des communes. En 2009, elle était de 17%. Pour 2010, sauf à considérer que la loi organique n'impose pas un décret annuel, le décret n'avait pas encore été pris.

L'article 52 prévoit également que « lorsque le compte administratif de la Polynésie fait apparaître que le produit des impôts, droits et taxes effectivement perçus est inférieur au produit prévu au budget primitif, le montant de la différence est inscrit en déduction de l'assiette du FIP de l'année suivant celle de l'adoption du compte administratif », c'est-à-dire en n+2. La loi organique ne prévoit que le cas où les recettes perçues seraient inférieures au budget primitif. Cependant, l'article R 2573-44 du code général des collectivités territoriales (non prévu par la loi organique statutaire – issu du décret du 22 septembre 2008) précise que si le produit des impôts, droits et taxes « inscrit au compte administratif est supérieur au même produit du budget, le montant de la différence est ajouté à l'assiette du FIP de l'année suivant l'adoption du compte administratif », donc en n+2. De manière concrète, l'usage a toujours été d'effectuer ce rattrapage positif dès l'année n+1.

En 2010, le montant complémentaire versé au FIP au titre du rattrapage des années 2008 et 2009 est de 143 MF /1,2 M€, soit 249,7 MF au titre du rattrapage positif 2009 - 106,7 MF, au titre du rattrapage négatif 2008.

5.2. À court/ moyen terme, la situation limite la capacité de la collectivité à relancer l'économie par l'investissement

5.2.1. Il existe un décalage entre l'affichage budgétaire et l'exécution des investissements

La probabilité pour le Pays de ne pas exécuter l'ensemble des dépenses programmées risque de se répercuter sur les dépenses d'investissement. En effet, si les dépenses de fonctionnement sont en général exécutées à 86,2 % (cf. Tableau 34), les dépenses d'investissement ne sont exécutées qu'à hauteur de 45 %.

Sur les investissements, la Polynésie distingue trois concepts budgétaires :

- ♦ **l'autorisation de programme (AP)**, votée par l'Assemblée de la Polynésie française (libellé et montant) porte le coût d'objectif de l'opération et le maximum des dépenses autorisées par l'Assemblée ;

Annexe I

- ◆ votés par l'Assemblée de Polynésie française et répartis par le Conseil des ministres en fonction des prévisions de liquidation de l'année, **les crédits de paiement (CP)** permettent de liquider les dépenses de l'opération. Ils sont délégués automatiquement sur demande du service en charge de l'opération depuis 2003 ;
- ◆ enfin, délivrée par le ministre des finances **l'autorisation d'engager des dépenses (AE)** permet de signer les marchés et les contrats relatifs à l'opération. Elle est déterminée en fonction des besoins annuels d'engagement de l'opération, sous réserve de la disponibilité des crédits de paiement correspondant et du respect du plafond établi par l'AP.

La consommation des crédits varie très fortement d'une politique publique à l'autre : seuls les transports, l'équipement et la santé affichent des taux d'exécution supérieurs à 50 %. En revanche, malgré les besoins en matière de logement social, seuls 33 % des crédits affectés à l'urbanisme sont en effet dépensés.

**Tableau 30 : Taux de consommation des crédits d'investissement
par politique publique en 2009**

	En milliers de F CFP	Crédits ouverts	Crédits consommés	Crédits disponibles	% de consommation des crédits
900	Pouvoirs publics	93 360	40 176	53 184	43,0 %
901	Moyens internes	1 768 048	693 669	1 074 379	39,2 %
903	Partenariats collectivités	12 053 576	3 220 153	8 833 423	26,7 %
904	Tourisme	577 209	67 534	509 675	11,7 %
905	Dev. Ressources propres	2 398 559	978 781	1 419 777	40,8 %
906	Economie générale	847 045	308 781	538 742	36,5 %
907	Travail et emploi	518 391	100 405	417 986	19,4 %
908	Culture et patrimoine	627 697	77 556	550 141	12,4 %
909	Enseignement	3 152 937	1 472 548	1 680 389	46,7 %
910	Santé	8 513 689	5 019 765	34 939 242	59,0 %
911	Vie sociale	1 580 852	387 710	1 193 142	24,5 %
913	Environnement	1 268 434	132 360	1 136 074	10,4 %
914	Réseaux et équipements	21 836 290	13 347 340	8 488 950	61,1 %
915	Transports	6 442 196	6 149 600	292 596	95,5 %
916	Urbanisme et habitat foncier	9 619 303	3 198 463	6 420 841	33,3 %
951	Gestion financière	23 651 986	7 495 453	16 156 533	31,7 %
Total en milliers de F CFP		94 949 572	42 690 295	83 705 074	45,0 %
Total en milliers €		795 677 698	357 744 800	701 448 765	45,0 %

Source : Compte de gestion 2009.

Cette faible consommation des crédits d'investissement contraste avec le grand nombre des autorisations de programme (AP), qui contribuent à donner une fausse image de l'investissement engagé par le Pays. En 2009, sur 1 209 opérations, 1 067 opérations réelles d'investissement étaient dotées d'un montant d'autorisation de programme supérieur à zéro et pouvaient être considérées comme « vivantes ». Toutefois, seules 939 opérations (77 %) avaient été effectivement dotées de crédits de paiement pour effectuer des dépenses en 2009.

Les travaux de la mission d'expertise de la programmation et de la planification des opérations d'investissements (MEPPI) ont permis de rationaliser la programmation des investissements, de reporter en particulier les crédits de paiement sur les opérations ayant la plus grande chance d'aboutir et de clôturer un certain nombre d'opérations lors des derniers collectifs budgétaires 2010.

Inversement, le report d'autorisations de programme d'une année sur l'autre, combiné au versement systématique des crédits de paiement peut conduire au non respect de l'autorisation budgétaire. En effet, en l'absence de nouveaux financements et pour disposer d'une trésorerie, des établissements publics ont demandé le versement de crédits de paiement (CP) sur la base d'AP anciennes sans que les CP soient affectés à l'opération pour laquelle ils avaient été ouverts initialement par l'Assemblée.

Selon le Tableau 35 des pièces jointes, les reports d'investissement en recettes et en dépenses se sont élevés en moyenne, de 2005 à 2009, à un an et demi de dépenses ou de recettes d'équipement.

5.2.2. Le Pays manque d'une stratégie claire et affichée en matière d'investissement

Il est difficile d'identifier la stratégie d'investissement actuellement mise en œuvre par la Polynésie française, au moment même où les acteurs économiques demandent un plan de relance pour soutenir l'activité et l'emploi.

La collectivité effectue elle-même 72,1 % de ses investissements, soit en maîtrise d'ouvrage directe, soit par mandat. 20,9 % des crédits d'investissement soutiennent des projets d'investissements des communes et des établissements publics du Pays.

Elle dispose pour cela d'un outil de suivi performant, l'application FBO, qui permet de faire le lien entre le calendrier des opérations, la passation des marchés, l'imputation budgétaire et de visionner l'ensemble des projets selon leur degré d'avancement opérationnel ou budgétaire. Si l'outil est sophistiqué, la qualité de ses informations dépend directement de l'exactitude des données qui y sont entrées par les chefs de projet.

Annexe I

Tableau 31 : Exécution des dépenses d'investissement prévues en 2010 (avril 2010) – F CFP

Type AP	AP sur 2010	AE sur 2010	Engagements en cours.	CP sur 2010	Liquidations	%Liq.	% des CP 2010
Maîtrise d'ouvrage directe PF	80 489 950 772	27 767 803 159	16 220 413 463	27 533 598 435	3 849 808 704	14,0 %	55,6 %
Mandat de MO PF	16 102 069 396	10 195 567 372	9 656 716 010	8 157 493 127	5 184 500 091	63,6 %	16,5 %
Subventions aux Communes	10 574 733 819	3 791 484 795	3 100 595 209	2 782 703 580	223 780 493	8,0 %	5,6 %
Subventions aux SEM	2 266 247 976	1 578 769 200	1 408 769 200	846 249 200	215 000 000	25,4 %	1,7 %
Subventions aux établissements publics	21 210 277 542	10 993 740 363	6 504 538 170	6 728 448 207	44 891 494	0,7 %	13,6 %
Autres Subventions	1 011 387 475	294 667 317	57 497 115	322 241 517	1 500 000	0,5 %	0,7 %
Aides	2 265 799 515	1 184 119 661	693 642 841	1 635 009 503	110 416 575	6,8 %	3,3 %
Participation au capital de sociétés	2 820 000 000	214 462 977	-	1 010 000 000	-	0,0 %	2,0 %
Avances en compte courant d'associés	521 179 286	519 000 000	519 000 000	519 000 000	519 000 000	100,0 %	1,0 %
E/O	-	-	-	-	-	sans objet	0,0 %
TOTAL	137 261 645 781	56 539 614 844	38 161 172 008	49 534 743 569	10 148 897 357	20,5 %	

Source : FBO, direction du budget.

Si la collectivité a tous les outils de pilotage requis pour mener une politique d'investissement ambitieuse, elle souffre en revanche d'un manque de définition de ses priorités d'investissement. En effet, chaque ministre présente ses demandes d'investissement en début d'année : ces dernières sont satisfaites en fonction des disponibilités budgétaires, mais aucune étude ne permet, par exemple, de favoriser les projets d'investissement les mieux préparés et donc les plus à même d'être lancés rapidement ou ceux ayant le plus fort retour sur investissement, économique, fiscal ou social, pour le Pays.

De même, les futures conséquences financières des investissements du Pays sur la collectivité (frais de fonctionnement augmentés, entretien...) ne sont pas examinées.

Le Tableau 36 des pièces jointes montre l'éclatement des investissements du territoire par grands domaines :

- ◆ 31 % des crédits de paiements ouverts en 2010 portent sur les réseaux et équipements structurants, principalement sur les routes (16 % du total), puis les ports et aéroports (7 %) ; En 2009, 6,331 Mds F CFP - 53 M€ avaient été consacrés au réseau routier (aménagement du Rond Pont Lafayette Arue...), 3,152 Mds F CFP - ont été consacrés aux ports et aéroports ;
- ◆ 14 % des crédits sont dévolus à la santé du fait de la construction de l'hôpital de Taone. En 2009, 1,5 Mds F CFP - 12,6 M€ a été consacré à la construction du nouvel hôpital de Taone et 3 Mds F CFP - 25,2 M€ pour les équipements de l'hôpital ;
- ◆ 12 % sont consacrés à l'urbanisme, dont 9 % à l'habitat ;
- ◆ 9 % des crédits vont aux partenariats avec les communes ;
- ◆ environ 2 à 3 % des investissements sont consacrés aux autres politiques.

Au-delà, même dans les politiques les mieux dotées financièrement, les opérations restent en général de faible montant, avec donc un effet réduit sur la capacité à relancer l'économie locale. L'achèvement de l'hôpital de Taone, qui était de loin l'investissement récent le plus structurant pour la Polynésie, accentuera cette tendance. Plus de la moitié des 1 309 opérations d'investissement recensées avant la présentation du projet de 2^{ème} collectif budgétaire (mai 2010) porte sur des montants inférieurs à 10 millions F CFP - 83 800 € et seuls trois projets individuels dépassaient 1 milliard F CFP - 8,38 M€. Cette situation limite la capacité de la collectivité à relancer l'économie par l'investissement public, dans l'attente d'une reprise de l'investissement privé.

À cela s'ajoute la difficulté de la Polynésie française à mettre en œuvre les politiques prioritaires définies conjointement avec l'État dans le contrat de projets (2008 - 2013). Hormis les abris de survie contre les risques de submersion marine, les problématiques prioritaires que sont le logement, la santé ou encore les équipements nécessaires à l'assainissement et au traitement des déchets, connaissent des difficultés de mise en œuvre et tardent à voir les premières réalisations. Cette situation souligne la faiblesse des maîtres d'ouvrage responsables de ces opérations (territoire ou communes) ainsi que la nécessité d'actualiser la liste des projets.

Proposition n° 9 : Sélectionner, dès les premières étapes de la programmation budgétaire, les opérations d'investissement prioritaires.

À l'heure actuelle, l'existence même de la MEPPi et l'ampleur des redéploiements de crédits de paiement lors des collectifs montrent que les ministères ont obtenu des crédits de paiement pour financer des opérations d'investissement insuffisamment préparées. Au lieu de réaliser l'examen de l'état de maturité après la délégation des crédits, il s'agirait pour la direction du budget et les ministères d'étudier avant, dès le printemps de l'année N pour le budget de l'année N+1, les projets en cours d'avancement au rythme d'exécution satisfaisant et de hiérarchiser les opérations nouvelles en fonction de leur degré de maturité et de leur priorité politique.

Le retour sur investissement pour la collectivité (nombre d'emplois créés, utilité sociale...) et le coût induit, notamment en termes de fonctionnement, par chaque investissement, pourraient être des critères permettant de hiérarchiser les projets.

Proposition n° 10 : Lors de l'exécution du budget, déléguer les crédits de paiement consacrés aux investissements aux seules opérations d'investissement qui avancent et qui ont déjà consommé les crédits précédemment accordés.

L'objectif est de concentrer les crédits disponibles sur les projets qui ont le plus de chances d'avancer, en revenant à la pratique existant avant la délibération n° 2003-82 APF du 5 juin 2003, qui se caractérisait par des taux d'exécution des projets plus élevés.

Cette réglementation suppose la mise en place d'une procédure de *reporting* des projets d'investissements des établissements publics auprès du territoire. Une extension de l'utilisation du serveur FBO utilisé par le territoire aux établissements publics pourrait être envisagée.

6. En conclusion, la collectivité devra réduire massivement ses dépenses de fonctionnement à l'avenir si elle souhaite conserver une capacité à relancer l'économie polynésienne par l'investissement public

L'addition des scénarios d'économies proposés dans les différentes annexes a été effectuée selon les mêmes hypothèses que le tendancier d'évolution de la dépense, sauf pour l'endettement :

- ◆ une inflation de 1,5 % (applicable à l'ensemble des dépenses, des économies identifiées dans les annexes et des recettes, hors impôts directs et indirects) ;
- ◆ une évolution des impôts indirects de 1 % dans la mesure où aucune hausse de la TVA n'est proposée par la mission et où la hausse des prix liée à l'inflation pourrait compenser la baisse des recettes indirectes constatée entre 2007 et 2009 ;
- ◆ une évolution de 0 % sur les recettes directes entre 2011 et 2014, ce qui revient peu ou prou à l'hypothèse envisagée par le territoire : baisse sur 2011 et 2012, rétablissement sur 2013 et 2014 ;
- ◆ des prévisions de recettes 2010 tirées des projections réalisées sur 12 mois glissants à partir des recettes réellement encaissées en mai 2010 ;
- ◆ en revanche, l'endettement a été ramené à 10 Mds F CFP -83,3 M€ par an à partir de 2011, conformément aux orientations arrêtées en conseil des ministres sur ce point. En effet, il ne semble pas opportun de reconduire les montants d'emprunts affichés en 2009 et en 2010, particulièrement importants.

L'addition des scénarios cibles proposés par la mission dans les différentes annexes permettent d'infléchir de manière nette le rythme d'évolution de la dépense de fonctionnement et de revenir à l'équilibre en fonctionnement dès l'année 2011 (cf. Tableau 40 : Projection (fonctionnement et investissement) 2011-2014 avec synthèse des économies). L'équilibre de la section de fonctionnement est une nécessité dans la mesure où le pays n'aurait plus, à partir de 2010, de reports à nouveau pouvant financer le déficit de fonctionnement.

Il s'agit d'une cible maximale d'économie, principalement atteinte à travers :

- ◆ une baisse de 8,2 Mds F CFP – 68,8 M€ des dépenses de personnel, atteinte en 2014 ;
- ◆ 5,9 Md F CFP (468 M€) de diminution des subventions versées aux établissements publics en 2014 ;
- ◆ un total d'économies de 1,5 Md F CFP (8,38 M€) en 2014 sur le fonctionnement courant.

Soit, au total, près de 16 milliards F CFP d'économies en 2014.

Le rattrapage de la sincérité budgétaire serait allongé sur 10 ans et non plus sur 4 ans comme envisagé initialement par le territoire.

Des recettes supplémentaires d'un montant de 5,6 milliards F CFP en 2014 (et de 15,6 milliards F CFP en cumulé sur 4 ans) seraient mobilisées (hors rebudgétisation des taxes affectées) grâce à une réduction des « niches douanières », à un recentrage plus sélectif de la défiscalisation, à un renforcement du contrôle fiscal et à un meilleur recouvrement des recettes fiscales actuelles ainsi qu'aux premières adaptations de la structure de la fiscalité.

Ces réformes ont aussi pour effet d'augmenter la subvention versée au FIP, qui dépend des recettes fiscales du territoire (+3 Mds à horizon 2014) et celle accordée aux régimes sociaux (+9,7 Mds F CFP à horizon 2014, compte tenu du dynamisme de la dépense sociale et de la perte de ses recettes affectées hors CST).

Malgré la reconstitution d'une capacité d'autofinancement en fonctionnement (excédent de fonctionnement versé à la section d'investissement et dotations aux amortissements reprises dès 2011), les tensions continuent de perdurer sur la section d'investissement et ont obligé la mission à revoir à la baisse le montant des investissements envisagés initialement, qui passe d'environ 30 Mds F CFP à 25 Mds F CFP de dépenses d'équipement :

- ♦ l'équilibre global (fonctionnement et investissement) est atteint en 2011 et en 2012, à la faveur en 2011 de cessions plus importantes sur la partie aménagement et en 2012 de la cession exceptionnelle de 30 % des parts du Pays détenues dans la SOCREDO ;
- ♦ le déficit de la section d'investissement reprend en 2013 pour atteindre -8,7 Mds F CFP - 72,7 M€ en 2014.

Il est notable qu'une partie de l'investissement est largement soutenue par la vente de 19,5 Mds F CFP- 163,8 M€ d'actifs non essentiels tout au long de la période.

Au niveau du Pays, le financement de ce déficit peut passer par plusieurs solutions :

- ♦ envisager, compte tenu du rétablissement des comptes opérés sur la section de fonctionnement, une hausse légère de l'endettement en 2013 et en 2014, à hauteur de tout ou partie du déficit ;
- ♦ envisager des économies supplémentaires sur le fonctionnement : des licenciements pourraient devenir nécessaires ;
- ♦ envisager les moyens d'alléger le poids de la protection sociale généralisée sur les finances du territoire, qui reste à ce stade constant entre 2010 et 2014 : se pose dès lors la question du maintien de ce régime à l'identique à moyen terme, dans ses prestations comme dans ses financements.

En tout état de cause, la mise en place d'une fiscalité des revenus pourrait constituer une solution pérenne et équitable au rétablissement des comptes.

Le territoire effectuera bien entendu ses propres options dans ce cadre, mais les marges de manœuvre restent minces :

- ♦ ne pas effectuer certaines mesures d'économie de fonctionnement se traduira soit par le besoin de ressources financières supplémentaires, soit par un allongement du rattrapage de la sincérité des comptes, qui diminuera d'autant le volume d'amortissement pouvant financer de nouveaux investissements et relancer l'économie.
- ♦ il est possible d'équilibrer totalement la section d'investissement ou d'augmenter la dépense d'investissement à condition de s'endetter davantage. Toutefois, il ne paraît pas raisonnable d'aller à un niveau d'endettement égal à celui de 2009-2010, particulièrement élevé, qui pourrait ne pas être obtenu des banques.

Pièces jointes

Tableau 32 : Présentation du budget de la collectivité et des comptes spéciaux (2009 à 2010) – dépenses et recettes réelles hors opérations d'ordre – MF CFP

Budget	Données	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Budget général	Dépenses de fonctionnement	95 247	98 230	105 882	110 126	104 670	105 384
	Recettes de fonctionnement	116 549	117 417	117 866	118 943	111 816	114 893
	Dépenses section d'investissement	39 904	33 549	38 610	37 875	38 473	39 623
	Recettes section d'investissement	18 478	23 511	25 247	26 529	29 598	30 114
Compte d'aide aux victimes des calamités	Dépenses de fonctionnement	329	312	495	272	1 394	3 992
	Recettes de fonctionnement	2 207	1 415	1 565	1 517	1 498	3 992
	Dépenses section d'investissement	913	1 619	1 611	903	903	908
	Recettes section d'investissement	1 791	0	0	0	829	3 695
fonds de péréquation des prix des hydrocarbures	Dépenses de fonctionnement	1 069	1 186	1 295	1 369	1 400	1 400
	Recettes de fonctionnement	1 494	1 671	1 309	1 281	1 310	1 400
	Dépenses section d'investissement	0	0	0	0	0	0
	Recettes section d'investissement	0	0	0	0	0	0
Fonds de régulation des prix des hydrocarbures	Dépenses de fonctionnement	3 598	3 625	2 462	4 054	1 616	1 540
	Recettes de fonctionnement	4 703	3 937	2 483	4 470	1 471	1 540
	Dépenses section d'investissement	0	0	0	0	0	0
	Recettes section d'investissement	0	0	0	0	0	0
Fonds de stabilisation des produits de première nécessité	Dépenses de fonctionnement	125	150	170	385	324	183
	Recettes de fonctionnement	548	423	195	110	356	183
	Dépenses section d'investissement	0	0	0	0	0	0
	Recettes section d'investissement	0	0	0	0	0	0
Fonds pour insertion professionnelle des travailleurs handicapés	Dépenses de fonctionnement	0	0	100	115	103	139
	Recettes de fonctionnement	0	0	100	47	143	139
	Dépenses section d'investissement	0	0	0	0	0	0
	Recettes section d'investissement	0	0	0	0	0	0
Total dépenses fonctionnement comptes spéciaux		5 121	5 273	4 523	6 195	4 836	7 254
Total recettes fonctionnement comptes spéciaux		8 951	7 446	5 652	7 425	4 778	7 254
Total dépenses investissement comptes spéciaux		913	1 619	1 611	903	903	908
Total recettes investissement comptes spéciaux		1 791	0	0	0	829	3 695

Annexe I

Budget		Données		2005	2006	2007	2008	2009	2010
Total des dépenses de fonctionnement BG et CS				100 368	103 503	110 405	116 321	109 506	112 638
Total des recettes de fonctionnement BG et CS				125 501	124 864	123 518	126 368	116 594	122 147
Dépenses section d'investissement BG et CS				40 817	35 169	40 221	38 778	39 376	40 531
Recettes section d'investissement BG et CS				20 270	23 511	25 247	26 529	30 427	33 809
Total dépenses				141 185	138 671	150 626	155 099	148 882	153 169
Total dépenses en M€				1 183	1 162	1 262	1 300	1 248	1 284
Total recettes				145 771	148 375	148 765	152 897	147 021	155 956
Total recettes en M€				1 222	1 243	1 247	1 281	1 232	1 307

Source : Comptes administratifs 2005 à 2009, budget 2010.

Tableau 33 : Bilan de la Polynésie française 2009 (F CFP)

	ACTIF	F CFP		PASSIF	F CFP
	Brut	Amortissements provisions	Net		Net
Actif immobilisé				Capitaux propres	
Immobilisations incorporelles				Fonds internes	
204-Subventions d'équipement versées	20 681 467 169	0	20 681 467 169	1021,1025 Dotations	-5 752 353 181
203, 205 Autres immobilisations incorporelles	3 848 421 950	0	3 848 421 950	106 Réserves	215 102 399 706
232 Immobilisations incorporelles en cours	1 435 479 975	0	1 435 479 975	Neutralisation des amortissements	0
Immobilisations corporelles		0	0	110 Report à nouveau solde créditeur	8 118 912 409
211, 212 Terrains	36 017 331 924	0	36 017 331 924	119 Report à nouveau solde débiteur	0
213 Constructions	24 030 990 427	0	24 030 990 427	12 Résultat de l'exercice	7 145 848 049
2150,2151... Réseaux et installations, voirie, réseaux divers	26 668 512 404	0	26 668 512 404	131, 139 Subventions transférables	40 108 528 716
Œuvres d'art	34 702 700	0	34 702 700	192 Différences sur réalisations d'immobilisations	-3 359 655 903
2157,218 autres immobilisations corporelles	9 241 751 932	0	9 241 751 932	193 Autres différences apurement au 01/01/07	23 807 734 151
231, 238 Immobilisations en cours	209 946 823 108	0	209 946 823 108	Autres fonds	0
24 Immobilisations mises en concession ou à disposition et immobilisation affectée	1 039 130 689	0	1 039 130 689	TOTAL 1	285 171 413 947
Immobilisations financières		0	0	Provisions	
261,267 Participations et créances rattachées à des participations	19 485 758 050	0	19 485 758 050	151 Provisions pour risques	1 516 669 000
274 Prêts	574 919 675	0	574 919 675	155 Provisions pour remboursement des emprunts obligataires	1 912 000 000
275,276 Autres créances	90 389 729	0	90 389 729	158 Provisions pour charges	0
TOTAL 1	353 095 679 732	0	353 095 679 732	TOTAL 2	3 428 669 000
ACTIF CIRCULANT				Dettes financières	
Stocks en cours	0	0	0	163 Emprunts obligataires	
Créances d'exploitation : clients	28 511 947 938	0	28 511 947 938	164,168, Autres emprunts	80 471 628 492
Créances d'exploitation : autres		0	0	5186,5191,51, Crédits de trésorerie	
dont Etat et collectivités publiques	7 016 715 503	0	7 016 715 503	Dettes diverses	

Annexe I

	ACTIF	F CFP		PASSIF	F CFP
dont opérations pour le compte de tiers	1 083 400 735	0	1 083 400 735	401, 408, Fournisseurs et comptes rattachés	8 652 113 985
Autres créances	44 237 400	0	44 237 400	421,427,42, dettes fiscales et sociales	2 244 107 334
Créances diverses		0	0	19,461,463, autres dettes	239 903 437
511 Valeurs à l'encaissement	97 006 622	0	97 006 622	69, 279, 404 Fournisseurs d'immobilisations	1 984 776 995
515 Compte au Trésor	266 310 954	0	266 310 954	513 ordres de paiement	342 000
5193 Lignes de trésorerie	5 283 755 851	0	5 283 755 851	487 Produits constatés d'avance	89 319
54 Régies, agents spéciaux, administrateurs de legs	141 794 842	0	141 794 842	Comptes de liaison avec les comptes spéciaux	1 935 810 015
55 Avances de trésorerie	16 994 630	0	16 994 630	Comptes de liaison avec les receveurs particuliers	
486 Charges constatées d'avance	10 041 364	0	10 041 364	4571 Receveurs des impôts	56 094 844
TOTAL 2	42 472 205 839	0	42 472 205 839	4572 Conservateurs des hypothèques	88 093 581
Comptes de régularisation	368 156 442	0	368 156 442	Opérations p/c. divers organismes et collectivités	7 241 637 050
TOTAL 3	368 156 442	0	368 156 442	TOTAL 3	102 914 597 052
				471,478 Recettes à classer ou à régulariser	4 421 362 014
				TOTAL 4	4 421 362 014
TOTAL GENERAL en F CFP	395 936 042 013	0	395 936 042 013	TOTAL GENERAL en F CFP	395 936 042 013
TOTAL GENERAL en €	3 317 945 207			TOTAL GENERAL en €	3 317 945 207

Source : Compte de gestion 2009.

Annexe I

**Tableau 34 : Taux de consommation des crédits de fonctionnement
par politique publique en 2009**

	En milliers de F CFP	Crédits ouverts	Crédits consommés	Crédits disponibles	% de consommation des crédits
960	Pouvoirs publics	4 101 050 536	3 898 550 150	202 500 386	95,1 %
961	Moyens internes	987 855 804	661 114 979	326 740 825	66,9 %
962	Personnel	33 190 519 005	32 723 225 398	467 293 607	98,6 %
963	Partenariats collectivités	15 671 554 636	15 477 120 979	194 433 657	98,8 %
964	Tourisme	2 052 710 779	1 512 459 108	540 251 671	73,7 %
965	Dev. Ressources propres	3 911 967 884	3 104 508 676	807 459 208	79,4 %
966	Economie générale	2 246 289 665	1 561 721 492	684 568 173	69,5 %
967	Travail et emploi	10 721 289 676	9 039 692 712	1 681 596 964	84,3 %
968	Culture et patrimoine	1 136 249 463	1 043 132 983	93 116 480	91,8 %
969	Enseignement	3 585 599 258	3 384 020 877	201 578 381	94,4 %
970	Santé	3 268 641 947	2 786 985 102	481 656 845	85,3 %
971	Vie sociale	16 054 363 644	15 474 738 960	579 624 684	96,4 %
973	Environnement	1 094 312 925	926 410 394	167 902 531	84,7 %
974	Réseaux et équipements	5 512 695 791	3 170 483 838	2 342 211 953	57,5 %
975	Transports	1 684 215 238	1 096 667 404	587 547 834	65,1 %
976	Urbanisme et habitat foncier	1 631 432 216	1 583 450 955	47 981 261	97,1 %
990	Gestion fiscale	18 112 406 417	17 784 841 815	327 564 602	98,2 %
991	Gestion financière	11 600 974 862	2 508 263 306	9 092 711 556	21,6 %
Total F CFP		136 564 129 746	117 737 389 128	18 826 740 618	86,2 %
Total €		1 144 407 812	986 639 670	157 768 142	86,2 %

Source : Compte de gestion 2009.

Annexe I

Tableau 35 : Consommation des prélèvements programmés sur le report à nouveau en décisions modificatives (F CFP)

2005		2006		2007		2008		2009	
Réf	Montant	Réf	Montant	Réf	Montant	Réf	Montant	Réf	Montant
D. 2005-070/apf DU 07/07/05	3 581 201 280	D. 2006-18/APF du 03/037/06	2 009 820 000	D. 2007-008//APF du 29/03/2007	8 750 000 000	D. 2008/25/APF du 19/06/2008	18 782 905 391	D. 2009/59/APF du 14/08/2009	9 072 355 392
D. 2005-071/apf DU 12/07/05	3 650 684 584	D. 2006-45/APF du 31/07/06	7 869 865 477	D. 2007-074//APF du 18/10/07	5 031 996 484	D. 2008/34/APF du 14/08/2008	10 822 607 500	D. 2009/59/APF du 14/08/2009	2 183 202 325
D. 2005-117/APF du 15/12/05	2 000 966 464	D. 2006-48/APF du 02/08/06	6 301 494 027	D. 2007-094/APF du 30/11/07	951 217 210			D. 2009/72/APF du 14/08/2009	5 935 710 084
Total des prélèvements prévisionnels N	9 232 852 328		16 181 179 504		14 733 213 694		29 605 512 891		17 191 267 801
RAN disponible au 01/01/N	9 226 922 743		16 181 184 905		17 624 126 878		29 608 471 558		17 191 267 801
Montant du RAN effectivement consommé	-5 929 585	0	5 401	0	2 890 913 184	0	2 958 667		9 294 677 565

Source : Direction des finances et de la comptabilité.

Tableau 36 : Investissements du territoire par programme budgétaire et type d'investissement

Chapitre & Programme	Libellé	AP sur 2010	AE sur 2010	Engagements en cours	CP sur 2010	Liquidations	%
900	POUVOIRS PUBLICS	160 405 872	77 136 162	41 796 205	77 136 162	16 581 721	0 %
90001	GOUVERNEMENT	79 090 344	11 167 697	6 167 697	11 167 697	1 387 337	0 %
90002	ASSEMBLEE DE LA POLYNESIE FRANCAISE	-	-	-	-	-	
90003	CONSEIL ECONOMIQUE, SOCIAL ET CULTUREL	32 000 000	28 170 202	-	28 170 202	-	0 %
90004	HAUT CONSEIL	-	-	-	-	-	
90005	ADMINISTRATION GENERALE	49 315 528	37 798 263	35 628 508	37 798 263	15 194 384	0 %
90006	RELATIONS EXTERIEURES	-	-	-	-	-	
901	MOYENS INTERNES	4 335 207 588	1 087 771 247	458 391 226	1 258 299 097	201 325 991	3 %
90101	FINANCES	-	-	-	-	-	
90102	INFORMATIQUE	740 935 537	261 603 775	81 125 094	274 077 962	21 956 166	1 %
90103	DOCUMENTATION	-	-	-	-	-	
90104	BATIMENTS DU PAYS	2 956 560 456	548 584 408	255 933 079	671 584 408	91 374 575	1 %
90105	ACHATS DE MATERIELS ROULANT, INFORMATIQUE, DE BUREAU	637 711 595	277 583 064	121 333 053	312 636 727	87 995 250	1 %
903	PARTENARIAT AVEC LES "COLLECTIVITES"	20 135 052 578	8 056 692 559	5 184 353 184	7 209 112 248	293 736 408	15 %
90301	PARTENARIAT AVEC LES COMMUNES	11 432 605 819	3 891 484 795	3 040 621 667	3 070 703 580	212 131 995	6 %
90302	PARTENARIAT AVEC LES ARCHIPELS	1 979 817 950	1 485 804 900	1 222 240 000	1 515 740 000	-	3 %
90303	AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET RISQUES NATURELS	885 535 046	314 441 220	132 190 641	349 441 220	1 191 970	1 %
90304	PROJETS PILOTES DE DEVELOPPEMENT DURABLE	708 627 705	100 069 708	100 069 708	248 690 768	5 000 000	1 %

Annexe I

Chapitre & Programme	Libellé	AP sur 2010	AE sur 2010	Engagements en cours	CP sur 2010	Liquidations	%
90305	EQUIPEMENTS ET AMENAGEMENTS A VOCATION COLLECTIVE	5 128 466 058	2 264 891 936	689 231 168	2 024 536 680	75 412 443	4 %
904	TOURISME	1 233 762 595	225 620 901	144 213 420	455 244 701	34 660 670	1 %
90401	EQUIPEMENTS ET AMENAGEMENTS TOURISTIQUES	1 100 487 595	220 520 901	139 113 420	390 144 701	32 560 670	1 %
90402	AIDE ET REGULATION DU TOURISME	133 275 000	5 100 000	5 100 000	65 100 000	2 100 000	0 %
90403	ANIMATION ET PROMOTION DU TOURISME	-	-	-	-	-	
905	DEVELOPPEMENT DES RESSOURCES PROPRES	8 127 471 968	2 291 080 049	1 062 021 579	2 216 992 941	87 063 397	4 %
90501	AGRICULTURE ET ELEVAGE	2 319 416 992	929 381 197	262 393 629	897 537 983	45 278 466	2 %
90502	FORETS	54 078 597	11 695 500	1 695 500	11 695 500	700 000	0 %
90503	PECHE ET AQUACULTURE	4 079 669 979	879 273 502	606 492 023	837 029 608	6 942 652	2 %
90504	PERLICULTURE	1 518 845 210	366 550 392	108 610 033	366 550 392	17 442 484	1 %
90505	ARTISANAT	155 461 190	104 179 458	82 830 394	104 179 458	16 699 795	0 %
906	ECONOMIE GENERALE	2 610 978 824	1 257 532 112	1 163 844 076	1 161 753 906	201 370 971	2 %
90601	REGULATION	2 303 005	326 112	326 112	326 112	-	0 %
90602	COMMERCE EXTERIEUR ET PROMOTION	12 000 000	8 910 000	8 910 000	8 910 000	8 910 000	0 %
90603	DEVELOPPEMENT DES ENTREPRISES	2 596 675 819	1 248 296 000	1 154 607 964	1 152 517 794	192 460 971	2 %
907	TRAVAIL ET EMPLOI	939 757 232	350 437 316	259 068 268	542 401 943	18 131 587	1 %
90703	FORMATION PROFESSIONNELLE	939 757 232	350 437 316	259 068 268	542 401 943	18 131 587	1 %
908	CULTURE ET PATRIMOINE	2 308 103 685	591 511 988	431 577 060	511 162 197	13 105 762	1 %
90801	CULTURE ET ART CONTEMPORAIN	520 282 931	178 919 918	27 263 481	232 169 919	5 493 674	0 %
90802	PATRIMOINE ET TRANSMISSION DES SAVOIRS TRADITIONNELS	1 787 820 754	412 592 070	404 313 579	278 992 278	7 612 088	1 %
909	ENSEIGNEMENT	9 389 123 661	2 568 905 339	1 507 279 920	3 438 913 791	404 389 887	7 %
90901	ENSEIGNEMENT PRIMAIRE	213 790 709	163 106 453	72 275 514	163 106 453	70 842 942	0 %
90902	ENSEIGNEMENT SECONDAIRE	7 623 338 907	2 081 982 143	1 333 495 887	2 801 573 189	314 353 517	6 %

Annexe I

Chapitre & Programme	Libellé	AP sur 2010	AE sur 2010	Engagements en cours	CP sur 2010	Liquidations	%
90903	ENSEIGNEMENT PROFESSIONNEL	571 917 872	151 413 078	47 277 351	271 828 078	9 153 609	1 %
90904	ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET RECHERCHE	803 701 545	39 032 313	16 344 296	69 034 719	2 947	0 %
90905	SOUTIEN A L'ELEVE	161 334 480	123 334 480	27 850 000	123 334 480	-	0 %
90906	PROMOTION DES LANGUES POLYNESIENNES, PLURILINGUISME,...	15 040 148	10 036 872	10 036 872	10 036 872	10 036 872	0 %
910	SANTE	11 830 940 109	7 928 437 744	7 516 311 227	6 992 682 658	4 569 816 899	14 %
91001	OFFRE DE SANTE - MEDECINE CURATIVE	10 808 046 801	7 904 574 229	7 515 895 753	6 968 819 143	4 569 401 425	14 %
91002	SANTE PUBLIQUE - PREVENTION	457 876 924	415 474	415 474	415 474	415 474	0 %
91003	VEILLE ET SECURITE SANITAIRES	565 016 384	23 448 041	-	23 448 041	-	0 %
911	VIE SOCIALE	3 863 212 753	1 396 291 605	308 523 620	1 846 796 574	38 704 613	4 %
91101	PROTECTION DE L'ENFANCE	602 400 000	98 800 000	-	98 800 000	-	0 %
91102	SOLIDARITE	486 679 210	238 499 571	978 936	238 499 571	385 000	0 %
91103	COHESION SOCIALE	1 386 964 877	604 830 855	71 729 168	891 556 764	9 139 939	2 %
91104	ACCES AU LOGEMENT	500 000 000	150 000 000	-	150 000 000	-	0 %
91105	JEUNESSE	84 800 000	39 800 000	39 800 000	69 800 000	-	0 %
91106	SPORTS	802 368 666	264 361 179	196 015 516	398 140 239	29 179 674	1 %
913	ENVIRONNEMENT	3 062 859 370	1 116 741 315	973 255 318	1 274 190 513	571 786 572	3 %
91301	GESTION DE LA BIODIVERSITE ET DES RESSOURCES NATURELLES	96 113 218	32 720 932	13 540 932	43 875 199	3 998 286	0 %
91302	PREVENTION ET TRAITEMENT DES POLLUTIONS	2 951 746 152	1 084 020 383	959 714 386	1 230 315 314	567 788 286	2 %
91303	CONNAISSANCE ET EDUCATION	15 000 000	-	-	-	-	0 %
914	RESEAUX ET EQUIPEMENTS STRUCTURANTS	47 551 925 921	18 356 351 905	12 502 501 120	15 348 626 264	2 985 801 204	31 %
91401	RESEAU ROUTIER	28 007 043 100	10 523 229 920	7 295 299 209	7 731 838 892	1 851 648 258	16 %
91402	PORTS ET AEROPORTS	10 822 380 643	3 880 664 759	2 453 619 434	3 714 300 380	577 134 657	7 %
91403	PROTECTION CONTRE LES EAUX	5 813 454 786	2 816 800 099	1 647 038 265	2 432 702 728	278 668 558	5 %

Annexe I

Chapitre & Programme	Libellé	AP sur 2010	AE sur 2010	Engagements en cours	CP sur 2010	Liquidations	%
91404	ENERGIE	2 651 575 949	1 084 857 127	1 055 744 212	1 335 984 264	278 349 731	3 %
91405	POSTES, TELECOMMUNICATIONS, NOUVELLES TECHNOLOGIES	146 000 000	-	-	28 000 000	-	0 %
91406	MEDIAS	111 471 443	50 800 000	50 800 000	105 800 000	-	0 %
915	TRANSPORTS	2 966 939 249	670 709 529	203 435 374	1 229 486 405	74 496 486	2 %
91501	TRANSPORTS TERRESTRES ET SECURITE ROUTIERE	1 364 967 988	429 904 646	133 134 126	458 681 522	26 419 342	1 %
91502	TRANSPORTS ET AFFAIRES MARITIMES	590 732 559	240 804 883	70 301 248	270 804 883	48 077 144	1 %
91503	TRANSPORTS AERIENS ET AVIATION CIVILE	1 011 238 702	-	-	500 000 000	-	1 %
916	URBANISME, HABITAT ET FONCIER	18 690 168 827	11 246 213 812	5 950 135 405	5 971 944 169	375 591 683	12 %
91601	URBANISME	100 000 000	-	-	30 000 000	-	0 %
91602	GESTION DU DOMAINE PUBLIC	35 000 000	20 000 000	2 465 650	20 000 000	2 465 650	0 %
91603	AFFAIRES FONCIERES	2 734 153 879	1 529 216 412	1 102 927 011	1 529 216 412	320 928 533	3 %
91604	HABITAT	15 821 014 948	9 696 997 400	4 844 742 744	4 392 727 757	52 197 500	9 %
951	GESTION FINANCIERE	1 188 286	-	-	-	-	0 %
95101	ENGAGEMENTS FINANCIERS	1 188 286	-	-	-	-	0 %
	Total au 31 mars 2010	137 207 098 518	57 221 433 583	37 706 707 002	49 534 743 569	9 886 563 851	

Source : Direction du budget, application FBO.

Tableau 37 : Prospective financière réalisée par le territoire – 2011-2014 (MF CFP)

En millions de F CFP, hors écritures d'ordre	2004	2005	2006	2007	2008	2009	BP 2010	2011	2012	2013	2014
Recettes de couverture (A)	104 093	116 549	117 417	117 866	116 492	111 816	114 893	116 995	115 287	116 206	117 135
Divers Impôts indirects	27 891	29 957	30 552	31 010	29 633	24 853	20 913	21 018	21 123	21 229	21 335
Tva à l'importation	19 192	20 771	20 357	21 162	22 113	18 201	18 405	18 497	18 589	18 682	18 775
Tva "Régime intérieur"	19 748	20 384	21 468	22 178	21 450	21 270	21 095	27 200	27 336	27 473	27 610
Forfait CEA-CEP	4 426	4 495	4 589	4 647	4 775	4 809	4 809		0	0	0
Pdt fiscal direct	22 024	23 561	25 145	24 865	26 948	24 642	24 281	23 795	23 795	24 271	24 756
Contrôle fiscal/supp. exo° sur taxes douanières								4 500	4 500	4 500	4 500
Autres Subventions Etat	4 281	2 923	2 742	2 528	2 925	2 757	2 938	3 838	3 838	3 838	3 838
Subventions Etat santé/solidarité (dont RSPF)	1 793	2 366	2 678	2 268	0	0	0	0	0	0	0
Subvention Etat DGF (ex DGDE)							0	10 800	10 854	10 908	10 963
DGDE emploi et promotion PF et ses produits		6 712	4 697	4 009	2 647	5 640	5 640	0	0	0	0
Reprise sur provision (emprunt oblig.)								2 147			
Autres recettes	4 738	5 380	5 189	5 199	6 001	9 644	16 812	5 200	5 252	5 305	5 358
Dépenses de gestion (B)	90 637	93 451	96 343	103 376	107 621	103 979	104 293	107 225	107 662	106 457	105 502
Personnel	26 753	28 074	30 418	31 125	31 134	32 310	32 361	31 390	30 448	29 535	28 649
Dépenses de solidarité	15 363	18 631	18 258	17 241	15 779	15 808	10 792	11 008	11 228	11 453	11 682
Participations (T scolaires)/ Enseignement	1 185	983	1 115	1 249	1 258	1 271	1 251	1 264	1 277	1 290	1 303
Subventions aux Ets publics et SEM	10 786	10 726	10 212	9 786	11 681	11 856	11 487	10 338	9 304	8 374	7 537
Dépenses de fonctionnement	8 565	8 823	9 369	11 790	13 279	11 340	11 337	10 656	10 017	9 416	8 851
Autres contrib, part°, et subv.	4 615	8 927	7 579	11 396	12 432	9 711	11 137	10 023	9 021	8 119	7 307
FIP	13 894	13 356	15 644	17 206	17 813	14 542	14 383	15 227	15 284	15 422	15 561
Admissions en non valeur						56	4 536	1 500	1 500	1 500	1 500
Prov Empt Oblig 2010 (1/15è)								167	167	167	167
Dotations aux amortissements						1 426	2 009	10 542	14 306	16 071	17 835
<i>Frais d'étude (stock 2007 à 2010 => 1 115M°)</i>								515	618	721	824
<i>Subv invest versées (Stock 2007 à 2010 => 13 694M°)</i>								6 733	8 030	9 328	10 625
<i>Dépréciation du Patrimoine (Stock mob. 2007 à 2010 => 3057M°)</i>								3 294	5 658	6 022	6 386
<i>pour risques</i>								110	110	110	110

Annexe I

En millions de F CFP, hors écritures d'ordre	2004	2005	2006	2007	2008	2009	BP 2010	2011	2012	2013	2014
<i>pour dépréciation de titres de partic. (Stock jusqu'en 2010 => 2 700 M°)</i>											
<i>Dégrèvements fisc., techn., rembt. TVA (hors E/O)</i>	9 476	3 931	3 748	3 583	4 245	5 659	5 000	5 000	5 000	5 000	5 000
Epargne brute (C) = (A) - (B)	13 456	23 098	21 074	14 490	8 870	7 836	10 601	9 770	7 625	9 749	11 633
Intérêts de la dette	2 092	1 796	1 888	2 505	2 505	2 117	3 100	2 925	3 209	3 411	3 595
Solde disponible section fonctionnement (D)	11 364	21 302	19 186	11 985	6 365	5 719	7 501	6 845	4 416	6 338	8 038
Amortissement de la dette (hors CAVC)	8 906	7 911	7 755	6 811	7 269	7 495	7 500	9 924	8 796	9 860	9 878
Epargne nette (E)	2 458	13 391	11 431	5 174	-904	-1 776	1	-3 079	-4 380	-3 522	-1 840
Produit de cession d'éléments d'actifs								2 000	1 000	1 000	1 000
Epargne nette - Produit de cession d'éléments d'actifs (F)								-1 079	-3 380	-2 522	-840
Dotations aux amortissements (G)							2 009	10 542	14 306	16 071	17 835
Besoin de financement de l'équipement (H)	13 833	20 715	12 283	17 705	15 843	18 765	21 553	20 556	20 556	20 556	22 300
Dépenses d'équipement	31 668	31 993	25 794	31 799	30 605	31 194	32 122	30 000	30 000	30 000	30 000
Recettes d'équipement (hors emprunts)	17 835	11 278	13 511	14 094	14 762	12 429	10 569	9 444	9 444	9 444	7 700
Besoin total de financement (I = (H)-(F)-(G))	11 375	7 324	852	12 531	16 747	20 541	19 544	11 093	9 630	7 007	5 305
Emprunts mobilisés (H)	11 438	7 200	10 000	11 153	11 767	17 387	19 545	10 000	10 000	10 000	10 000
Solde annuel des 2 sections (H) - (G)	63	-124	9 148	-1 379	-4 980	-3 154	2	-1 093	370	2 993	4 695
Reprise résultat de l'année n-1 des 2 sections	10 205	10 525	10 401	19 549	18 171	13 191	10 037	10 038	8 945	9 315	12 308
Résultat de clôture cumulé en fin année N	10 525	10 401	19 549	18 171	13 191	10 037	10 038	8 945	9 315	12 308	17 003
Annuité / recettes de couverture	10,57 %	8,33 %	8,21 %	7,90 %	8,39 %	8,60 %	9,23 %	10,98 %	10,41 %	11,42 %	11,50 %
Encours de la dette au 31/12/N (y compris CAVC)	68 936	67 331	68 290	71 705	75 374	84 399	98 287	97 413	97 994	97 339	96 890

Source : Direction du budget.

Annexe I

Tableau 38 : Projection financière 2011- 2014 de la mission sur les dépenses et les recettes réelles de fonctionnement (en MF CFP) hors opérations d'ordre (= tendanciel, sans sincérité)

Libellé	CA 2007	CA 2008	CA 2009	BP 2010 collectif 4 et collectif 5	BP 2010 au terme collectif 4 et compte tenu recettes encaissées en mai 2010 (projection sur 12 mois glissants)	2011	2012	2013	2014	Hypothèse
60- Achats et variations des stocks	3 260	3 321	2 948	2 871	2 871	2 828	2 785	2 744	2 702	TCAM -1,5 % (-3 % et 1,5 % d'inflation)
61- Services extérieurs	2 355	3 102	2 435	2 999	2 999	3 044	3 090	3 136	3 183	BP 2010+1,5 % d'inflation
62 - Autres services extérieurs	4 378	5 053	4 685	5 353	5 353	5 540	5 734	5 935	6 143	BP 2010+TCAM 2 %+1,5 % d'inflation, soit 3,5 %
63 - Impôts et taxes	8	7	11	13	13	13	13	14	14	BP 2010 +1,5 % d'inflation
64 -Frais de personnel	30 501	30 597	31 183	32 618	32 618	33 232	34 128	35 049	35 996	GVT +1,5 % an et 1,5 % d'inflation
Comptes de produits (réductions/annulations de recettes) : comptes 70,71,73 et 759	3 284	4 207	5 630	6 055	6 055	6 146	6 238	6 331	6 426	BP 2010 +1,5 % d'inflation
65 -Allocations et subventions	51 204	51 554	48 852	51 863	51 863	50 984	52 596	54 269	56 002	Addition des rubriques 15 à 24
651- Aides à la personne	2 007	1 951	2 207	2 555	2 555	2 670	2 791	2 916	3 047	TCAM constaté de 3 % entre 2007-2009+ 1,5 % d'inflation, soit +4,5 %
652-Aides à caractère économique	6 871	6 902	6 796	9 656	9 656	9 800	9 947	10 097	10 248	BP 2010+1,5 % d'inflation
653- Indemnités, vacations, frais missions élus, mb instit	534	524	515	457	457	460	462	464	467	TCAM constaté de -1 % entre 2007-2009 + 1,5 % d'inflation, soit 0,5 % de progression par an

Annexe I

Libellé	CA 2007	CA 2008	CA 2009	BP 2010 collectif 4 et collectif 5	BP 2010 au terme collectif 4 et projet collectif 5 compte tenu recettes encaissées en mai 2010 (projection sur 12 mois glissants)	2011	2012	2013	2014	Hypothèse
654- Pertes sur créances irrécouvrables	0	0	56	4 536	4 536	0	0	0	0	0
6552-FIP	16 300	17 132	14 542	14 355	14 355	15 732	15 848	15 965	16 083	17 % recettes
657331 - Régimes de solidarité (RNS, RSPF, RGS)	14 201	13 670	13 586	10 451	10 451	12 323	13 402	14 529	15 707	TCAM de 4 %
655-Contributions établissements publics et privés, APF, CESC (hors FIP)	3 838	2 624	3 916	3 945	3 945	4 005	4 065	4 126	4 188	BP 2010 et 1,5 % d'inflation
6573- Subventions aux établissements publics	4 704	5 007	5 353	3 641	3 641	3 696	3 751	3 807	3 864	BP 2010 et 1,5 % d'inflation
6574 - Subventions aux établissements et associations de droit privé	2 483	2 236	1 707	2 125	2 125	2 157	2 189	2 222	2 255	BP 2010 et 1,5 % d'inflation
Autres rubriques du compte 65	266	1 508	173	141	141	141	142	143	143	BP 2010, TCAM de - 1 % et 1,5 % d'inflation, soit TCAM de 0,5 %

Annexe I

Libellé	CA 2007	CA 2008	CA 2009	BP 2010 collectif 4 et collectif 5	BP 2010 au terme collectif 4 et projet collectif 5 compte tenu recettes encaissées en mai 2010 (projection sur 12 mois glissants)	2011	2012	2013	2014	Hypothèse
66- Frais financiers	2 502	2 505	2 117	2 986	2 986	3 502	4 397	5 242	6 109	Intérêts Reprise prévisions du Pays pour les 10 premiers Mds de dette entre 2011 et 2014, complété par un 1er volant d'emprunts de 5 mds, à mobiliser en juin, puis un second de 5 mds en septembre et le solde par une émission obligataire en nov au taux d'intérêts de 5,5 % en 2011 - 5,7 % en 2012 - 5,8 % en 2013 - 6 % en 2014, si la notation se maintient à BBB -.
dont charges d'intérêt	2 467	2 501	2 097	2 985	2 985	7 797	7 914	8 033	8 153	BP 2010 et 1,5 % d'inflation
67 -Charges exceptionnelles	8 150	9 542	6 571	7 682	7 682	1 270	2 331	3 424	4 547	Maintien de 2010 + provisions pour emprunts obligataires souscrits en 2011, 2012, 2013 et 2014
68- Dotation aux amortissements et provisions (remboursement d'emprunts obligataires)	239	239	239	1 939	1 939	114 356	119 228	124 176	129 277	
Total charges réelles de fonctionnement	105 882	110 126	104 670	114 378	114 378	3 390	3 441	3 493	3 545	
70- Produits d'exploitation	1 704	2 813	6 120	3 461	3 340	68 074	68 755	69 443	70 137	
71- Impôts indirects hors défiscalisation	78 990	77 849	69 011	67 127	65 912	24 469	24 469	24 469	24 469	Base : 2010+ 1,5 % d'inflation par an
73 -Impôts directs hors recette défiscalisation	24 865	26 948	24 642	24 281	24 102					

Annexe I

Libellé	CA 2007	CA 2008	CA 2009	BP 2010 collectif 4 et collectif 5	BP 2010 au terme collectif 4 et projet collectif 5 compte tenu recettes encaissées en mai 2010 (projection sur 12 mois glissants)	2011	2012	2013	2014	Hypothèse
74 -Remboursements, subventions et participations	9 101	5 718	8 413	8 901	8 901	14 060	14 114	14 168	14 223	Montants 2010 + montants des taxes transférées collectif 4 (hors TPBA) proratisés sur 12 mois, 1 % d'augmentation
7411 -DGDE	4 009	2 647	5 640	5 630	5 630	10 806	10 860	10 914	10 969	Base : montants 2010 + RPT proratisée sur 12 mois, Hypothèse 0 % par an
747 Participations diverses : établissements publics, CPS, autres	290	7	2	17	17					Somme des prévisions
74711 Participations de l'Etat Education	2 129	2 140	2 133	2 178	2 178	2 178	2 178	2 178	2 178	Montant de DGDE prévu en 2011, + 0,5 % d'actualisation par an
74712 - Participation de l'Etat - santé	42	4								
74714 - Participations de l'Etat solidarité	2 226	358	434	543	543	543	543	543	543	Maintien 2010
74715 Participations de l'Etat - jeunesse et sports	143	146	149	155	155	155	155	155	155	
74716 Contrats de projets	0	0	19	126	126	126	126	126	126	Maintien 2010
74718 Autres participations de l'Etat	256	276	22	220	220	220	220	220	220	Maintien 2010
7477 Participations des fonds européens et internationaux	6	140	14	33	33	33	33	33	33	Maintien 2010
75 - Produits domaniaux	356	371	441	354	388	377	383	389	395	
76- Produits financiers	1 279	490	475	3 956	3 956	134	490	497	505	

Annexe I

Libellé	CA 2007	CA 2008	CA 2009	BP 2010 collectif 4 et collectif 5	BP 2010 au terme collectif 4 et projet collectif 5 compte tenu recettes encaissées en mai 2010 (projection sur 12 mois glissants)	2011	2012	2013	2014	Hypothèse
77- Produits exceptionnels	1 270	1 961	2 509	8 657	8 746	3 023	890	903	916	Moyenne 2007, 2008 et 2010 (2009 : année exceptionnelle, rattrapage sur créances ATN et GIE T. Tourisme) + 1,5 % d'inflation par an
Produits liés aux comptes de charges, produits sur exercices antérieurs (comptes 60, 62, 64, 65, 66 et 67)	301	342	206	300	300	305	309	314	318	Moyenne 2008 2009, baisse de 350 M intégrée sur la SOCREDO (100 % du dividende dividende) en 2011 (mais remontée de 100 % ensuite) + 1,5 % d'inflation
Total produits fonctionnement	117 866	116 492	111 816	117 039	115 646	113 833	112 851	113 675	114 508	En 2011, recette exceptionnelle de 2,147 Mds liée à une reprise sur provision. Base : 2010 (moins les recettes à passer en ANV) + 1,5 % d'inflation par an
Résultat	11 984	6 366	7 146	2 660	1 267	-523	-6 377	-10 501	-14 769	Maintien du montant 2010, + 1,5 % d'inflation par an

Source : Mission, d'après chiffres transmis par la direction du budget et la direction des finances et de la comptabilité.

Tableau 39 : Projection 2011-2014 sur la section d'investissement (en MF CFP) opérations réelles hors opérations d'ordre (tendanciel)

Libellé	CA 2007	CA 2008	CA 2009	BP 2010	2011	2012	2013	2014	Hypothèses
13-Subventions d'investissement	3	176	83		0	0	0	0	Montant non intégré dans la prévision
16 -Emprunts et dettes à long et moyen terme	6 811	7 269	7 495	7 500	9 924	8 796	9 860	9 878	Reprise des annuités de dette indiquées par le territoire dans sa prospective
20 + 21 - Immobilisations incorporelles et corporelles	11 082	12 111	14 912	22 012	18 739	19 020	19 305	19 595	Moyenne 2009/ 2010 + 1,5 % d'inflation
23 - Immobilisations en cours	18 594	12 699	13 565	9 101	9 237	9 376	9 516	9 659	Montant 2010 + 1,5 % d'inflation
26 -Participations et créances rattachées à des participations									
26 -Participations et créances rattachées à des participations	2 120	5 620	2 417	1 010	1 025	1 041	1 056	1 072	Montant 2010 + 1,5 % d'inflation
Dépôts et cautionnements versés	0								
Total dépenses d'investissement	38 610	37 875	38 473	39 623	38 925	38 232	39 738	40 204	Maintien 2010
13- Subventions d'investissement	13 445	14 551	12 112	10 465	6 367	6 462	6 559	6 657	Dotation d'investissement des communes prévues en 2011 (9 055 200 €) et part DGDE investissement : 7 696 920 €, + reprise des autres subventions Etat perçues en CA 2009 + 1,5 % d'inflation
16 -Emprunts et dettes à long et moyen terme	11 153	11 767	17 387	22 632	20 310	20 614	20 923	21 237	Moyenne 2009/2010 + 1,5 % d'inflation
20 + 21 - Immobilisations incorporelles et corporelles	69	46	57	839	70	71	72	73	Montant 2007 + 1,5 % d'inflation
23 - Immobilisations en cours	519	6	4		6	6	6	6	Montant 2008 + 1,5 % d'inflation
26 -Participations et créances rattachées à des participations	38	138	18		29	29	30	30	Montant moyen 2009-2007 + 1,5 % d'inflation
27 - Autres immobilisations financières	22	21	21		21	21	21	21	TCAM de -1 % + 1,5 d'inflation
28 -Amortissements				1 000					
Total recettes d'investissement	25 247	26 529	29 598	33 936	26 801	27 203	27 611	28 025	
Résultat	-13 363	-11 346	-8 874	-5 687	-12 124	-11 029	-12 127	-12 179	

Source : Mission.

Tableau 40 : Projection (fonctionnement et investissement) 2011-2014 avec synthèse des économies – en F CFP

Libellé	BP 2010 à l'issue projet collectif 5 exécuté en recettes	2011	2012	2013	2014
60,61,62 et 63 : Fonctionnement courant + compte 6532 - montant de l'année N-1	11 280 351 362	10 894 034 302	10 432 226 016	10 091 147 830	9 954 370 853
Economies de l'année N - annexe III - Fonctionnement courant		-311 479 113	-176 668 048	-179 318 068	-182 007 840
Economie de l'année N- Annexe IV - Institutions - suppression des frais de fonctionnement courant du Haut conseil			-4 472 902		
Economie de l'année N- Annexe XIX- Éducation - Economie transports scolaires		-203 000 000	-206 045 000		
Economie de l'année N - Annexe XVI - Transport aérien		-101 500 000	-103 022 500	-104 567 838	-106 136 355
64 -Frais de personnel - montant de l'année N-1	32 618 321 128	33 107 595 945	27 707 260 708	27 224 860 132	26 671 177 690
Economies de l'année N - annexe V Ressources humaines		-4 808 007 995	-727 106 259	-787 841 143	-409 839 032
Economie de l'année N- Annexe IV - Institutions Baisse du nombre de membres de cabinet		-919 571 536			
Economie de l'année N - Annexe XII - Aménagement		-155 302 613	-157 632 152	-159 996 634	-162 396 583
Coût supplémentaire - Annexe XI Periculture - Réintégration directrice maison de la Perle		12 180 000			
Coûts supplémentaires - Annexe II Fiscalité gestion du contrôle fiscal -		60 900 000			
653- Indemnités, vacations, frais missions élus, mb instit	413 200 000	419 398 000	259 430 442	191 271 219	194 140 287
Economie de l'année N- Annexe IV - Institutions Baisse du nombre de ministres et de leur rémunération et suppression Haut Conseil		-163 801 505	-70 985 892		
6552-FIP	14 355 001 405	17 885 303 769	18 560 180 663	18 038 949 480	18 441 892 734
657331 - Régimes de solidarité (RNS, RSPF, RGS)	10 451 000 000	17 751 000 000	18 869 000 000	19 502 000 000	20 149 000 000
Reste du compte 65- Subventions et participations	26 599 221 569	28 109 809 659	25 130 534 193	25 195 095 791	25 366 321 676

Annexe I

Libellé	BP 2010 à l'issue projet collectif 5 exécuté en recettes	2011	2012	2013	2014
Economie de l'année N- Annexe IV - Institutions Baisse de la subvention à l'APF		-490 795 759	309 067 500		
Economie de l'année N- Annexe X Filières agricoles - baisse subvention Coprah		-253 750 000			
Economie de l'année N- Annexe X Filières agricoles - suppression de l'EPIC Vanille		-175 250 000	-61 813 500		
Economie de l'année N- Annexe X Filières agricoles - CAPL		-20 300 000			
Economie de l'année N- Annexe XI Perliculture, y compris plan social en 2011		-184 730 000	-18 544 050		
Economie de l'année N Annexe XIII- Logement social		-80 120 040			
Economie de l'année N Annexe XII -Aménagement baisses subventions (hors coût licencement ANFA et marins)		-343 831 250	-348 988 719	-354 223 550	-359 536 903
Economie de l'année N Annexe XIV -FDA baisses subventions (hors coût licencement ANFA et marins)		-747 000 000			
Economie de l'année N Annexe XV - Tourisme		-745 010 000	-163 805 775		
Economie de l'année N - Annexe XVIII- Emploi	-232 000 000	-1 002 820 000	-255 495 800	-84 699 948	
Coût supplémentaire - Annexe XVI Transport aérien - subvention en cas de DSP			231 800 625	235 277 634	228 375 000
Coût supplémentaire -Annexe II - Fiscalité Subventions complémentaires à verser pour les établissements bénéficiant autrefois de taxes affectées dont l'existence est maintenue (hors CPS et y compris EPAP)		692 944 378			
66- Frais financiers	2 985 500 000	2 925 000 000	3 209 000 000	3 411 000 000	3 595 000 000
67 -Charges exceptionnelles	7 681 822 014	8 279 174 344	8 890 536 798	7 625 981 623	8 222 496 347
Economie de l'année N Annexe XV - Tourisme - suppression de la subvention exceptionnelle versée au GIE Tahiti Tourisme		-618 532 804			

Annexe I

Libellé	BP 2010 à l'issue projet collectif 5 exécuté en recettes	2011	2012	2013	2014
Economie de l'année N Annexe XXI - Médias - suppression ATP et TNTV (y compris coût plan social et perte de valeur des actions de TNTV)		623 508 014	-1 852 254 411		
68- Dotation aux amortissements et provisions	1 939 000 000	7 431 100 000	7 431 100 000	7 431 100 000	7 431 100 000
Comptes de produits (réductions/annulations de recettes) : comptes 70,71,73 et 759	6 054 845 374	6 145 668 055	6 237 853 075	6 331 420 872	6 426 392 185
Total charges réelles de fonctionnement (hors défiscalisation)	114 378 262 852	123 012 813 850	123 121 155 013	123 607 457 399	125 460 350 059
Charges y compris économies en rouge	114 146 262 852	123 012 813 850	123 121 155 013	123 607 457 399	125 460 350 059
70- Produits d'exploitation	3 339 964 448	3 391 563 915	3 442 437 373	3 494 073 934	3 546 485 043
71- Impôts indirects	65 912 421 265	68 074 408 377	77 787 226 652	79 286 309 619	75 916 756 675
Annexe XV Tourisme -Retour de la RPT aux professionnels (désaffectation du budget) - Rythme d'augmentation 1 % par an					-701 622 494
Recettes supplémentaires - Annexe II- Fiscalité Baisse de 20 % des détaxations et réduction pertes produit douanier		1 203 000 000	714 070 000		
Recettes supplémentaires -Annexe II Fiscalité 6 TDDL				638 786 620	
Suppression d'impôts - Annexe II Fiscalité (-TDL et taxes à l'importation)				-4 759 990 620	
Réintégration taxes indirectes affectées - Annexe II- Fiscalité		7 829 074 192			
73 -Impôts directs	24 101 686 658	24 469 186 658	26 501 186 658	26 651 186 658	26 901 186 658
Annexe II- Fiscalité Suppression taxe sur les activités de croisière		-118 000 000			
Recettes directes supplémentaires - Annexe II- Fiscalité- Création ou extension taxes (vignette, etc)		2 150 000 000	150 000 000		
Suppression d'impôts - Annexe II Fiscalité (CSIS)				-3 900 000 000	
Création d'impôts Annexe II Fiscalité - Impositions catégorielles et revenus salariaux				4 150 000 000	2 300 000 000

Annexe I

Libellé	BP 2010 à l'issue projet collectif 5 exécuté en recettes	2011	2012	2013	2014
Recettes directes et indirectes supplémentaires - Annexe II - Fiscalité Economies sur le contrôle fiscal		1 600 000 000	2 005 000 000	2 015 025 000	2 025 100 125
Recettes directes et indirectes supplémentaires Annexe II - Fiscalité Démarche plus sélective sur la défiscalisation			2 020 050 000	2 030 150 250	2 040 301 001
74 - Remboursements, subventions et participations (dont subventions Etat)	8 901 231 269	14 060 036 929	14 114 065 550	14 168 364 313	14 222 934 571
75 - Produits domaniaux	388 147 531	377 309 053	382 968 689	388 713 219	394 543 918
76 - Produits financiers	3 956 100 000	134 488 602	997 238 602	1 012 197 181	1 027 380 139
Annexe XX - Dividende à verser par l'OPT - 500 MF CFP / an		500 000 000			
77 - Produits exceptionnels	8 746 134 324	3 023 420 589	889 566 898	902 910 402	916 454 058
Produits liés aux comptes de charges, produits sur exercices antérieurs (comptes 60, 62, 64, 65, 66 et 67)	300 000 000	304 500 000	309 067 500	313 703 513	318 409 065
Total produits fonctionnement	115 645 685 495	126 998 988 316	129 312 877 923	126 391 430 089	128 907 928 759
Résultat de fonctionnement	1 499 422 643	3 986 174 466	6 191 722 910	2 783 972 691	3 447 578 700
Section d'investissement					
13- Subventions d'investissement		0	0	0	0
16 - Emprunts et dettes à long et moyen terme	7 500 000 000	9 924 000 000	9 860 000 000	9 860 000 000	9 878 000 000
20 + 21 - Immobilisations incorporelles et corporelles	22 012 080 405	17 131 286 262	17 388 255 555	17 649 079 389	17 913 815 580
23 - Immobilisations en cours	9 100 551 937	7 082 663 588	7 188 903 541	7 296 737 094	7 406 188 151
26 - Participations et créances rattachées à des participations		0	0	0	0
26 - Participations et créances rattachées à des participations	1 010 000 000	786 050 151	797 840 903	809 808 517	821 955 644
Dépôts et cautionnements versés		0	0	0	0
Total dépenses d'investissement	39 622 632 342	34 924 000 000	35 235 000 000	35 615 625 000	36 019 959 375
Autofinancement - fonctionnement + excédents section investissement	1 499 422 643	3 986 174 466	6 686 564 872	6 565 622 493	3 447 578 700
13- Subventions d'investissement	10 465 335 315	6 366 631 014	6 462 130 479	6 559 062 436	6 657 448 373

Annexe I

Libellé	BP 2010 à l'issue projet collectif 5 exécuté en recettes	2011	2012	2013	2014
16 - Emprunts et dettes à long et moyen terme	22 632 171 319	10 000 000 000	10 150 000 000	10 302 250 000	10 456 783 750
20 + 21 - Immobilisations incorporelles et corporelles	838 558 828	69 580 972	70 624 687	71 684 057	72 759 318
23 - Immobilisations en cours		5 915 311	6 004 041	6 094 102	6 185 513
26 - Participations et créances rattachées à des participations		0	0	0	0
27 - Autres immobilisations financières		20 735 158	20 835 724	20 936 777	21 038 320
28 - Amortissements	1 000 000 000	6 687 990 000	6 687 990 000	6 687 990 000	6 687 990 000
Recettes supplémentaires - Cessions de l'annexe VII - Actifs non essentiels		2 366 815 040	6 600 000 000		
Recettes supplémentaires Annexe XIV FDA		1 250 000 000			
Recettes supplémentaires Annexe XII - Aménagement		4 665 000 000	2 332 500 000	2 332 500 000	
Total recettes d'investissement	35 435 488 105	35 418 841 962	39 016 649 802	32 546 139 865	27 349 783 975
Résultat d'investissement (intégrant le résultat de fonctionnement, considéré comme une ressource de la section d'investissement)	-4 187 144 237	494 841 962	3 781 649 802	-3 069 485 135	-8 670 175 400

Source : Mission. L'ensemble des montants et des économies ont été actualisés sur la base : d'une inflation de 1,5 % par an, sauf les recettes directes : augmentation de 0 % par an, les recettes indirectes = augmentation de 1 % par an. Le montant de prêts souscrits (compte 16 - Recettes) a été obtenu en soustrayant du montant des dépenses d'investissement les autres sources de financement : autofinancement, dotations aux amortissements, cessions des actifs non essentiels. Les économies sont détaillées dans les annexes mentionnées à chaque ligne. La suppression de l'EPAP et Fare Tama Hau, neutres budgétairement puisque ces activités seraient maintenues, n'ont pas été reportées dans le tableau. Les frais financiers et les annuités de dette ont été calculées par la DFC.

ANNEXE II

Les marges de manœuvre sur les ressources fiscales et douanières de la Polynésie française

SYNTHESE DES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS ET PROPOSITIONS

I - Avant même de modifier plus ou moins profondément le paysage fiscal, des marges de manœuvre substantielles peuvent être mobilisées par la Collectivité sur les dispositifs fiscaux existants, complétés par quelques recettes « de poche », soit 4,4 milliards F CFP en 2011 (dès lors que des décisions sont prises sans tarder à l'automne 2010) et 8 à 9 milliards F CFP en 2012. Même si ces montants peuvent être considérés comme « volontaristes », ils montrent surtout que des solutions existent pour parvenir à restaurer l'équilibre.

Mesures (F CFP) pour la collectivité	Effet 2011	Effet 2012
Réduction de 20 % de la détaxation des carburants	+ 900 000 000	+ 900 000 000
Réduction des pertes de produit douanier (autres que carburants)	+ 300 000 000	+ 1 000 000 000
Défiscalisation : démarche plus sélective	/	+ 2 000 000 000
Amélioration du recouvrement	+ 600 000 000	+ 700 000
Amélioration du contrôle fiscal	+ 1 000 000 000	+2 000 000 000
Gestion du contrôle fiscal (charges de personnel supplémentaires)	- 60 000 000	- 60 000 000
Création d'une vignette environnementale sur les véhicules	+ 1,5 à 1,8 milliard	+ 1 800 000 000
Création d'une taxe de francisation des navires	+ 250 000 000	+ 250 000 000
Extension de l'impôt sur les plus values immobilières	/	+ 250 000 000
Suppression de la taxe sur l'activité de croisière	- 118 000 000	- 118 000 000
TOTAL (budget de fonctionnement)	4,37 milliards	8,7 milliards

A cela s'ajoute la **rebudgétisation des taxes affectées**, soit 9 milliards F CFP environ en 2009 (hors CST et fiscalité communale) dont 2,8 milliards F CFP correspondent à des recettes affectées à des organismes dont la mission propose la suppression. Cette rebudgétisation n'est pas susceptible de produire des économies de même montant compte tenu des subventions à verser aux organismes maintenus ou de la prise en charge directe des politiques publiques. Il y a là néanmoins une marge de manœuvre supplémentaire.

1) La ***perte de ressources fiscales portant sur les produits douaniers*** peut être réduite par une réduction de l'ordre de 20 % des mécanismes de détaxation des carburants. La réduction des exonérations portant sur les produits autres que les carburants passe par une évaluation de l'efficacité des dispositifs les plus importants (TVA à l'importation et droits de douanes) pour cibler ceux qui pourraient être allégés (évaluation dès septembre 2010 pour conséquences à tirer pour le budget 2012).

Les montants d'économie, figurant dans le tableau ci-dessus, ne tiennent pas compte de l'amélioration du rendement des taxes et droits douaniers qui pourraient résulter de la coloration des carburants détaxés et des dispositifs de contrôle et de sanction (aujourd'hui inexistants) à mettre en place.

Annexe II

2) Une **approche recentrée de la défiscalisation**, notamment en faveur d'autres secteurs que l'hôtellerie, pourrait s'accompagner d'une réduction du montant des crédits d'impôt à partir de 2012 de l'ordre de 2 milliards F CFP (objectif).

3) Des **marges de manœuvre très importantes peuvent être mobilisées sur le recouvrement et le contrôle** des impôts existants. La mise en place prochaine d'une direction des impôts modernisée et plus efficiente devrait faciliter cette démarche.

- ◆ **Recouvrement.** L'amélioration de l'action en recouvrement des impôts existants passe par un droit de communication sécurisé des comptables des impôts sur un certain nombre de fichiers et de dispositifs d'information : fichier des comptes bancaires (FICOM) tenu par l'IEOM, informations détenues par la Caisse de prévoyance sociale (CPS) ou par la direction régionale des douanes de Polynésie française (DRDPF), notamment. A cet effet, il est nécessaire de clarifier la situation et de :
 - prévoir par la loi la levée du secret professionnel des services ou organismes concernés, dans un texte spécifique pour l'IEOM, ou dans la loi organique statutaire pour ce qui concerne notamment les informations détenues par la CPS, y compris la transmission chaque année au service des contributions, sans demande préalable, des relevés récapitulatifs des feuilles de maladie et notes de frais (article 443-2 du code des impôts) ;
 - confirmer que l'accès aux informations douanières peut se faire sans difficulté (article 41 bis du code des douanes de la Polynésie française) sans qu'il soit nécessaire de prendre un texte de niveau législatif.

Une harmonisation, à l'initiative de l'Etat, entre les positions des différents services semble nécessaire. L'amélioration des ressources fiscales du territoire est directement fonction de la rapidité avec laquelle le droit de communication sera sécurisé et, quand c'est nécessaire, les textes seront pris.

En outre, la mission propose :

- de s'assurer que l'engagement pris par les banques, avec le pilotage de l'IEOM, de mise en place d'un système interbancaire d'échanges automatisés sera bien tenu dès 2011, de manière à pouvoir instaurer des moyens modernes de paiement de l'impôt (prélèvements et télé - règlements) ;
 - de mettre fin sans tarder à l'insaisissabilité des pensions servies par la CPS ;
 - d'engager une revue générale de l'adressage et du service du courrier (plan d'adressage, numérotation des rues...installation de boîtes aux lettres), avec l'appui de l'Etat, et la fixation d'objectifs de qualité de service au travers d'un contrat avec l'OPT, associant les communes ;
 - de mettre en place un pôle de recouvrement, commun au Payeur du territoire et aux deux comptables du pays.
-
- ◆ **Contrôle fiscal.** La mission propose de :
 - renforcer la cellule de contrôle fiscal par des vérificateurs et un inspecteur principal (détachements à demander à la DGFIP) de manière à procéder à une cinquantaine de contrôles fiscaux supplémentaires. Si la décision est prise à l'automne 2010, ses effets se feront sentir dès 2011 et surtout 2012 ;
 - supprimer le recours à l'arbitrage du Président du Pays, prévu à l'article 431-6 du code des impôts (nécessite une loi du pays qui pourrait, dans l'attente, être amorcée par un engagement du Président) ;
 - modifier la composition, le fonctionnement et les attributions de la commission des impôts ;

Annexe II

- envisager la création d'une Agence de la fiscalité de Polynésie française, plus autonome par rapport au pouvoir politique (loi du Pays).

4) Plan comptable. La montée en puissance du contrôle fiscal, et ultérieurement, l'évolution de certaines impositions, exigent une clarification rapide du cadre comptable et la mise en place de normes comptables, qui pourraient s'inspirer du cadre métropolitain et de l'ordonnance de 1945 réglementant la profession d'expert comptable. Un appui pourrait être organisé par voie conventionnelle avec l'ordre des experts comptables.

5) Le **développement d'un outil informatique** est indispensable à toute amélioration sérieuse de la gestion de l'assiette, du contrôle et du recouvrement des impôts. Celui-ci pourrait être construit autour du « N° Tahiti » délivré par l'ISPF aux entreprises.

II - A court terme, la mission propose des évolutions permettant d'améliorer la situation des entreprises et d'accompagner ainsi le plan de relance et, simultanément, de commencer à infléchir la fiscalité des ménages dans le sens d'une plus grande équité

1)-Revoir la fiscalité directe pesant sur les entreprises pour mieux l'adapter aux enjeux et corriger des dispositifs d'imposition qui pourraient freiner la relance et/ou limiter le produit fiscal perçu par la collectivité :

- ♦ la mission est très favorable à la création d'un **statut de très petite entreprise** (TPE) proposé par le service des contributions, pour les petites entreprises imposées à l'impôt sur les transactions ;
- ♦ elle considère que le **niveau d'imposition à l'IS et à la contribution supplémentaire (CSIS)** peut, dans certains cas, être **trop élevé**, ce qui conduit à des stratégies d'évitement de l'impôt (accroissement inconsidéré du montant des provisions et dotations) ou de réduction de l'imposition (défiscalisation locale). Elle préconise donc une suppression de la CSIS (3,9 millions F CFP), voire un ajustement des taux d'IS, dès lors que la perte de recettes peut être compensée par les effets de la politique plus vigoureuse de contrôle fiscal préconisée par la mission (2013, après bilan fin 2012) ;
- ♦ compte tenu de la place susceptible d'être tenue par **la croisière** dans le développement de l'économie polynésienne, la mission propose de maintenir des avantages fiscaux à ce secteur : conservation de la détaxation intégrale du carburant et suppression de la taxe sur l'activité de croisière, qui est une ressource du Pays (cf. tableau ci-dessus).

2) Introduire davantage d'équité dans la fiscalité des ménages avec des impositions simples et modérées sur le patrimoine, susceptibles de procurer au territoire des ressources supplémentaires de l'ordre de 2 à 2,3 milliards F CFP par an (cf. tableau *supra*) :

- ♦ instaurer une taxe annuelle environnementale sur les véhicules ;
- ♦ instaurer un droit annuel de francisation sur les navires de plaisance ;
- ♦ étendre l'impôt sur les plus values immobilières à l'ensemble des cessions d'immeubles bâtis et non bâtis (+ droits réels portant sur ces immeubles, parts et titres de sociétés immobilières) avec extension du délai de taxation (à 10 ou 12 ans) et augmentation du taux (entre 15 et 20 %).

Annexe II

Ces réformes peuvent être mises en place dès 2011. Les droits et taxes sur les véhicules et les bateaux de plaisance sont faciles à asseoir et à recouvrer et devraient être assortis d'un dispositif de contrôle et de sanction. L'impôt sur les plus-values immobilières devrait être directement acquitté chez le notaire lors de la cession.

3)-Au titre de l'équité, il peut être rappelé, suite à un arrêt du Conseil d'Etat, que les **rôles d'impôt foncier devront désormais être émis dans les archipels**. Cependant les difficultés d'assiette et de recouvrement devront être prises en compte dans le dispositif définitif.

III - A moyen terme, les évolutions envisageables de la fiscalité polynésienne devraient répondre à plusieurs objectifs, une imposition plus équitable des revenus, un accroissement de la part des impôts directs dans le budget de la collectivité, un desserrement de la contrainte protectionniste.

1) L'absence d'imposition des revenus des ménages dans les ressources de la collectivité et le rendement très faible des activités et professions actuellement taxées à l'impôt sur les transactions conduisent à proposer une **démarche pragmatique, fondée sur l'imposition de chaque revenu catégoriel**. A cet effet, il est proposé de :

- ◆ supprimer l'impôt sur les transactions (IT) – dont le rendement est très faible, compte tenu des multiples abattements et exonérations – ainsi que l'actuelle imposition sur les revenus de capitaux mobiliers ;
- ◆ fonder l'imposition de ces revenus catégoriels sur les bénéfices BIC, BNC, et en étendre les modalités à des professions actuellement exonérées ou quasi exonérées (BA, pêche, entreprises perlières) ainsi qu'aux revenus fonciers et financiers.

Cette réforme devrait améliorer le rendement des impositions sur ces activités. Le produit supplémentaire (estimé avec prudence par la mission) pourrait s'établir à 2,3 milliards F CFP à partir de 2014 et à 1,150 milliard F CFP en 2013.

L'imposition du revenu des salariés devra être articulée avec la CST des salariés pour ne pas peser excessivement sur les ménages, compte tenu de l'absence de « familialisation » du prélèvement. Cette imposition supplémentaire suppose trois conditions :

- ◆ la mise à niveau effective et préalable, pour des raisons d'équité, de l'imposition des non salariés et des autres revenus ;
- ◆ l'objectif de stabilité des prélèvements obligatoires, ce qui conduit à gager cette imposition par une baisse des droits à l'importation de même montant ;
- ◆ un prélèvement à taux modéré dans la mesure où la retenue à la source, qu'il est recommandé de conserver, ne permet pas la familialisation. Ce taux pourra être plus élevé le jour où les charges de famille pourront être prises en compte par une augmentation des prestations familiales. Celle-ci ne saurait résulter d'une augmentation des prélèvements obligatoires (cf. recommandation des Etats généraux) et pourra être mise en œuvre par des marges supplémentaires à dégager après rétablissement des équilibres budgétaires.

Cette réforme devrait être neutre pour l'équilibre budgétaire de la collectivité puisque l'imposition sur les revenus salariaux – qui pourrait être de 3 à 5 milliards F CFP – serait gagée sur une réduction de même montant de droits à l'importation.

L'assistance technique de la DGFIP devrait être recherchée pour accompagner cette réforme.

Annexe II

La recherche d'une plus grande équité peut aussi conduire à **examiner les possibilités offertes par une imposition sur les patrimoines**, étant rappelé qu'il n'existe pas de droits de succession. Cela supposerait de régler notamment la question des indivisions.

2) Les évolutions pragmatiques qui sont préconisées ci-dessus peuvent tout aussi bien être retenues en tant que telles ou constituer une transition vers un impôt global sur le revenu des personnes physiques.

Quoi qu'il en soit, le délai devra être mis à profit pour rendre éventuellement possible un tel impôt global sur les revenus (appropriation politique, débat sur les principaux choix) et mettre en place les outils nécessaires : enquête « budget des familles », cadastre et fichier immobilier qu'il convient de transférer au service des contributions ... etc.

3) Le desserrement de la contrainte protectionniste passe par :

- ◆ la suppression progressive (trois ans) de la taxe de développement locale (TDL),
- ◆ la mise en place, si le contexte concurrentiel le justifie, d'une taxe de développement à durée limitée (TDDL) pour protéger l'installation d'éventuelles industries stratégiques,
- ◆ l'évaluation de certains dispositifs douaniers existants (franchise de droits de douanes avec l'Union européenne).

Horizon 2013-2014

Réformes	Impact financier (en F CFP)
Socle des réformes (cf. tableau précédent)	+ 8,7 milliards
Suppression de la CSIS	- 3,9 milliards
Impositions catégorielles BIC, BNC, BA...revenus fonciers et financiers	1,150 milliard en 2013 2,3 milliards en 2014
Suppression de la TDL	- 1,62 milliard
Mise en place éventuelle d'une TDDL	+ 620 millions
TOTAL (collectivité)	4,95 milliards en 2013 6 100 milliards en 2014
Mise en place(*) du « 0,5 % logement »	+ 1 milliard

(*) Cf. annexe XIII concernant la politique du logement social.

Les chiffres résumés dans ce tableau sont des ordres de grandeur, nécessairement approximatifs, qui ont une valeur essentiellement démonstrative.

4) Enfin, dans la **perspective d'une réforme de la fiscalité communale** et du transfert de l'impôt foncier aux communes, il est proposé de supprimer progressivement les réductions d'assiette qui diminuent fortement le rendement de l'impôt (exonération de cinq ans pour les constructions neuves et abattement de 50 % les trois années suivantes).

SOMMAIRE

1. DES RESSOURCES FISCALES ET DOUANIERES, TRES DEPENDANTES DE LA CONJONCTURE ECONOMIQUE, MITEES PAR DE NOMBREUSES REDUCTIONS, EXONERATIONS ET AFFECTATIONS D'IMPOTS, NE PERMETTANT PLUS D'ASSURER UN FINANCEMENT PERENNE DE LA COLLECTIVITE ET DE SES POLITIQUES PUBLIQUES.....	2
1.1. La fragilité et l'instabilité des recettes fiscales et douanières s'expliquent essentiellement par la part trop importante des impôts indirects	3
1.2. Une partie des recettes fiscales et douanières est affectée à des organismes publics pour la mise en œuvre de politiques publiques que la collectivité ne maîtrise qu'en partie.....	4
1.3. Des niches fiscales et douanières privent la collectivité d'un produit fiscal substantiel, sans que leur efficacité ait été évaluée	5
1.3.1. <i>La perte de recettes portant sur les droits et taxes perçus par la direction régionale des douanes de Polynésie française (DRDPF)</i>	<i>6</i>
1.3.2. <i>Le débat sur la défiscalisation locale.....</i>	<i>11</i>
2. LES PRELEVEMENTS FISCAUX (FISCALITE DIRECTE) SONT OPERES ESSENTIELLEMENT SUR LES ENTREPRISES ET LES SALARIES.....	14
2.1. Plus des deux tiers de la fiscalité directe perçue par la collectivité résultent des impôts directs sur les entreprises.....	14
2.2. La collectivité de Polynésie française ne prélève pratiquement pas d'impôt sur les différents revenus perçus par les ménages, pas plus que sur leur patrimoine	19
2.3. Une fiscalité résiduelle et archaïque est partagée entre la collectivité de Polynésie française et les communes	19
2.4. Les revenus des ménages, salariaux ou de certaines activités, ne sont pas taxés au profit de la collectivité mais du régime de solidarité de la Polynésie française	21
3. DES MARGES DE MANŒUVRE SIGNIFICATIVES EXISTENT EN MATIERE DE RECOUVREMENT ET DE CONTROLE FISCAL, QUI POURRAIENT ETRE MOBILISEES A RELATIVEMENT COURT TERME SI LES DECISIONS SONT PRISES RAPIDEMENT.....	24
3.1. Des progrès importants pourraient être rapidement enregistrés en matière de recouvrement	24
3.1.1. <i>L'incivilité fiscale d'une partie des contribuables rend plus difficile le recouvrement</i>	<i>24</i>
3.1.2. <i>L'amélioration des moyens techniques et juridiques du recouvrement est une préoccupation récente, qui devrait commencer à porter ses fruits</i>	<i>25</i>
3.2. Le contrôle fiscal est encore, à maints égards, une procédure exceptionnelle en Polynésie française, ce qui réserve d'importantes marges de progrès.	29
3.2.1. <i>La mise en œuvre du contrôle fiscal fait apparaître, du point de vue de la mission, trois séries de difficultés au moins, dont deux ont un impact direct et immédiat sur les produits fiscaux susceptibles d'être recouverts.....</i>	<i>32</i>
3.2.2. <i>Des améliorations significatives pourraient être mises en œuvre rapidement par le Pays si celui-ci veut accroître les ressources issues du contrôle fiscal, tout en allant vers davantage d'équité.....</i>	<i>35</i>

4. A MOYEN TERME, SI UNE REFORME DE LA FISCALITE DEVAIT ETRE ENGAGEE, ELLE DEVRAIT PORTER A LA FOIS SUR LA RECHERCHE D'UNE IMPOSITION PLUS EQUITABLE DES REVENUS ET DES PATRIMOINES ET SUR LES MOYENS DE DESSERRER LA CONTRAINTE PROTECTIONNISTE.....	38
4.1. Quelle imposition sur les revenus ?.....	38
4.1.1. <i>Si on fait exception de la CST, il existe une forme de taxation des revenus en Polynésie française mais son archaïsme et son caractère très partiel ne lui permettent pas de répondre aux objectifs attendus d'une imposition moderne des revenus.....</i>	<i>39</i>
4.1.2. <i>La mise en place d'une imposition des revenus ne doit pas nécessairement obéir au modèle pré- existant de l'IRPP.</i>	<i>39</i>
4.1.3. <i>L'instauration d'une imposition sur les revenus des ménages en Polynésie française implique une appropriation politique, un débat sur les caractéristiques souhaitables de cette imposition et la mise en place d'outils, inexistant à ce jour, ce qui suppose du temps et une période de transition.....</i>	<i>41</i>
4.1.4. <i>Dans l'attente d'une imposition générale des revenus, il est possible de conférer au système fiscal polynésien davantage d'équité.....</i>	<i>43</i>
4.2. Les premières mesures devraient être prises rapidement pour desserrer les contraintes protectionnistes	47
4.3. Dans l'attente d'une réforme fiscale, il est nécessaire de sensibiliser les ménages polynésiens à la nécessité de contribuer au fonctionnement des services et politiques publics par des contributions modérées, faciles à gérer.....	49
4.3.1. <i>Une taxe annuelle environnementale sur les véhicules.....</i>	<i>49</i>
4.3.2. <i>Un droit annuel de francisation sur les navires de plaisance.....</i>	<i>50</i>
4.3.3. <i>Un impôt sur les plus values immobilières rénové</i>	<i>51</i>

INTRODUCTION

L'objet de la présente annexe est de rechercher des marges de manœuvre qui pourraient être utilisées par la collectivité de Polynésie française pour améliorer l'efficacité et le rendement de ses recettes fiscales et douanières dans un triple objectif :

- ◆ stabiliser le financement de la collectivité en rendant ses ressources moins dépendantes de la conjoncture économique ;
- ◆ assurer une plus grande équité dans la répartition de la charge fiscale ;
- ◆ favoriser le développement économique. La relance de l'économie ne fait pas partie des thèmes d'étude et de proposition demandés à la mission d'assistance par ses commanditaires. Pour autant, celle-ci ne peut proposer de solutions qui pourraient freiner le redémarrage de l'économie, notamment la consommation des ménages et le développement de l'emploi par les entreprises, étant entendu que l'emploi public devrait régresser sous l'effet des mesures destinées à redresser les finances publiques polynésiennes, aussi bien dans la collectivité et ses démembrements que dans les communes. La note d'étape avait considéré que le niveau élevé des prélèvements obligatoires justifiait une stabilisation des recettes fiscales et douanières. Ce point de vue est réaffirmé, ce qui ne veut pas dire que des marges de manœuvre ne doivent pas être recherchées pour desserrer les contraintes budgétaires.

L'objet de cette annexe n'est donc pas la présentation d'une étude universitaire sur les forces et les faiblesses de la fiscalité polynésienne ou les avantages d'un impôt sur le revenu. De nombreuses études existent déjà. De la même manière, les analyses et propositions n'ont pas vocation à décrire de manière exhaustive les différents prélèvements fiscaux, sociaux et douaniers ou toutes les variantes de la défiscalisation.

Plus pragmatiquement, l'objet de cette annexe est de repérer les outils et les procédures qui pourraient évoluer ainsi que les solutions qui pourraient être dégagées de manière à proposer aux commanditaires de la mission, des moyens pour :

- ◆ améliorer à court terme le rendement des droits et taxes existants ;
- ◆ préparer, pour le moyen terme, d'éventuelles décisions en matière de réforme fiscale ainsi que les conditions de leur mise en œuvre.

1. Des ressources fiscales et douanières, très dépendantes de la conjoncture économique, mitées par de nombreuses réductions, exonérations et affectations d'impôts, ne permettant plus d'assurer un financement pérenne de la collectivité et de ses politiques publiques

Au total, ce sont plus de 110 milliards F CFP (917 millions €) de recettes fiscales et douanières qui ont été prélevées en 2009 en Polynésie française (cf. tableau 1 et détail des recettes en pièce jointe n°1).

Tableau 1 : évolution des recettes fiscales et douanières en Polynésie française¹ (en F CFP)

	Année 2007	Année 2008	Année 2009	Budget2 2010
1) Total des recettes fiscales réelles de la collectivité	99 208 424 344	100 021 296 031	88 843 988 506	84 694 709 808
dont recettes indirectes (hors forfait CEA-CEP)	74 342 990 211	73 073 208 703	64 202 103 100	60 413 309 808
dont recettes directes (hors écritures d'ordre)	24 865 434 133	26 948 087 328	24 641 885 406	24 281 400 000
2) Total des recettes affectées aux autres organismes :	20 015 851 917	20 635 680 059	21 538 111 983	26 029 251 276
dont CPS	10 674 929 881	11 502 848 015	12 915 410 959	17 149 022 567
dont EAD	1 734 781 790	1 737 956 280	1 458 943 451	1 483 845 239
dont Communes	3 851 595 979	3 955 004 568	4 180 276 804	4 219 900 000
dont ensemble des autres organismes	3 754 544 267	3 439 871 196	2 983 480 769	3 176 483 470
3) Total général des recettes fiscales	119 224 276 261	120 656 976 090	110 382 100 489	110 723 961 084
dont indirectes (recettes indirectes (1) + recettes (2))	94 358 842 128	93 708 888 762	85 740 215 083	86 442 561 084
dont directes (= recettes directes (1))	24 865 434 133	26 948 087 328	24 641 885 406	24 281 400 000

Source : direction du budget de la Polynésie française, à la demande de la mission

¹ Des retraitements ont été opérés à la demande de la mission par rapport à la présentation habituelle des ressources de la collectivité :

- certains produits devant être considérés comme des redevances (droits dits « taxes de péage sur les marchandises », destinés au Port autonome ou redevance d'usage de la gare de fret de Faa'a versée à SETIL-Aéroport) ont été supprimés du tableau ;
- hors forfait CEA-CEP. Ce forfait n'est pas une recette fiscale même si son origine remonte à la part de la « compensation douanière » versée depuis l'arrêt des essais nucléaires. Dans le cadre actuel de la DGDE, cette compensation correspond à une dotation de fonctionnement. Par contre, ce forfait rentre dans le calcul de l'assiette du FIP versé aux communes.

² Budget 2010 après adoption du collectif n°2.

Annexe II

La plus grande partie des recettes (88,4 milliards F CFP) est affectée au budget de la collectivité de Polynésie française et représente 82 % environ de l'ensemble des ressources de fonctionnement de cette collectivité (109,2 milliards F CFP au compte administratif 2009, hors recettes exceptionnelles).

Le reste, soit 21,5 milliards F CFP de recettes fiscales et douanières, est affecté à d'autres organismes que la collectivité, la caisse de prévoyance sociale (CPS), les communes et des établissements publics, notamment l'établissement d'aménagement et de développement (EAD).

L'ensemble des recettes fiscales et douanières a diminué en 2009 de plus de 10 milliards F CFP par rapport à l'exercice antérieur.

Pour 2010, l'ensemble des recettes fiscales et douanières, mises à jour à la fin du premier semestre, 2^{ème} collectif inclus, sont budgétées à un niveau proche de celui de 2009.

Cependant, cette stabilisation ne se vérifie pas pour le budget proprement dit de la collectivité, en retrait à mi-exercice, de plus de 2 milliards F CFP alors qu'au contraire, les recettes fiscales et douanières affectées aux autres organismes étaient en augmentation. C'est le cas en particulier de la Caisse de prévoyance sociale (CPS) qui bénéficie de plus de 4,2 milliards F CFP supplémentaires.

1.1. La fragilité et l'instabilité des recettes fiscales et douanières s'expliquent essentiellement par la part trop importante des impôts indirects

La diminution de plus de 10 milliards F CFP des recettes fiscales et douanières de la collectivité en 2010 résulte principalement de la baisse des droits indirects dont le poids dans ces recettes est très élevé : selon les années, les taxes et droits indirects représentent entre 75 et 71 % (60,4 milliards F CFP prévu en 2010) des recettes fiscales et douanières totales.

Ce reflux résulte essentiellement de la crise économique qui a réduit les importations. Il concerne d'abord la TVA perçue à l'importation (4 milliards F CFP en moins en 2009) et l'ensemble des droits à l'importation (4 milliards de F CFP en moins également). Le produit des droits indirects avait d'ailleurs commencé à diminuer dès 2008 (93,7 milliards F CFP en 2008 au lieu de 94,3 milliards F CFP en 2007), ce qui aurait pu alerter sur les prémices de la crise en Polynésie française. Le produit des diverses taxes sur les carburants (soit le quart des droits indirects hors TVA) est resté assez stable, sous l'effet vraisemblablement de la consommation des ménages (production d'électricité et véhicules).

Dans le même temps, les impôts directs ont relativement mieux tenu (un peu plus de 2 milliards F CFP en moins en 2009) mais leur poids dans le total des recettes fiscales est trop faible pour compenser les conséquences de la chute des importations.

De plus, la diminution des droits indirects pèse essentiellement sur le budget de la collectivité (- 11,2 milliards F CFP en 2009 soit - 11 %) alors que les budgets des autres organismes ont été préservés, en raison de l'affectation en cours d'année de taxes ou morceaux de taxes supplémentaires.

Les impôts indirects constituent un ensemble assez hétéroclite : la mise en place de la TVA en 1995 aurait dû se traduire par la réduction du poids des autres impôts indirects et la disparition progressive d'une partie des taxes à l'importation. Il n'en a rien été.

Une TVA à l'importation (à côté d'une TVA pour le régime intérieur) coexiste avec des droits à l'importation – qui sont loin d'avoir été tous supprimés avec l'introduction de la TVA - sans compter les taxes à la consommation. Outre la TVA, toutes les marchandises importées sont donc soumises à des droits d'importation, à des droits de douanes proprement dits dans certains cas et à des droits de consommation, selon la nature des produits. Ces droits sont prélevés et empilés sur les assiettes les plus diverses (carburants, boissons viniques importées, alcools, liquides alcooliques, bières, tabacs, véhicules importés ... etc.) et financent soit le budget du territoire soit celui d'établissements publics ou de la caisse de prévoyance sociale.

Au total, cette ***fiscalité indirecte, actuellement essentielle pour l'alimentation du budget de la collectivité et de nombreux organismes, a trois inconvénients majeurs :***

- ◆ l'excès de droits indirects présente un risque – désormais avéré - de volatilité des ressources qui menace la stabilité et la croissance du budget de la collectivité, ce qui souligne l'insuffisance de la fiscalité directe comme stabilisateur du financement territorial ;
- ◆ elle pèse excessivement sur le consommateur final. A la différence de l'impôt progressif sur le revenu, la TVA et les multiples taxes à l'importation (qui accroissent le prix des produits) ont un effet régressif ;
- ◆ elle comporte certaines caractéristiques protectionnistes dont l'effet sur l'économie devrait faire l'objet d'une évaluation sans concession (cf. *infra*, partie 4).

1.2. Une partie des recettes fiscales et douanières est affectée à des organismes publics pour la mise en œuvre de politiques publiques que la collectivité ne maîtrise qu'en partie

Avec 21,5 milliards F CFP en 2009, près de 20 % (23 % au budget 2010) des recettes fiscales et douanières échappent au budget de la collectivité de Polynésie française.

Si on excepte la contribution de solidarité territoriale (CST, 8,4 milliards F CFP en 2009), créée pour alimenter le régime de solidarité de la Polynésie française, et les taxes prélevées au profit des communes (4,2 milliards F CFP), une multitude de petites taxes, droits et surtaxes sont affectés à des établissements publics et autres organismes pour près de 9 milliards F CFP de recettes en 2009 (13 milliards F CFP en 2010). Ces ressources issues de droits indirects financent les organismes suivants :

- ◆ la caisse de prévoyance sociale (CPS) pour 4,5 milliards F CFP en 2009 (8,6 milliards F CFP prévus à ce stade en 2010), en plus des 8,4 milliards F CFP de la CST ;
- ◆ l'établissement d'aménagement et de développement (EAD) pour un total de près d'1,5 milliards F CFP ;
- ◆ le fonds de développement des archipels (FDA) pour plus de 700 millions F CFP ;
- ◆ le GIE Tahiti tourisme pour 689 millions F CFP ;
- ◆ l'institut pour la jeunesse et les sports de Polynésie française (IJSPPF) pour un total de plus de 620 millions F CFP ;
- ◆ l'établissement public administratif pour la prévention (EPAP) pour près de 500 millions F CFP ;
- ◆ la Chambre de commerce, d'industrie, des services et des métiers de Polynésie française (CCSIM) pour près de 500 millions F CFP ;
- ◆ sans compter des sommes plus faibles versées à la caisse de soutien des prix du coprah et à l'Institut statistique de Polynésie française.

Annexe II

Ces sommes sont destinées à financer les missions de ces organismes et à rémunérer les personnels, dans des conditions plus « souples » que si ceux-ci étaient dans les services de la collectivité (cf. annexe V). Mais dans certains cas, elles alimentent leur trésorerie en l'absence ou dans l'attente d'utilisation. Deux cas ont semblé particulièrement significatifs, le fonds de développement des archipels et l'EAD, ce dernier continuant à percevoir le produit de taxes affectées alors même que sa mission (la maîtrise d'ouvrage déléguée du nouvel hôpital) était épuisée. Ainsi, au 31 mai 2010, la trésorerie disponible dans les établissements publics s'élevait à 6 milliards F CFP environ.

Cette débudgétisation est donc tout à fait inappropriée, surtout dans la situation de tension budgétaire et de trésorerie que connaît la collectivité.

Il est préconisé que, pour un grand nombre d'établissements publics, il soit mis fin dans les meilleurs délais à l'affectation de ressources fiscales de manière à ce que la collectivité en récupère le produit. Cette re-budgétisation serait source d'économies et de réappropriation par le Pays de politiques publiques qu'il est censé conduire.

Deux situations peuvent se produire :

- ♦ l'établissement public ou le GIE est supprimé, comme le propose la mission (EAD, FDA, GIE tourisme...) et la question du financement des missions peut éventuellement encore se poser, mais dans un autre cadre ;
- ♦ l'établissement public poursuit ses activités, ce qui devrait conduire la collectivité à revenir à la méthode plus classique de la subvention.

La mission propose de re-budgétiser l'essentiel des taxes affectées (hors CST et taxes aux communes) soit, en année pleine, près de 9 milliards (13 milliards F CFP en 2010) dont 2,8 milliards au titre d'établissements dont la mission propose la suppression.

Pour les établissements publics maintenus et la Caisse de prévoyance sociale (CPS), le recours à la subvention doit permettre à la collectivité de mieux suivre et de peser sur la définition, les objectifs et la mise en œuvre des politiques publiques qu'elle est amenée à financer, de proposer des indicateurs et de mieux piloter et encadrer les interventions de l'établissement. S'agissant de la CPS, le montant des taxes affectées hors CST représente 4,5 milliards F CFP en 2009 et quasiment le double au budget primitif 2010 (8,5 milliards F CFP), ce qui, à côté des autres ressources (CST, cotisations sociales, subventions d'équilibre...etc.) contribue à rendre encore plus opaque le financement de la CPS.

Le recours à la subvention doit être l'occasion d'une négociation permettant d'associer les personnels de l'établissement aux efforts de maîtrise de la dépense, engagés par la collectivité (rémunérations, train de vie...).

1.3. Des niches fiscales et douanières privent la collectivité d'un produit fiscal substantiel, sans que leur efficacité ait été évaluée

L'ensemble des produits fiscaux et douaniers sont réduits chaque année d'environ 12,5 milliards F CFP du fait de dispositifs de réduction d'impôts, d'exonérations et de détaxation.

1.3.1. La perte de recettes portant sur les droits et taxes perçus par la direction régionale des douanes de Polynésie française (DRDPF)

La perte de recettes douanières, du fait de dispositifs d'exonération ou de détaxation, est estimée par la DRDPF à 8,2 milliards F CFP, soit 17,5 % des recettes encaissées par cette direction (dont TVA à l'importation). Il s'agit d'un coût très élevé. Or, la mission n'a pas eu connaissance d'une évaluation de ces dispositifs, de leur efficacité et de leur impact sur les bénéficiaires (détaxation carburants) ou sur les consommateurs (autres mesures d'exonération).

Cette perte peut être répartie sous deux rubriques, la détaxation des produits pétroliers d'une part, les exonérations portant sur les autres produits importés d'autre part. Leur examen a pour objectif d'identifier des marges de manœuvre permettant d'en réduire le niveau pour accroître les ressources du Pays. La direction du budget (message du 23 juillet 2010) a en effet estimé que le « toilettage des exonérations douanières pouvait rapporter 1,5 milliard F CFP de plus ».

1.3.1.1. Le coût des mesures de détaxation des produits pétroliers a été estimé à 3,9 milliards F CFP par la DRDPF (cf. tableau 2)

Des dispositifs de réduction et d'exonération de certaines taxes³ à l'importation des produits pétroliers sont applicables aux carburants utilisés pour l'exercice de plusieurs activités : la perliculture, la pêche hauturière, la desserte maritime interinsulaire, la production d'électricité, la croisière, la plaisance et la recherche scientifique. Cette détaxation bénéficie pour plus de 60 % à la production d'électricité, notamment dans les îles autres que Tahiti.

A l'exception du gazole des bateaux de croisière qui bénéficie d'une fiscalité 0, la détaxation n'est jamais totale, une fiscalité résiduelle étant maintenue. La taxe de solidarité pour les personnes âgées et handicapées ainsi qu'un certain nombre de taxes et redevances (participation informatique, taxe de statistique...) restent prélevées selon le droit commun.

A titre d'exemple, la perte de produit fiscal pour le gazole utilisé pour les activités précitées est de 37F CFP par litre, étant taxé à 2,757 F CFP au lieu de 39,757 F CFP. Le fioul destiné à Electricité de Tahiti (EDT) bénéficie d'une exonération de TIPP au lieu du taux de droit commun de 20 %.

La recherche d'une réduction de la perte de recettes fiscales sur les carburants constitue une entreprise difficile, qui va au-delà de la simple remise en cause d'un avantage acquis, compte tenu de la sensibilité des secteurs concernés. Ce sont en effet :

- ♦ soit des activités phares de l'économie polynésienne, produisant pour l'exportation (pêche et perliculture) ;
- ♦ soit des activités justifiées par la situation insulaire et la nécessité du désenclavement (desserte des archipels et production d'électricité notamment en dehors de Tahiti).

³ Les taxes applicables aux produits pétroliers sont les suivantes : taxe spéciale de consommation sur les hydrocarbures (12 à 39 F CFP le litre), taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers dite TIPP (20 % du prix CAF), taxe de péréquation sur les hydrocarbures (de 1,7 F CFP à 10,5 F CFP le litre), taxe spécifique exceptionnelle hydrocarbures ou taxe de solidarité pour les personnes âgées et les handicapés (2 F CFP le litre). Il n'y a pas de droits de douane.

Annexe II

**Tableau 2 : estimation de la perte de produit fiscal sur les produits pétroliers (hors jet-avion)
en 2009**

Objet de l'avantage fiscal	Estimation de la perte fiscale en F CFP
Production d'électricité	2 414 070 077
- fioul destiné à la SA EDT	647 528 238
- gazole destiné à l'alimentation des centrales de production d'électricité dans les îles autres que Tahiti	1 688 710 599
- gazole destiné à l'alimentation des centrales de production d'électricité à Tahiti	77 831 240
Desserte interinsulaire	815 953 716
- gazoles pour moteurs des navires assurant ces dessertes	807 946 504
- huiles lubrifiantes pour ces moteurs	8 007 212
Pêche	393 456 550
-gazole destiné aux moteurs des navires titulaires d'une licence de pêche	391 102 876
- huile lubrifiante	2 353 674
Perliculture pour entreprises agréées (essence sans plomb et gazole)	82 055 069
Autres	259 914 343
TOTAL	3 965 449 755

Source : direction régionale des douanes de Polynésie française

a) un dispositif non contrôlable

L'ensemble des mesures de détaxation sur les carburants représente 60 % des droits et taxes perçus sur ces produits (6,5 milliards F CFP). Un tel volume – qui peut surprendre et laisser présumer du laxisme dans la distribution du carburant détaxé, voire de la fraude – s'explique pour partie par un dispositif exagérément peu contraignant :

- ◆ le carburant détaxé n'est pas coloré, si bien qu'aucun contrôle (s'il en existait) ne peut être opéré. Or, techniquement, rien ne s'y opposerait. Un des distributeurs de produit pétrolier considère que le stockage et la distribution de carburant détaxé et coloré ne poseraient pas de difficultés. Deux arguments sont souvent avancés pour repousser la mise en œuvre d'un tel dispositif. Ils ne sont pas recevables :
 - il faudrait plusieurs sortes de coloration pour tenir compte des différents types d'exonération et de position douanière. C'est totalement inutile : la coloration en elle-même est suffisante pour le contrôle ;
 - il serait plus difficile de stocker et distribuer du carburant détaxé dans les archipels. C'est vrai sur les archipels les plus éloignés et les moins peuplés. Mais l'enjeu financier étant essentiellement à Tahiti et dans les îles de la Société, la question de la coloration devrait y être résolue en priorité.
- ◆ la rédaction des textes, trop imprécise dans certains cas, peut ouvrir la porte à toutes les interprétations et à tous les comportements. Ainsi :
 - la détaxation du gazole pour la pêche hauturière est accordée aux navires, battant pavillon français, « titulaires d'une licence de pêche professionnelle hauturière » (délibération 95-15 AT du 19 janvier 1995). Nul besoin de sortir en mer, il suffit d'avoir la licence. Cette disposition peut permettre à une épave de bénéficier de carburant détaxé. Aucun contrôle ne peut s'y opposer ;

Annexe II

- les perlicuteurs peuvent disposer pour l'exercice de leur activité professionnelle de carburant détaxé. Il faut pour cela être agréé. Si le suivi de l'agrément est insuffisamment assuré, des perlicuteurs peuvent bénéficier de la détaxation même s'ils ont interrompu leur activité.
- ♦ aucune sanction n'est prévue pour les utilisateurs non autorisés de carburant détaxé. Les pouvoirs de sanction de la DRDPF ne peuvent s'exercer que jusqu'à la sortie des produits pétroliers des entrepôts spéciaux. Au-delà, en l'état actuel de la réglementation, aucun texte ne donne de pouvoir de contrôle (et de sanction) à quelque service que ce soit (DRDPF ou autre) pour sanctionner, s'il y a lieu, une utilisation irrégulière de carburant détaxé.

b) Deux mesures pour réduire le coût de la détaxation des carburants.

- ♦ ***rendre le contrôle possible et le dispositif moins laxiste et accroître les contrôles.***
Cela passe par des mesures, habituelles dans les dispositifs aussi coûteux que la détaxation, mais qui ne sont pas mises en œuvre en Polynésie française :
 - procéder à la coloration des carburants destinés à être détaxés, en premier lieu dans l'île de Tahiti, puis dans les principales îles de la Société. A cet effet, un texte doit être pris par une loi du Pays. Il suffirait de reprendre le texte de la délibération 92-135 AT du 20 août 1992, qui, par son article 7, avait autorisé cette coloration. Cet article a été supprimé en 1995 ;
 - mettre en place un dispositif de contrôle et de sanction pour les utilisations non autorisées de carburant détaxé. Le contrôle pourrait être exercé par les agents de la direction régionale des douanes, des affaires maritimes ou de toute autre administration spécialement habilitée à cet effet ;
 - passer en revue l'ensemble des textes qui fondent les exonérations pour réviser les rédactions insuffisamment précises ou trop laxistes. Ce devrait être notamment le cas de l'article 1^{er} de la délibération n°95-15 AT du 19 janvier 1995 portant aménagement d'un régime fiscal privilégié applicable aux produits pétroliers sous condition d'emploi, qui concerne les licences de pêche professionnelle hauturière : il conviendrait de préciser que ce régime s'applique « sous réserve de l'exercice effectif de cette activité, justifié par tout moyen ». La même précision pourrait être apportée au régime de détaxation des perlicuteurs.

Ces mesures, à elles-seules, sont susceptibles par leur caractère dissuasif de réduire le coût de la détaxation des carburants. Cependant, son impact précis sur le rendement des taxes et droits douaniers ne peut être mesuré par la mission.

Il est en outre possible d'aller plus loin.

- ♦ ***réduire l'avantage fiscal pour les bénéficiaires.*** Compte tenu du caractère sensible des professions concernées, une mesure générale touchant de la même manière l'ensemble des dispositifs, serait sans doute moins difficile à faire accepter qu'une mesure ciblant plus particulièrement telle ou telle activité.

Cette mesure générale pourrait être calibrée pour réduire le montant total des détaxations de l'ordre de 20 % environ, celles-ci passant de 3,96 à 3 milliards F CFP environ, ce qui signifie une réduction d'environ 900 millions F CFP du montant de la détaxation, et un gain de même montant pour le budget de la collectivité⁴.

⁴ En pratique, la détaxation – et donc sa réduction – n'a pas d'influence sur le budget de la CPS dans la mesure où la taxe de solidarité pour les personnes âgées et les handicapées ne fait pas l'objet d'exonération.

Annexe II

Plusieurs solutions peuvent être envisagées pour y parvenir, en fonction de la ou de(s) taxe(s) utilisée(s). Elles sont examinées en pièce jointe n° 3. Elles montrent qu'il est possible de réduire la perte de ressources pour le budget de la collectivité en répartissant l'effort équitablement sur chacune des catégories concernées. La seule exception préconisée par la mission est le maintien de l'exonération du gazole destiné aux bateaux de croisière, compte tenu de l'importance de ce secteur pour la relance du tourisme.

La réduction de la détaxation peut avoir plusieurs conséquences :

- ♦ l'augmentation de la taxation devrait avoir un impact sur le fonds de régulation des prix des hydrocarbures (que la mission ne peut mesurer), susceptible d'accroître les prix de vente, sous réserve de l'évolution des cours mondiaux ;
- ♦ il faudra être particulièrement vigilant sur le prix de l'électricité, produite à partir du fioul et du gazole, pour que la réduction de l'avantage fiscal ne soit pas automatiquement répercutée dans ce prix, déjà très élevé. S'agissant d'un prix administré par le service des affaires économiques, un examen sans concession de la marge du producteur devrait être entrepris, avec l'appui si nécessaire d'un consultant extérieur, pour ne pas avoir à autoriser une augmentation du prix de vente de l'électricité.

1.3.1.2. Le coût des exonérations douanières (hors carburants) est estimé par la DRDPF à environ 4,3 milliards F CFP en 2009 (cf. pièce jointe n°2)

Alors que les importations ont diminué, ce coût est en augmentation de 23 % depuis 2006.

Tableau 3 : montant des exonérations douanières, hors carburants (en milliards F CFP)

2006	2007	2008	2009
3,540	3,470	3,910	4,350

Source : direction régionale des douanes de Polynésie française

Cette augmentation s'explique vraisemblablement par au moins deux éléments :

- ♦ le montant très élevé des exonérations portant sur les produits de première nécessité (PPN), pour plus d'un milliard F CFP en 2009 et leur accroissement par rapport à 2008 (435 millions F CFP en 2008, soit une multiplication par plus de 2,5 en un an). Même si le changement du système d'identification des produits, mis en place entre 2002 et 2009, peut expliquer cette évolution, l'accroissement extrêmement brutal du coût des exonérations mériterait un examen attentif ;
- ♦ une nouvelle exonération (intervenue en application d'un texte du 25 août 2008) de droits de douane portant sur les matériels et logiciels pour le développement des TIC. Pour la première année d'application, la perte de recettes est très élevée (357,8 millions F CFP). Il est probable que les nouvelles exonérations mises en place en 2009, relatives aux énergies renouvelables, augmenteront encore le montant global des exonérations accordées.

Il est intéressant et pas tout à fait anecdotique de noter que des produits fortement taxés en régime de droit commun font l'objet par ailleurs d'exonérations : ainsi, les boissons alcoolisées consommées dans les hôtels et restaurants agréés (rhums, whiskys, gin, eaux de vie, champagne...) sont, sous diverses rubriques, exonérés du droit de consommation à l'importation, pour des sommes non négligeables (perte de 380 millions F CFP sous plusieurs rubriques).

Annexe II

Si on recherche les dispositifs d'exonération qui pourraient faire l'objet d'une proposition de réduction, force est de constater qu'une grande partie d'entre eux pourrait y échapper. En effet, si on met de côté les exonérations (parmi les plus importantes) qui résultent de conventions internationales ou touchent au matériel destiné à la Défense, à la Gendarmerie ou au service militaire adapté (plus de 450 millions F CFP), de nombreuses autres exonérations sont sensibles telles que les produits de première nécessité (plus d'un milliard F CFP), les aéronefs, le matériel destiné à la pêche hauturière, aux paquebots de croisière, aux équipements pour handicapés, à la lutte contre le sida, à la culture... tous secteurs qui risquent de contester la remise en cause de leurs avantages et auxquels il sera difficile de toucher à des titres divers.

Il est certain que l'examen de la liste des 150 exonérations (cf. pièce jointe n°2) devrait permettre de détecter quelques mesures dont la suppression pourrait être proposée. Mais l'enjeu financier essentiel n'est pas là : les 2/3 des pertes sur les produits douaniers sont le fait de deux impôts, les droits de douanes proprement dits d'une part pour 1,5 milliard F CFP, la TVA (à l'importation) d'autre part pour 1,416 milliard F CFP. C'est sur les exonérations à ces deux impôts que devrait se concentrer la réflexion en vue de leur révision.

En attendant, il est évidemment possible de trier dans la liste précitée quelques exonérations à réduire ou supprimer (TIC, œuvres d'art...). La mission considère qu'à ce titre, un gain de l'ordre de 300 millions F CFP environ pour le budget 2011 peut constituer un objectif raisonnable (service des affaires économiques).

Ce tri risque cependant d'être effectué à l'aveugle et d'être peu argumenté. Il convient donc de préparer dès maintenant l'étape suivante et le budget 2012, en fonction des enjeux financiers pour la collectivité mais aussi pour le consommateur polynésien. Une évaluation approfondie, ciblée sur les dispositifs à enjeu, en particulier les exonérations de TVA, les PPN et les droits de douane réduits devrait être entreprise dès l'automne 2010, de manière à ce que des conséquences puissent en être tirées pour la préparation du budget 2012. Il convient en particulier de s'assurer que ces exonérations ont bien été répercutées jusqu'au consommateur final et ne se sont pas évaporées, totalement ou partiellement, dans les marges prélevées dans la chaîne importation / distribution.

Un objectif de réduction de 20 à 25 % environ du montant actuel des exonérations (environ 1 milliard F CFP), sur la base du résultat de l'évaluation suggérée, apparaît raisonnable pour le budget 2012.

Au total, la mission estime possible de réduire la perte de ressources fiscales portant sur les produits douaniers de :

- ◆ 1,2 milliard F CFP en 2011, soit 900 millions F CFP au titre de la détaxation sur les carburants et 300 millions F CFP au titre des exonérations sur les produits autres que les carburants ;
- ◆ 1,9 milliard F CFP en 2012, soit 900 millions F CFP au titre de la détaxation sur les carburants et 1 milliard F CFP au titre des exonérations sur les produits autres que les carburants, notamment sur la TVA à l'importation et les droits de douanes, après une évaluation de l'efficacité des exonérations existantes à entreprendre dès septembre 2010.

Ces montants ne tiennent pas compte de l'amélioration du rendement des taxes et droits douaniers qui pourraient résulter de la coloration des carburants détaxés et des dispositifs de contrôle et de sanction à mettre en place.

1.3.2. Le débat sur la défiscalisation locale

A la perte de recettes douanières, s'ajoute la perte de recettes directes acquittées par les entreprises, sur l'impôt sur les sociétés et l'impôt sur les transactions. Outre des dégrèvements, il s'agit des réductions d'impôts engendrées par la « défiscalisation locale ».

Cet aspect ayant déjà été abordé dans la note d'étape de la mission, on s'y réfèrera. Rappelons que la dépense budgétaire annuelle afférente à la défiscalisation s'est élevée en moyenne à 7,5 milliards F CFP depuis 1996. En 2009, les crédits d'impôts se sont élevés à 8,5 milliards F CFP et, en 2010, ils devraient être de 5,6 milliards F CFP (après le 4^{ème} collectif).

Compte tenu des réactions suscitées auprès de certains décideurs politiques ou économiques, par la recommandation de la mission d'instaurer un moratoire – défini comme une suspension temporaire permettant une réorientation du dispositif –, il apparaît utile de compléter la présentation de la note d'étape.

Réorientation du dispositif ne veut pas dire suppression de ce dispositif. La défiscalisation est un des outils, certes important, destiné à favoriser l'investissement des entreprises, mais ce n'est pas le seul. Il en existe d'autres tels que subventions, réductions de taux d'imposition, exonérations, règles spécifiques d'amortissement...etc. Il existe aussi la défiscalisation métropolitaine (Lois Pons, Paul, Girardin et LODEOM) : la Polynésie française l'a largement utilisée⁵ puisque, entre 1996 et 2005, cette collectivité a été, parmi l'ensemble des DOM/COM, le premier bénéficiaire des agréments accordés par la direction générale des impôts, soit 25 % des investissements agréés sur cette période, ce qui représente plus de 2 milliards € (240 milliards F CFP). Toute la difficulté pour le décideur politique est de choisir le ou les outils les plus appropriés, selon le secteur.

De ce point de vue, l'exercice d'évaluation est légitime. Les travaux des économistes, quand ils existent, peuvent être critiqués, débattus, contestés et même rejetés. Ils ne peuvent être ignorés.

L'atelier n°1⁶ mis en place dans le cadre des Etats Généraux de l'outre-mer a constaté que « le dispositif de défiscalisation a produit des résultats décevants » en s'appuyant notamment sur une étude⁷ destinée à mesurer l'impact de la défiscalisation locale sur l'activité hôtelière. Il ne s'agit donc pas d'une étude globale mais d'une étude qui porte sur le seul secteur de l'hôtellerie. Celle-ci ne permet évidemment pas à elle-seule de livrer d'analyse sur la défiscalisation en général.

Selon leurs auteurs, cette étude a été entreprise pour plusieurs raisons, notamment :

- ♦ le secteur hôtelier a été le premier bénéficiaire de la défiscalisation locale, avec une aide fiscale totale de l'ordre de 50 milliards F CFP entre 1996 et 2006, destinée à faciliter l'investissement dans ce secteur, donc à accroître la capacité hôtelière (effet attendu sur l'offre) ;

⁵ Cf. rapport d'évaluation de l'impact socio-économique du dispositif de défiscalisation des investissements outre-mer (inspection générale des finances et inspection générale de l'administration – juillet 2006).

⁶ Atelier n°1 « La Polynésie française, face au choc de la crise économique : plan de relance et renforcement de la cohésion sociale ». Septembre 2009.

⁷ Etude issue d'un mémoire de 3^è cycle universitaire réalisé par G. Ferrant à l'université Paris I Sorbonne, dans le cadre d'un partenariat entre l'Agence Française de développement, l'université Paris I Sorbonne et l'université de Polynésie française : « Comment évaluer les effets de la défiscalisation ? Un essai d'analyse économique sur le secteur hôtelier en Polynésie française » Décembre 2008 (document interne AFD). Le mémoire proprement dit est sur le site « memoireonline » ainsi que sur le site de l'association de consommateurs Tetaiaara.

Annexe II

- ♦ on constate pourtant une relative stabilité de l'offre puisque, entre 1995 et 2005, le nombre de chambres d'hôtel est passé de 3 000 à 3 500. Ce gain de seulement 500 chambres (+ 16 %) rapporté à l'effort consenti par les budgets de l'Etat et de la collectivité de Polynésie, est source d'interrogation ;
- ♦ pour autant, l'aide consentie n'a pas été dilapidée puisque, pendant cette période, l'offre s'est qualitativement modifiée : les chambres catégorie luxe (4 et 5 étoiles) sont passées de 30 % à 50 % du parc, après notamment qu'un certain nombre d'hôtels de catégorie inférieure construits dans les années 80/90 soient tombés en faillite ;
- ♦ compte tenu du taux de crédit d'impôt (60 %) réservé au secteur hôtelier et des montages utilisés, le coût du capital est réduit des deux tiers.

La question posée est alors de vérifier si cette baisse du coût du capital entraîne une baisse du prix de la nuitée, susceptible d'accroître le nombre de nuitées consommées en Polynésie par des touristes (Y a-t-il un effet sur la demande ?).

Les enseignements⁸ qui sont retirés de cette étude sont les suivants : la défiscalisation permet de baisser le prix d'une chambre d'hôtel (représentative de l'offre polynésienne) de 9,6 à 13 %, en supposant que l'impact de la défiscalisation soit entièrement répercuté sur le coût de production de la chambre, sans effet de marge. Mais la demande est faiblement sensible à cette baisse du prix de la chambre puisque celle-ci n'induit que 5 % de nuitées supplémentaires. Ce constat est en phase avec les caractéristiques de la demande, faiblement élastique au prix pour une offre qui se positionne sur le luxe.

Cet impact est considéré par l'étude comme décevant si on compare le chiffre d'affaires supplémentaire (recettes hôtelières seulement) engendré par les nuitées supplémentaires (entre 2 et 4 milliards F CFP) et l'effort budgétaire du pays (4,5 milliards F CFP par an en moyenne). Cet impact décevant serait encore accru avec la prise en compte du coût budgétaire de la défiscalisation métropolitaine. L'étude conclut que « la défiscalisation locale ne paraît pas pouvoir être considérée comme un instrument efficace de développement du secteur hôtelier ». Sans doute, faudrait-il préciser qu'il s'agit du secteur hôtelier tel qu'il s'est développé en Polynésie française sur le créneau du luxe, peu sensible au prix.

Cette étude, qui au demeurant n'évalue pas l'effet de la défiscalisation sur les autres déterminants de l'investissement, ne condamne pas la défiscalisation. Elle conclut – ainsi que le reprend d'ailleurs l'Atelier n°1 mis en place dans le cadre des Etats généraux – que la défiscalisation peut être un bon instrument de relance par la puissance publique. Il convient alors de déterminer l'allocation optimale de la dépense publique et les secteurs d'activité où cet optimum peut avoir son plein effet.

Le secteur touristique, et avec lui, l'activité hôtelière, est considéré par le monde politique et économique comme le moteur essentiel du développement économique autonome et endogène de la Polynésie française. On peut comprendre dans ces conditions qu'il concentre une grande partie des aides disponibles sur le territoire. Or, ce secteur ne représente que 12 % du PIB et 14 % de l'emploi marchand (2004). Cette focalisation sur le tourisme peut aussi expliquer des phénomènes dommageables pour le développement de l'économie, de « cannibalisme » – un nouvel hôtel engendre la faillite d'un hôtel plus ancien, compte tenu de la faible élasticité de la demande – ou d'éviction – la grande majorité des crédits d'impôts allant à l'hôtellerie, certains secteurs ne peuvent se développer (meubles en bois, transformation des produits de la pêche...).

⁸ On se reportera directement à cette étude sur les hypothèses retenues, les aspects et précautions méthodologiques et sur les limites engendrées par le modèle utilisé.

Annexe II

Le moratoire suggéré par la mission dans la note d'étape est une incitation à examiner l'impact que pourrait avoir la défiscalisation locale sur d'autres secteurs de l'économie polynésienne, pour lesquels la baisse du coût du capital engendrée par la défiscalisation pourrait avoir un effet significatif sur la demande et la consommation tant intérieure (logement, énergie...) qu'extérieure, en dépit de l'exemple malheureux de la flotte de thoniers. L'annonce⁹ par le ministre de la reconversion économique, du commerce extérieur, de l'industrie et de l'entreprise d'une consultation destinée à recentrer l'effort budgétaire sur un nombre plus restreint de secteurs, créateurs de valeur ajoutée et d'emplois durables, va tout à fait dans ce sens.

Ce recentrage pourrait aussi être obtenu par une modification des paramètres de calcul des crédits d'impôt (taux, assiette défiscalisable, allongement de la durée d'exploitation des investissements...), de manière à rendre le secteur bénéficiant de la défiscalisation plus ou moins attractif.

Dès lors que cette réorientation serait mise en œuvre, la dépense fiscale pourrait être allégée. La mission considère qu'une moyenne de crédits d'impôts de l'ordre de 3,5 milliards F CFP par an (IS et IT) à compter de 2012¹⁰ - **soit une économie de l'ordre de 2 milliards F CFP par rapport au trend actuel** - permettrait au gouvernement de Polynésie de continuer à utiliser le levier que constitue la défiscalisation locale, dans le cadre d'un compromis budgétaire acceptable.

A cet effet, il est préconisé de modifier le mode d'instruction des dossiers de demande d'agrément. Depuis le début de l'année 2010, les demandes de défiscalisation sont instruites par la délégation à la promotion des investissements (DPI). Cette structure qui, en pratique, n'exerçait plus de réelles fonctions jusqu'à cette date, a repris du service pour instruire les dossiers de défiscalisation, auparavant traités par le service des contributions. Dès lors que serait recherché un optimum entre une plus grande efficacité de la défiscalisation et un coût budgétaire acceptable, il est proposé de revenir à la situation existant en 2009. Il s'agit donc de :

- ◆ confier l'instruction des dossiers de défiscalisation au service des contributions, avant qu'ils soient transmis à la commission consultative des agréments fiscaux. Pour garantir la rapidité d'instruction de ces dossiers, une cellule spécialisée pourrait être mise en place par ce service ;
- ◆ supprimer la délégation à la promotion des investissements (3 emplois annoncés lors du déplacement de la mission sur place).

⁹ Lettre du 11 août 2010 à Mme Penchard, ministre chargée de l'outre-mer.

¹⁰ Pour l'année 2011, d'ores et déjà préemptée par les investissements agréés en 2010, il est envisagé, à ce stade, des crédits d'impôt de l'ordre de 5,5 milliards F CFP.

2. Les prélèvements fiscaux (fiscalité directe) sont opérés essentiellement sur les entreprises et les salariés

Les droits indirects à l'importation ayant été évoqués succinctement *supra* (cf. partie 1), cette partie traite de quelques aspects de la fiscalité directe polynésienne. Cette fiscalité est à la fois inefficace car ne concourant qu'à une faible part du budget de la collectivité de la Polynésie française, désuète et inéquitable du point de vue de la répartition de la charge fiscale entre contribuables, un nombre significatif de revenus n'étant quasiment pas taxés.

Avec un peu plus de 24 milliards F CFP, la fiscalité directe (cf. tableau 1 et pièce jointe n°1) n'a représenté en 2009 que 27,7 % des ressources fiscales de la collectivité (un peu plus de 28 % dans le budget 2010).

2.1. Plus des deux tiers de la fiscalité directe perçue par la collectivité résultent des impôts directs sur les entreprises

Le nombre d'entreprises assujetties à un impôt direct s'élève à 26 217 selon le service des contributions de Polynésie française, ce qui correspond au nombre d'assujettis à la contribution des patentes. Ce chiffre est très supérieur à celui des assujettis à la TVA (un peu moins de 11 000 entreprises)

La fiscalité applicable aux entreprises dépend de leur forme sociale, quel que soit leur objet social ou leur secteur d'activité : les sociétés et personnes morales sont assujetties à l'impôt sur les bénéfices des sociétés (IS) – auquel peut s'ajouter une contribution supplémentaire à l'IS (CSIS) – les entreprises personnelles à l'impôt sur les transactions (IT).

Ces trois impôts – qui constituent la plus grande partie des prélèvements sur les entreprises – ont représenté en 2009 un produit de 16,9 milliards de F CFP soit 68,8 % de la fiscalité directe perçue par la collectivité.

a) l'impôt sur le bénéfice des sociétés (IS) touche un très faible nombre d'entreprises (2133 répertoriées en 2010). En 2009, celles-ci ont versé 9,5 milliards F CFP au titre de l'IS (net des dégrèvements et réductions d'impôts au titre de la défiscalisation) et 3,9 milliards F CFP au titre de la **contribution supplémentaire à l'IS (CSIS)**, soit au total 13,4 milliards F CFP.

Le taux de l'IS varie de 30 à 40 % du bénéfice imposable, en fonction d'un ratio qui tient compte des investissements et des emplois, sauf pour les banques obligatoirement taxées à 40 %. Les entreprises qui ne font pas de bénéfices acquittent un impôt forfaitaire (0,5 % du chiffre d'affaires).

A noter que les sociétés civiles de participation (sociétés de portefeuille et holding) ne paient pas d'IS mais un impôt forfaitaire annuel de 200.000 F CFP.

Les entreprises dont le bénéfice fiscal est supérieur à 50 millions F CFP doivent acquitter une **contribution supplémentaire à l'impôt sur les sociétés** (CSIS). Son taux varie de 7 à 15 % du bénéfice imposable (en plus du taux normal d'IS) calculé par tranche. Au total, pour les entreprises atteignant la tranche la plus élevée, le taux global d'imposition (IS + CSIS) peut théoriquement aller jusqu'à 55 % à partir d'un taux d'IS de 40 %.

En 2009, 66 entreprises ont acquitté une CSIS et ont donc été imposées, selon le taux de l'IS, à un taux compris entre 37 ou 47 % et 45 ou 55 %. 12 entreprises ont acquitté ensemble plus d'un milliard F CFP au titre de la CSIS, en plus du paiement de l'IS normal. L'impôt sur les sociétés peut donc, dans certains cas, être prélevé à des taux très élevés.

Annexe II

Il est très concentré, les cent premières sociétés polynésiennes générant 80 % du produit fiscal. Il est aussi très concentré géographiquement puisque 98,5 % de son produit provient des Iles du Vent.

Tableau 4 : répartition de la contribution supplémentaire à l'impôt sur les sociétés

Tranche de bénéfice fiscal (en millions F CFP)	Taux supplémentaire de CSIS	Total du bénéfice fiscal pour l'ensemble des entreprises concernées, correspondant à la tranche	Nombre d'entreprises concernées	Montant global de la CSIS due par les entreprises de la tranche
de 50 à 100	7 %	6 000 890 007	66	420 062 300
De 100 à 200	10 %	3 337 741 093	43	333 774 109
De 200 à 400	12 %	3 453 861 073	26	414 463 329
> 400	15 %	7 268 533 055	12	1 090 279 958

Source : service des contributions de la Polynésie française

b) L'impôt sur les transactions (IT) concerne 15 300 entreprises¹¹ qui, au total, ont acquitté 3,5 milliards F CFP d'IT.

C'est un impôt ramasse-tout qui concerne aussi bien les professions libérales qui, en pratique, ont des obligations comptables peu précises (Cf. *infra*), que les petits commerçants ou les entreprises individuelles ainsi que des SNC ou des EURL (qui peuvent opter pour l'IT). Cet impôt taxe aussi les revenus fonciers perçus par près de 4 500 propriétaires bailleurs sur 7 900 locaux environ¹².

Les taux d'IT sont progressifs, selon la tranche de chiffre d'affaires déclaré : les revenus des commerçants sont taxés entre 0,5 et 9 % du total des recettes brutes, ceux des prestataires de service entre 1,5 et 11 %. Le rendement de l'impôt est faible en raison d'un très grand nombre d'abattements, de réductions ou d'exonérations (Exemple d'un abattement de 80 % pour les entreprises perlières). Les revenus agricoles et de la pêche ne sont pas taxés.

L'IT est moins concentré que l'IS, les cent premières sociétés générant 30 % seulement du produit de cet impôt. Géographiquement, 83 % du produit de l'IT provient des Iles du Vent.

L'IT est payé par un très grand nombre de très petites entreprises : 11 000 contribuables à cet impôt acquittent ensemble un montant d'impôt extrêmement faible (moins de 50 millions F CFP).

Dans ces conditions, le projet du service des contributions de **création d'un statut de très petite « entreprise » (TPE)** avec une imposition forfaitaire (ces entreprises se situant en dessous du seuil de 2 millions F CFP de la franchise TVA), **devrait être conduit à son terme**. Compte tenu de la modicité de l'enjeu financier, il n'est pas raisonnable en effet de continuer à consacrer des ressources humaines importantes à la gestion fiscale de ces entreprises. Mieux vaut reporter ces ressources sur la gestion et le contrôle des entreprises plus importantes, à plus fort enjeu.

¹¹ Nombre de déclarants à l'IT (rôle principal) pour l'exercice 2009.

¹² Soit 3 808 propriétaires louant 5 369 locaux meublés et 1 464 propriétaires louant 2 539 locaux non meublés (selon rôle de l'impôt foncier 2010).

c) Le rendement de ces deux impôts (impôt sur les sociétés et impôt sur les transactions) est en très forte diminution.

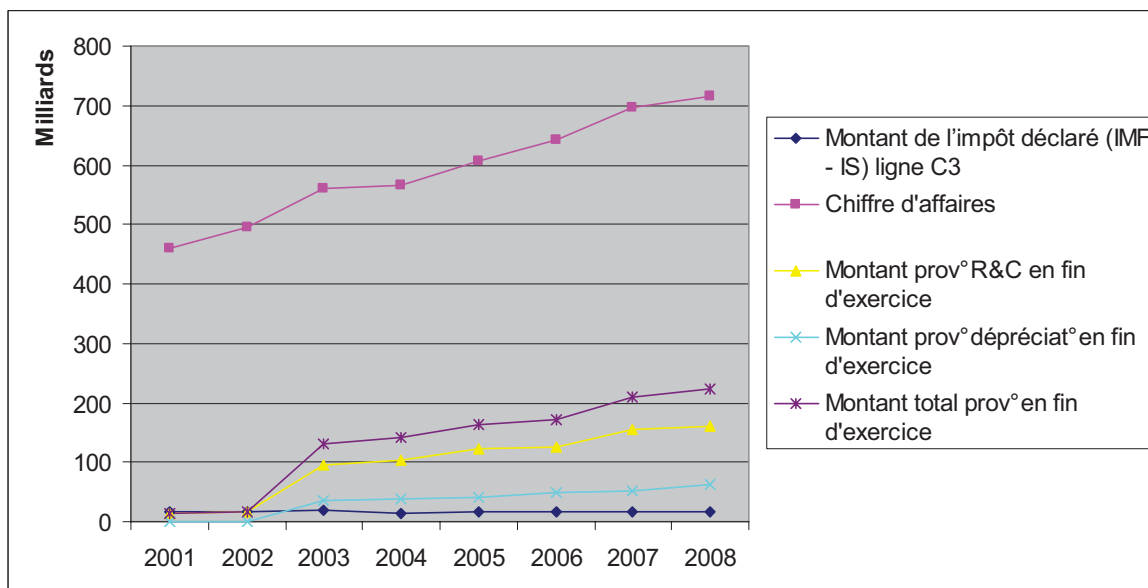
Depuis le début de la décennie, on constate une diminution très importante du rendement de l'impôt, alors même que le chiffre d'affaires global de l'ensemble des entreprises n'a cessé de croître.

S'agissant de l'impôt sur les sociétés, le produit d'IS déclaré par les entreprises a diminué de près de 12 % entre 2001 et 2008. Or, comme l'indique le tableau n°5 (dont le détail figure en pièce jointe n°4), le nombre d'entreprises assujetties a augmenté de 29 % pendant la même période et le chiffre d'affaires global déclaré par l'ensemble de ces entreprises de 55 %. On constate parallèlement une augmentation extrêmement rapide des provisions et dotations pour risques et charges ainsi que des provisions pour dépréciation. La courbe d'accroissement de ces dotations et provisions est d'ailleurs assez remarquablement parallèle à celle du total des chiffres d'affaires déclarés (cf. graphique 1), la courbe du montant de l'impôt étant tout aussi remarquablement plate pendant la même période. Le rapport entre les provisions et le total du chiffre d'affaires est passé de 3 % à 31 % entre 2001 et 2008. Le décrochement marqué en 2002 peut s'expliquer par plusieurs raisons, en particulier le changement du taux d'imposition de la CSIS qui est passé en 2001 de 5 % à un barème progressif plus élevé. On a noté également des dotations destinées à anticiper des pertes dans la revente de constructions défiscalisées ou des provisionnements pour dépréciation d'actifs.

L'absence de réelle politique de contrôle fiscal jusqu'à 2008/2009 peut expliquer que ces comportements aient duré sur toute la décennie, ce qui a privé la collectivité de ressources fiscales importantes. Selon le service des contributions, la perte de produit fiscal cumulé du fait de provisions ou dotations injustifiées serait de l'ordre de 6,2 milliards F CFP, soit 1 milliard F CFP par an environ.

Compte tenu des montants en jeu, il conviendrait en particulier de clarifier les règles d'amortissement des entreprises concessionnaires de services et d'ouvrages publics, au regard notamment de la jurisprudence du Conseil d'Etat.

Graphique 1 : évolution entre 2001 et 2008, du chiffre d'affaires des entreprises soumises à l'IS, de l'impôt déclaré et des provisions. (cf. données en pièce jointe n°4)



Source : service des contributions de la Polynésie française

Annexe II

**Tableau 5 : évolution du nombre d'entreprises à l'IS, de leur chiffre d'affaires et du produit d'IS
(montants en millions F CFP)**

Années	Nombre d'entreprises à l'IS	Montant global de l'IS déclaré	Chiffre d'affaires global déclaré	Total des dotations et provisions de l'exercice	Montant total provisions en fin d'exercice	Ratio total des provisions / CA
2001	1 807	17 221	460 444	1 853	13 797	3 %
2008	2 329	15 180	715 022	43 350	222 070	31,1 %
	+ 29 %	- 12 %	+ 55 %	x 23	x 16	/

Source : service des contributions de la Polynésie française

S'agissant de l'impôt sur les transactions, le produit perçu au titre de cet impôt a diminué de 11,2 % entre 2002 et 2006. Selon le service des contributions, le chiffre d'affaires serait minoré de l'ordre de 50 %, ce qui induirait une perte de produit fiscal de l'ordre de 1,6 milliard F CFP.

Il est vraisemblable que, pour compenser un taux d'IS qui, dans certains cas, peut être très élevé, les entreprises ont adopté des stratégies d'évitement de l'impôt qui les conduisent, dans un contexte où les normes comptables et la déontologie ne sont pas encore totalement stabilisées (cf. *infra*), à accroître le montant de leurs provisions et dotations, à due concurrence de l'accroissement de leur chiffre d'affaires. Il est aussi vraisemblable que la défiscalisation locale - qui s'opère essentiellement en interne sur les résultats de l'entreprise - est perçue aussi comme un moyen de faire baisser l'impôt.

Dans ces conditions, mieux vaut supprimer la contribution supplémentaire à l'IS (3,9 milliards F CFP en 2009) et, si nécessaire, baisser le taux d'imposition à l'IS. Une telle mesure constituerait un signe positif en complément des mesures de relance.

Cependant compte tenu des difficultés budgétaires de la collectivité, la mission ne saurait proposer d'engager cette réforme - qu'il faudra faire car, face à la décroissance de l'emploi public, ce sont les entreprises seules qui pourront créer des emplois - sans la coupler avec des mesures susceptibles de compenser la perte de produit fiscal. La rénovation du contrôle fiscal (cf. *infra*), par son caractère dissuasif, devrait y contribuer : le retour à un comportement normal des entreprises en matière de provisions et de dotations devrait se traduire, en quelques années, par une augmentation significative du produit fiscal que celles-ci acquittent. Le moratoire sur la défiscalisation locale va dans le même sens.

Dès lors qu'une politique de contrôle fiscal plus vigoureuse peut s'enclencher rapidement dans les conditions recommandées *infra* (partie 3) et commence à produire ses premiers effets, il est préconisé qu'un bilan de ses résultats soit effectué fin 2012 de manière à décider (ou non) des mesures à prendre en matière d'IS : suppression de la contribution supplémentaire à l'IS, complétée d'un réexamen éventuel des taux de l'IS.

d) D'autres impôts sont prélevés sur certaines catégories d'entreprises, en plus de l'impôt sur les sociétés, et le plus souvent répercutés sur le consommateur.

- ◆ **les sociétés d'assurance** font l'objet de 3 prélèvements différents qui, au total, rapportent près de 1,5 milliard F CFP au budget de la collectivité :
 - une taxe sur les provisions techniques qui impose les excédents de provisions mais est d'un rendement très faible (moins de 28 millions F CFP) ;
 - une taxe sur les activités d'assurance qui permet de prélever 3 % du chiffre d'affaires brut des compagnies d'assurance (316 millions F CFP en 2009) ;
 - une taxe sur les conventions d'assurance par laquelle le prix figurant dans certaines conventions est majoré de 10 %. Parmi les trois dispositifs, c'est celui qui a le plus fort rendement (1,15 milliard F CFP) mais il ne pèse pas sur les sociétés d'assurance puisqu'il est intégralement répercuté sur l'assuré.
- ◆ **S'agissant des banques et établissements financiers**, une taxe sur le produit net bancaire de 2 % rapporte un montant, somme toutes modeste (1/2 milliard F CFP).
- ◆ **le secteur touristique n'est pas oublié**, même si la fiscalité qui pèse sur cette activité ne bénéficie pas seulement à la collectivité de Polynésie française :
 - une redevance de promotion touristique (RPT) est perçue sur le prix des chambres d'hôtel (5 %) ou sur le nombre de passagers des navires de croisière de plus de 30 cabines (200 F CFP par jour et par passager). La RPT (689 millions F CFP en 2009) est affectée au financement du GIE Tahiti tourisme ;
 - une taxe sur l'activité de croisière (500 F CFP par passager et par jour) est applicable aux navires de croisière touristique interinsulaires ainsi qu'aux navires de charters nautiques de plus de 12 cabines. Cette taxe a rapporté 115 millions F CFP à la collectivité en 2009 (118 millions F CFP au budget 2010).

En réalité, ces deux taxes ou redevances ne pèsent pas directement sur le compte d'exploitation des professionnels puisqu'elles sont intégralement répercutées sur le touriste. Néanmoins elles concourent à augmenter le prix des prestations touristiques polynésiennes, fortement concurrencées par certaines destinations du Pacifique sud.

Pour **relancer une politique touristique** et dynamiser la croisière, l'outil fiscal peut constituer un des moyens d'intervention tout à fait approprié. Le Pays pourrait – avec le concours des professionnels – réfléchir à l'optimisation de la fiscalité :

- ◆ en cohérence avec la proposition de la mission de conserver la détaxation intégrale du carburant utilisé pour les bateaux de croisière (cf. *supra*), le Pays pourrait renoncer à la taxe sur l'activité de croisière (118 millions F CFP), dans la mesure notamment où des marges de manœuvre sur les recettes lui sont proposées par ailleurs ;
- ◆ compte tenu de la suppression du GIE tourisme proposée par la mission (cf. annexe XV), il est préconisé de ne pas supprimer immédiatement la RPT (689 Millions F CFP) mais de la conserver à titre transitoire (3 ans) pour accompagner la mise en place par les professionnels d'une politique active en faveur du tourisme ;
- ◆ en contrepartie de ces propositions, qui permettent d'alléger le prix de prestations touristiques soumises à la concurrence de certains Etats du Pacifique sud, les professionnels du tourisme doivent s'engager à ce que cette suppression soit intégralement répercutée dans le prix des chambres d'hôtel ou des cabines ;
- ◆ enfin, ne conviendrait-il pas aussi que la CCISIM, les commerçants et les professionnels fassent une utilisation plus optimale des procédures douanières (ventes en détaxe) au travers de magasins spécialisés où ils proposeraient aux croisiéristes et aux touristes des produits à forte valeur ajoutée (produits et artisanat polynésien, produits français de luxe acheminés de métropole à cet effet...) ?

2.2. La collectivité de Polynésie française ne prélève pratiquement pas d'impôt sur les différents revenus perçus par les ménages, pas plus que sur leur patrimoine

Si les revenus salariaux sont taxés en Polynésie française, ils ne le sont pas au profit de la collectivité. La contribution de solidarité territoriale (CST) – dont la plus grande partie est assise sur les salaires – est en effet affectée au régime de solidarité géré par la Caisse de prévoyance sociale (cf. *infra*).

Les revenus de capitaux mobiliers (RCM) sont en principe taxés (taux de 10 %) mais l'impôt sur les RCM constitue une ressource d'appoint, compte tenu de son faible produit (1,56 milliard F CFP perçu en 2009). Son rendement a diminué régulièrement depuis 2007. Cet impôt concerne normalement tous les revenus de capitaux mobiliers (intérêts, dividendes, arrérages et revenus de toute nature) mais le grand nombre d'exceptions et d'exemptions et son extrême complexité font que, en pratique, il n'est perçu que sur les dividendes. En outre, même si l'impôt sur les RCM est ici classé avec les revenus des ménages – bénéficiaires des ces revenus – les textes ne précisent pas le redevable réel, l'organisme versant le produit financier ou le bénéficiaire.

La réglementation datant de 1956 est restée en l'état, ignorant totalement, pour le grand bien des épargnants, les évolutions profondes qui ont marqué le domaine de l'épargne et des produits financiers.

Impôt désuet, l'impôt sur les RCM est aussi un impôt peu contrôlé. On notera de ce point de vue que la convention fiscale conclue avec la métropole en 1957 tendant à éviter les doubles impositions et concernant exclusivement les RCM, n'a jamais été sollicitée.

Les revenus fonciers, les loyers notamment, sont taxés au travers de l'impôt sur les transactions, mais seulement si leur revenu dépasse 2 millions F CFP (16.600 €).

Il existe bien un impôt sur les plus-values immobilières mais, contrairement à ce que ce terme pourrait laisser supposer, cet impôt n'est perçu que sur la cession de terrains nus pour les plus values réalisées au plus tard cinq ans après l'acquisition du terrain. Ces plus values sont taxées à 20 % puis à 10 % pour les plus values réalisées les deux dernières années de la période de 5 ans. De plus, compte tenu des multiples exemptions et exonérations, cet impôt ne rapporte quasiment rien (32 millions F CFP en 2009), et moins qu'en 2004 ou 2007, années où son produit avait dépassé 50 millions F CFP.

S'agissant du patrimoine des ménages, il n'y a pas de droits de succession. Il existe des droits d'enregistrement sur les mutations (taux normal de 11 %) mais les exonérations là encore sont très nombreuses.

2.3. Une fiscalité résiduelle et archaïque est partagée entre la collectivité de Polynésie française et les communes

Reliquat de la fiscalité métropolitaine, une **contribution des licences** est applicable au commerce des boissons alcoolisées. Son tarif varie avec les conditions de commercialisation et la nature des boissons. Cette contribution rapporte peu (40 millions F CFP par an) environ.

Un impôt foncier sur les propriétés bâties (seul réel impôt ménage, en dehors de la CST) est prélevé sur les immeubles bâtis de toute nature (sauf les bâtiments publics). Les immeubles non bâtis ne sont pas taxés, à l'exception des terrains à usage commercial et industriel. C'est un impôt déclaratif, établi sur la valeur locative des immeubles et payé par les propriétaires.

Annexe II

Ces valeurs locatives ont été déterminées en 1950, date de mise en place de cet impôt, et n'ont pas été revalorisées. La valeur locative est déterminée à partir du montant du loyer quand l'immeuble est loué ou d'un taux d'intérêt appliqué à la valeur vénale, suite à mutation, après abattement de 25 % pour tenir compte des frais du propriétaire.

35 600 contribuables paient l'impôt foncier. Ce nombre est inférieur de moitié à celui des logements¹³, ce qui donne la mesure des marges de progrès sur l'assiette de l'impôt.

Le produit de l'impôt est partagé entre la collectivité (1,663 milliard F CFP en 2009) et les communes, ces dernières pouvant voter des centimes additionnels dans la limite d'un taux maximum de 80 %. Au total, les communes ont perçu 786 millions F CFP en 2009.

Dans les archipels, personne ne paie l'impôt foncier. Celui-ci n'est pas émis alors même qu'aucune exonération n'est prévue. Dans ces conditions, une loi du Pays avait rendu exigible l'impôt foncier dans les archipels à compter du 1^{er} janvier 2014. Une exception avait été prévue, avec exigibilité dès 2010, pour les immeubles pour lesquels des déclarations de travaux avaient été souscrites auprès du service des contributions.

Un arrêt du Conseil d'Etat du 30 juin 2010 a annulé cette disposition en considérant que le principe d'égalité avait été malmené : les contribuables qui ont respecté leurs obligations déclaratives auraient été imposés trois ans plus tôt que ceux qui n'ont jamais respecté cette obligation. De ce fait, le CE rappelle que les archipels sont imposables à l'impôt foncier et qu'y existe une obligation déclarative. L'enjeu financier est faible – d'autant qu'en l'absence de déclarations, l'assiette fiscale est très mal appréhendée – mais le principe d'égalité y trouve son compte.

Il appartient maintenant au Pays de rappeler aux contribuables des archipels l'existence d'une obligation déclarative et d'émettre les rôles d'impôt foncier, dans les limites des données disponibles. Mais, compte tenu des difficultés d'assiette et de recouvrement dans les archipels éloignés, il lui appartient aussi de préparer pour l'avenir une adaptation du dispositif pour trouver le bon équilibre entre le principe de réalité, les enjeux financiers et la prise en compte du principe d'égalité rappelé par le CE.

Autre reliquat de la fiscalité métropolitaine, **la contribution des patentes**, est due par toute personne exerçant une activité professionnelle autre que salariée. Certaines activités sont exonérées, notamment les agriculteurs, les artistes, les pêcheurs ... etc.

Il s'agit d'un impôt forfaitaire sans lien avec les résultats de l'entreprise, composé d'un droit fixe et d'un droit proportionnel, fixés dans le « tarif des patentes ».

La contribution des patentes est normalement établie au profit de la collectivité de Polynésie française et sert également au calcul de centimes additionnels pour les communes et pour la chambre de commerce, d'industrie, des services et des métiers de Polynésie française (CCSIM). Depuis 2001, la part destinée à la collectivité n'est plus mise en recouvrement et n'est plus calculée que pour servir de base de calcul aux centimes additionnels. Ces centimes additionnels sur la contribution des patentes ont représenté un peu plus de 2 milliards F CFP pour les communes et 458 millions F CFP pour la CCSIM.

¹³ Selon l'ISPF, le nombre de personnes par logement serait de 3,9 en 2007, ce qui, rapporté à une population de 257 800 personnes (recensement de 2007) conduit à environ 66 000 logements.

Annexe II

Ces deux impositions (impôt foncier et contribution des patentes), qui sont les seules ressources fiscales propres des communes, sont caractérisées par deux difficultés majeures, un défaut d'exhaustivité et une absence d'actualisation, qui résulte pour partie de l'ancienneté des déclarations et des valeurs locatives, pour partie de l'absence de base de données fiables.

Il est regrettable que l'extension des compétences des communes à la collecte et au traitement des déchets (au 31 décembre 2011), à la distribution d'eau potable (au 31 décembre 2015) et à l'assainissement (au 31 décembre 2020) n'ait pas été précédée d'une modernisation des ressources des communes.

De ce point de vue, l'impôt foncier – qu'il est parfois envisagé de transférer aux communes – représente un potentiel fiscal sous- exploité à de nombreux égards. Ainsi :

- les constructions neuves sont exonérées pendant 5 ans, puis bénéficient d'un abattement de 50 % pendant 3 ans. Ce n'est qu'à l'issue de ces 8 années que les collectivités publiques récupèrent une assiette fiscale « normale » ;
- le taux d'intérêt de 4 % appliqué à la valeur vénale pour déterminer la valeur locative est vraisemblablement trop faible.

2.4. Les revenus des ménages, salariaux ou de certaines activités, ne sont pas taxés au profit de la collectivité mais du régime de solidarité de la Polynésie française

La collectivité de Polynésie française – qui administre la Polynésie française et y conduit la plus grande partie des politiques publiques, en application de l'ordonnance du 27 février 2004 portant statut d'autonomie – ne perçoit quasiment pas d'impôts sur les différents revenus des ménages (cf. *supra*).

La contribution de solidarité territoriale (CST), instaurée depuis le 1^{er} janvier 1995, finance non pas la collectivité mais le régime de solidarité de la Polynésie française (RSPF) mis en place dans le cadre de la protection sociale généralisée. En 2009, son produit a été de 8,5 milliards F CFP.

Cette contribution est, en principe, de portée universelle, normalement due par les salariés et l'ensemble des professions et activités non salariées. En réalité elle est essentiellement supportée par les salariés, qui acquittent près de 75 % du produit total de la CST :

- ♦ pour les salariés (y compris les fonctionnaires et agents de la collectivité et de l'Etat) ainsi que pour les titulaires de pensions, rentes et indemnités, elle est prélevée à la source directement par l'employeur ou le débiteur du revenu, à un taux progressif. A la différence des cotisations sociales, le salaire ou le revenu n'est pas plafonné.

Tableau 6 : répartition par tranche de revenu et de taux de la contribution de solidarité territoriale des salariés

Tranche de salaire ou de revenu en F CFP	Taux
Salaire ou revenu < 150 000	0,5 %
150 001 < Salaire ou revenu < 350 000	3 %
350 001 < salaire ou revenu < 700 000	3,5 %
Salaire ou revenu > 700 000	5 %

Source : code des impôts de la Polynésie française

Annexe II

- ◆ les professions et activités non salariées assujetties à l'impôt sur les transactions sont soumises à la CST sur les mêmes bases (mais aussi sur les mêmes abattements et plafonnements) que l'impôt sur les transactions, à un taux progressif. Celui-ci va de 0,25 % à 1,25 % pour les commerçants et de 0,5 % à 2,5 % pour les prestataires de services et les professions libérales. Divers abattements réduisent le montant de la contribution ;
- ◆ pour les professions agricoles, la CST est prélevée sur le montant annuel des recettes brutes, déclaré par l'entreprise, à un taux progressif (de 1 % à 5 %). Cependant, un coefficient modérateur de 80 % est appliqué, ce qui laisse peu de place à la contribution ;
- ◆ à cela s'ajoute, une CST sur les revenus de capitaux mobiliers. Les revenus taxés à l'impôt sur le revenu des capitaux mobiliers (IRCM – cf. *supra*) supportent une contribution supplémentaire de 5 % au titre de la CST. Le faible rendement de l'IRCM se retrouve *mutatis mutandis* dans la CST sur les revenus de capitaux mobiliers.

Tableau 7 : la contribution de solidarité territoriale en millions F CFP

	2007	2007 (%)	2008	2008 (%)	2009	2009 (%)
CST salariés	5 965	73,2 %	6 640	75,7 %	6 277	73,9 %
CST non salariés	1005	12,3 %	1 009	11,5 %	1 094	12,8 %
CST professions agricoles	59	0,7 %	44	0,5 %	37	0,4 %
CST Revenus des capitaux mobiliers	1 117	13,7 %	1 079	12,3 %	948	11 %
Autres (multi - revenus)	167	2 %	170	1,9 %	135	1,6 %
Total	8 313		8 942		8 491	

Source : service des contributions de la Polynésie française

Les différentes catégories de revenus ne participent pas au même niveau à l'effort de solidarité : plus des $\frac{3}{4}$ de la CST sont financés par les salariés. Les professions agricoles et assimilées – dont la part dans le PIB est tout de même de 3 % - ne participent que de manière résiduelle (0,4 %) à cet effort et en diminution régulière. Le prélèvement à la source sur les revenus des salariés est, à l'évidence, un puissant facteur de mise en œuvre de la solidarité.

Mais la CST des salariés pourrait vite atteindre ses limites : en effet, si son taux est progressif et tient compte des différents niveaux de salaires, il ne connaît pas, par construction, le concept de foyer fiscal et les charges qui pèsent sur ce foyer. Dès lors, en l'absence de « familialisation », la CST peut être inégalitaire¹⁴ (selon le nombre de personnes dans le foyer ou le nombre de personnes percevant un salaire....), dans la limite cependant des taux applicables, qui restent très faibles.

La CST, même avec un taux progressif, n'a pas de caractère redistributif. Sans prise en compte de ces éléments, il est probable qu'on ne puisse demander à cet impôt un rendement fiscal beaucoup plus élevé, sans risque de déséquilibre des budgets familiaux.

¹⁴ Exemple de deux familles :

- un couple avec 5 enfants, et un seul salaire (480.000 F CFP) la femme ne travaillant pas : la CST est de 11.300 F. Le reste à vivre pour 7 personnes est de 468.700 F ;

- un couple avec 1 enfant et 2 salaires pour un total de 480.000 F CFP : le salaire de 149.000 F paie 0 CST (en dessous du seuil) et le salaire de 331 000 F CFP paie 6 180 F CFP. Le reste à vivre pour 3 personnes est de 473 820 F CFP.

Le premier couple paie un impôt supérieur de 80 % à celui du second couple alors qu'il a plus de deux fois plus de charges de famille.

Annexe II

Au total, les ménages polynésiens – même s'ils financent le régime de solidarité – ne contribuent ¹⁵ pas directement au financement de la collectivité de Polynésie française et des politiques publiques que celle-ci met en œuvre, si bien que l'article 13 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ne trouve pas à s'y appliquer : « pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable : elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés. »

Les ménages polynésiens font pourtant l'objet de prélèvements fiscaux, au travers des multiples droits et taxes incorporés aux produits et services qu'ils consomment (TVA, droits à l'importation, taxes à la consommation...). Mais ces prélèvements sont répartis en fonction de leur consommation et non de leurs facultés contributives.

C'est donc dans un double objectif – la stabilisation des ressources de la collectivité par la montée en puissance de l'impôt direct et la recherche de prélèvements fiscaux reflétant la capacité contributive des ménages – que pourrait s'engager la réflexion sur une formule d'imposition sur les revenus en Polynésie française.

¹⁵ A l'exception de l'impôt foncier.

3. Des marges de manœuvre significatives existent en matière de recouvrement et de contrôle fiscal, qui pourraient être mobilisées à relativement court terme si les décisions sont prises rapidement

Dans l'attente d'une réforme fiscale qui, si elle est mise en œuvre, prendra du temps, il est possible d'améliorer significativement le rendement des impôts existants au travers du recouvrement et de l'action en recouvrement d'une part, d'une dynamisation du contrôle fiscal d'autre part.

3.1. Des progrès importants pourraient être rapidement enregistrés en matière de recouvrement

Hormis les taxes à l'importation (dont la TVA à l'importation) et les droits de douanes qui sont encaissés par la direction régionale des douanes de Polynésie française, le recouvrement des impôts et recettes dus à la collectivité de Polynésie française ou affectés à certains établissements publics est assuré par trois comptables différents (sans compter la trésorerie générale qui recouvre les amendes douanières) :

- ◆ le payeur de la Polynésie française (réseau DGFIP) qui recouvre l'essentiel des impôts directs ;
- ◆ le receveur particulier des impôts (agent de la Polynésie française), qui recouvre la TVA ;
- ◆ le receveur particulier de la conservation des hypothèques (agent de la Polynésie française), qui recouvre les droits d'enregistrement et les produits domaniaux.

Ces deux receveurs sont nommés par le ministre des finances, actuellement le Président de Polynésie française. Si, au terme d'une réforme intervenue en 2010, ces deux receveurs sont devenus comptables secondaires du Payeur, ce qui devrait améliorer la gestion du budget et des comptes de la collectivité, la dispersion de la fonction de recouvrement entre trois entités ne permet pas de regrouper les moyens et d'optimiser les procédures.

Un pôle de recouvrement commun aux trois comptables paraît nécessaire, au moins au niveau du recouvrement contentieux et du recouvrement forcé, en particulier en ce qui concerne les restes à recouvrer de montant élevé, les procédures collectives et les contrôles fiscaux.

3.1.1. L'incivilité fiscale d'une partie des contribuables rend plus difficile le recouvrement

Au 30 juin 2010, le taux net de recouvrement de l'ensemble des droits et taxes émis en 2009 et recouverts par le payeur s'établit à 93,72 %, soit un taux assez comparable à celui du département de La Réunion. A la même date, le taux net de recouvrement sur les impôts émis en 2006, par exemple, s'élevait à 95,8 % soit deux points de mieux, ce qui, malgré les efforts des équipes en charge du recouvrement, reste très en deçà des taux constatés en métropole.

L'impôt sur les transactions est moins bien recouvré que l'impôt sur les sociétés (88,6 % au lieu de 95,38 % sur les prises en charge 2009). Il en est de même de la CST des non salariés par rapport à la CST des salariés (89,50 au lieu de 96,73 %).

Annexe II

Les taux de recouvrement à l'échéance sont faibles, ce qui souligne les efforts qui sont nécessaires pour obtenir un taux de recouvrement de l'impôt acceptable, dans un climat d'incivilité fiscale caractérisé. Même la CST des salariés, pourtant prélevée à la source, révèle un taux de recouvrement spontané qui pourrait être amélioré.

Tableau 8 : taux de recouvrement à l'échéance des principaux impôts directs

Impôts	Recouvrement à l'échéance
Impôt sur les sociétés	40,01 %
Impôt sur les transactions	38,12 %
Contribution des patentes	5,38 %
Impôt foncier	44,92 %
CST salariés	70,78 %
CST non salariés	0,83 %

Source : trésorerie générale

En dehors des impôts, on constate des taux de recouvrement faibles ou très faibles sur les produits communaux ou les créances hospitalières : ainsi, sur 90.000 titres émis par l'hôpital chaque année, 50 % reviennent impayés.

Les restes à recouvrer sur rôles de contributions émis de 2004 à 2009 (191 milliards F CFP) représentent au 30 juin 2010, 8,96 milliards F CFP soit 4,69 % des émissions dont 5,88 milliards F CFP pour la seule part revenant à la Polynésie française.

S'agissant de la TVA (régime intérieur) recouvrée par le receveur des impôts de la collectivité, le taux de recouvrement à l'échéance est de 94 %, et le taux de recouvrement sur les restes à réaliser de 46 %. Selon le service des contributions, on compterait plus de 4000 dossiers de reliquataires pour des RAR de près de 7 Milliards F CFP.

L'amélioration du recouvrement de l'impôt et de l'ensemble des titres de recettes constitue donc un enjeu financier de première importance pour le territoire, susceptible d'accroître ses recettes de plusieurs milliards F CFP. Or, à l'incivilité fiscale, s'ajoutent un certain nombre de dysfonctionnements et insuffisances qui ne facilitent pas le paiement de l'impôt et rendent le recouvrement plus difficile, même si de premiers progrès ont pu être constatés récemment, en matière notamment de recouvrement contentieux des impôts directs.

3.1.2. L'amélioration des moyens techniques et juridiques du recouvrement est une préoccupation récente, qui devrait commencer à porter ses fruits

3.1.2.1. Les moyens modernes de paiement ne sont pas encore utilisables mais pourraient sans doute l'être dans un avenir proche

Il n'y a pas encore en Polynésie française de paiement par carte bancaire, de prélèvement au profit du Trésor, ou de paiement par internet.

Cette situation, très défavorable à un encaissement régulier des recettes, résulte de l'absence de système de place pour les échanges interbancaires de moyens de paiement. L'initiative d'un tel système – qui vient d'être mis en place en Nouvelle-Calédonie – revient à l'IEOM, avec l'accord des banques de la place. Selon des informations communiquées à la mission par l'IEOM, des réflexions ont enfin été engagées entre les parties prenantes (banques de la place et IEOM) et un Système Interbancaire d'Echanges automatisés de Polynésie Française (SIEPF) serait en cours de mise en place. Techniquement, des opérations automatisées de compensations devraient être possibles dès fin 2010.

Dès lors, si ce calendrier est confirmé, rien ne s'opposerait à ce que des télé – déclarations et des prélèvements automatiques puissent être proposés aux entreprises courant 2011, sous réserve que les systèmes informatiques aient été adaptés et que les banques aient donné leur accord.

3.1.2.2. *L'amélioration du droit de communication dont disposent les agents chargés du recouvrement, et plus largement la mise à niveau de certains outils juridiques, est une nécessité et devrait être engagée rapidement*

3.1.2.2.1. *L'accès à un fichier centralisé des comptes bancaires*

Il n'existe pas en Polynésie française de fichier des comptes bancaires type FICOBA, géré en métropole et dans les DOM par la DGFIP.

Par contre, l'Institut d'émission d'outre-mer (IEOM) dispose d'un fichier des comptes bancaires (comptes de dépôt), FICOM, constitué pour remplir les missions prévues à l'article L 712-5 du code monétaire et financier, la détection des interdictions bancaires multicomptes. Ce fichier n'a donc pas en tant que tel de finalité fiscale.

Le code des impôts de la Polynésie française prévoit (articles 441-1 et 442-1) un droit de communication de portée générale qui semble fonder pour le payeur du territoire l'exercice du droit de communication auprès de l'IEOM. Or, même si ponctuellement, quelques informations ont pu être obtenues, l'IEOM considère que, en l'état actuel des choses, les textes ne lui permettent pas de répondre positivement aux demandes du Payeur. Du point de vue de cet institut, en effet, la levée du secret professionnel qu'implique le droit de communication ne peut relever d'une loi du Pays, de niveau infra législatif, mais seulement du législateur national.

Cette situation constitue un frein significatif à une amélioration du recouvrement et à l'utilisation, par le Payeur, de moyens efficaces de recouvrement comme l'avis à tiers détenteur, par exemple.

Il importe donc d'expertiser rapidement le dispositif juridique existant de manière à le faire évoluer si nécessaire pour que le droit de communication puisse être normalement mis en œuvre en Polynésie française.

Sous réserve de cette expertise complémentaire, un ***texte de niveau législatif semble nécessaire pour permettre à l'IEOM de répondre aux demandes de communication des comptables publics, en charge du recouvrement des impôts, des produits communaux, des créances des établissements publics (hôpital) ainsi que des amendes, sans pouvoir opposer le secret professionnel.***

A ce stade, il ne semble pas nécessaire de prévoir un accès plus large à ce fichier, pour trois raisons au moins :

- ◆ en l'absence d'imposition sur les revenus, il n'existe pas de procédure d'examen de la situation fiscale personnelle des contribuables, qui requiert l'accès aux comptes bancaires ;
- ◆ le contrôle fiscal n'a pas encore atteint son plein développement et conquis une autonomie de gestion suffisante par rapport au pouvoir politique (cf. *infra*) ;
- ◆ l'extension de l'accès au fichier FICOM, devrait se traduire par des sécurités techniques et juridiques – analogues à ce qui existe dans FICOBA – dont le coût ne semble pas justifié en l'état actuel des choses.

Dans un second temps, avec la montée en puissance du contrôle fiscal et la mise en place éventuelle d'une imposition des revenus, il sera nécessaire de réfléchir à la mise en place d'un fichier des comptes bancaires, reprenant des caractéristiques (obligation déclarative des ouvertures et fermetures de comptes bancaires) et des sécurités du FICOBA (traçabilité, habilitations).

3.1.2.2.2. *Refus de communication de certains organismes*

Le refus de communication est également opposé par d'autres organismes, détenteurs d'informations nécessaires à l'assiette et au recouvrement, notamment la Caisse de prévoyance sociale (CPS) et la direction régionale des douanes de Polynésie française (DRDPF). Ce refus est également opposé par la CPS pour la mise en œuvre des dispositions prévues à l'article 443-2 du code des impôts (transmission chaque année au service des contributions, sans demande préalable de sa part, des relevés récapitulatifs par professionnel de santé des feuilles de maladie et notes de frais).

Or, le droit de communication (article 441-1 et suivants du code des impôts) prévu à l'usage des agents du service des contributions et des administrations en charge du recouvrement s'exerce auprès des administrations de l'Etat et de la Polynésie française (la DRDPF) ou, comme c'est expressément indiqué dans l'article 442-1 du code précité, auprès de la CPS, sans que ces organismes puissent opposer le secret professionnel.

Pour refuser cette communication, ces organismes considèrent que la levée du secret professionnel en Polynésie française résulte d'un acte réglementaire édicté par l'Assemblée de Polynésie française alors que le secret professionnel est garanti par une loi. Pour ces organismes, la levée du secret professionnel devrait donc relever d'une loi.

Le tribunal administratif de Papeete et la Cour administrative d'appel de Paris ont jugé à plusieurs reprises que, si la loi organique portant statut d'autonomie avait donné la compétence fiscale à la Polynésie française, c'est qu'elle avait « implicitement mais nécessairement permis au Pays de déroger...aux règles du secret professionnel » dans la mesure où ces dérogations ont pour seule finalité le contrôle de l'impôt.

Cependant, il existe un doute – également exprimé par le tribunal administratif de Papeete – sur la possibilité de déroger au secret professionnel sur habilitation d'un texte réglementaire.

Dans ces conditions, il convient de clarifier la portée des textes existants de manière à ***prévoir, si nécessaire, dans la loi organique statutaire, qu'il peut être dérogé au secret professionnel dès lors que cette dérogation est nécessaire au bon accomplissement des compétences fiscales du territoire et que rien ne s'oppose à la transmission chaque année par la CPS des documents prévus à l'article 443-2 du code des impôts***

En toute fin de mission, il a été indiqué à la mission que le droit de communication sur les informations détenues par la DRDPF ne posait pas de difficulté. Dans ces conditions, il conviendra de ***confirmer que l'accès aux informations douanières peut se faire sans difficulté (article 41 bis du code des douanes de la Polynésie française) sans qu'il soit nécessaire de prendre un texte de niveau législatif.***

Une harmonisation, à l'initiative de l'Etat, entre les positions des différents services semble nécessaire.

3.1.2.2.3. L'insaisissabilité des pensions versées par la Caisse de protection sociale (CPS)

Parmi les dysfonctionnements portés à la connaissance de la mission, l'insaisissabilité des pensions versées par la CPS constitue une rupture d'égalité entre contribuables.

En vertu d'un texte ancien (article 26 de la délibération du 29 janvier 1987), les pensions de retraites versées par la CPS sont insaisissables (sauf pour le recouvrement de dettes alimentaires), ce qui pénalise l'action en recouvrement et introduit une inégalité de traitement par rapport aux contribuables dont le salaire est saisissable. Au moment où a été pris ce texte, les pensions de retraite étaient très faibles, ce qui n'est plus le cas aujourd'hui pour un grand nombre de retraités.

Il appartient au territoire de ***mettre fin dans les meilleurs délais à cette situation pour rétablir l'égalité de traitement*** entre citoyens – contribuables (par une délibération modifiant celle de 1987).

3.1.2.3. La qualité du service postal, effectué par l'Office des Postes et télécommunications (OPT) en situation de monopole (cf. annexe XX sur l'OPT) est défaillante et reste le point faible

La distribution du courrier est aléatoire. Les délais de distribution et de retour des courriers non distribués sont très variables. Alors que les facteurs sont déjà peu nombreux sur le terrain, il arrive que certains ne distribuent pas le courrier, ce qui conduit les usagers à recourir à des boîtes postales payantes parfois au nom de quelqu'un d'autre (voisin, ami...). Les « NPAI » peuvent représenter jusqu'à 30 ou 40 % d'une campagne d'envois. Le Payeur évalue à plusieurs centaines de millions F CFP le manque à gagner annuel résultant des carences de la distribution postale, et cela seulement pour le territoire. La Caisse de Prévoyance sociale et l'Office Public de l'Habitat souffrent également d'un tel manque à gagner.

La réussite d'opérations de gestion banales telles que la remise des avis d'imposition et l'envoi des lettres de relance est sans cesse compromise par l'absence d'adresses, par l'existence de multiples voies privées (les servitudes), par le faible nombre de boîtes aux lettres.... Même si la possibilité de mieux utiliser les boîtes postales peut être explorée, une lettre recommandée peut difficilement être adressée à une boîte postale.

Compte tenu des enjeux financiers très lourds pour le Pays, les communes, l'OPH ou l'hôpital, en matière d'assiette et de recouvrement de l'impôt, de recouvrement des créances hospitalières, des loyers de l'OPH ou des produits communaux, la qualité du service rendu par l'OPT devrait constituer un objectif majeur et prioritaire de politique publique qui devra être recherché et mis en œuvre par l'ensemble des parties prenantes (le Pays et les communes) avec le soutien de l'Etat : il convient en effet de ***programmer un plan d'adressage, de clarifier la situation des servitudes, de mettre en place une numérotation des rues et d'y localiser des boîtes aux lettres***. L'Etat pourrait mettre à disposition un chef de projet chargé de ce plan d'action et recourir à des crédits disponibles sur le contrat de projet de manière à recruter les vacataires nécessaires à la mise en œuvre de ce plan d'action. Par ailleurs, des objectifs de qualité de service devraient faire l'objet d'un ***contrat avec l'OPT***, y associer les communes, et comporter des mécanismes de bonus / malus et d'intéressement (analogues à ce qu'on trouve habituellement chez des prestataires de services publics) de manière à améliorer l'efficacité du service postal.

3.2. Le contrôle fiscal est encore, à maints égards, une procédure exceptionnelle en Polynésie française, ce qui réserve d'importantes marges de progrès.

L'objet des paragraphes qui suivent a comme objectif essentiel de repérer des marges de manœuvre permettant d'escompter un accroissement du montant des produits fiscaux rappelés et d'accroître ainsi les ressources du territoire. Dans le cadre de la préparation du budget 2011, il est en effet envisagé des recettes supplémentaires au titre du contrôle fiscal¹⁶, à hauteur d'environ 3 milliards F CFP. Il convient donc soit de valider la faisabilité de ce montant soit de proposer les moyens (humains, réglementaires...) pour y parvenir.

Les procédures de contrôle en vigueur en Polynésie française (2^{ème} partie du code des impôts de Polynésie française) sont plus ou moins calquées sur celles du livre des procédures fiscales, applicable en métropole et dans les départements d'outre-mer, avec l'existence, d'une part, d'un contrôle sur pièces (CSP) des déclarations d'impôt, effectué au bureau, et d'un contrôle fiscal externe, la vérification de comptabilité, effectuée dans l'entreprise.

Il existe cependant deux importantes nuances :

- ♦ en l'absence d'impôt sur le revenu, il n'y a pas de CSP des particuliers ni d'ESFP (examen de la situation fiscale personnelle), autrement dit, le contrôle fiscal porte essentiellement, voire exclusivement, sur les entreprises ;
- ♦ un pouvoir d'arbitrage sur les suites à réserver à un contrôle fiscal est confié par le code des impôts au Président de la collectivité.

Depuis 2005, le service des contributions a engagé et clôturé 32 vérifications par an, en moyenne (cf. tableau 9). En rapportant ce chiffre au nombre d'entreprises, le taux de contrôle serait, selon le service des contributions, de 0,77 pour les entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés et de 0,05 % pour celles soumises à l'impôt sur les transactions, soit un taux de couverture très inférieur à ce qu'il est en métropole (entre 5 et 10 fois moins pour les entreprises soumises à l'IS, selon le chiffre d'affaires).

Tableau 9 : analyse du contrôle fiscal externe (CFE) entre 2005 et 2010 (situation au 30/06)

Montants en F CFP	2005	2006	2007	2008	2009	2010 (30/06)
CFE engagés	33	28	33	26	45	20
CFE clôturés	0	39	33	26	31	19
Dossiers conformes	0	11 (28,2 %)	8 (24,2 %)	5 (19,2 %)	2 (6,4 %)	/
Redressements notifiés	NC	NC	NC	NC	NC	NC
Droits rappelés	0	353 892 864	231 218 692	169 063 931	736 811 531	756 437 986
Pénalités rappelés	0	87 014 522	72 459 425	52 494 884	394 095 424	350 953 301
Droits recouvrés	NC	NC	NC	NC	NC	NC

Source : service des contributions de Polynésie française

¹⁶ A l'issue du séminaire budgétaire des 21 et 22 juin 2010, il est indiqué qu'il est attendu pour 2011 un produit supplémentaire de 4,7 milliards F CFP, en renforçant le contrôle fiscal et en réduisant le champ des exonérations. Si on prévoit de dégager 1,5 milliard F CFP sur les exonérations douanières (information fournie par la direction du budget le 23 juillet 2010), c'est donc une somme d'environ 3 milliards F CFP supplémentaires qui serait attendue du contrôle fiscal.

Annexe II

S'agissant de l'efficacité des contrôles réalisés, la mission ne peut que prendre acte de l'insuffisance des données dont dispose le service des contributions, telles qu'elles lui ont été communiquées (cf. tableau 9) : le montant des redressements n'est pas suivi, faute d'un outil de pilotage du contrôle fiscal (CFE et CSP). Celui-ci serait cependant en cours de finalisation. L'analyse des causes de redressement ne peut donc être effectuée. Si les droits et pénalités mis en recouvrement font l'objet d'un suivi, les montants effectivement recouvrés ne sont pas connus, en l'absence, selon le service des contributions, d'un outil informatique adéquat. Un tel suivi devrait être mis en place sans délai.

Sous la réserve – importante – de leur recouvrement effectif, le montant des droits et pénalités mis en recouvrement témoigne, notamment depuis 2009, d'un accroissement du nombre de contrôles fiscaux et d'une amélioration des résultats. Cette évolution tient, vraisemblablement, à un début de rénovation de l'organisation du contrôle fiscal au sein du service des contributions, avec notamment une note-cadre du contrôle fiscal introduisant des pratiques de programmation et de sélectivité des contrôles, dès le stade du contrôle sur pièces. Il en a résulté un plus faible nombre de dossiers conformes et des contrôles qui portent davantage sur des dossiers à enjeux : remboursement de crédits de TVA, mise en évidence de fraudes à la défiscalisation Girardin utilisant les facilités offertes par le plein droit (pas d'agrément préalable), facturations fictives, présomption de blanchiment de capitaux.

Le nombre d'affaires ayant donné lieu à dénonciation auprès du Procureur a progressé (un article 40 du CPP en 2008, un autre en 2009 et 4 en 2010). Sur la période 1^{er} janvier 2009 / fin avril 2010, la moyenne des droits rappelés par dossier a été de l'ordre de 23,3 millions F CFP (194.167 €) à laquelle s'ajoutent des pénalités pour 12,4 millions F CFP (103.300 €).

Les résultats du CSP (cf. tableau 10) montrent, comme ceux du CFE, un suivi insuffisant qui tient aussi, selon le service des contributions, à l'absence d'un outil informatique adapté. Néanmoins, le montant des droits rappelés laisse supposer des résultats en progrès en 2008 et 2009, qui s'essouffent cependant au premier semestre 2010. Là encore, la couverture du tissu fiscal est extrêmement faible (0,64 % selon le service des contributions).

Enfin, ***l'absence d'outil informatique constitue un frein à toute amélioration sérieuse de la gestion de l'assiette, du contrôle et du recouvrement des impôts.*** La mise en place prochaine d'un service des impôts rénové et plus efficient devrait être l'occasion de construire l'outil informatique qui manque pour la gestion fiscale des entreprises. L'ISPF délivre à celles-ci le « N° Tahiti » (équivalent du N° INSEE). Or, ce numéro n'est pas utilisé par le service des contributions.

Il convient donc de construire, en utilisant le N° Tahiti, un système d'information rénové permettant de simplifier les tâches des contribuables et du service des impôts, de procéder à la télé-déclaration, de faire des contrôles de cohérence et d'identifier les secteurs et dossiers à risque. L'appui de l'Etat (DGFIP) pourrait être demandé pour la maîtrise d'ouvrage de ce système d'information et de gestion de l'impôt.

Tableau 10 : analyse du CSP 2005- 2010 (situation au 30/06)

Montants en F CFP	2005	2006	2007	2008	2009	2010 (31/03)
CSP engagés	671	696	1038	1002	1207	395
CSP clôturés	468	591	668	932	1117	205
Redressements notifiés	NC	NC	NC	NC	NC	NC
Droits rappelés	575 329 341	317 444 048	291 950 256	372 872 860	1 313 002 874	95 052 798

Annexe II

Montants en F CFP	2005	2006	2007	2008	2009	2010 (31/03)
Pénalités rappelées	NC	NC	NC	NC	NC	NC
Droits recouvrés (1)	NC	NC	NC	NC	NC	NC

Source : service des contributions de Polynésie française

La dynamisation du contrôle fiscal depuis 2009 a également conduit à ce que des grandes entreprises et des banques font désormais l'objet de contrôles fiscaux alors que, jusqu'en 2008, ce contrôle portait quasi exclusivement sur les petites et très petites entreprises. Pour ces grandes entreprises (à l'échelle de la Polynésie), selon le service des contributions, un objectif de contrôle à intervalles réguliers (tous les 3 ou 4 ans) aurait été fixé.

Compte tenu de la perte de produit fiscal engendrée par le comportement de certaines entreprises en matière de provisions et dotations (cf. *supra*), cet aspect constitue un des enjeux majeurs pour le contrôle fiscal.

La recherche d'une plus grande efficacité du contrôle fiscal devrait, selon le service des contributions, se traduire par une amélioration de ses résultats : pour 2010, il est envisagé de mettre en recouvrement 2 milliards F CFP environ de rappel de droits et pénalités, soit 1 milliard F CFP de plus qu'en 2009. Cette prévision suppose évidemment que la mise en recouvrement ne soit pas retardée par l'engagement de procédures devant la commission des impôts (cf. *infra*). Il est aussi rappelé que les montants mis en recouvrement ne sont pas nécessairement recouvrés, cette donnée n'étant actuellement pas suivie.

Le résultat du contentieux juridictionnel fait état de décisions plutôt favorables aux propositions de l'administration fiscale.

Tableau 11 : bilan de l'activité contentieuse en 2008 et 2009 devant les juridictions administratives

	2008	2009
Tribunal administratif		
- Nombre d'instances jugées	37	44
- favorables à l'administration	65 %	71 %
- partiellement favorables	11 %	5 %
- défavorables	16 %	14 %
- Droits et pénalités contestés	256 millions F CFP	619 millions F CFP
- droits et pénalités dégrevés	21 %	7,6 %
Cour administrative d'appel		
- Nombre d'instances jugées	6	14
- favorables à l'administration	83 %	71 %
- partiellement favorables	17 %	14 %
- défavorables	0	14 %
- Droits et pénalités contestés	153 millions F CFP	153 millions F CFP
- droits et pénalités dégrevés	0,26 %	12,6 %

Source : service des contributions de Polynésie française

3.2.1. La mise en œuvre du contrôle fiscal fait apparaître, du point de vue de la mission, trois séries de difficultés au moins, dont deux ont un impact direct et immédiat sur les produits fiscaux susceptibles d'être recouvrés

3.2.1.1. Le cadre comptable est ancien et n'est, de surcroît, pas sécurisé

Théoriquement, le plan comptable général (PCG) révisé de 1982 est applicable, mais n'ayant pas été annexé à la délibération 85-1001 du 15 janvier 1985 (publiée au JOPF du 1^{er} février 1985), son applicabilité et l'existence d'une norme comptable sont incertaines.

Si, en pratique, les règles du code de commerce relatives au PCG permettent de régler à peu près la situation des commerçants, il n'en va pas de même pour les non commerçants (agriculteurs, sociétés civiles, professions libérales, artisans...) qui n'ont pas de réelle obligation comptable. Même si quelques règles applicables aux redevables à l'impôt sur les transactions ou à l'IS sont prévues par le code des impôts ou le bulletin officiel des impôts, cet ensemble est trop imprécis pour constituer une base opposable et sécurisée.

En outre, en métropole, le PCG 82 a été refondu à plusieurs reprises. Il est probable que les professionnels de la comptabilité utilisent ce cadre normatif actuel, mais celui-ci n'est pas opposable à l'administration fiscale polynésienne. Si on ajoute à cela, que les professions d'expert comptable et de comptable ne sont pas réglementées – l'ordonnance statutaire du 19 septembre 1945 portant institution de l'ordre des experts-comptables et réglementant le titre et la profession d'expert-comptable ainsi que ses textes d'application n'ayant pas été étendus à la Polynésie française – cela signifie que l'acte comptable lui-même n'est pas réglementé et que, dans quelques cas, des personnes sans formation ou sans formation suffisante peuvent s'établir comme comptable ou expert-comptable.

Même si la profession s'est organisée pour tenter de pallier les insuffisances du cadre réglementaire, il n'en demeure pas moins que, selon le service des contributions, des anomalies dans la tenue des documents comptables sont détectées par les vérificateurs au cours des contrôles fiscaux : absence de pièces justificatives, absence de livres comptables, mouvements financiers inexplicables... ces anomalies étant imputables au moins autant au comptable qu'au chef d'entreprise. Cette situation constitue un risque pour le contribuable dans la mesure où le rejet d'une comptabilité non probante peut se poursuivre par une taxation d'office.

Il convient de mettre fin rapidement à cette insécurité juridique et comptable.

Proposition : dans la mesure où l'ordonnance précitée du 19 septembre 1945 ne peut être étendue à la Polynésie française, il convient de mettre en place rapidement un cadre comptable¹⁷ réglementé, inspiré du cadre métropolitain et de cette ordonnance, sans exclure la prise en compte de spécificités financières et fiscales propres à la Polynésie française. Dans ce cadre, un appui pourrait être organisé par voie conventionnelle avec l'ordre des experts comptables en matière notamment de formation et de contrôle-qualité.

¹⁷ Des groupes de travail ont commencé à être mis en place dans les services administratifs. Ils devraient être encouragés à conclure rapidement.

3.2.1.2. *Compte tenu du faible nombre de vérificateurs, le contrôle fiscal (vérification de comptabilité) intervient exceptionnellement dans la vie de l'entreprise.*

Pour les entreprises polynésiennes, la probabilité d'une vérification de comptabilité serait d'une fois tous les 130 ans pour les entreprises soumises à l'IS, soit entre 10 et 20 fois moins (selon le chiffre d'affaires) qu'en métropole, et d'une fois tous les 2 500 ans pour les entreprises à l'IT, soit 5 fois moins qu'en métropole. La cellule de vérification comporte quatre agents (dont deux détachés par la DGFIP), y compris le responsable de la cellule, soit un agent pour 5 400 entreprises ; en France métropolitaine (+ DOM), ce ratio est 7,5 fois plus élevé (un agent pour 718 entreprises).

Comme en métropole, les vérificateurs ont un objectif quantitatif de 12 vérifications. En pratique, compte tenu des mouvements de personnels ou du manque de professionnalisme de certains, cet objectif n'est pas atteint. En 2008 et 2009, le nombre moyen de vérifications par agent a été de l'ordre de 6,5 à 7 par an (selon le service des contributions).

Dans ces conditions, le faible nombre de vérificateurs et de contrôles par agent conduit à une présence insuffisante de la mission de contrôle fiscal dans le tissu des entreprises.

Or, pour renforcer le civisme fiscal, accroître le rendement de l'impôt dans le respect du principe d'égalité devant l'impôt, il est hautement souhaitable d'accroître la fréquence des procédures de contrôle de manière à assurer une couverture plus équilibrée du tissu fiscal. L'accroissement du nombre de contrôles fiscaux suppose un renforcement de l'équipe de vérification du service des contributions.

3.2.1.3. *La procédure prévue par le code des impôts pour régler un désaccord entre un contribuable et le service des contributions ne garantit pas la neutralité et l'équité, qu'on est en droit d'attendre de l'exercice du contrôle fiscal*

Le contribuable qui a fait l'objet d'un contrôle fiscal et conteste les redressements peut saisir la Commission des Impôts prévue aux articles 431-1 et suivants du code des impôts.

Il s'agit d'un organisme hybride qui comporte huit membres titulaires et quatre suppléants, désignés en conseil des ministres. Cette commission comprend 4 représentants de l'administration, deux experts-comptables ainsi que le président du conseil des entreprises de Polynésie française, le président de la CGPME et le président de la chambre de commerce, d'industrie, des services et des métiers (suppléant). Le service des contributions n'en est pas membre mais peut seulement assister aux séances. Cette composition ne garantit pas que la compétence en matière de technique fiscale soit toujours assurée ni que la neutralité et l'objectivité des avis et délibérations soient préservées, certains membres pouvant avoir un intérêt personnel aux affaires traitées par la commission.

L'article 433-6 du code des impôts précise que l'avis de la commission ne lie pas l'administration. En pratique, cette affirmation n'a aucune portée. En effet, dans la phrase suivante, il est bien précisé que, dans le cas d'une appréciation contraire à celle de la commission, le service des contributions a l'obligation, avant toute mise en recouvrement, de transmettre le dossier au président de la Polynésie française. Celui-ci n'est contraint par aucun délai pour rendre sa décision.

Le recours à cette commission, suivi dans certains cas, d'une transmission au Président, aboutit à différer pour une période plus ou moins longue la conclusion d'un contrôle fiscal, ce qui peut aller jusqu'à annuler ou différer *sine die* les redressements notifiés à l'issue de ce contrôle.

Annexe II

Tableau 12 : résultats des avis de la commission des impôts

	2007 Nombre	2007 En %	2008 nombre	2008 en %	2009 Nombre	2009 en %	Nombre total de dossiers et moyenne 2007- 2009
Nombre de dossiers traités (après désistement s'il y a lieu)	10	/	9	/	22	/	41
Avis favorables au service des contributions	03	30 %	04	44 %	2	9 %	22 %
Avis défavorables	05	50 %	04	44 %	14	64 %	56 %
Avis d'incompétence (1)	02	20 %	01	12 %	6	27 %	22 %

Source : mission à partir de données du service des contributions de Polynésie française

(1) La compétence de la commission étant limitée par l'article 432-1 du code des impôts aux seules questions de fait, celle-ci est amenée à se déclarer incompétente quand des questions de droit lui sont soumises.

a) 56 % des affaires transmises à la commission sur les 3 dernières années (cf. tableau 12) ont reçu un avis défavorable à l'administration des impôts. Ce taux d'avis défavorables apparaît en contradiction par rapport aux résultats obtenus par l'administration devant les juridictions administratives (cf. tableau 11). La composition de la commission, avec une forte représentation des organisations patronales, n'offre pas les mêmes garanties d'indépendance que les tribunaux administratifs.

b) Les décisions soumises au Président peuvent, dans le cas où elles sont prises, conduire à différer de deux ans la mise en recouvrement des droits suite à contrôle fiscal. Sur les 4 avis soumis au Président en 2009, 3 ont fait l'objet de décisions. Dans deux cas, la décision a été prise un an après la saisine du Président, dans un cas, 3 mois plus tard.

L'affaire (A) comportant les enjeux financiers les plus importants (plus d'un milliard F CFP) n'a toujours pas fait l'objet d'une décision, plus d'un an après la saisine (deux gouvernements se sont succédé depuis cette date).

Tableau 13 : avis soumis à la commission des impôts puis à l'arbitrage du président

Affaires	Année du contrôle	Date saisine de la commission	Date avis de la commission	Date demande d'arbitrage au Président	Date réponse du Président	Montants droits notifiés (F CFP)
Affaire A	2008	02/2009	04/2009	06/2009	En instance	1 005 000 535
Affaire B	2008	02/2009	04/2009	06/2009	06/2010 favorable au service	10 587 838
Affaire C	2008	02/2009	04/2009	06/2009	09/2009 favorable au service	4 634 1282
Affaire D	2008	02/2009	04/2009	06/2009	06/2010 favorable au service	7 051 162

Source : mission à partir de données rendues anonymes du service des contributions de Polynésie française

3.2.2. Des améliorations significatives pourraient être mises en œuvre rapidement par le Pays si celui-ci veut accroître les ressources issues du contrôle fiscal, tout en allant vers davantage d'équité

Ces solutions portent d'une part sur les moyens humains consacrés au contrôle fiscal, d'autre part, sur la procédure de contestation des résultats du contrôle fiscal par l'entreprise vérifiée.

- ◆ Proposition : Renforcer la cellule de contrôle fiscal par 4 vérificateurs et un inspecteur principal, jouant le rôle de chef de brigade (coût annuel supplémentaire pour le budget de la collectivité, 60 millions F CFP ¹⁸ environ).

S'ajoutant aux vérificateurs déjà en place, les vérificateurs supplémentaires permettraient d'atteindre l'objectif annuel de 75 à 80 vérifications. Pour autant, ce ratio resterait très en deçà du ratio métropolitain. Ainsi, on ne pourrait arguer d'un risque de rejet du contrôle fiscal par les socio-professionnels pour retarder la décision de recrutement de vérificateurs supplémentaires.

Compte tenu de la montée en puissance du contrôle fiscal et du délai d'appropriation par les vérificateurs des procédures et techniques de ce contrôle, il est vivement recommandé de solliciter de la DGFIP le détachement d'un inspecteur principal et de deux au moins des 4 vérificateurs. Dans le cas où cette recommandation est mise en œuvre et sous réserve de la suppression du pouvoir d'arbitrage du Président et de la modification de la commission des impôts (cf. *infra*), les rappels de droits mis en recouvrement pourraient être accrus d'un milliard F CFP voire plus, avec davantage de technicité. Cela suppose qu'un suivi des recouvrements effectifs soit mis en place avec les procédures appropriées, sinon le risque est grand de voir gonfler les restes à réaliser (RAR) et de devoir multiplier les admissions en non valeur (ANV) dans les années qui suivront.

Ainsi, si toutes ces conditions sont réunies, les droits et pénalités mis en recouvrement après contrôle fiscal pourraient s'élever à 3 milliards F CFP (au lieu de 1 milliard en 2009 et 2 milliards F CFP en 2010). Mais cet objectif ne saurait être atteint en 2011 : compte tenu de la durée des contrôles et du délai de recrutement des vérificateurs - si la décision en est prise par le Pays dès septembre 2010, ceux-ci ne seraient pas opérationnels avant mi-2011 -, c'est au mieux en 2012 qu'on pourrait attendre de tels résultats.

Parallèlement au renforcement du contrôle fiscal, il conviendra de ne pas négliger le contrôle sur pièces qui doit pouvoir multiplier rapidement les contrôles de cohérence et l'examen des dossiers.

- ◆ Proposition : supprimer sans délai le recours à l'arbitrage du Président du Pays, prévu à l'article 431-6 du code des impôts. Une loi du Pays suffit.

Dans l'attente d'une loi du Pays supprimant l'article 431-6l, le service des contributions étant tenu, sous peine de nullité, de transmettre le dossier au Président, rien n'interdit à celui-ci de refuser en pratique d'exercer son droit d'arbitrage et de renvoyer le dossier sans délai avec un approuvé de la proposition de redressement.

Si la réforme de la procédure se limitait à la suppression du recours du Président, la commission des impôts conserve ses pouvoirs. Son avis ne lie pas l'administration qui peut maintenir ses redressements mais peut aboutir, le cas échéant, à renverser la charge de la preuve devant la juridiction contentieuse.

¹⁸ Calcul effectué sur la base d'une moyenne de 1 million F CFP par mois et par personne.

- ◆ Proposition : modifier la composition, le fonctionnement et les attributions de la commission des impôts, prévue aux articles 431-1 et 433-9 du code des impôts

Les modifications proposées pourraient s'inspirer de l'article 1651 H du CGI et être rédigées comme suit, pour ses principales dispositions.

« Lorsque le désaccord persiste sur les rectifications notifiées, l'administration, à son initiative ou sur demande du contribuable quand il s'agit de questions de fait, soumet le litige à l'avis de la commission des impôts directs et des taxes sur le chiffre d'affaires.

La commission des impôts directs et des taxes sur le chiffre d'affaires est présidée par le chef de l'administration fiscale de la Polynésie française. Elle comprend en outre trois représentants des contribuables et deux représentants de l'administration fiscale, du niveau d'un cadre A et justifiant de compétences en matière fiscale.

Le président a voix prépondérante.

Cette commission est compétente pour les litiges relatifs à la détermination du bénéfice ainsi que du chiffre d'affaires des entreprises redevables à l'impôt sur les sociétés, à l'impôt sur les transactions et aux taxes sur le chiffre d'affaires.

Les représentants des contribuables, qui comprennent un professionnel de la comptabilité, sont proposés par la Chambre de commerce, d'industrie, des services et des métiers de Polynésie française.

La commission statue dans un délai de trois mois après sa saisine. etc. »

Si les recommandations proposées par la mission sont mises en œuvre, le contrôle fiscal, contrepartie normale du système déclaratif, pourrait jouer un rôle plus dissuasif et mieux cerner les comportements d'optimisation fiscale (montant excessif des provisions) voire inciviques (sous-déclaration de chiffre d'affaires) qui pénalisent gravement les ressources fiscales de la collectivité. En outre, si la perspective d'un impôt sur le revenu doit s'ouvrir, il est important que le contrôle fiscal soit mieux installé dans le paysage administratif.

Enfin, la possibilité pour le Président de la collectivité – prévue par les textes – de bloquer la mise en recouvrement de droits et pénalités rappelés après un contrôle fiscal heurte les principes déontologiques en vigueur dans la plupart des Etats démocratiques. La mission a proposé la suppression immédiate du recours à l'arbitrage du Président, ce qui devrait constituer une mesure minimum.

Au-delà, elle s'interroge sur la possibilité de conférer une plus grande distance au service des contributions par rapport au pouvoir politique même si, bien entendu, le ministre en charge des finances reste le chef de l'administration fiscale.

- ◆ Proposition : conduire une réflexion sur la mise en place d'une Agence de la fiscalité de Polynésie française, garante d'une plus grande autonomie par rapport au pouvoir politique

Annexe II

Des formules d'agence¹⁹ existent (Espagne, Canada ...) qui disposent d'une large autonomie tant au plan budgétaire qu'en ce qui concerne la gestion des ressources humaines et les recrutements. En général, l'ensemble des missions fiscales (assiette, contrôle, recouvrement) sont transférées à l'Agence, à l'exclusion de l'élaboration de la législation fiscale qui reste de la responsabilité du ministère en charge des finances. Une formule d'agence, plus proche des usagers et des contribuables, pourrait constituer un gage de plus grande neutralité à l'égard du pouvoir politique à un moment où la question fiscale (montée en puissance du contrôle fiscal, débat sur l'imposition des revenus...) va prendre davantage d'importance en Polynésie française.

¹⁹ Il ne s'agit évidemment pas d'un nouvel établissement public.

4. A moyen terme, si une réforme de la fiscalité devait être engagée, elle devrait porter à la fois sur la recherche d'une imposition plus équitable des revenus et des patrimoines et sur les moyens de desserrer la contrainte protectionniste

4.1. Quelle imposition sur les revenus ?

La création d'une imposition sur les revenus en Polynésie française a fait l'objet de réflexions et de commentaires contrastés. En se limitant à l'année 2009, deux éléments méritent d'être rappelés :

- ♦ lors des états généraux de l'outre-mer, alors que le diagnostic sur la situation économique et sociale semble avoir fait l'objet d'un consensus, la question de l'équité avait été évoquée mais sans aller jusqu'à préconiser l'impôt sur le revenu²⁰ : « ce modèle (*de croissance basé sur les ressources publiques*) souligne les limites de la fiscalité, tant du point de vue des contraintes qu'elle fait peser sur la création de richesses que sur les questions qu'elle soulève en terme d'équité et de justice sociale ... L'actuelle politique fiscale nécessite en conséquence d'être profondément réformée pour une efficacité et une justice sociale retrouvées » ;
- ♦ en novembre 2009, le ministre de l'économie et des finances avait lancé des études relatives « aux premiers pas de la réforme de la fiscalité ». Un voyage d'étude en Nouvelle-Calédonie avait été annoncé afin « d'y recueillir un maximum d'informations sur les caractéristiques de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP), en place dans ce territoire proche du nôtre par la taille et la structure ... ²¹ ». Il était aussi précisé que « Cette volonté de réforme obéit à des objectifs de simplification et de clarification de notre fiscalité mais aussi à des principes d'équité ». Ce voyage d'étude et cette réforme n'ont pas eu lieu compte tenu du changement de gouvernement intervenu peu après. Il en est resté une étude réalisée par le service des contributions à l'automne 2009, concernant les différentes dimensions de la fiscalité des revenus.

La perspective d'une imposition des revenus – qui reste un sujet très sensible – n'est donc plus systématiquement écartée même si les aléas politiques en freinent l'émergence.

De manière générale, une imposition des revenus des ménages serait en effet susceptible de répondre à un certain nombre des difficultés évoquées dans cette annexe :

- ♦ la nécessité de compenser une diminution de la fiscalité indirecte par d'autres ressources fiscales ;
- ♦ une plus grande stabilité des ressources de la collectivité de la Polynésie française, permettant à celle-ci de mieux faire face aux aléas conjoncturels ;
- ♦ une plus grande équité entre les contribuables, dans le cadre d'un système fiscal permettant de mieux refléter leur capacité contributive.

En ce sens, la perspective d'une imposition des revenus des ménages doit être envisagée favorablement et sereinement. Pour autant, la question de la transition vers une telle imposition constitue la principale difficulté.

²⁰ Document pour la restitution nationale du jeudi 1^{er} octobre 2009.

²¹ Communiqué de presse du 18 novembre 2009 du ministère de l'économie et des finances.

4.1.1. Si on fait exception de la CST, il existe une forme de taxation des revenus en Polynésie française mais son archaïsme et son caractère très partiel ne lui permettent pas de répondre aux objectifs attendus d'une imposition moderne des revenus

Seule, la CST des salariés, affectée au régime de solidarité de la Polynésie française (RSPF) et non à la collectivité, constitue une imposition sur une catégorie de revenus.

Pour le reste, la taxation de certains revenus, au travers notamment de l'impôt sur les revenus des capitaux mobiliers ou de l'impôt sur les transactions, ne répond pas aux caractéristiques précitées car ces impôts rapportent très peu et leur assiette, amoindrie et rétrécie par de multiples exonérations et abattements, ne saurait permettre un accroissement du produit fiscal et sont sources d'importantes iniquités :

- ◆ l'imposition des revenus de capitaux mobiliers se limite en pratique à celle des dividendes (cf. *supra*, point 2.2) et encore, l'imposition ne touche pas le ménage bénéficiaire mais l'entreprise qui verse les dividendes. On trouvera dans l'étude précitée du service des contributions de nombreux exemples des archaïsmes touchant cet impôt ;
- ◆ l'impôt sur les transactions est censé appréhender les revenus des commerçants, des prestataires de services, des professions libérales, mais à partir du chiffre d'affaires ou des recettes brutes sans tenir compte des charges et du résultat. En présence d'une assiette archaïque, sans réalité économique, des coefficients modérateurs (50 % par exemple pour les professions libérales), des abattements et des taux très faibles conduisent à des situations dans lesquelles l'ajustement de l'impôt à la capacité contributive n'est pas toujours assuré. Les revenus agricoles ou de la pêche ne sont pas taxés.

A la différence de l'impôt sur les revenus de capitaux mobiliers, qui est à taux fixe (10 %), l'impôt sur les transactions (IT) admet une taxation progressive, en fonction du chiffre d'affaires. Pour autant, cette progressivité ne rend pas l'IT plus équitable.

Les titulaires de certains revenus n'étant pas ou très peu taxés au travers des impositions existantes, c'est à partir de nouvelles impositions qu'une plus grande équité entre contribuables pourrait être appréhendée.

4.1.2. La mise en place d'une imposition des revenus ne doit pas nécessairement obéir au modèle pré- existant de l'IRPP.

La référence à la Nouvelle-Calédonie est intéressante dans la mesure où des dirigeants politiques de Polynésie française avaient souhaité y étudier l'impôt sur le revenu récemment mis en place. L'instauration d'un impôt sur le revenu dans cette collectivité s'est faite sur le modèle de la métropole²².

²² En métropole, l'impôt progressif est calculé sur le revenu net global, qui est la somme de tous les revenus catégoriels, chacun de ces revenus étant net des dépenses effectuées pour acquérir ou conserver ce revenu (frais professionnels pour les revenus d'activité, charges et déficit fonciers pour les revenus fonciers...). Ce revenu net global est personnalisé au travers notamment du quotient familial ou d'abattements. Enfin, il fait l'objet d'une déclaration annuelle par le contribuable. En métropole, la déclaration pré-remplie à partir des éléments fournis par des tiers déclarants (employeurs, établissements financiers, caisses de retraite...) simplifie les déclarations de la plupart des contribuables et facilite leur traitement par les services fiscaux.

Annexe II

L'étude précitée du service des contributions souligne deux caractéristiques de cette imposition, communes à la métropole (et aux DOM) et à la Nouvelle-Calédonie :

- ♦ cette imposition serait d'un faible rapport, 11 % des recettes fiscales en Nouvelle-Calédonie (11,2 milliards F CFP) et 17 % en métropole +DOM (52 milliards € en 2005, date de l'étude), malgré un taux élevé de la dernière tranche d'imposition (40 % en Nouvelle-Calédonie et 48 % en 2005 pour la métropole +DOM) ;
- ♦ elle serait source d'inégalité devant l'impôt, puisque, dans les deux cas, un contribuable sur deux (environ) serait non imposable.

Ces deux éléments conduisent les rédacteurs de l'étude à rejeter le modèle de l'IRPP, comme ne permettant pas de répondre aux attentes budgétaires de la Polynésie française. Une simulation²³ de l'application à la situation polynésienne d'un IRPP sur le modèle métropolitain ou néo-calédonien confirme d'ailleurs cette conclusion : une telle imposition « ne rapporterait que 6,5 milliards F CFP » (ce qui correspond d'ailleurs à peu près au montant des réductions d'IS et d'IT résultant de la défiscalisation²⁴). Cette simulation et son résultat sont donc la preuve, pour les auteurs du rapport, que l'IRPP à la française, y compris dans sa version néo-calédonienne, ne convient pas à la Polynésie française.

On comprend tout à fait les difficultés de simuler un IRPP en Polynésie française. L'absence quasi-totale de connaissance des revenus des personnes physiques et d'outils de gestion des revenus catégoriels rendent l'exercice très délicat sinon impossible.

Pour autant, on ne peut considérer la simulation comme totalement probante, dans la mesure surtout où les caractéristiques de l'IRPP métropolitain (+DOM) ou néo-calédonien constituent un modèle parmi d'autres et sont, par construction, à l'origine d'un rendement fiscal assez peu élevé :

- ♦ s'agissant de la métropole, le produit de l'IRPP est limité par le poids des niches fiscales. Pour expliquer le faible rapport de l'IRPP, il faut donc incriminer au moins autant les niches fiscales que l'IRPP lui-même ;
- ♦ le dispositif du quotient familial, plutôt généreux, ne se retrouve pas non plus dans les mêmes proportions dans d'autres modèles d'imposition à l'IR ;
- ♦ quant au barème et aux tranches d'imposition, de nombreux autres Etats ont mis en place une imposition des revenus sans avoir une telle proportion de non imposables, en jouant sur la première tranche d'imposition et un barème plus écrasé.

On ne peut donc considérer que la mise en place d'une imposition sur les revenus des ménages en Polynésie française soit vouée à l'échec. Avec des caractéristiques différentes de l'IRPP métropolitain (+ DOM) et néo-calédonien, il y a tout à fait place pour un impôt sur les revenus, mieux adapté aux réalités polynésiennes et autorisant, si nécessaire, un rendement fiscal plus important.

Pour autant, la mission considère que les conditions nécessaires à la mise en place d'une telle imposition sur les revenus des ménages ne sont pas encore réunies et qu'une transition est nécessaire.

²³ Cette simulation repose sur les hypothèses suivantes : 50 % de non imposables ; principe du quotient familial à la française ; montant moyen de l'impôt recherché = montant moyen de l'impôt constaté en Nouvelle-Calédonie et suppression de l'IT et de l'IRCM.

²⁴ Commentaire de l'auteur de l'annexe et non de l'étude du service des contributions.

4.1.3. L'instauration d'une imposition sur les revenus des ménages en Polynésie française implique une appropriation politique, un débat sur les caractéristiques souhaitables de cette imposition et la mise en place d'outils, inexistant à ce jour, ce qui suppose du temps et une période de transition

a) La mise en place d'une imposition sur les revenus devrait être préparée par un certain nombre de questionnements, destinés à mettre en évidence les choix possibles et à dessiner le contour de cette future imposition. Sont évoqués ici deux ou trois **exemples de ces questionnements**.

- ♦ ***des prélèvements respectant la capacité contributive des ménages passent à la fois par des taux d'imposition progressifs mais aussi par le fait que chacun des revenus catégoriels est bien appréhendé et taxé dans le cadre du revenu global.*** En Polynésie française, certains revenus font déjà l'objet d'un barème progressif, au demeurant très modéré (salaires pour la CST, ou certains revenus d'activité pour l'impôt sur les transactions) mais un assez grand nombre de revenus sont, légalement ou en pratique, notoirement peu taxés (professions non commerciales, revenus de capitaux mobiliers, revenus fonciers, agriculteurs...). Pour la mission, il paraît donc opportun, dans une approche de mise en place progressive, de commencer à améliorer la connaissance des différents revenus catégoriels et de les taxer plus justement qu'actuellement, avant de mettre en place un barème progressif ;
- ♦ un des deux impôts sur les ménages, ***la CST sur les salariés, est prélevé à la source, ce qui permet une gestion facile, en temps quasi réel***, n'impliquant pas de déclaration annuelle du revenu par le salarié. En l'absence d'obligation déclarative ou de recoupement avec d'autres bases de données, cet impôt ne peut être familialisé. Dans la perspective d'un impôt sur les revenus, quel compromis technique mais aussi politique entre :
 - une imposition qui doit rester faible si elle n'est pas familialisée ;
 - une imposition qui tienne compte des charges de familles et dont le montant peut, dans ce cas, être augmenté ;
 - une imposition non familialisée, mais qui serait complétée par des prestations (sous conditions de ressources) destinées à tenir compte des charges de familles ?

Dans un cas, les problèmes et coûts de gestion sont quasi inexistant, dans l'autre, la familialisation exige la mise en place d'une obligation déclarative et/ou le recours à des bases de données, ce qui réduit le rendement de l'impôt, accroît les coûts de gestion et modifie totalement l'organisation de la gestion fiscale.

Là encore, la familialisation ou non d'une imposition sur les revenus constitue un élément central du débat, même si des modèles de familialisation beaucoup moins poussés que ceux de la métropole pourraient aussi constituer une référence utile.

- ♦ enfin, la recherche d'une ***meilleure adéquation de l'impôt à la capacité contributive des Polynésiens peut aussi passer par une imposition des patrimoines***. S'il existe des droits de mutation sur la cession d'éléments de patrimoine, ou l'impôt foncier sur les propriétés bâties, leur faible rendement ou leur vétusté ne permet pas de considérer que ces impositions sont un élément d'une plus grande équité fiscale. Cette question est encore plus sensible que l'impôt sur le revenu et n'a fait l'objet d'aucune étude, portée à la connaissance de la mission.

L'absence totale de droits de succession pourrait dès lors être un élément de débat. Cependant, s'agissant des biens fonciers et immobiliers, cela suppose de régler ou surmonter les difficultés liées à l'indivision.

Ces questionnements préalables à l'instauration d'une imposition sur les revenus pourraient faire l'objet, le moment venu, d'un débat public et organisé. Celui-ci suppose une vision claire de l'usage qui pourrait être fait de prélèvements fiscaux supplémentaires, et une plus grande transparence sur les mécanismes redistributifs qu'autoriseraient de nouvelles ressources. Celui-ci suppose surtout un climat politique apaisé, intervenant après la mise en place d'un système institutionnel plus stable.

b) Ce délai devrait être mis à profit pour préparer ce débat et rendre possible, si la décision en était prise, la mise en place d'une imposition sur les revenus. En effet, les outils qui seraient nécessaires à une imposition des revenus font actuellement défaut ou, quand ils existent, sont peu utilisables, faute de finalité fiscale.

- ◆ ***l'enquête « budget des familles »***, réalisée à intervalles réguliers par l'ISPF avec la méthodologie de l'INSEE, permet de connaître notamment les revenus des ménages, les niveaux de vie, la consommation et la composition des familles. Elle est indispensable à la mise en place d'une fiscalité sur les revenus des ménages pour évaluer, par exemple, l'impact de tel ou tel barème progressif ou la prise en compte des charges de famille. Or, en Polynésie française, la dernière enquête remonte à 2001. Ses résultats ne sauraient être utilisés pour la mise en place d'une imposition sur les revenus qui aurait lieu 10 à 15 ans plus tard. Une nouvelle enquête devrait donc impérativement être refaite par l'ISPF²⁵. Dans la mesure où cet institut travaille d'ores et déjà au prochain recensement²⁶, il serait disponible pour une « enquête budget des familles » à compter de 2012 /2013, ce qui implique que la commande lui en soit faite fin 2011. Cette enquête comporte des enquêtes de terrain très longues – qui exigent le recrutement d'enquêteurs spécialisés – et a un coût (300 à 450 millions F CFP) qui devra être inscrit aux budgets 2013 et 2014 de la Collectivité. Ses résultats seraient disponibles fin 2014, ce qui repousse au moins à cet horizon la perspective d'une imposition globale des revenus des ménages.
- ◆ ***deux fichiers gérés par la direction des affaires foncières***²⁷, sans finalité fiscale, seraient nécessaires à l'assiette et au contrôle des revenus :
 - le cadastre se limite à un parcellaire et est destiné à la délivrance de documents cadastraux aux personnes qui en font la demande. Il devrait être achevé en 2012 /2013 mais il n'est pas exhaustif et surtout il n'est pas actualisé des propriétés bâties ;
 - le fichier immobilier des propriétaires²⁸, tenu à la conservation des hypothèques, comporte à la fois des registres du XIX^e siècle, dans un état de mauvaise conservation et un fichier informatisé (inspiré de Fidji) tenu depuis 2000.

En l'état, ces deux fichiers sont difficilement utilisables pour les besoins d'une imposition des revenus des ménages. Ils requièrent à la fois un état des lieux (audit externe) et un programme de remise à niveau, conduit sur deux à trois ans. En tout état de cause, cette étude et cette remise à niveau ne pouvant être pilotées que par le service des contributions, il conviendrait de transférer ces deux fichiers à ce service.

²⁵ Une enquête « budget des familles » est également indispensable à la collectivité pour mettre à jour les pondérations de l'indice des prix qui date de 2001. Actuellement les résultats sont déjà d'une précision très incertaine.

²⁶ Recensement sur le terrain en août 2012 pour publication des résultats un an plus tard.

²⁷ Cette direction a surtout une mission de gestion domaniale des biens immobiliers du Pays (cf. annexe XII, les politiques publiques d'aménagement et d'équipement).

²⁸ L'insécurité juridique est importante dans la mesure où ce fichier (comme d'ailleurs tout le droit de l'enregistrement et les hypothèques) est établi par référence à des dispositions établies en 1873, applicables à l'île Bourbon.

- ◆ quelles que soient les options qui pourraient être prises, la ***mobilisation d'informations reçues de tiers déclarants*** sera nécessaire, y compris pour moderniser les impositions existantes et améliorer le rendement des impôts actuels. Deux dispositifs devraient à cet égard être développés en priorité :
 - une obligation déclarative (loi du Pays) devrait être édictée à l'égard des employeurs de manière à connaître les revenus salariaux. Actuellement, un employeur s'acquitte par un chèque global du montant de la CST pour l'ensemble des salariés, sans ventilation par salarié. Aucun contrôle n'est possible. Cette situation explique aussi que l'attribution d'aides ou de prestations se fait sans pouvoir faire référence au revenu du salarié et peut constituer pour le bénéficiaire un pur effet d'aubaine ;
 - dans la perspective d'une imposition modernisée des revenus de capitaux mobiliers, une obligation déclarative des revenus, dividendes, plus values... versés par les établissements financiers et toutes personnes morales distribuant des dividendes et produits financiers devrait être également édictée à l'égard de ces établissements et personnes.

Ces dispositifs permettent des contrôles de cohérence et l'amélioration du rendement de l'impôt. Ils impliquent des dispositifs informatiques assez lourds.

- ◆ Enfin, la mise en place d'une imposition sur les revenus des ménages suppose, dès lors qu'il y a globalisation de plusieurs revenus sur un même foyer fiscal, que la ***localisation et l'identification des foyers fiscaux soient connues et maîtrisées***. Le prochain recensement devrait être l'occasion de mettre à jour l'identification des résidences principales (67122 au recensement de 2007) et de faire le lien avec les foyers fiscaux, dont la détermination peut être compliquée (72 400 au recensement de 2007). Par contre, l'amélioration de la localisation des foyers fiscaux et de l'adressage (cf. *supra* § 3.1.2.3) requière une réelle volonté politique, sans laquelle les prélèvements à la source sur chaque catégorie de revenu constituent une plus grande garantie de recouvrement de l'impôt.

Au total, la disponibilité des outils énumérés ci-dessus pourrait demander plusieurs années.

4.1.4. Dans l'attente d'une imposition générale des revenus, il est possible de conférer au système fiscal polynésien davantage d'équité

Dans cette période de transition, un certain pragmatisme devrait prévaloir, en cherchant à taxer des revenus qui échappent actuellement (totalement ou partiellement) à toute imposition. Il s'agit d'une démarche qui consiste à mieux appréhender tel ou tel revenu catégoriel et qui peut ressembler à ce qui se faisait en France il y a plusieurs dizaines d'années avec la fiscalité dite « cédulaire ».

Loin d'être un retour en arrière, cette évolution devrait au contraire être conçue comme une étape, permettant de progresser vers une meilleure connaissance des revenus de certaines professions ou activités et donc vers davantage d'équité entre les contribuables polynésiens. Il s'agit sans doute d'un préalable avant l'étape éventuelle d'une imposition globale des revenus des personnes physiques.

A cet égard, on rappellera les préconisations de Simon Nora (inspecteur général des finances) dans son rapport de novembre 1976²⁹ : « Une réforme fiscale ne pourrait être adoptée qu'aux lendemain des élections à l'Assemblée territoriale. Pour être alors applicable, elle doit être préparée dès maintenant. La réforme devrait être prudente et préserver l'attrait fiscal de l'Ile... ... de façon à réduire et à simplifier au maximum les obligations de la grande masse des contribuables. Plusieurs cédules sur les différents revenus, comme dans l'ancien impôt français, saisiraient différemment la masse imposable...etc. ». Trente-cinq ans plus tard, ce texte conserve une certaine actualité.

a) Parmi les revenus qui sont peu, pas ou mal taxés, et justifient d'une évolution substantielle, on peut citer en priorité les revenus des professions non commerciales, les revenus des capitaux mobiliers, ou encore les revenus des professions agricoles et assimilées.

- ♦ **les revenus financiers.** Compte tenu de la complexité et de l'archaïsme du dispositif existant, le système devrait être totalement mis à plat, de manière à appréhender l'ensemble des revenus chez leurs bénéficiaires (produits d'actions et parts sociales, dividendes, produits de placement, revenus de valeurs mobilières...).

Leur taxation pourrait s'opérer en deux temps : un prélèvement à la source, dans un premier temps, précompté sur le revenu à verser au bénéficiaire. Dans un second temps, la mise en place d'une obligation déclarative pour le débiteur de ces revenus donnerait au service des contributions les informations nécessaires à une globalisation des revenus et, s'il y a lieu, à une taxation plus progressive ;

- ♦ **les revenus d'activités actuellement taxés à l'impôt sur les transactions** (professions libérales, commerçants, revenus fonciers, activités perlières...) ou non taxés (agriculture, pêche...). Là encore, l'archaïsme de l'imposition et les très nombreux et puissants mécanismes d'abattement et d'exonérations conduisent à remettre à plat l'imposition de ces professions. L'Impôt sur les Transactions – comme l'impôt sur le revenu des capitaux mobiliers – ne paraît pas réformable. Il devrait être démembré, au fur et à mesure de la mise en place d'une imposition des bénéfices des personnes exerçant les activités précitées.

Pour ces activités exercées par des personnes physiques (les sociétés et personnes morales étant obligatoirement à l'IS), il s'agirait de créer des catégories bien connues du droit fiscal métropolitain : BNC (bénéfices non commerciaux) pour les professions libérales, les droits d'auteurs.... etc., BIC (bénéfices industriels et commerciaux) pour les commerçants, BA (bénéfices agricoles)... Le dispositif nouveau taxerait le bénéfice au lieu du chiffre d'affaires, ce qui est plus équitable puisqu'il serait tenu compte des charges liées à l'activité. Dès lors, ce bénéfice, qui correspond au revenu net de la personne physique qui exerce l'activité, peut être taxé comme un autre revenu, notamment celui des salariés.

Il résulterait de cette évolution une assiette élargie : actuellement, en effet, seules les entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur à 75 millions F CFP (625 000 €) pour les ventes ou 50 millions F CFP (416 000 €) pour les prestations de services, sont tenues de transmettre un bilan et un compte de résultats avec leurs déclaration à l'IT, soit quelques centaines d'entreprises. Les autres ne déclarent rien ou ne sont pas contrôlables.

L'évolution vers le régime décrit ci-dessus pourrait aller assez vite, celui-ci pouvant être opérationnel en 2 ans, même si le recensement des différentes entreprises et la collecte des informations comptables les concernant constituent un travail important. La création d'un statut des Très Petites Entreprises (cf. *supra*, paragraphe 2.1) pour les activités dont le chiffre d'affaires est inférieur à 3 millions F CFP (25 000 €) faciliterait grandement sa mise en place.

²⁹ « Eléments pour une synthèse sur la Polynésie française ».

Cependant, la faiblesse des obligations comptables, notamment pour les professions libérales, agricoles et assimilées risque de freiner cette évolution. Le calcul et la déclaration du bénéfice supposent le respect de normes comptables, homogènes. Il est donc indispensable que le cadre comptable évoqué *supra* soit mis en place dans les meilleurs délais.

- ♦ **les revenus fonciers.** Les revenus tirés de la location par les personnes physiques d'immeubles bâtis (logements, commerces...) et non bâtis seraient taxés à l'impôt sur les revenus fonciers. Celui-ci permettrait une extension de l'assiette taxée dans la mesure où l'obligation déclarative est actuellement très allégée pour les revenus < 50 millions F CFP (416.000 €).

Les évolutions préconisées *supra* (démembrement de l'IT et refonte de l'impôt sur les revenus fonciers et financiers) sont l'occasion de supprimer des dispositions désuètes dans lesquelles l'assiette fiscale est rétrécie par des abattements ou des seuils d'imposition très élevés ou pour lesquelles les obligations déclaratives sont inexistantes. Il résultera nécessairement des propositions ci-dessus un élargissement de l'assiette et donc un rendement fiscal plus important, dès lors bien entendu que, sous l'influence des groupes de pression, les abattements et exonérations actuels ne sont pas transférés aux nouveaux impôts.

Même en l'absence d'une imposition globale des revenus et donc dans le cadre d'une transition qui durerait, les évolutions proposées devraient être retenues : outre l'amélioration du rendement, elles favorisent une plus grande équité entre contribuables.

Une telle évolution, si elle est retenue, devra être conduite progressivement compte tenu des réactions prévisibles de catégories de contribuables jusque là faiblement touchées par l'impôt (sauf les impôts indirects). A ce titre, si rien n'interdit une certaine progressivité de l'impôt, il est sans doute plus décisif de s'assurer, dans un premier temps, de la qualité de l'assiette.

Le produit supplémentaire engendré par les modifications d'assiette recommandées par la mission peut être évalué de manière forfaitaire. En première analyse, il semble possible, pour 2014, d'améliorer le rendement des prélèvements sur les revenus de capitaux mobiliers de l'ordre de 1 milliard F CFP et celui des revenus catégoriels (BIC, BNC, BA et assimilés et revenus fonciers) de l'ordre de 1,3 milliard F CFP par rapport au produit actuel de l'IT. En 2013, on peut estimer que le produit supplémentaire obtenu pourrait être la moitié de ce qu'il pourrait être en 2014 (respectivement 500 et 650 millions F CFP).

Enfin, une fois ces évolutions engagées et l'impôt sur les transactions supprimé, il conviendra de **modifier l'assiette de la CST due par les professions et activités correspondantes** (revenus fonciers et financiers, commerçants, professions libérales, agriculteurs et assimilés...) pour la remplacer par la nouvelle assiette d'imposition.

b) S'agissant de l'imposition du revenu des salariés, il est nécessaire d'articuler la réflexion avec la CST des salariés.

La principale imposition sur le revenu acquittée par les salariés est d'ores et déjà préemptée par la CST, affectée à la Caisse de prévoyance sociale (CPS). Compte tenu de ce prélèvement, la question se posera d'un prélèvement supplémentaire sur les revenus salariaux, au profit de la collectivité.

Pour cela, trois conditions semblent devoir être réunies.

- ♦ La **mise à niveau effective et préalable, pour des raisons d'équité, de l'imposition des non salariés et des autres revenus**, comme indiqué *supra*, au travers de chacun des revenus catégoriels.

Annexe II

- ♦ La **stabilité des prélèvements obligatoires**, préconisée dans la note d'étape, ce qui implique, conformément à l'objectif de rééquilibrage entre droits indirects et impôts directs, qu'une augmentation d'un impôt direct sur les ménages soit gagée par une baisse des droits indirects, au demeurant des droits à l'importation.
 - ♦ Un **prélèvement de relatif faible montant** dans la mesure où la retenue à la source – qu'il est préférable de conserver – ne permet pas la familialisation de l'imposition. Pour contourner cette condition, deux voies pourraient être explorées :
 - Une obligation déclarative annuelle, parallèle à la retenue à la source, qui pourrait être mise en place pour faire état notamment des charges de famille. Cette solution implique une organisation et des coûts de gestion, hors de portée de la Polynésie française, compte tenu du faible dimensionnement des services fiscaux et des difficultés d'adressage, de poste ... déjà évoqués *supra*. La mission recommande de ne pas s'engager dans cette voie ;
 - Le versement de prestations familiales, sous conditions de ressources. Il est à cet égard rappelé l'une des recommandations expresse figurant dans le document de synthèse des Etats généraux de l'outre-mer en Polynésie française (page 89) : « nécessité d'un engagement crédible et durable des pouvoirs publics de ne pas engager une telle réforme (= *augmentation des allocations familiales qui tient compte d'un quotient familial*) par l'augmentation du taux de prélèvement global ». La mission partage cette forte recommandation qui va dans le sens d'une stabilisation des prélèvements obligatoires, déjà évoquée.Dès lors, l'augmentation des allocations familiales, si elle est décidée, devra être financée le moment venu par des marges supplémentaires dégagées sur les budgets des collectivités et organismes publics, après rétablissement de leur équilibre budgétaire.
- Dans cette attente, la marge pour un nouveau prélèvement sur les salaires apparaît faible et devrait plutôt être concentrée sur les salaires les plus élevés.

Au total, dès lors que la voie d'une mise à niveau de l'imposition des revenus autres que salariaux aura été engagée, il est tout à fait envisageable de mettre en place un impôt sur les revenus salariaux, en complément de la CST, pour alimenter le budget de la collectivité. Le taux de cet impôt devra rester modéré et peser davantage sur les revenus élevés. Son produit devra être compensé par une diminution de même ordre des droits d'importation.

Dès lors que l'équilibre financier de la collectivité et /ou de la CPS sera rétabli, ce taux pourra être plus élevé dans la mesure où les charges de familles pourraient être prises en compte au travers d'une augmentation des prestations familiales.

Lorsque la TVA a été mise en place en 1995, il était alors envisagé que cette taxe remplace les droits à l'importation. Cet objectif n'a été que partiellement atteint puisqu'aujourd'hui une bonne partie de ces droits est encore en vigueur, ce qui concourt à expliquer la part croissante de la fiscalité indirecte dans le budget de la collectivité. S'il est indispensable de réengager la décrue des droits à l'importation, il est préférable de compenser la perte de produit fiscal non pas par de la TVA mais par de la fiscalité directe, compte tenu du poids trop important des droits indirects dans le budget de la collectivité et de l'effet sur la consommation des ménages. Pour ces raisons, la mission considère qu'il y a place, dans les 5 à 10 ans à venir, pour une augmentation, modérée et progressive d'un impôt sur les revenus salariaux, compensée par une réduction de même ampleur des droits à l'importation.

Annexe II

Cette proposition est neutre sur le budget de la collectivité de Polynésie française mais elle impacterait favorablement à la fois le ratio impositions directs / droits indirects et la mise en œuvre du principe d'équité. Dans la période de retour à l'équilibre des comptes de cette collectivité, on pourrait retenir un objectif d'imposition sur les revenus salariés de 3 à 5 milliards F CFP, par exemple. Comme dans toute réforme fiscale, des transferts de charges se produiraient, par construction, aux dépens des revenus salariaux les plus élevés.

c) Le calendrier de la réforme pourrait être construit dans l'objectif suivant

Les réformes préconisées ci-dessus pourraient s'inscrire dans un calendrier de quatre années, si des décisions en ce sens sont prises rapidement.

Les évolutions proposées sont lourdes en gestion : refonte de textes, mise en place d'obligations déclaratives et de systèmes informatiques. Il est préconisé de rechercher à cet effet une assistance technique de la DGFiP (fichiers, textes...) et de mettre en place une structure de projet, associant le service des contributions, l'ISPF et des économistes pour piloter les grandes orientations.

exercice	Opération	Effet financier
2011 et 2012	- préparation du démembrement progressif de l'impôt sur les transactions, réforme de l'IRCM et préparation de l'imposition des BA et assimilés ; - audits des droits à l'importation pour déterminer ceux dont la réduction / disparition pourrait être ultérieurement proposée.	Aucun
2013	- imposition des premiers BNC, BIC, BA revenus fonciers et financiers - modification de l'assiette de la CST des professions non salariées et des revenus fonciers et financiers - préparation de la réforme concernant l'impôt sur le revenu catégoriel des traitements et salaires	Début d'augmentation du rendement de ces impositions par rapport à l'IT et à l'IRCM : + 1,15 milliard F CFP Même impact sur le budget du RSPF
2014	- deuxième phase éventuelle pour l'imposition des BNC, BIC, BA, revenus fonciers et financiers - poursuite de la préparation de la réforme traitements et salaires	Poursuite de l'augmentation du rendement de ces impositions : + 2,3 milliards F CFP
2015 et après	- réforme tendant à mettre en place une imposition des différents revenus catégoriels perçus par les ménages - réduction des droits à l'importation, en contrepartie	Neutralité

4.2. Les premières mesures devraient être prises rapidement pour desserrer les contraintes protectionnistes

Le consensus des économistes qui se sont exprimés aux Etats généraux de l'outre-mer (document de synthèse de septembre 2009 et atelier n°1) est de dire qu'il faut desserrer les restrictions protectionnistes et les barrières douanières : selon ces travaux, celles-ci ont un effet inflationniste sur les prix, au détriment des consommateurs, et ne favorisent ni la concurrence ni l'autonomie économique.

Là encore, les études et publications sont très nombreuses. Il conviendra de s'y référer, notamment à celles conduites à l'université de la Polynésie française. Sans reprendre l'ensemble des considérations générales et démonstrations qui figurent dans ces travaux, on insistera ici sur deux dispositions.

- ♦ L'absence de droits de douane sur les produits importés de France et de l'Union européenne, ce qui favorise les courants d'échange avec la métropole et l'union européenne. Les produits importés de France représentent en valeur 32 % des importations douanières de la Polynésie française (cf. pièce jointe n°5). Les produits d'origine polynésienne exportés vers la France ont représenté 37 % des exportations polynésiennes en 2009 (mais beaucoup moins les années précédentes).

En application de l'article 200 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (Traité de Lisbonne) les échanges entre l'Union européenne et les PTOM, à laquelle appartient la Polynésie française, sont en franchise de droit de douane (taux 0) à l'importation comme à l'exportation³⁰.

Il est préconisé d'évaluer l'impact de cette disposition – qui organise une zone de libre échange au sein de l'Union européenne et entre l'Union européenne et les PTOM – pour examiner si elle s'exerce ou non au détriment d'un renforcement des échanges entre la Polynésie française et sa zone géographique, l'Océanie et le Pacifique sud.

Cette évaluation devrait en particulier mesurer l'impact des dispositifs douaniers existants sur le niveau des prix et le développement de courants d'affaires concurrentiels en Polynésie française – à un moment notamment où les exportations (si faibles soient-elles) vers la Chine et le Japon (43 %) dépassent les exportations vers la France (37 %) – et s'inscrire dans le cadre d'une réflexion plus large sur le desserrement des contraintes protectionnistes.

- ♦ L'existence d'une taxe destinée à protéger les productions locales, la taxe de développement local (TDL). Cette taxe dont le produit n'est pas le plus important des droits perçus à l'importation (1,62 milliards F CFP en 2009) est destinée à taxer des produits importés, concurrents de produits fabriqués localement. Ses taux peuvent varier de 2 % à 82 % dans des cas extrêmes, selon les produits.

Autant il peut sembler légitime de protéger une industrie naissante (dans un contexte concurrentiel) autant, une fois que cette industrie a commencé à conquérir son marché, rien ne justifie, du point de vue du consommateur, que cette protection perdure. Cette taxe peut aboutir, dans certains cas, à engendrer une rente de situation pour des entreprises sous cocon, éternellement protégées. Elles ont un marché et des marges garanties, sans effort d'innovation.

Comme tous les autres droits à l'importation, la TDL est répercutée dans le prix de vente des produits et pénalise le pouvoir d'achat des ménages.

Le choix des produits bénéficiant de la TDL et la fixation de ses taux ne font l'objet d'aucune évaluation ex ante, pas plus qu'ex post d'ailleurs. Cela semble relever de déterminants relativement discrétionnaires.

Aussi, ***la suppression de la TDL devrait être envisagée à l'issue d'une évaluation sans concession de son impact sur les différents secteurs*** où elle s'applique en prenant en compte la situation de l'entreprise (marge avec et sans TDL), celle du consommateur et l'effet sur les prix. Cette suppression pourrait être conduite en 3 ans, par exemple.

³⁰ Il est rappelé que le TFUE ne fait pas obstacle à ce que la Polynésie française taxe les produits originaires de l'Union européenne, dès lors qu'elle applique aux produits en provenance des états membres de l'Union européenne les mêmes droits que ceux qu'elle appliquerait aux produits originaires de France ou des DOM.

Il ne serait pas illégitime de maintenir un dispositif de protection pour de nouvelles activités, stratégiques pour un développement économique plus autonome de la Polynésie française dès lors qu'il s'agirait d'un dispositif temporaire (3 à 5 ans), décidé après une évaluation ex ante et que le contexte concurrentiel le justifierait. Ce dispositif – qui pourrait prendre la forme d'une taxe de développement à durée limitée (TDDL), selon un vocabulaire proche de celui utilisé dans les documents des Etats Généraux de l'Outre-mer – pourrait être mis en place parallèlement à la suppression de l'actuelle TDL. La nature et la liste des produits pouvant bénéficier de cette protection temporaire devraient faire l'objet d'une étude prospective, conduite dans un cadre associant des compétences statistiques et universitaires.

Pour le budget de la collectivité, ces recommandations se traduiraient par une **perte de ressources de l'ordre de 1 milliard F CFP³¹** en trois ans (soit 1,62 milliard F CFP au titre de la TDL – 620 millions F CFP, représentant le montant de la nouvelle taxe).

4.3. Dans l'attente d'une réforme fiscale, il est nécessaire de sensibiliser les ménages polynésiens à la nécessité de contribuer au fonctionnement des services et politiques publics par des contributions modérées, faciles à gérer

Dans l'attente d'éventuelles décisions en matière d'imposition des revenus, des ressources nouvelles pourraient être instaurées pour contribuer, en complément des mesures sur la dépense, à la mobilisation de ressources d'appoint supplémentaires, faciles à asseoir et à recouvrer, et susceptibles d'être mises en place rapidement. Ces mesures doivent préfigurer / anticiper les évolutions à venir et faire sens au regard des principes rappelés dans la note d'étape, notamment une plus grande équité dans la répartition de la charge fiscale entre les ménages et des impositions qui ne pèsent pas sur le développement économique.

Il semble possible d'asseoir des prélèvements fiscaux supplémentaires sur la détention d'éléments de patrimoine, ce qui se justifie par l'absence quasi totale en Polynésie française de fiscalité sur le patrimoine. Ce type de prélèvement devrait être préféré à une augmentation d'un impôt sur la consommation dont l'impact sur l'économie serait négatif et qui n'aurait pas de caractère redistributif, à la différence des prélèvements proposés. Trois voies ont été explorées par la mission.

4.3.1. Une taxe annuelle environnementale sur les véhicules

Comme l'ancienne vignette automobile de métropole, une telle taxe pourrait être instaurée rapidement (loi du Pays).

Outre la cylindrée, cette taxe devrait tenir compte de l'impact du véhicule sur l'environnement et son tarif, varier selon notamment les gaz à effet de serre émis, en particulier le taux d'émission de dioxyde de carbone. A l'évidence, les 4X4 devraient être davantage taxés que les petites cylindrées. L'assujettissement à cette taxe devrait être général pour les particuliers comme pour les entreprises et les administrations, y compris les services de l'Etat et les institutions de la Polynésie française. Aucune exonération ne devrait être consentie, à l'exception des véhicules réellement utilitaires (camions, véhicules de transport public...).

³¹ En pratique, en termes de financement des politiques publiques, cette perte de ressource serait compensée par le produit du « 0,5 % logement » destiné au financement du logement social.

Annexe II

La mission ne disposait pas des éléments pour faire une simulation fine du produit fiscal qu'on pourrait attendre d'une taxe annuelle environnementale sur les véhicules. Une estimation très sommaire du rendement de cette taxe, due au titre des 150 000 à 200 000 véhicules figurant au fichier des cartes grises³² conduit à un montant de l'ordre de 1,5 à 1,8 milliard F CFP avec un tarif moyen de l'ordre de 10 000 F FCP (83 €). Il s'agit vraisemblablement d'une fourchette basse.

Comme l'ancienne vignette automobile, la gestion de cette taxe ne nécessiterait pas l'envoi d'un avis à domicile. La vignette annuelle pourrait être disponible dans les bureaux de tabac, les bureaux de poste et au trésor public. L'infraction constituée par la non apposition de la vignette sur le pare-brise pourrait être constatée par les gendarmes et agents de la sécurité publique au cours des contrôles routiers ainsi que par la police municipale.

Une sanction devrait être prévue à cet effet dans la loi du pays créant cette taxe.

4.3.2. Un droit annuel de francisation sur les navires de plaisance

A la différence de la métropole, les bateaux de plaisance ne font pas l'objet d'un droit de francisation annuel et aucun impôt n'est acquitté au titre des bateaux de plaisance (sauf lors de l'immatriculation). Un tel droit pourrait être rapidement mis en place.

Une simulation a été faite pour la mission par la direction régionale des douanes de Polynésie française (DRDPF) à partir du fichier des bateaux de plaisance francisés, comportant environ 4 800 bateaux. Compte tenu de la faible qualité de ce fichier³³, cette simulation ne peut fournir qu'un ordre de grandeur très approximatif. En différenciant le tarif selon la taille du bateau, avec des hypothèses de tarifs modérées qui figurent dans le tableau 14, le produit fiscal de ce droit annuel de francisation pourrait être de l'ordre de 250 millions F CFP. Il ne s'agit que d'une simulation, les hypothèses pouvant être revues à la hausse ou à la baisse.

Tableau 14 : hypothèses de tarifs pour la mise en place d'un droit annuel de francisation des bateaux de plaisance

Longueur du bateau	Tarif annuel en F CFP	Tarif annuel en €
< 7 mètres	20 000	166
7 à 15 mètres	100 000	833
> 15 mètres	200 000	1 666

Compte tenu de l'éloignement géographique de la Polynésie française, le rendement de cette taxe devrait être assuré, les polynésiens n'étant pas tentés d'aller mettre leur bateau ailleurs.

La gestion de ce droit annuel de francisation des bateaux de plaisance par la DRDPF ne devrait pas poser de difficulté majeure : la taxation des navires de plaisance pourrait être établie sous forme de vignette annuelle, comme pour les véhicules à moteurs ; les plaisanciers pourraient se procurer cette vignette auprès du receveur / trésorier des douanes ou du trésor public.

Le dispositif serait facilement contrôlable par les services habilités (douane, affaires maritimes, police, gendarmerie...). A cet effet, le texte instaurant ce droit annuel (par une loi du Pays) devrait être assorti d'une sanction pour non paiement.

³² Fichier tenu par le ministère en charge des transports terrestres.

³³ Ce fichier de tous les bateaux de plaisance francisés en Polynésie française depuis 1929 n'est pas fiable dans la mesure où il contient des bateaux qui n'existent plus ou ont été vendus à l'étranger. En outre, les caractéristiques des bateaux (longueur, jauge...) ne sont introduites dans le fichier que depuis 3 ans. En l'état, ce fichier ne pourrait servir à asseoir une taxe, ce qui ne constitue pas une difficulté compte tenu de la solution proposée (vignette).

Proposition : instaurer deux nouvelles contributions sur des éléments de patrimoine, la taxe annuelle environnementale sur les véhicules et un droit annuel de francisation sur les navires de plaisance. Faciles à asseoir et à recouvrer, ces contributions pourraient être mises en place dès 2011 et procurer au territoire une ressource supplémentaire qui pourrait être de l'ordre de 1,8 à 2 milliards F CFP par an (en fonction des hypothèses retenues).

Elles devraient être assorties d'un dispositif de contrôle et de sanction.

Compte tenu des difficultés sociales rencontrées par une partie de la population polynésienne, de telles contributions peuvent être perçues comme socialement équitables. Bien entendu, leur assiette et leur rendement ne sont pas suffisants pour fonder une réforme de la fiscalité mais elles peuvent contribuer à la transition.

4.3.3. Un impôt sur les plus values immobilières rénové

On a vu *supra* que l'impôt sur les plus values immobilières ne frappait que les terrains nus et que son produit était dérisoire. Plutôt que d'envisager sa suppression – ce qui pourrait se concevoir compte tenu de son faible rendement – il est proposé de rénover cet impôt en élargissant son assiette à l'ensemble des cessions à titre onéreux d'immeubles bâtis et non bâtis, de droits réels portant sur ces immeubles ainsi que de parts et titres de sociétés immobilières.

Le délai de taxation de la plus value pourrait être porté à 10 ou 12 ans (au lieu de 5 ans actuellement). Le taux applicable devrait être modéré, par exemple compris entre 15 et 20 % dès lors que les modalités de calcul de la plus value seraient également rénovées (avec abattements pour durée de détentions comprise entre 5 et 10 ans) et l'ensemble des exonérations et exemptions supprimées³⁴.

Enfin, compte tenu des insuffisances du système déclaratif, il est recommandé que l'impôt sur les plus values soit déclaré et payé à la conservation des hypothèques directement par le notaire, au moment de la cession, comme c'est désormais le cas en métropole. Du fait de cette modalité de paiement de l'impôt, la réforme pourrait être mise en place assez rapidement (2012). L'estimation du produit supplémentaire que pourrait dégager une telle réforme n'est pas mesurable. Il existe un potentiel fiscal certain, d'autant qu'il existe une gestion spéculative du parc immobilier. Dans ces conditions, un objectif de 300 millions F CFP est plausible.

Proposition : étendre l'impôt sur les plus values immobilières à l'ensemble des cessions d'immeubles bâtis et non bâtis, aux droits réels portant sur ces immeubles ainsi qu'aux parts et titres de sociétés immobilières. Le délai de taxation pourrait être porté à 10 ou 12 ans et le taux compris entre 15 et 20 %. Cette réforme peut être rapidement mise en place si le paiement de l'impôt est directement effectué par le notaire lors de la cession. Un montant de 300 millions FR CFP est attendu de cette réforme (soit un supplément de l'ordre de 250 millions F CFP par rapport au produit de la taxe actuelle).

³⁴ Sauf éventuellement en faveur de la résidence principale, sous un plafond de l'ordre de 20 à 30 millions F CFP.

Annexe II

Pièce jointe n°1 : évolution des produits fiscaux en Polynésie française³⁵

ANNEE	2006 (A)	2007 (B)	2008 (C)	2009 (D)	Prévisions Budget 2010 (BM) (E)	Variation 2009/2007 (D - B) / B	Progression BM / 2009 (E - D) / D
TOTAL GENERAL (hors forfait CEA-CEP et sans crédits de défiscalisation) (I+ II+ III)	115 685 574 384	119 224 276 261	120 656 976 090	110 382 100 489	110 723 961 084	-7,42 %	0,31 %
TOTAL GENERAL Budget du Pays (hors forfait CEA-CEP et sans crédits de défiscalisation) (I + II)	97 324 857 770	99 208 424 344	100 021 296 031	88 843 988 506	84 694 709 808	-10,45 %	-4,67 %
RECETTES FISCALES INDIRECTES (I)	72 179 680 789	74 342 990 211	73 073 208 703	64 202 103 100	60 413 309 808	-13,64 %	-5,90 %
711	41 824 746 781	43 339 701 567	43 562 943 552	39 470 745 863	39 500 000 000	-8,93 %	0,07 %
711-1	20 356 591 317	21 161 534 819	22 113 379 162	18 201 339 798	18 405 000 000	-13,99 %	1,12 %
711-2	21 468 155 464	22 178 166 748	21 449 564 390	21 269 406 065	21 095 000 000	-4,10 %	-0,82 %
712	22 382 906 967	22 158 869 995	21 538 669 406	17 663 991 721	15 000 379 808	-20,28 %	-15,08 %
712-11	3 482 763 770	3 521 124 798	3 501 343 469	3 513 176 659	3 520 000 000	-0,23 %	0,19 %
712-12	1 885 236 220	234 978 911	187 682 408	149 301 797	151 900 000	-36,46 %	1,74 %
712-13	1 023 609 831	1 065 562 104	1 055 164 148	1 039 708 977	1 075 000 000	-2,43 %	3,39 %
712-21		23 002 108	23 437 472	24 028 116	23 700 000	4,46 %	-1,37 %
*712-22	1 190 117 510	1 329 843 051	1 428 350 925	795 090 798		-40,21 %	-100,00 %
712-23		292 004 476	0	0		-100,00 %	ND
712-24		53 985 976	0	0		-100,00 %	ND
712-31		45 558 788	46 287 716	43 749 176	42 400 000	-3,97 %	-3,08 %
*712-32		3 320 556 346	3 273 305 258	2 018 775 290		-39,20 %	-100,00 %

³⁵ Des retraitements ont été opérés à la demande de la mission par rapport à la présentation habituelle des ressources de la collectivité :

- certains produits devant être considérés comme des redevances (droits dits « taxes de péage sur les marchandises » destinés au Port autonome ou redevance d'usage de la gare de fret de Faa'a versés à SETIL-Aéroport) ont été supprimés du tableau ;
- hors forfait CEA-CEP. Ce forfait n'est pas une recette fiscale même si son origine remonte à la part de la « compensation douanière » versée depuis l'arrêt des essais nucléaires. Dans le cadre actuel de la DGDE, cette compensation correspond à une dotation de fonctionnement. Par contre, ce forfait rentre dans le calcul de l'assiette du FIP versé aux communes.

Annexe II

ANNEE		2006 (A)	2007 (B)	2008 (C)	2009 (D)	Prévisions Budget 2010 (BM) (E)	Variation 2009/2007 (D - B) / B	Progression BM / 2009 (E - D) / D
712-41	Taxe de consommation pour la prévention	133 579 752	70 631 852	0	0		-100,00 %	ND
712-51	Taxe spécifique grands travaux et routes	798 680 954	1 154 180 881	1 138 880 073	836 775 147	948 000 000	-27,50 %	13,29 %
712-61	Droits de douane	5 651 844 648	5 666 987 440	5 772 019 548	4 934 759 706	5 048 479 808	-12,92 %	2,30 %
712-62	Taxe pour l'environnement, l'agriculture et la pêche	2 656 533 573	2 715 912 088	2 843 281 983	2 421 113 679	2 456 400 000	-10,85 %	1,46 %
*712-63	Taxe de statistique	200 938 153	206 395 847	205 950 221	181 877 442		-11,88 %	-100,00 %
712-71	Taxe forfaitaire postale	59 605 961	29 556 020	25 728 102	23 406 156	24 500 000	-20,81 %	4,67 %
712-72	Taxe forfaitaire voyageurs	19 629 359	67 015 470	66 319 064	58 896 327	60 000 000	-12,12 %	1,87 %
712-73	Taxe forfaitaire enchères		11 847 214	187 139	0		-100,00 %	ND
712-81	Taxe de développement local	2 037 921 202	1 941 863 515	1 970 731 880	1 623 332 451	1 650 000 000	-16,40 %	1,64 %
712-82	Versement forfaitaire CEP-CEA (pour mémoire)	4 588 982 883	4 646 868 603	4 775 366 692	4 808 620 192	4 857 474 099	3,48 %	1,02 %
712-84	Taxe de consommation sur les tabacs et alcools importés	3 182 446 034	407 863 310	0	0		-100,00 %	ND
713	Droits intérieurs de consommation	3 644 232 042	3 921 891 182	3 973 789 128	3 445 556 745	2 220 000 000	-12,15 %	-35,57 %
*713-11	Produits du cru	554 488 061	541 203 620	608 150 979	529 964 419		-2,08 %	-100,00 %
*713-21	Taxe sur la production de boissons alcoolisées et de certains produits	702 258 953	1 130 481 117	1 130 256 802	797 591 322		-29,45 %	-100,00 %
713-81	Taxe sur les conventions d'assurances	1 115 772 931	1 176 413 257	1 172 876 798	1 152 416 735	1 200 000 000	-2,04 %	4,13 %
713-82	Taxe sur la publicité	165 117 731	185 145 268	155 299 074	154 371 636	150 000 000	-16,62 %	-2,83 %
713-84	Taxe sur les jeux	1 106 594 366	888 647 920	907 205 475	811 212 633	870 000 000	-8,71 %	7,25 %
714	Droits à l'exportation	1 004 293 398	942 404 912	370 257 802	33 032 600	0	-96,49 %	-100,00 %
*714-1	Droit Spécifique sur les Perles Exportées du territoire (DSPE)	1 004 293 398	942 404 912	370 257 802	33 032 600		-96,49 %	-100,00 %
715	Droits de timbre et d'enregistrement	3 233 517 012	3 904 160 974	3 542 093 967	3 535 715 557	3 600 000 000	-9,44 %	1,82 %
715-1	Droits d'enregistrement	2 850 495 712	3 355 084 036	3 007 575 407	3 001 463 664	3 100 000 000	-10,54 %	3,28 %
715-2	Droit de timbre et de visa	383 021 300	463 201 400	463 796 800	460 023 850	430 000 000	-0,69 %	-6,53 %
715-3	Taxe hypothécaire	0	85 875 538	70 721 760	74 228 043	70 000 000	-13,56 %	-5,70 %
718	Autres impôts et taxes indirects	89 984 589	75 961 581	85 454 848	53 060 614	92 930 000	-30,15 %	75,14 %
718-1	Amendes et confiscation - Douanes	65 164 000	35 667 833	61 523 399	25 790 410	62 930 000	-27,69 %	144,01 %
718-2	Amendes et pénalités – DAF	24 820 589	32 843 898	23 628 555	27 270 204	30 000 000	-16,97 %	10,01 %
718-4	Divers régularisation impôts supprimés	0	7 449 850	302 894	0		-100,00 %	ND

Annexe II

ANNEE (II)		2006 (A)	2007 (B)	2008 (C)	2009 (D)	Prévisions Budget 2010 (BM) (E)	Variation 2009/2007 (D - B) / B	Progression BM / 2009 (E - D) / D
RECETTES FISCALES DIRECTES (II)		25 145 176 981	24 865 434 133	26 948 087 328	24 641 885 406	24 281 400 000	-0,90 %	-1,46 %
731	Impôts et taxes sur le revenu	19 894 291 485	19 905 756 002	22 337 957 909	19 916 182 415	20 161 400 000	0,05 %	1,23 %
731-11	Impôt sur le bénéfice des sociétés (IS)	9 130 963 684	9 483 205 620	10 765 320 386	9 523 380 471	11 200 000 000	0,42 %	17,61 %
731-13	Contribution supplémentaire à l'IS (CSIS)	4 334 422 538	3 882 344 297	4 943 284 936	3 905 021 710	2 800 000 000	0,58 %	-28,30 %
731-14	Impôt sur les transactions (IT)	3 239 592 862	3 299 295 791	3 438 136 273	3 533 130 391	3 570 000 000	7,09 %	1,04 %
731-16	Impôts sur le revenu des capitaux mobiliers (IRCM)	1 755 841 023	1 790 159 000	1 680 488 234	1 567 197 644	1 200 000 000	-12,45 %	-23,43 %
731-17	Taxe sur le produit net bancaire (TPNB)	501 126 280	527 886 760	524 803 880	516 709 260	516 200 000	-2,12 %	-0,10 %
731-21	Taxe sur les activités d'assurance (TAA)	307 826 177	285 382 740	324 678 117	316 622 243	310 000 000	10,95 %	-2,09 %
731-22	Taxe sur les excédents de provisions techniques (TEPT)	46 965 820	11 369 656	82 529 667	27 974 261	35 000 000	146,04 %	25,12 %
731-23	Impôt forfaitaire sur les sociétés civiles de participation	0	16 284 667	18 908 999	20 473 966	15 200 000	25,73 %	-25,76 %
731-24	Impôt sur les plus-values immobilières	39 372 304	51 684 145	43 967 591	32 189 469	45 000 000	-37,72 %	39,80 %
731-25	Taxe d'urbanisme commercial	119 422 003	162 667 390	449 490	0		-100,00 %	ND
731-26	Retenue à la source sur les revenus des non résidents	418 758 794	395 475 936	515 390 336	473 483 000	470 000 000	19,72 %	-0,74 %
732	Droits intérieurs de consommation sur les véhicules	2 060 475 350	2 306 210 945	2 227 357 450	1 728 561 200	1 750 000 000	-25,05 %	1,24 %
732-1	Taxe de mise en circulation	1 868 125 350	2 031 575 945	1 969 562 450	1 534 531 200	1 561 100 000	-24,47 %	1,73 %
732-2	Taxe d'environnement pour le recyclage des voitures	192 350 000	274 635 000	257 795 000	194 030 000	188 900 000	-29,35 %	-2,64 %
733	Impôt foncier	1 712 951 701	1 573 650 308	1 532 670 516	1 663 242 066	1 630 000 000	5,69 %	-2,00 %
733-1	Impôt foncier sur les propriétés bâties (FON)	1 712 951 701	1 573 650 308	1 532 670 516	1 663 242 066	1 630 000 000	5,69 %	-2,00 %
738	Autres impôts et taxes directs	1 477 458 445	1 079 816 878	850 101 453	1 333 899 725	740 000 000	23,53 %	-44,52 %
738-1	Taxe sur les licences de débit de boissons	39 301 775	37 995 658	40 180 925	40 840 279	40 200 000	7,49 %	-1,57 %
738-2	Taxe sur les activités de croisière	380 485 972	242 278 502	152 835 276	115 310 863	117 900 000	-52,41 %	2,25 %
738-3	Taxe d'apprentissage (TA)	164 592 721	176 235 931	182 119 550	181 715 684	181 900 000	3,11 %	0,10 %
738-6	Droit d'utilisation des ressources de numérotation téléphonique	0	0	0	0		ND	ND
738-7	Amendes et pénalités - Contributions	893 077 977	623 306 787	474 965 702	996 032 899	400 000 000	59,80 %	-59,84 %

Annexe II

ANNEE		2006 (A)	2007 (B)	2008 (C)	2009 (D)	Prévisions Budget 2010 (BM) (E)	Variation 2009/2007 (D - B) / B	Progression BM / 2009 (E - D) / D
TAXES PARAFISCALES (III)		18 360 716 614	20 015 851 917	20 635 680 059	21 538 111 983	26 029 251 276	7,61 %	
TOTAL EAD		1 933 745 264	1 734 781 790	1 737 956 280	1 458 943 451	1 483 845 239	-15,90 %	
EAD	Taxe spécifique grands travaux et routes (TSGTR)	1 133 886 704	944 322 259	931 803 840	685 312 441	723 613 936	-27,43 %	
EAD	Taxe de consommation sur les autres boissons alcoolisées (TCABA)	46 068 262	53 985 976	58 074 696	64 993 827	63 697 407	20,39 %	
EAD	Droit spécifique d'importation sur boissons viniques importées (TSIV)	281 416 285	292 004 476	295 591 960	277 215 605	268 853 570	-5,06 %	
EAD	Taxe de compensation sur tabacs et sur liquides alcooliques (TCTAL)	389 112 608	407 863 310	415 556 534	397 921 300	391 000 906	-2,44 %	
EAD	Taxe sur la production de boissons alcoolisées (TPBA_EPA Grd TRVX)	33 261 405	36 605 769	36 929 250	33 500 278	36 679 420	-8,48 %	
TOTAL IJSPF		614 684 824	629 301 414	629 365 026	618 863 721	623 511 427	-1,66 %	
IJSPF	Taxe pour le développement du sport et de la jeunesse (TDS)	439 060 244	449 500 754	449 546 045	442 045 031	445 364 717	-1,66 %	
IJSPF	Droit spécial de consommation sur la bière (DSSCB)	175 624 580	179 800 660	179 818 981	176 818 690	178 146 710	-1,66 %	
TOTAL CPS		9 183 254 009	10 674 929 881	11 502 848 015	12 915 410 959	17 149 022 567	20,99 %	
CPS	Taxe de solidarité pour les personnes âgées et handicapées (TSOL)	485 589 627	511 903 590	489 875 404	476 348 845	492 000 000	-6,95 %	
CPS	Taxe de Solidarité sur les Alcools et les Tabacs (TSAT)	1 294 332 842	2 045 832 495	2 174 419 613	1 947 193 274	1 902 590 000	-4,82 %	
CPS	Contribution Générale de Solidarité Territoriale (CST)	7 403 331 540	8 117 193 796	8 838 552 998	8 452 915 321	8 667 252 567	4,14 %	
CPS	<i>Droit de consommation sur les autres produits importés (DCIMP)</i>				578 861 823	1 382 540 000	ND	
CPS	<i>Droit de consommation tabacs (TABAC)</i>				1 101 992 328	3 027 940 000	ND	
CPS	<i>Produits du crû</i>					524 980 000	ND	
CPS	<i>Taxe sur la production de boissons alcoolisées (TPBA_CPS)</i>				358 099 368	1 151 720 000	ND	
TOTAL CCISM		403 400 589	432 929 258	446 399 939	465 517 578	485 000 000	7,53 %	
CCISM	Centimes additionnels Patente	395 515 594	425 285 242	439 297 123	458 224 463	477 000 000	7,75 %	
CCISM	Centimes additionnels Licence	7 884 995	7 644 016	7 102 816	7 293 115	8 000 000	-4,59 %	
TOTAL Communes		3 750 397 791	3 851 595 979	3 955 004 568	4 180 276 804	4 219 900 000	8,53 %	
Communes	Centimes additionnels Patente	1 812 052 618	1 925 999 486	2 007 416 315	2 086 977 300	2 100 000 000	8,36 %	
Communes	Centimes additionnels foncier	804 483 454	751 140 065	727 311 065	786 564 489	790 000 000	4,72 %	
Communes	Centimes additionnels Licence	33 521 813	31 024 863	29 519 678	29 975 454	29 900 000	-3,38 %	

Annexe II

ANNEE		2006 (A)	2007 (B)	2008 (C)	2009 (D)	Prévisions Budget 2010 (BM) (E)	Variation 2009/2007 (D - B) / B	Progression BM / 2009 (E - D) / D
Communes	Taxe sur valeur locative locaux professionnels et centimes communaux	1 100 339 906	1 143 431 565	1 190 757 510	1 276 759 561	1 300 000 000	11,66 %	
TOTAL Autres		2 475 234 137	2 692 313 595	2 364 106 231	1 899 099 470	2 067 972 043	-29,46 %	
EPAP	Taxe de consommation pour la prévention (TCP)	227 243 853	392 716 549	466 858 888	480 650 269	474 049 411	22,39 %	
FDA	Taxe sur l'énergie électrique (TEE)	656 526 065	684 562 463	675 256 131	696 877 130	703 500 000	1,80 %	
ISPF	Taxe de statistique					178 927 052	ND	
GIE Tahiti	Redevance de promotion touristique (RPT)	1 002 220 002	919 867 992	923 849 379	689 060 771	680 987 880	-25,09 %	
Tourisme	Droit Spécifique sur les Perles Exportées du territoire (DSPE)	540 773 367	628 269 941	246 838 533	0	0	-100,00 %	
GIE perles de Tahiti								
GI Monoï de Tahiti	Taxe à l'exportation d'huile de coprah raffinée	48 470 850	66 896 650	51 303 300	32 511 300	30 507 700	-51,40 %	

Source : direction du budget de la Polynésie française

- *712 22 Affectation depuis le 1er septembre 2009 au RSPF
- *712 32 Affectation depuis le 1er septembre 2009 au RSPF
- *713 11 Affectation depuis le 1er janvier 2010 au RSPF
- *713 21 Affectation depuis le 1er janvier 2010 au RSPF
- *712 63 Affectation à l'ISPF depuis le 1er janvier 2010
- *714 1 Affectation au Pays depuis le 1er décembre 2009

Annexe II

Pièce jointe n° 2 : tableau des exonérations douanières, hors produits pétroliers (en F CFP)

TDT = tous droits et taxes DD = droits de douanes

TSGTR = taxe spécifique grands travaux et routes DCIMP = droit de consommation à l'importation

PID = participation informatique douanière TCABA =taxe de consommation sur les autres boissons alcoolisées

TDL = taxe de développement local TSAT = taxe de solidarité sur les alcools et les tabacs

TEAP = taxe pour l'environnement, pour l'agriculture et la pêche TSSC = taxe spéciale spécifique de consommation

TCP = taxe de consommation pour la prévention ICRU = droit intérieur de consommation

DSSCB = droit spécifique spécial de consommation sur la bière DSPE = droit spécifique sur les perles exportées

Code	Libellé	Champ d'application de l'exonération (3)	Références réglementaires	2006	2007	2008	2009
1	Marchandises en retour	TDT sauf TDL et RED	Délibération 83-99 du 16/06/1983 modifiée, arrêté 319/CM du 15/04/85 modifié	9 910 039	26 411 648	12 505 800	24 782 315
2	Envois destinés aux services consulaires	idem	idem	38 327	0	0	0
3	Envois destinés aux œuvres de solidarité	idem	idem	2 119 418	630 871	20 192	180 793
4	Transfert d'exploitation	idem	idem	332 871	0	0	0
5	Héritage	idem	idem	370 604	192 391	63 371	110 589
6	Trousseau de mariage	idem	idem	0	0	372 620	0
7	Trousseau d'Etudiant	idem	idem	0	0	0	0
8	Exercice du culte	idem	idem	9 497 023	12 445 444	7 834 378	10 493 741
9	Décorations	idem	idem	451 390	70 614	1 259 717	1 663 580

Annexe II

Code	Libellé	Champ d'application de l'exonération (3)	Références réglementaires	2006	2007	2008	2009
10	Trophées	idem	idem	220 811	0	0	247 060
11	Echantillons et affiches	idem	idem	145 449	36 717	50 151	23 230
12	Bandes magnétiques et films destinés à R.F.O	idem	idem	0	0	0	0
13	Livres et documents destinés aux musées, bibliothèques ou présentant un caractère d'intérêt public	idem	idem	2 292 606	14 650 495	2 727 170	21 850 207
14	Matériels photographiques et films destinés aux archives officielles	idem	idem	195 225	0	0	0
15	Dons aux organismes à caractère charitable ou philanthropique agréés	idem	idem	5 930 021	6 811 230	8 418 904	5 407 779
16	Equipement de sport	idem	idem	33 420 903	41 571 513	34 139 437	34 223 344
17	Dons aux formations sanitaires publiques	idem	idem	0	0	449 372	7 308
18	Documents adressés gratuitement aux personnes morales de droit public	idem	idem	166 698	204 630	89 036	41 358
19	Documents et objets destinés aux réunions internationales	idem	idem	68 899	0	0	117 000
20	Marchandises consommées à titre gratuit lors d'expositions	idem	idem	0	0	0	0
21	Presse invendue remise gratuitement au CTRDP	idem	idem	0	0	0	0
22	Importation pour personnes handicapées sauf SH 87	idem	idem	0	0	1 593 715	0
23	Importation pour victimes des calamités naturelles sauf matériaux	idem	idem	23 788 352	0	76 043	9 942 563
24	Déménagements : effets personnels prohibés	TDT sauf SETIL, PID et TDL	Loi du pays 2005-3 du 07/02/05	378 745	12 036	53 982	224 191
25	Personnels du Consulat	TDT sauf SETIL et PID	Convention de Vienne du 24/04/1963 et Délibération 64-12 du 20/01/2004	0	0	107 836	1 430 792
26	Postes Consulaires	TDT sauf RED	Convention de Vienne du 24/04/1963	0	11 526	203 026	0

Annexe II

Code	Libellé	Champ d'application de l'exonération (3)	Références réglementaires	2006	2007	2008	2009
101	Parties et pièces détachées destinées aux navires de la marine nationale basés en PF	TDT sauf RED, TEAP, TSGTR et TDL	Convention douanière et de coopération économique n°36284 du 21/10/1993 et n°96-1983 du 08/08/1996	64 959 943	35 451 233	0	0
102	Parties et pièces détachées destinées aux aéronefs militaires basés en PF	TDT sauf RED, TEAP, TSGTR et TDL	Convention douanière et de coopération économique n°36284 du 21/10/1993 et n°96-1983 du 08/08/1996	145 020 389	58 479 391	0	0
103	Produits destinés à l'avitaillement des navires et aéronefs militaires basés en PF	TDT sauf RED, TEAP, TSGTR et TDL	Convention douanière et de coopération économique n°36284 du 21/10/1993 et n°96-1983 du 08/08/1996	10 925 460	12 411 812	0	0
104	Hydrocarbures destinés aux navires et aéronefs basés en PF	TDT sauf RED, TEAP, TSGTR et TDL	Convention douanière et de coopération économique n°36284 du 21/10/1993 et n°96-1983 du 08/08/1996	100 531 975	26 383 175	0	0
105	Armes et munitions	TDT sauf RED, TEAP, TSGTR et TDL	Convention douanière et de coopération économique n°36284 du 21/10/1993 et n°96-1983 du 08/08/1996	32 172 166	24 369 250	0	0
106	Matériels de formation professionnelle destinés au SMA	TDT sauf RED, TEAP, TSGTR, TCP, TDL et RED	Convention 96-1983 du 08/08/1996 et délibération 97-221 APF du 04/12/1997	713 548	2 989 405	1 883 566	411 286
107	Produits destinés à la gendarmerie nationale	TDT sauf RED, TEAP, TSGTR et TDL	Loi 48-488 du 21/03/1948 et convention 36284 du 21/10/1993	72 224 077	53 032 028	0	0
108	Parties et pièces détachées destinées aux navires dépendant du ministère de la défense	TDT sauf RED et TDL	Loi de pays 2007-4 du 24/08/2007	0	9 048 713	113 601 332	40 209 549
109	Parties et pièces détachées destinées aux aéronefs dépendant du ministère de la défense	TDT sauf RED et TDL	Loi de pays 2007-4 du 24/08/2007	0	39 594 189	210 053 246	228 518 867
110	Navires	TDT sauf RED et TDL	Loi de pays 2007-4 du 24/08/2007	0	57 549	0	0
111	Aéronefs	TDT sauf RED et TDL	Loi de pays 2007-4 du 24/08/2007	0	60 067 435	183 542	80 256 282
112	Armes, éléments d'arme, munitions et éléments de munitions	TDT sauf RED et TDL	Loi de pays 2007-4 du 24/08/2007	0	919 176	40 257 455	23 596 692
113	Poudres, explosifs et leurs accessoires de mise à feu	TDT sauf RED et TDL	Loi de pays 2007-4 du 24/08/2007	0	0	42 055	0

Annexe II

Code	Libellé	Champ d'application de l'exonération (3)	Références réglementaires	2006	2007	2008	2009
114	Matériels de guerre et équipements dont la liste est fixée par arrêté pris en conseil des ministres	TDT sauf RED et TDL	Loi de pays 2007-4 du 24/08/2007	0	0	104 069 401	70 798 159
115	Machines, appareils et engins (et leurs parties, composants, accessoires et matériels d'environnement)	TDT sauf RED et TDL	Loi de pays 2007-4 du 24/08/2007	0	5 110 371	0	63 834 860
116	Hydrocarbures destinés aux navires et aux aéronefs dépendant du ministère de la défense	TDT sauf RED et TDL	Loi de pays 2007-4 du 24/08/2007	0	31 228 059	56 845 603	57 147 881
117	Biens destinés à l'avitaillement des navires et des aéronefs dépendant du ministère de la défense	TDT sauf RED et TDL	Loi de pays 2007-4 du 24/08/2007	0	408 480	0	0
118	Biens destinés à la Gendarmerie nationale	TDT sauf RED et TDL	Loi de pays 2007-4 du 24/08/2007	0	5 694 446	63 701 278	51 349 302
119	Biens destinés au groupement du service militaire adapté (GSMA)	TDT sauf RED et TDL	Loi de pays 2007-4 du 24/08/2007	0	0	0	988 599
151	FIDES : Matériel dont la source de financement est le FIDES	TS	Délibération 63-56 du 04/07/1963	0	0	0	0
152	FED : Matériel financé par le FED	TDT sauf RED, TVA, TEAP, TSGTR, TCP et TDL	Délibération 66-4 du 05/01/1966 modifiée	35 454	0	1 001 723	0
154	ORSTOM : Instruments et appareils scientifiques et leurs pièces détachées, verrerie de laboratoire, produits chimiques	DD	Délibération 76-109 du 11/08/1976	0	0	0	71 397
157	Institut des énergies renouvelables pour le Pacifique Sud. Matériels destinés à la recherche et la mise au point d'installation prototype	TDT sauf RED, TVA, TEAP, TSGTR, TCP et TDL	Délibération 86-76 du 13/11/1986	0	0	0	0
158	Institut d'Emission d'Outre mer. Monnaie ayant cours légal	TDT	Note SCG 876 du 14/08/1980	17 583 150	25 066 756	24 736 696	13 822 188
159	Mission Océanographique du Pacifique : chapitres 84,85 90 et 91	DD	Délibération 87-3 du 08/01/1987	595 066	0	0	0
160	Moyens de paiement légaux (1)	TDT sauf RED	LP 2009-01 du 08/01/2009	0	0	0	298 421
161	Timbres poste, timbres fiscaux, papier timbré, actions, obligations... (1)	TS	Délibération 89-78 du 23/06/1989	0	0	0	0

Annexe II

Code	Libellé	Champ d'application de l'exonération (3)	Références réglementaires	2006	2007	2008	2009
162	E.V.A.A.M Matériel pour D.C.P	TDT sauf RED et TDL	Délibération 94-161 AT du 22/12/1994	1 537 618	501 325	855 254	2 275 048
163	F.E.I : calamités naturelles	TDT sauf RED, TVA et TDL	Délibération 95-68 AT du 23/05/1995	0	0	0	0
164	Projet PHOTOM	TDT sauf RED, TVA, TEAP, TSGTR, TCP	Délibération 96-158 APF du 05/12/1996 modifiée	20 077 061	24 540 060	22 135 513	0
166	Navire garde-côte des Douanes	TDT sauf RED, TEAP, TSGTR et TDL	Loi du pays 2005-3 du 07/02/2005, modifiée	1 570 635	3 666 523	10 488 305	2 410 579
167	Matériels importés par le C.E.A	TDT sauf PID et SETIL	Accord FRANCE-OTICE loi 2003-1366 du 31/12/2003	0	1 294 804	5 232	496 710
168	Matériels importés pour l'agence spatiale européenne (ASE)	TDT sauf PID et RED	décret n°80-1004 du 10/12/1980 relatif à la publication de la convention portant création d'une agence spatiale européenne + loi n°80-494 du 02/07/1980				883 124
203	Pièces détachées destinées aux aéronefs civils immatriculés dans le territoire	DD	Délibération 82-20 du 23/02/1982 modifiée	3 870 486	1 544 677	1 548 867	725 878
204	Pièces détachées destinées aux aéronefs civils immatriculés dans le territoire agréés transport public	DD	idem	16 030 456	13 572 122	23 595 275	31 145 920
205	Aéronefs civils immatriculés à l'étranger	DD, TS	idem	0	48 071	6 321	33 284
207	Aéronefs civils de transport public à vocation internationale	DD, TVA, TEAP	délibération 82-20 du 23/02/1982 , délibération 2002-53 APF du 28/03/2002 et article 348-7 du code des impôts	16 392 546	22 115 972	21 338 590	29 740 677
208	Aéronefs de transport international	DD, TVA	délibération 82-20 du 23/02/1982 + article 348-7 du code des impôts	576 506 338	500 269 889	539 833 268	385 682 012
251	Navires titulaires d'une licence charter arrivant par leurs propres moyens	DD, TS, PEAGE	Délibération 95-19 AT du 19/01/1995	2 424 513	8 109 131	0	13 892 445
252	Navires titulaires d'une licence charter arrivant autrement	DD, TS	idem	0	0	0	0
257	Accords de pêche : navires et équipements	TDT sauf RED, TEAP, TSGTR, TCP et TDL	Délibération 89-126 AT du 26/10/1989	0	0	0	0
258	Navires de pêche hauturière aptes à naviguer au moins en 2ème catégorie	TDT sauf RED, TEAP, TSGTR, TCP et TDL	Délibération 90-48 AT du 10/04/1990 modifiée	0	558 868	0	0

Annexe II

Code	Libellé	Champ d'application de l'exonération (3)	Références réglementaires	2006	2007	2008	2009
259	Matériels destinés aux navires de pêche hauturière titulaires d'une licence de pêche	TDT sauf RED, TEAP, TSGTR, TCP et TDL	Délibération 90-92 AT du 30/08/1990 modifiée	40 169 823	40 569 491	55 897 521	44 545 393
260	Appâts destinés à la pêche hauturière	DD	Délibération 93-55 AT du 10/06/1993	0	0	0	710 246
261	Paquebots effectuant des croisières touristiques interinsulaires	TDT sauf SETIL	Délibération 2002-80 APF du 27/06/2002	215 960 255	233 439 999	276 402 666	154 402 426
262	Navires de commerce destinés au transport public interinsulaire non construits localement + Code des Investissements	DD, TS, TVA	Délibération 94-166 AT du 22/12/1994 modifiée	0	92 174 417	0	0
263	Navires de commerce destinés au transport public interinsulaire construits localement + Code des Investissements	DD, TS	idem	0	0	0	0
264	Matériels de construction pour les navires de commerce destinés au transport public interinsulaire	TDT sauf RED, TVA, TEAP, TSGTR, TCP et TDL	idem	0	0	0	0
265	Produits destinés aux navires assurant la navigation maritime mixte	TDT sauf RED et TDL	idem	0	62 975	1 083 722	296 622
266	Avitaillement navires article 160 du Code des douanes	TS	Article 160 du code des douanes	0	0	0	0
301	Véhicules destinés aux entrepreneurs de taxi	DD	Délibération 95-126 AT du 24/08/1995	158 458	1 258 945	2 453 951	568 065
302	Véhicules destinés au transport public de personnes : aménagements	DD, TSGTR	Délibération 95-142 AT du 21/09/1995 et 2001-208 APF du 11/12/2001 modifiée	34 467	1 434 442	16 853 669	97 901 491
309	Aménagements spéciaux pour handicapés	TVA à TR, TSGTR	Délibération 2003-199 APF du 18/12/2003	2 334 177	0	0	0
310	Véhicules pour handicapés (conduite ou transport)	TSGTR	Délibération 2003-199 APF du 18/12/2003	615 650	0	1 029 577	1 797 802
311	Transports sanitaires	TSGTR à 8 %	Loi du pays 2006-12 du 12/04/2006	0	1 788 585	0	0
352	Etablissements hôteliers classés	TDT sauf RED, TVA, TEAP, TSGTR, TCP et TDL	Délibération 92.6 AT du 24/01/1992 modifiée	47 195 086	26 022 270	5 786 174	20 624 326

Annexe II

Code	Libellé	Champ d'application de l'exonération (3)	Références réglementaires	2006	2007	2008	2009
354	Matières premières : Agroalimentaire	DD	Délibération 93-52 AT du 10/06/1993 modifiée	112 698 669	129 973 337	131 411 457	126 336 445
355	Matières premières : BTP	idem	idem	47 979 967	61 430 500	56 117 835	56 049 647
356	Matières premières : Construction navale	idem	idem	2 603 750	4 412 704	5 428 602	2 940 170
357	Matières premières : Construction navale	idem	idem	743 775	1 336 412	1 633 944	1 501 783
358	Matières premières : Confection	idem	idem	8 266 721	4 699 576	4 323 616	4 960 758
359	Matières premières : Chimie- Parachimie	idem	idem	6 427 453	8 193 010	7 229 986	6 202 705
360	Matières premières : Plastique	idem	idem	9 077 930	18 699 063	13 842 606	5 430 087
361	Matières premières : Imprimerie	idem	idem	16 481 256	11 061 786	15 468 580	13 391 143
362	Matières premières : Fabrication d'équipements	idem	idem	0	0	0	0
377	Objets d'art	TDT sauf RED, TEAP et TDL	Délibération 93-27 AT du 08/04/1993 modifiée	24 283 087	13 267 292	50 621 619	15 982 560
378	Emballages destinés à l'exportation	TDT sauf RED, TEAP et TDL	Délibération 96-120 APF du 10/10/1996	49 087 590	29 191 603	27 831 145	24 380 505
382	PPN levures et poudres à lever - boulangers	TDT sauf PID	Arrêté 171CM du 7/02/92 modifié par arrêté n°489 CM du 10/04/07	2 420 578	0	0	0
383	PPN levures et poudres à lever - particuliers	TDT sauf PID	Arrêté 171CM du 7/02/92 modifié par arrêté n°489 CM du 10/04/07	105 716	0	0	0
386	T-shirts du 6109 destinés aux entreprises locales d'impression sur textiles	DD	Délibération 2000-54 APF du 25/05/2000	17 439 069	15 943 958	15 293 685	14 034 730
390	PPN par code avantage	TDT sauf PID	Délibération n°83-143	163 283 525	354 246 086	435 198 070	1 033 908 507
391	Perliculture : Entreprense franche	TDT sauf RED à l'import, DSPE à l'export	Délibération 2004-29 APF du 12/02/2004	265 518 515	191 193	334 614	36 122

Annexe II

Code	Libellé	Champ d'application de l'exonération (3)	Références réglementaires	2006	2007	2008	2009
392	Biens nécessaires à la production d'énergie à partir d'une source d'énergie renouvelable	TDT sauf PID et SETIL	LP 2008-9 du 23/12/2008 (art LP.3)	0	0	0	81 589 427
393	Biens utiles à la réduction de la consommation d'énergie	TDT sauf PID et SETIL	LP 2008-9 du 23/12/2008 (art LP.4)	0	0	0	7 808 224
451	Matériels et appareils médicaux, appareillages pour personnes handicapées	TVA à TR	Délibération 97-24 AT du 11/02/1997, article 342-3 du code des impôts	11 030 722	12 044 382	0	14 536 878
452	Produits non exonérés au tarif ou par une autre exonération	TVA	Délibération 97-24 AT du 11/02/1997, article 348-7 du code des impôts	57 824 741	43 711 198	48 509 148	22 416 266
453	Produits non exonérés au tarif ou par une autre exonération	TVA	Délibération 97-24 AT du 11/02/1997, article 348-8 du code des impôts	1 047 376	3 663 557	7 249 263	31 427 869
501	Hygiène dentaire : produits contenant du xylitol, dentifrices fluorés...	TDT sauf RED, TEAP, TSGTR, TCP, TDL et TVA à TR	Délibération 82-34 du 15/04/1982 modifiée	207 915	232 508	274 558	165 813
502	Institut de recherche Louis Malardé : Instruments et appareils scientifiques et leurs pièces détachées, produits et verrerie de laboratoire	TDT sauf RED, TEAP, TSGTR, TCP, TVA et TDL	Délibération 77-56 du 31/03/1977	1 434 468	813 851	593 989	744 473
503	Préservatifs masculins	TDT sauf RED, TDL et TVA à TR	Délibération 87-132 AT du 17/12/1987	2 822 316	1 827 183	1 992 628	768 591
504	Réactifs destinés au dépistage du SIDA, importés par ou pour le Centre de Transfusion Sanguine et l'Institut Malardé	TDT sauf RED, TEAP, TDL et TVA à TR	Délibération 86-12 AT du 12/06/1986	2 407 997	2 046 952	2 648 916	1 970 683
505	Matériels importés pour la recherche scientifique	TDT sauf RED, TEAP, TSGTR, TCP, TVA et TDL	Délibération 95-212 AT du 12/12/1995	5 801 739	2 502 845	6 136 966	8 426 707
506	FILARIOSE / Albendazole et Diéthylcarbalazine	TDT sauf RED	Loi du pays 2005-3 du 07/02/2005	28 828	0	352 130	14 262
601	SH 2207 : Alcool à usage médicamenteux ou pharmaceutique	DCIMP, TCABA, TSAT	Délibération 2003-183 APF du 6/12/2003	46 534 991	23 777 402	49 482 735	34 643 709
602	Alcool éthylique non dénaturé destiné aux laboratoires d'analyses industrielles	TSAT	Loi de pays 2006-23 du 26/12/2006	0	0	0	4 500
603	Matières premières : 88-158 AT du 23/11/1988 modifiée	DD	Délibération 88-158 AT du 23/11/1988 modifiée	170 517 494	222 369 725	169 449 819	152 702 093

Annexe II

Code	Libellé	Champ d'application de l'exonération (3)	Références réglementaires	2006	2007	2008	2009
605	Matières premières importées pour la fabrication locale des aliments pour animaux	DD	Délégation 89-140 AT du 21/12/1989	4 140 486	4 080 791	3 457 425	4 287 927
606	Produits du 2207 : Destinés à la fabrication de parfumerie	DD, DCIMP, TCABA, TSAT	Délégation 2003-183 APF du 6/12/2003 + Délégation 93-52 AT du 10/06/1993 (chimie-parachimie)	734 608	1 652 874	0	2 068 097
607	Alcool éthylique non dénaturé : destiné à la fabrication de produits de la parfumerie	DD, DCIMP, TCABA, TSAT	Délégation 2003-183 APF du 6/12/2003 + Délégation 88-158 AT du 23/11/1988 + Délégation 2003-183 du 06/12/2003 + LP 2006-23 du 26/12/2003	0	0	6 976 320	1 749 405
608	Alcool éthylique dénaturé	TSAT	Loi de pays 2006-23 du 26/12/2006	0	1 650 860	1 716 277	4 593 776
609	Alcool éthylique non dénaturé destiné aux entreprises locales de production et de transformation	TSAT	Loi de pays 2006-23 du 26/12/2006	0	0	0	0
610	SH 87 : Véhicules destinés aux îles autres que TAHITI et MOOREA	DD à 10 %	Délégation 2001-208 du 11/12/2001	0	0	0	0
611	SH 87 : Véhicules destinés aux agriculteurs	DD à 10 %	idem	0	0	0	0
612	SH 87 : Véhicules destinés aux pêcheurs	DD à 10 %	idem	0	0	0	0
613	SH 89 : Arrêté 262 CM du 01/04/1993	DD à 10 %	Délégation 92-224 AT du 22/12/1992, arrêté 262 CM du 01/04/1993	0	0	0	0
614	Bière pression de fabrication locale	CRU	Délégation 87-92 AT du 06/08/1987	6 848	0	0	0
615	Produits du 39 : Fabrication de fermetures métalliques	DD	Délégation 96-117 AT du 10/10/1996	0	0	0	0
618	Produits du 70 : Entreprises de conditionnement du miel	DD	Délégation 93-30 AT du 08/04/1993	61 970	0	78 771	72 609
619	Produits du 70 : Entreprises du Secteur agro-alimentaire	DD	Délégation 93-30 AT du 08/04/1993	639 986	819 726	100 518	0
628	Pour la fabrication locale d'accumulateurs (850790)	DD	Délégation 89-111 AT du 29/09/1989	441 551	339 671	1 640 703	0
630	Télécartes destinées à l'usage des publiphones et téléphones mobiles du réseau public	DD	Délégation 89-141 AT du 21/12/1989	0	101 657	303 609	16 958
636	SH 6305 : pour le conditionnement par les agriculteurs de produits agricoles locaux	DD	Délégation 88-58 AT du 02/06/1988	908 110	893 242	1 184 003	2 489 171

Annexe II

Code	Libellé	Champ d'application de l'exonération (3)	Références réglementaires	2006	2007	2008	2009
641	Emballages en papier ou en carton, même paraffinés, plastifiés, etc... pour la fabrication de jus de fruits à partir de fruits récoltés en Polynésie Française	DD	Délégation 80-133 AT du 30/10/1980	0	0	0	0
646	Boissons alcoolisées consommées dans les hôtels et restaurants agréés / CHAMPAGNE sous condition d'utilisation	DCIMP	Délégation 87-93 AT du 06/08/1987	137 130 200	125 050 168	120 801 009	97 815 642
647	Boissons alcoolisées consommées dans les hôtels et restaurants agréés / autres vins sous conditions d'utilisation < à 2 litres	DCIMP	Délégation 87-93 AT du 06/08/1987	267 705 405	263 249 217	253 051 659	230 049 344
648	Boissons alcoolisées consommées dans les hôtels et restaurants agréés / autres vins sous conditions d'utilisation > à 2 litres et < à 5 litres	DCIMP	Délégation 87-93 AT du 06/08/1987	1 766 595	2 345 931	2 064 106	2 075 919
649	Boissons alcoolisées consommées dans les hôtels et restaurants agréés / Rhums, Whisky, Vodka, Gin, Cognac, Armagnac, Eaux de vie sous conditions d'utilisation < à 5 litres	TSSC, DCIMP à 2100FCP	Délégation 87-94 AT du 06/08/1987 modifiée	46 774 401	46 801 909	48 161 414	46 045 249
650	Boissons alcoolisées consommées dans les hôtels et restaurants agréés / Autres eaux de vie sous conditions d'utilisation < à 5 litres	TSSC, DCIMP à 2100FCP	Délégation 87-94 AT du 06/08/1987 modifiée	4 047 330	4 457 995	4 856 367	4 254 748
652	Produits exclus du champ d'application de la TDL	TDL	Délégation 2001-208 APF du 11/12/2001 modifiée	340 416 683	359 835 863	369 010 798	56 650 471
653	Produits du 22.02 exclus du champ d'application de la TCPSP	TCP	Délégation 2001-208 APF du 11/12/2001 modifiée	198 958 244	194 671 614	348 838 204	321 848 599
654	Cartes bancaires magnétiques ou à mémoire destinées à la monétique, importées par les établissements bancaires et assimilés	DD, TVA	Délégation 92-100 AT du 01/06/1992 + article 348-8 du code des impôts	9 236 186	7 827 402	7 153 242	7 475 471
655	Matières premières exclues du champ d'application de la TDL	DD, TDL	Délégation 93-52 AT du 10/06/1993 modifiée et 2001-208 APF du 11/12/2001 modifiée	10 419 069	15 359 549	11 130 650	5 877 788
656	Vin du 2204.29.99 en contenant d'une capacité supérieure ou égale à 200 litres	ICRU et DCIMPAV à 25 %	LP 2009-01 du 06/01/2009	12 150 261	9 027 917	12 353 685	12 492 382

Annexe II

Code	Libellé	Champ d'application de l'exonération (3)	Références réglementaires	2006	2007	2008	2009
657	SH 2207 : Alcool destiné aux laboratoires d'analyses autres que médicales	TCABA	Délégation 2002-172 APF du 12/12/2002	0	0	0	0
658	Produits alcooliques du SH 2203 au SH 2208 fabriqués localement destinés à l'exportation	DSSCB, TSAT, TDS, ICRU	LP 2008-5 du 18/02/2008	-	-	0	0
659	Produits alcooliques du SH 2203 au SH 2208 fabriqués localement livrés à l'avitaillement	DSSCB, TSAT, TDS, ICRU	LP 2008-5 du 18/02/2008	-	-	0	0
660	Produits alcooliques du SH 2203 au SH 2208 fabriqués localement livrés à un entrepôt d'export	DSSCB, TSAT, TDS, ICRU	LP 2008-5 du 18/02/2008	-	-	0	0
661	Lampes basse consommation (LBC)					374 480	81 883
662	Matériels et logiciels pour le développement des T.I.C (1)	DD	LP 2008-11 du 25/08/2008	-	-	-	357 834 274
701	Procédure échange standard	TDT sauf RED	Note aux opérateurs 74 du 11/04/2000	0	0	0	0
753	Carburateurs destinés à être utilisés, après additivation, dans les moteurs à allumage par compression (moteurs diesel) des véhicules et engins terrestres opérationnels	TDT sauf RED et TDL	Loi de pays 2007-4 du 24/08/2007	0	0	0	0
	TOTAL			3 540 580 299	3 470 135 658	3 910 333 703	4 350 335 751

Source : direction générale des douanes de Polynésie française

Pièce jointe n° 3 : synthèse de simulations permettant de réduire de 20 % environ (900 millions F CFP environ) le montant de la détaxation accordée sur les produits pétroliers.

Des simulations ont été effectuées sur la base des importations 2009 et de la fiscalité applicable au même produit, importé dans des conditions de droit commun, dans l'hypothèse de réduire le montant total des détaxations de 20 %, soit de 900 millions F CFP environ.

Compte tenu des exonérations en vigueur pour chaque produit et des litrages constatés en 2009, plusieurs possibilités ont été examinées. Elles permettent toutes de récupérer entre 870 et 900 millions F CFP environ mais certaines présentent des inconvénients.

1) Rétablissement d'un droit de douane, au taux de 12 % de la valeur en douane, sur tous les produits bénéficiant de la détaxation.

Cette solution apparaît difficilement praticable dans la mesure où, actuellement, les produits pétroliers ne supportent pas de droits de douane.

2) Utilisation de la taxe spéciale de consommation sur les hydrocarbures (TCH) dont les taux seraient portés à 50 % des taux de droit commun et, pour certains carburants pour lesquels il n'y a pas de TCH (fioul pour Electricité De Tahiti –EDT – et huiles), utilisation de la TIPP, également réduite de 50 % soit 10 % de la valeur en douane.

3) Instauration d'une taxe de péréquation sur les hydrocarbures (TPH) sur le gazole et d'une TIPP réduite à 50 % du droit commun (soit 10 % de la valeur en douane) sur le fioul pour EDT et les huiles.

Cependant, pour obtenir le montant d'économie recherché, il faudrait porter la TPH à 6,5 F CFP le litre, soit un niveau supérieur à celui du gazole public (6 F CFP), ce qui paraît difficilement envisageable.

4) Instauration d'une taxe spécifique exceptionnelle (TSE) sur le gazole et l'essence sans plomb au taux de 7 F CFP le litre (qui est le taux de droit commun) et d'une TIPP au taux réduit pour le fioul EDT et les huiles, réduite à 40 % du droit commun, soit 8 % de la valeur en douane.

5) Instauration d'une TIPP sur tous les produits, représentant 12,5 % de la valeur en douane. Cette solution, techniquement possible et d'une bonne lisibilité, est celle qui a le rendement le plus élevé (906 millions F CFP). Cependant, elle irait à l'encontre d'une décision prise par le Gouvernement en 2006 de supprimer cette imposition *ad valorem* sur certains produits (lois du Pays du 12 avril 2006 et du 26 décembre 2006).

Si cette piste apparaissait intéressante, il faudrait examiner la possibilité de revenir sur les options prises en 2006.

Annexe II

Pièce jointe n° 4 : évolution entre 2001 et 2008 des entreprises soumises à l'IS (nombre, chiffre d'affaires, provisions et dotations)

ANNEE	Montant de l'impôt déclaré (IMF - IS) ligne C3	Chiffre d'affaires	Montant prov° R&C en fin d'exercice	Montant prov° dépréciat° en fin d'exercice	Montant total prov° en fin d'exercice	Ratio total prov° / CA
2001	17 221 082 206	460 444 370 877	13 739 233 262	57 671 817	13 796 905 079	3,0 %
2002	17 107 169 578	496 124 909 153	16 506 897 987	227 866 070	16 734 764 057	3,4 %
2003	17 998 466 633	560 928 521 892	95 827 288 116	34 710 630 138	130 617 828 514	23,3 %
2004	14 920 541 452	566 181 184 132	102 506 168 483	38 484 992 061	140 991 160 544	24,9 %
2005	15 318 395 069	607 448 130 835	123 506 053 935	40 133 235 979	163 639 289 914	26,9 %
2006	15 821 546 933	642 092 539 384	124 218 763 207	47 856 890 143	172 075 686 583	26,8 %
2007	16 769 124 802	696 017 118 884	156 166 029 470	52 118 384 864	208 284 414 334	29,9 %
2008	15 180 336 174	715 022 334 235	160 178 508 062	61 891 390 573	222 069 898 635	31,1 %

Annexe II

Pièce jointe n° 5 : Données sur les importations et exportations de la Polynésie française

Principaux pays partenaires (provenance et destination)

IMPORTATIONS	2007		% Valeur	2008		% Valeur	2009		% Valeur
	Volume en milliers de tonnes	Valeur CAF en milliers d'euros		Volume en milliers tonnes	Valeur CAF en milliers d'euros		Volume en milliers tonnes	Valeur CAF en milliers d'euros	
France	124 007	436 682	31,70 %	125 900	474 900	32,00 %	102 862	396 599	31,50 %
Singapour	330 238	154 420	11,20 %	324 190	209 113	14,10 %	312 803	136 905	10,86 %
Etats-Unis	51 740	131 067	9,51 %	50 512	146 373	9,89 %	48 350	126 905	10,07 %
Chine	40 399	107 077	7,77 %	33 738	109 222	7,38 %	27 499	103 712	8,23 %
Nouvelle-Zélande	106 149	102 853	7,50 %	103 435	91 156	6,15 %	103 777	92 383	7,30 %
total des importations	895 250	1 377 457		851 225	1 480 155		776 643	1 260 696	

EXPORTATIONS	2007		% valeur	2008		% valeur	2009		% valeur
	Volume en milliers de tonnes	Valeur CAF en milliers d'euros		Volume en milliers tonnes	Valeur CAF en milliers d'euros		Volume en milliers tonnes	Valeur CAF en milliers d'euros	
France	5 177	29 505	18,65 %	2 675	46 525	23,02 %	4 307	51 785	36,90 %
Chine	650	47 435	29,98 %	846	56 017	27,72 %	245	38 971	27,77 %
Japon	369	44 377	28,05 %	354	19 379	9,59 %	307	22 032	15,70 %
Etats-Unis	1 927	10 386	6,56 %	1 632	11 664	5,77 %	2 914	11 705	8,34 %
Nouvelle-Calédonie	Non comm.	Non comm.		235	45 607	22,57 %	320	3 386	2,41 %
total des exportations	21 366	158 224		18 774	202 070		20 254	140 317	

Principaux produits

IMPORTATIONS	2007	2008	2009	TOTAUX	% sur 3 ans
	Valeur CAF en milliers d'euros	Valeur CAF en milliers d'euros	Valeur CAF en milliers d'euros		
Produits pétroliers - SH 2710	150 696	203 762	131 610	486 068	11,8 %
Véhicules - SH 8703	94 164	80 987	62 851	238 002	5,8 %
Médicaments - SH 3004	49 512	53 873	56 211	159 596	3,9 %
Viandes de volailles - SH 0207	19 134	Non comm.	19 741	38 875	0,9 %
Ordinateurs - SH 8471	23 067	24 764	18 835	66 666	1,6 %
total des importations	1 377 457	1 480 155	1 260 696	4 118 308	

EXPORTATIONS	2007	2008	2009	TOTAUX	% sur 3 ans
	Valeur CAF en milliers d'euros	Valeur CAF en milliers d'euros	Valeur CAF en milliers d'euros		
Perles - SH 7101	89 503	71 007	64 316	224 826	44,9 %
Bijouterie - SH 7113	4 809	6 573	2 861	14 243	2,8 %
Purée de noni - SH 2007	6 294	4 687	5 337	16 318	3,3 %
Vanille - SH	1 958	1 642	1 665	5 265	1,1 %
Monoï - SH	2 149	1 623	1 330	5 102	1,0 %
Produit de la pêche - SH	4 087	3 313	3 726	11 126	2,2 %
TOTAL DES EXPORTATIONS	158 224	202 070	140 317	500 611	

ANNEXE III

Bilan de la défiscalisation nationale mise en œuvre en Polynésie française

Annexe III

La Polynésie française bénéficie, comme les autres départements et collectivités d'outre-mer, du régime d'aide fiscale aux investissements productifs, prévu par les lois de programme successives en faveur de l'outre-mer (lois Pons, Paul, Girardin puis LODEOM).

Dans le cadre de la loi Girardin (Loi de programme pour l'outre-mer du 21 juillet 2003), deux dispositifs sont principalement mis en œuvre pour défiscaliser notamment des équipements industriels, de télécommunication, de transports (avions, bateaux de pêche ou de plaisance), des hôtels :

- ◆ l'article 199 *undecies* B du code général des impôts (CGI) pour l'impôt sur le revenu ;
- ◆ l'article 217 *undecies* du CGI pour l'impôt sur les sociétés.

En outre, en matière de logement, la défiscalisation est fondée sur l'article 199 – *undecies* A du CGI.

Dans la mesure où la Polynésie française dispose de la compétence fiscale, les investissements défiscalisés effectués en Polynésie française le sont toujours dans un cadre externalisé : une SNC ou un GIE, constitué avec des investisseurs métropolitains ou domiciliés dans un DOM, est propriétaire de l'équipement durant la durée de la défiscalisation et loue cet équipement défiscalisé à l'exploitant qui rachète le bien à l'issue de cette période. Les investisseurs apportent à la SNC ou au GIE une partie des capitaux nécessaires à l'investissement, moyennant une réduction d'impôt à l'IR ou à l'IS, la SNC ou le GIE complétant le financement en ayant recours à l'emprunt.

L'aide fiscale dont bénéficient les investisseurs doit être pour partie rétrocédée à l'exploitant (polynésien) sous la forme d'une diminution du loyer ou du prix de rachat du bien. Cette part ne peut être inférieure à un pourcentage qui varie, selon les cas, de 50 à 75 % de l'aide accordée.

Les investissements qui bénéficient d'une mesure de défiscalisation doivent faire l'objet d'un agrément instruit par le bureau des agréments de la DGFIP, à l'exception d'un certain nombre d'investissements, notamment ceux inférieurs à 300 000 €¹ qui peuvent bénéficier, de plein droit, de l'avantage fiscal.

Il est enfin rappelé que les investissements productifs qui bénéficient de l'aide fiscale Girardin peuvent aussi être éligibles à la défiscalisation mise en œuvre localement par la Polynésie française.

Jusqu'à ces dernières années, la Polynésie française a été, avec la Nouvelle - Calédonie, un des principaux bénéficiaires de la défiscalisation et, à ce titre, des transferts métropolitains.

Le tableau n°2 présente le montant des investissements effectués en Polynésie française, qui ont bénéficié des aides fiscales de la loi Girardin. Il s'agit des seuls investissements agréés, ce qui signifie que les investissements défiscalisés de plein droit ne sont pas comptabilisés. Leur montant (non connu et, par construction, non suivi par l'administration) s'ajoute au montant des investissements ayant fait l'objet d'un agrément.

En 2009, les investissements défiscalisés ont représenté un peu moins d'une centaine de millions € (11,8 milliards F CFP), ce qui est notablement inférieur aux investissements défiscalisés jusqu'en 2007, un pic ayant été atteint en 2004 avec plus de 240 millions € (près de 30 milliards F CFP). Entre 2003 et 2006, les investissements défiscalisés en Polynésie ont représenté entre le quart et le tiers du montant des investissements défiscalisés dans tout l'outre-mer.

¹ Ce montant est passé à 250 000 € avec la loi du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer (LODEOM).

Annexe III

A partir de 2007, la part des investissements défiscalisés en Polynésie française s'est réduite et, surtout, le montant de ces investissements a été réduit de moitié en 2008 et 2009, ce qui souligne, au-delà de la crise économique, la difficulté de l'investissement privé à adopter une stratégie de croissance. Le tableau n°1 montre bien la réduction, à partir de 2007, du nombre de dossiers reçus par le bureau des agréments et rescrits (malgré l'embellie de 2008). Parallèlement, le nombre de dossiers arrivant à leur terme (agréments délivrés ou refusés) se réduit fortement, un nombre croissant de dossiers ayant fait l'objet d'un désistement de la part du demandeur ou étant classé sans suite en l'absence de réponse, un an après la troisième relance de l'administration.

Les premiers secteurs d'investissement sont, sur la période examinée, l'hôtellerie (plus de 36 % du montant des investissements agréés en incluant la rénovation) suivi par le transport, essentiellement les avions assurant la desserte aérienne inter-îles. A l'inverse, le secteur du logement apparaît comme le parent pauvre de la défiscalisation.

Les investissements défiscalisés en Polynésie représentent, pour le budget de l'Etat, une perte de recettes fiscales sur plusieurs années de l'ordre de la moitié² environ du montant de l'investissement (ex. 93 millions € soit plus de 11 milliards F CFP au titre des investissements défiscalisés en 2006).

Tableau n°1 : statistiques relatives aux agréments fiscaux concernant la Polynésie française

Nombre	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
de dossiers reçus	77	65	48	59	32	50	25
de dossiers réglés	73	67	54	44	47	31	37
d'agréments délivrés	66	50	35	34	26	19	20
d'agréments refusés	3	3	4	3	3	3	4

Source : bureau des agréments et rescrits (DGFIP) –

Méthode : le décalage entre le nombre des dossiers reçus et celui des dossiers réglés est normal dans la mesure où une partie des dossiers n'est pas traitée dans l'année civile et où l'instruction d'un dossier peut s'étendre sur plus d'une année. L'écart entre le nombre d'agréments délivrés ou refusés et le nombre de dossiers réglés provient des dossiers classés sans suite (pas de réponse du demandeur dans un délai d'un an après trois relances de l'administration) ou ayant fait l'objet d'un désistement.

² Le montant de la dépense fiscale varie essentiellement avec le taux de la réduction d'impôt, différent selon les secteurs d'activité ainsi qu'avec le type de montage.

Annexe III

Tableau n°2 : montant total des investissements agréés en Polynésie Française (PF) par secteur d'activité

En millions d'€	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Total 2003/2009	%
Hôtellerie	63,54	100,48	5	27,025	96,950	18,600	25,371	336,966	29,4
Hôtellerie (rénovation)	1,36	1,79	14,209	42,864	9,114	2,944	10,746	83,027	7,2
Plaisance	11,22	4,47	0,993	7,496	1,696	4,127		30,002	2,6
Transport ³	44,3	60,11	78,102	58,858	14,457	31,171	10,991	297,989	26,
Industrie	16,8	34,12	14,303	9,827	0,448	9,360	1,898	86,756	7,6
Pêche ⁴	13,15	18,03	1,341					32,521	2,8
Agriculture	0,86	1,26			5,622			7,742	0,7
Energies Renouvelables	8,49	4,68	3,453	4,696	5,663	2,459	31,494	60,935	5,3
TFPA ⁵			4,953					4,953	0,45
Telecom ⁶			15,949				8,250	24,199	2,1
Concessions de Services Publics				5,750	29,267		8,495	43,512	3,8
Logement social et très social					10,118	18,355		28,473	2,5
Logement			38,181	28,319				66,500	5,8
Bâtiment	6,41	6,86	0,924	0,593	1,097			15,884	1,4
Manutention Portuaire		9,27	0,132	1,736				11,138	1
Autres	0,84		0,358		13,214		1,078	15,49	1,35
Total	166,97	241,05	177,90	187,16	187,65	87,02	98,32	1146,07	100
Coût budgétaire				93,242	88,620				
Part de la PF dans le total des investissements agréés dans les DOM/COM	25,8 %	23,17 %	32,19 %	22 %	14,2 %	9,5 %	7,6 %		

Source : bureau des agréments et rescrits (DGFIP)

³ La rubrique « transports » comporte essentiellement des avions, ainsi que des navires de transport et des bus.

⁴ Les investissements en thoniers sont, pour l'essentiel, antérieurs à 2003.

⁵ TFPA : transformation et fabrication de produits agricoles.

⁶ La défiscalisation du câble entre Hawaï et Tahiti n'est intervenue qu'en 2010.

ANNEXE IV

LES MARGES DE MANŒUVRE SUR LES DÉPENSES AFFÉRENTES AUX INSTITUTIONS DE LA POLYNÉSIE FRANÇAISE

SYNTHESE

Le chapitre budgétaire 960 consacré aux « Pouvoirs publics » représente 8,7 Mds F CFP (72,9 M€) de dépenses en 2009, soit 8,3 % de l'ensemble des dépenses de 2009. Ce programme comprend 3,9 Mds F CFP (32,7 M€) de dépenses directes et 4,8 Mds F CFP (40,22 M€) de dépenses indirectes (personnel), imputées au programme budgétaire « personnel » (1).

Environ 1 255 MF CFP (10,5 M€) d'économies annuelles pourraient être dégagées sur ces 3,9 Mds F CFP de dépenses directes si une démarche d'exemplarité était engagée sur les rémunérations, la taille du gouvernement, ou le nombre de collaborateurs des différentes institutions : Gouvernement, Assemblée de Polynésie française et autres institutions.

Le principal effort de réduction des dépenses porterait sur le Gouvernement, qui concentre à lui seul 35 % de la dépense liée aux institutions. Une diminution de cinq ministres et une limitation à 8 membres de cabinet par ministre (15 pour le Président) permettrait d'économiser globalement 998 MF CFP (8,36 M€) (2).

Les membres du Gouvernement pourraient aussi décider, à titre symbolique, de réduire leurs indemnités de représentation.

La dotation de l'assemblée de Polynésie française, qui représente 29 % de la dépense, pourrait aussi être réduite de 300 MF CFP (2,5 M€) l'année 2011. En effet, l'Assemblée de Polynésie française dispose d'une trésorerie suffisante pour supporter une telle baisse de sa dotation. Des économies plus pérennes, qui restent de la responsabilité de l'Assemblée, pourraient lui permettre d'économiser gagner 184 MF CFP (1,54 M€) par an en année pleine :

- ◆ application d'un plafond de rémunération similaire à celui proposé pour le Pays (cf. annexe V, Marges de manœuvre sur les ressources humaines) ;
- ◆ division par deux des crédits consacrés à l'embauche des collaborateurs.

Les représentants à l'Assemblée de Polynésie française pourraient aussi décider, par solidarité, de réduire le montant de leurs indemnités.

Une baisse à due concurrence de la dotation à l'Assemblée pourrait donc être envisagée si ces mesures étaient mises en œuvre (3).

Le Conseil économique, social et culturel pourrait être associé à l'effort de solidarité mené auprès du Gouvernement et de l'Assemblée par une baisse de sa vacation, d'une portée symbolique.

Enfin, le Haut-Conseil, dont l'utilité n'a pas été réellement démontrée et dont le coût s'avère élevé au vu du nombre de personnes employées, pourrait être supprimé : sur les 96 MF CFP (environ 800 000 €) de son budget, 69 MF F CFP (578 220 €) liés aux indemnités des membres du Haut-Conseil et 4 MF CFP de budget de fonctionnement pourraient être économisés. Les dépenses de personnel afférentes (19,8 MF CFP) continueraient d'être à la charge du Pays puisque les agents concernés sont fonctionnaires (4).

Parmi les mesures proposées, trois pourraient faire l'objet d'une proposition de modification de la loi organique :

- ◆ la baisse du nombre des ministres ;
- ◆ l'application d'un plafond en termes de cumul des mandats ;
- ◆ la suppression du Haut Conseil.

Annexe IV

L'ensemble des mesures d'exemplarité proposées aurait pour mérite de crédibiliser l'ensemble des efforts d'économie engagés au sein du Pays, et de constituer un préalable en termes d'acceptabilité sociale des réformes.

Tableau 1 : Synthèse des économies et recettes supplémentaires (en F CFP)

Synthèse économie	2011	2012	2013	2014
Economie sur le Gouvernement	-998 459 312			
Economie liée à une réduction à huit ministres et 8 membres de cabinet + baisse éventuelle de la rémunération des ministres (impact sur compte 653 - indemnités des élus et compte 64- Personnel)	-998 459 312			
Economies sur la dotation accordée à l'Assemblée de Polynésie française - compte 6554	-483 542 620	300 000 000	0	0
Diminution de la dotation de l'assemblée de Polynésie française	-300 000 000	300 000 000	0	0
Baisse de l'indice de l'indemnité brute des représentants à l'APF à 746 (au lieu de 786 aujourd'hui)	-26 542 620			
Mesure sur le plafond de rémunération et les primes des personnels de l'assemblée (proposition 7)	-16 000 000			
Division par 2 du crédit collaborateur	-141 000 000			
Economies sur la dotation au Conseil économique, social et culturel (compte 6555)	nc	nc	nc	Nc
Diminution de 5% de la rémunération de la vacation au Conseil économique	Nc	nc	nc	Nc

Annexe IV

Synthèse économie	2011	2012	2013	2014
Economie liée à la suppression du Haut-Conseil		-73 244 965		
Economie liée à la suppression des indemnités (compte 653)		-68 903 290		
Economie liée à la suppression des frais de fonctionnement (comptes 606 à 628)		-4 341 675		
Total des économies de l'année en F CFP	-1 482 001 932	226 755 035	0	0
Total des économies de l'année en €	-12 419 181	1 900 208	0	0

Source : Mission.

SOMMAIRE

1. LE PROGRAMME « POUVOIRS PUBLICS » REPRESENTE 3,9 MDS F CFP (32,7 M€) DE DEPENSES DIRECTES, SOIT EN AJOUTANT LA DEPENSE DE PERSONNEL, UN TOTAL DE 8,7 MDS F CFP (72,9 M€)	1
2. UNE BAISSSE DU DIMENSIONNEMENT ET DES REMUNERATIONS DU GOUVERNEMENT	2
2.1. Au niveau du Gouvernement, une économie pourrait consister à baisser le nombre de ministres et leur rémunération.....	2
2.1.1. <i>Une baisse de cinq ministres permettrait d'économiser 80,7 MF CFP (676 239 €).....</i>	<i>2</i>
2.1.2. <i>Dans le même temps, les membres du Gouvernement pourraient décider, à titre symbolique et de solidarité avec la population, de diminuer le montant de leur indemnité de représentation.....</i>	<i>6</i>
2.2. Un plafond de cumul de mandats ou de fonctions pourrait être instauré.....	7
2.3. La limitation combinée du nombre de ministres et des membres de cabinet permettrait d'arriver à une économie de 1 Md F CFP en année pleine	9
3. LA DOTATION ACCORDEE A L'ASSEMBLEE DE POLYNESIE FRANÇAISE POURRAIT ETRE REDUITE.....	12
3.1. Les excédents de trésorerie de l'Assemblée de Polynésie française pourraient permettre au Pays de diminuer la subvention versée en 2011	12
3.2. Cette diminution temporaire pourrait être accompagnée de mesures d'économies plus pérennes.....	12
3.2.1. <i>Les représentants à l'Assemblée de la Polynésie française pourraient aussi décider, par solidarité, de diminuer le montant de leur indemnité mensuelle.....</i>	<i>13</i>
3.2.2. <i>Diminuer le nombre de collaborateurs</i>	<i>14</i>
3.2.3. <i>De manière symbolique, le personnel de l'assemblée de Polynésie française pourrait être soumis aux mêmes mesures d'économie que le personnel du territoire</i>	<i>14</i>
4. LE CESC ET LE HAUT CONSEIL POURRAIENT ETRE ASSOCIES A LA MEME DEMARCHE D'EXEMPLARITE	16
4.1. Pour le Conseil économique, social et culturel, une association symbolique à la maîtrise des dépenses	16
4.2. Le Haut-Conseil de la Polynésie française, un organisme à l'utilité discutable.....	16
PIECES JOINTES	18

1. Le programme « Pouvoirs publics » représente 3,9 Mds F CFP (32,7 M€) de dépenses directes, soit en ajoutant la dépense de personnel, un total de 8,7 Mds F CFP (72,9 M€)

Les dépenses et recettes liées au Gouvernement, à l'Assemblée de Polynésie française, au Conseil économique, social et culturel, au Haut-Conseil, à la délégation de Polynésie française et à l'administration générale rattachée aux institutions sont rassemblées dans un programme budgétaire « Pouvoirs publics » comportant 8,7 Mds F CFP (72,9 M€) de dépenses (dont 3,9 Mds F CFP -32,7 M€) de dépenses directes, ainsi que 63 MF CFP (527 940 €) de recettes en compte administratif 2009 (cf. Tableau 17 : Répartition des dépenses par nature et par institution (F CFP) en compte administratif 2009, pièces jointes).

Le montant de dépenses directes réellement imputées au programme « Pouvoirs publics » est également évalué à 3,9 Mds F CFP (32,7 M€) en budget primitif 2010.

Si l'on considère la nature des dépenses, après les ressources humaines (traitées dans l'annexe V), les principales dépenses portent sur les dotations aux institutions et les indemnités des élus. 55 % de la dépense est consacrée à rémunérer les personnels : membres de cabinet, personnels administratifs des services rattachés aux différentes institutions (traités dans l'annexe V, marges de manœuvre sur le personnel). 30 % de la dépense est consacré aux dotations (Assemblée de Polynésie française, CESC) et 6 % aux indemnités versées aux membres du Gouvernement et à ceux du CESC.

En baisse de 8 % depuis 2007, la rémunération des membres du Gouvernement et du Haut-Conseil, de la Polynésie française, constituée d'indemnités, recensée dans le compte 653 (Indemnités, vacations, frais mission élus, mb institutions) s'est élevée à 491 MF CFP fin 2009 (4,1 M€), cotisations sociales comprises. 419,8 MF CFP (3,5 M€) de cette dépense a concerné les membres du Gouvernement et 68 MF CFP (577 410 €) ceux du Haut-Conseil.

Tableau 2 : Détail du compte 6531 (en millions de F CFP)

Libellé article	Montant net mandaté en 2007	Montant net mandaté en 2008	Montant net mandaté en 2009	Budget primitif 2010	Evolution 2007/2009
653 et 6531- Indemnités, vacations, frais mission élus, membres instit	356	311	320	267	-10 %
6533 - Cotisations et pensions de retraite	147	144	137	116	-7 %
6534 - Cotisations sociales	31	36	34	30	9 %
Total	534	490	491	413	-8 %

Source : Données de la direction du budget tirées des comptes administratifs 2007, 2008 et 2009 et du budget primitif 2010.

Si l'on regarde la dépense par institution, 36 % de la dépense est rattachée au Gouvernement, 29 % à l'Assemblée et 30 % à l'administration générale. La dépense du Gouvernement a baissé de 11 % entre 2007 et 2008, mais a ensuite remonté de 3 % entre 2008 et 2009 : elle montre toute la difficulté à maintenir durablement une décision d'économie, qui plus est dans un contexte d'instabilité politique. 29 % de la dépense est rattachée à l'Assemblée, qui à l'image du Conseil économique, social et culturel, reçoit une dotation de fonctionnement globale. Contrairement aux autres institutions, dont la dépense s'est stabilisée ou a baissé, le Haut Conseil et l'administration générale ont vu leurs dépenses augmenter respectivement de 47 % et de 11 %.

Tableau 3 : Évolution 2007/2009 du programme budgétaire « Pouvoirs Publics »

	2007	2008	2009
96001 -Gouvernement	3 364 819 621	3 009 233 000	3 098 730 968
96002- Assemblée de la Polynésie française	2 474 015 000	2 474 015 000	2 534 015 000
96003- Conseil économique et social	217 232 176	232 152 000	217 754 952
96004- Haut-Conseil	65 953 825	80 312 000	93 085 193
96005-Administration générale	2 428 915 408	2 723 915 000	2 663 526 368
96006 - Relations extérieures	80 291 420	53 647 000	66 938 100
Total	8 631 227 450	8 573 274 000	8 674 050 581

Source : Compte administratif 2009.

Plusieurs marges de manœuvre existent pour diminuer cette dépense : elles reposent principalement sur le Gouvernement, principal centre de coût, puis sur l'Assemblée de Polynésie française et enfin sur les autres institutions.

2. Une baisse du dimensionnement et des rémunérations du Gouvernement

Les dépenses de personnel sont prépondérantes dans les dépenses du Gouvernement (cf. Tableau 17) : elles représentent 75 % de la dépense (2,25 Mds FCFP, soit 18,8 M€) : 1,5 Mds F CFP (127 M€) au titre des cabinets (cf. infra, Tableau 10), le reste venant des services administratifs rattachés à la présidence. Les indemnités constituant la rémunération du Président et des membres du Gouvernement, figurant au compte 6531, ont représenté 249 MF CFP (2 M€), soit 14 % de la dépense. S'il s'agit du deuxième poste de dépense du Gouvernement, les mesures touchant les indemnités et le nombre de collaborateurs sont symboliques de la solidarité du Gouvernement avec la population, mais permettent également de dégager des économies.

2.1. Au niveau du Gouvernement, une économie pourrait consister à baisser le nombre de ministres et leur rémunération

Actuellement, le Pays compte 14 ministres percevant chacun des rémunérations supérieures à 1 M F CFP par mois. Une réduction du nombre de ministres, la baisse de leur rémunération mensuelle et l'instauration d'un plafond sur le cumul des rémunérations liées aux différents mandats sont autant de moyens de réaliser des économies.

2.1.1. Une baisse de cinq ministres permettrait d'économiser 80,7 MF CFP (676 239 €)

Le Pays compte actuellement 14 ministres, contre 17 ministres dans le Gouvernement précédent, ce qui témoigne d'un premier effort dans le sens de l'exemplarité et de la crédibilité. Il faut cependant aller plus loin et surtout confirmer dans la durée ces efforts (ex, du recul en 2009 par rapport à 2008 des dépenses du Gouvernement).

Annexe IV

Tableau 4 : Intitulé et nombre de ministres de Polynésie française dans le Gouvernement précédent

Titre	Nombre
Président de la Polynésie française, en charge des relations avec l'Etat et l'Europe, des relations internationales, des transports aériens internationaux et de la communication et de la déconcentration administrative	1
Vice-président de la Polynésie française, ministre de l'aménagement et du développement des communes, chargé des affaires foncières et des relations avec l'Assemblée de la Polynésie française et le Conseil économique, social et culturel. Porte-parole du Gouvernement	1
Ministre de la solidarité, de l'habitat et de la famille, en charge de la protection sociale généralisée	1
Ministre de l'économie et des finances, en charge du budget, des comptes publics, de la réforme fiscale et des petites et moyennes entreprises	1
Ministre de l'équipement et de l'urbanisme et des transports terrestres	1
Ministre du tourisme et de l'économie numérique	1
Ministre des grands travaux, de l'énergie et des mines, du Port autonome de Papeete et aéroport de Faa'a	1
Ministre de la santé	1
Ministre du travail, de l'emploi, de la fonction publique et de la formation professionnelle	1
Ministre du développement des archipels	1
Ministre des ressources de la mer	1
Ministre de l'environnement	1
Ministre de l'éducation, de l'enseignement supérieur et de la recherche, de la culture, en charge de la Charte de l'éducation et du développement des langues de communication	1
Ministre de l'artisanat et du patrimoine culturel	1
Ministre de la jeunesse, des sports et de la vie associative	1
Ministre des transports aériens et maritimes, ports et aéroports insulaires	1
Ministre de l'économie rurale, en charge de l'agriculture, de l'élevage et du développement forestier	1
Total	17

Source : Présidence.

Tableau 5 : Composition du Gouvernement actuel

Gouvernement actuel	
Titre	Nombre
Présidence du Gouvernement, relations avec l'Etat et l'Europe, relations régionales et internationales, finances, budget, rationalisation des dépenses publiques, modernisation de la fiscalité et réforme de l'administration.	1
Vice-président, en charge du développement des collectivités et du transfert des compétences, de la coordination des actions relatives à la reconversion des sites militaires, de la communication, des relations avec les institutions de Polynésie française, porte parole du Gouvernement	1
Ministère du développement des archipels et des transports intérieurs	1
Ministère de la culture et de l'artisanat, en charge de la vie associative et des relations avec les communautés culturelles	1
Ministère du travail et de l'emploi, en charge de la formation professionnelle, du dialogue social et de la lutte contre la vie chère	1
Ministère de la jeunesse et des sports	1
Ministère des affaires foncières, de l'aménagement, de l'habitat et de l'équipement, en charge de l'urbanisme	1

Annexe IV

Gouvernement actuel	
Titre	Nombre
Ministère de la reconversion économique, du commerce extérieur, de l'industrie et de l'entreprise, en charge de l'économie numérique et du développement des technologies vertes	1
Ministère du tourisme et des transports aériens internationaux en charge de l'aéroport de Tahiti Faa'a	1
Ministère de la solidarité et de la famille, en charge de la réforme de la protection sociale généralisée et des personnes vulnérables	1
Ministère de la santé et de l'écologie, en charge de l'environnement et de la prévention des risques sanitaires	1
Ministère de l'éducation, de l'enseignement supérieur et de la recherche	1
Ministère des ressources maritimes, en charge de la promotion de la perliculture, de la pêche et de l'aquaculture	1
Ministère de l'économie rurale, en charge de l'agriculture, de l'élevage, des forêts et de la promotion des agro-biotechnologies	1
Total	14

Source : Présidence.

La rémunération brute et les cotisations patronales et la CST des membres du Gouvernement coûtent 227 MF CFP au Pays par an. La rémunération des membres du Gouvernement est en effet composée de deux indemnités fondées sur les grilles indiciaires de la fonction publique, avec une valeur du point fonction publique de 995 au 20 mai 2010 :

- ♦ une indemnité mensuelle, fixée par la délibération n°2004-67 APF du 1^{er} juillet 2004 (indice 844, soit deux points de moins que le plus haut indice de la fonction publique territoriale) ;
- ♦ une indemnité brute annuelle pour frais de représentation, définie par l'arrêté n°28/CM du 2 juillet 2004 (indice annuel : 2885 pour le ministre, 3206 pour le président).

Tableau 6 : Coût de la rémunération du Président et des ministres de Polynésie française
(en F CFP) en 2010 supporté par le Pays

membre	Indemnité mensuelle (a)	Prorata mensuel de l'indemnité annuelle de représentation (b)	Cotisations patronales	Rémunération brute chargée totale par mois/personne	Nombre de personnes	Coût total global par mois	Coût total global par an
Président (PR)	839 780	318 980	273 959	1 432 719	1	1 432 719	17 192 628
Vice-président (VP)	839 780	265 831	268 622	1 374 233	1	1 374 233	16 490 796
Ministre (MN)	839 780	239 215	265 950	1 344 945	12	16 139 340	193 672 080
Total	2 519 340	824 026	808 531	-	14	18 946 292	227 355 504

Source : Direction des finances et de la comptabilité. Cotisations patronales (y compris retraites) calculées par la mission correspondant à un montant de 444 412 F CFP par ministre/ vice-président/président.

Proposition n° 1 : Plusieurs portefeuilles ministériels pourraient être rapprochés afin de réduire le nombre de ministres à sept, vice-président non compris, soit une baisse de cinq ministres permettrait une économie annuelle de 80,7 MF CFP (676 239 €)¹.

Actuellement, le nombre maximal de ministres est fixé dans l'article 73 de la loi organique statutaire : « Le Gouvernement comprend au plus 15 ministres »

Le projet de révision de la loi organique pourrait inclure une révision du plafond relatif à la composition du Gouvernement ainsi rédigée : « Le Gouvernement comprend au plus sept ministres et un vice-président ».

En tout état de cause, indépendamment de la position adoptée dans la loi organique, rien n'interdit pour l'avenir de constituer un Gouvernement plus resserré.

Plusieurs rapprochements pourraient être envisagés à titre d'exemple :

- ◆ le ministère de la solidarité et le ministère de la santé ;
- ◆ le ministère de la jeunesse et des sports pourrait être rapproché du ministère de la santé, du ministère de l'éducation, ou du ministère de la culture ;
- ◆ le ministère des archipels et des transports intérieurs et le ministère du tourisme et des transports internationaux, en vue notamment d'une meilleure synergie entre la stratégie de développement interne et externe de la Polynésie française ;
- ◆ le ministère des ressources maritimes et le ministère de l'agriculture ;
- ◆ le ministère de la reconversion économique et le ministère du travail.

2.1.2. Dans le même temps, les membres du Gouvernement pourraient décider, à titre symbolique et de solidarité avec la population, de diminuer le montant de leur indemnité de représentation

À titre d'exemplarité, le Gouvernement pourrait spontanément décider de baisser (de 10 % par exemple) le montant de l'indemnité annuelle de représentation des ministres. L'économie pour le Pays serait de 18M F CFP (150 840 €) par an avec un maintien de 12 ministres, hors impact sur les cotisations patronales : cette économie pourrait être obtenue en modifiant les indices de l'indemnité brute annuelle de représentation (cf. Tableau 8 : Proposition d'un nouvel indice).

Tableau 7 : Calcul de l'économie liée à une baisse de 10 %

membre	Indemnité mensuelle	Indemnité mensuelle de représentation	Total	Nombre de personnes	Impact d'une baisse de 10 % par mois	Impact d'une baisse de 10 % sur rémunérations annuelles
	(a)	(b)				
Président (PR)	839 780	318 980	1 158 760	1	115 876	1 390 512
Vice-président (VP)	839 780	265 831	1 105 611	1	110 561	1 326 733

¹ Economie calculée en multipliant par cinq partir de la rémunération brute chargée d'un ministre telle qu'elle résulte du tableau 5, ramenée sur 12 mois.

Annexe IV

membre	Indemnité mensuelle	Indemnité mensuelle de représentation	Total	Nombre de personnes	Impact d'une baisse de 10 % par mois	Impact d'une baisse de 10 % sur rémunérations annuelles
Ministre (MN) si maintien de 12 ministres	839 780	239 215	1 078 995	12	1 294 794	15 537 528
Ministres si passage à sept ministres (hors VP)	839 780	239 215	1 078 995	7	755 297	9 063 558
Total de l'économie calculée sur 12 ministres				14	1 521 231	18 254 773
Total de l'économie calculée sur 7 ministres				9	981 734	11 780 803

Source : Mission, d'après données de la DFC. La colonne (c) résulte de l'addition de la colonne a et b du Tableau 6.

Si l'on couple cette mesure avec la baisse de cinq ministres, l'économie totale est la suivante : 80,7 MF CFP (676 239 €)², auquel il faut ajouter l'économie liée à la baisse de rémunération calculée sur les 7 ministres restants, soit 11,8 MF CFP (98 723 €).

Proposition n° 2 : Modifier les indices de l'indemnité brute annuelle de représentation mentionnés dans l'arrêté n°28/CM du 2 juillet 2004 : 2 450 pour le Président, 1 873 pour le Vice-président et 1 584 pour les ministres.

Tableau 8 : Proposition d'un nouvel indice

	Indemnité annuelle actuelle	Montant annuel de l'économie/ personne	Montant nouvelle indemnité annuelle de représentation	Indice actuel	Nouvel indice proposé
Président	3 827 765	1 390 512	2 437 253	3 847	2 450
Vice- président	3 189 970	1 326 733	1 863 237	3 206	1 873
Ministre	2 870 575	1 294 794	1 575 781	2 885	1 584

Source : Mission, d'après données de la DFC.

2.2. Un plafond de cumul de mandats ou de fonctions pourrait être instauré

Jusqu'en 2007, la loi n° 77-1460 du 29 décembre 1977 modifiant le régime communal dans le territoire de la Polynésie française rendait impossible le cumul entre un mandat de maire et une fonction gouvernementale au sein du Gouvernement de Polynésie française. Ces dispositions ont été abrogées par la loi de 2007 étendant le code général des collectivités territoriales à la Polynésie française.

² Economie calculée en multipliant par cinq partir de la rémunération brute chargée d'un ministre telle qu'elle résulte du tableau 5, ramenée sur 12 mois.

Annexe IV

Les règles de plafonds indemnitaires sur le cumul des mandats concernant les parlementaires sont définies par l'ordonnance n° 58-1210 du 13 décembre 1958 pour les parlementaires, par le code général des collectivités territoriales pour les élus locaux et par le décret du 6 août 2002 pour les ministres.

La loi organique n°2004-192 édicte un certain nombre de principes quant au non-cumul de mandat :

- ◆ les membres du Gouvernement de Polynésie ne peuvent pas être simultanément représentants à l'Assemblée de Polynésie ;
- ◆ les représentants à l'Assemblée de Polynésie française ne peuvent ainsi qu'avoir un seul mandat de conseiller municipal, député ou sénateur, représentant au Parlement européen en dehors de leurs fonctions à l'assemblée (article 111) et peuvent cumuler leur indemnité avec celle résultant de fonction de parlementaire, dans le respect de l'ordonnance n°58-1210 ;
- ◆ les membres de l'Assemblée et du Gouvernement de Polynésie française ne peuvent pas exercer de fonction rémunérée de membre de conseil d'administration dans un établissement public ou une société où le Pays détient des parts.

Il n'existe pas en revanche de plafond financier applicable aux cumuls de mandats pour les ministres de Polynésie française, lorsqu'ils exercent, en plus, une fonction d' élu local.

Tableau 9 : Plafonds applicables aux cumuls de mandat des parlementaires, élus locaux, et ministres (métropole et Polynésie française)

	Base juridique	Règle	Indemnité de base en €	Indemnité de base en F CFP	Niveau du plafonnement en €	Niveau du plafonnement en F CFP
Plafonds de cumul des parlementaires (métropole, DOM, TOM) et des élus locaux (métropole)	Circulaire du 05 octobre 2009 relative aux montants maximaux bruts des indemnités de fonction des titulaires des mandats locaux à partir du 1er octobre 2009, articles L.2123-20, L.3123-18, L.4135-18 et L.5211-12 du code général des collectivités territoriales	Une fois et demie l'indemnité parlementaire de base nette de cotisations sociales (patronales et salariales), soit 5514,68 €	5 514,68	658 076,14	8 272,02	987 114,21

Annexe IV

	Base juridique	Règle	Indemnité de base en €	Indemnité de base en F CFP	Niveau du plafonnement en €	Niveau du plafonnement en F CFP
Plafonds de cumul des ministres en métropole	Décret n°2002-1058 du 6 août 2002 relatif au traitement des membres du Gouvernement	Double de la moyenne du traitement le plus élevé et du traitement le plus bas perçu par les fonctionnaires occupant des emplois de l'Etat classés dans la catégorie " hors échelle "	11 029,36	1 316 152,28	22 058,72	2 632 304,56
Indemnité de base du Gouvernement de Polynésie française	Délibération n°2004-67 APF du 1er juillet 2004	Indice 844 de la fonction publique polynésienne (valeur point d'indice : 995)	7 037,36	839 780,00	Pas de plafond	Pas de plafond

Source : Mission, à partir des textes cités.

Proposition n° 3 : Instaurer un plafond d'une fois et demie l'indemnité de fonction de base des ministres polynésiens en modifiant dans ce sens la délibération n°2004-67 APF du 1^{er} juillet 2004 en cas de cumul de mandats ou de fonctions.

Ce plafond pourrait être introduit dans la prochaine révision de la loi organique.

Ce plafond est identique dans son principe (une fois et demie l'indemnité de base) à celui applicable aux parlementaires et aux élus locaux de métropole. À la différence du système métropolitain, le montant dit « écrêté » devrait être reversé au Pays.

2.3. La limitation combinée du nombre de ministres et des membres de cabinet permettrait d'arriver à une économie de 1 Md F CFP en année pleine

Par la note n°7785/PR du 2 décembre 2009, le Président de Polynésie française avait tenté de limiter le nombre de collaborateurs de cabinet à un directeur de cabinet, un chef de cabinet, une secrétaire de direction, un conseiller technique ou un chargé de mission par portefeuille et un chargé de mission ayant une fonction de communication. Force est de constater que les effectifs présents aujourd'hui sont bien supérieurs, quoique fluctuants : le nombre de collaborateurs est ainsi passé de 172 à 201 entre le 31 décembre 2009 et le 27 mai 2010, soit une augmentation de 17 %. La direction des finances et de la comptabilité, en mai 2010, rémunérait quant à elle 193 personnes en cabinet (cf. Tableau 18 : Effectifs et rémunération mensuelle des cabinets rémunérés par le Pays en mai 2010 (en milliers de F CFP), pièces jointes), pour un montant total annuel de **1,5 Mds F CFP (127 MF CFP par mois)**. Ce nombre inclut non seulement les conseillers de cabinet et les chargés de mission, mais également les fonctions support.

Annexe IV

En métropole, le décret n°87-1004 du 16 décembre 1987 relatif aux collaborateurs de cabinet des autorités territoriales limite le nombre de collaborateurs de cabinet du président de la collectivité en fonction de la taille de la collectivité. Le cabinet d'un président de conseil régional ne peut ainsi excéder cinq personnes (fonctions support exclues) lorsque la population de la région est inférieure à 500 000 habitants.

La Polynésie française a davantage de compétences qu'un Conseil régional, ce qui peut expliquer une adaptation. Il n'en reste pas moins que le nombre moyen de collaborateurs par ministre, de 14 à l'heure actuelle et de 16 sous le Gouvernement précédent, pourrait être diminué et fixé à 8 personnes pour les ministres et à 15 pour le Président de la collectivité. Les personnes exerçant les fonctions support seraient incluses dans ce chiffre, mais elles devraient être recrutées au sein des fonctionnaires du service des Moyens Généraux et non sur des contrats relevant du statut des emplois cabinet pour limiter les risques juridiques (cf. annexe V, Marges de manœuvres sur les ressources humaines, 2.1.4.2).

La combinaison d'une limitation des membres de cabinet et du nombre de ministres permettrait au Pays d'économiser **près d'1 Md F CFP par an (986,7 MF CFP – 8,26 M€) en année pleine, hors baisse de rémunération de 10 % et de 998,4 MF CFP (8,36 M€) en intégrant la baisse de 10 % de la rémunération du Président et du Gouvernement mentionné dans la proposition 2.**

Tableau 10 : Combinaison d'une baisse du nombre de ministre et d'une baisse du nombre de membres de cabinet (hypothèse 7 ministres et 1 vice-président à 8 membres de cabinet et 1 président à 15 membres de cabinet)

	Nombre de membres de cabinet	Masse salariale totale brute chargée par membre de cabinet	Masse salariale totale brute chargée par an des cabinets	Rémunérations président, vice-président et ministres / an, total brut chargé	Total masse salariale des cabinets + masse salariale du Président et du Gouvernement
Rappel total actuel coût des cabinets et du Gouvernement	193	7 947 209	1 533 811 308	227 355 504	1 761 166 812
7 ministres avec 8 membres de cabinet	56	7 947 209	445 043 696	112 975 380	558 019 076
1 Vice-président - 8 membres de cabinet	8	7 947 209	63 577 671	16 490 796	80 068 467
1 Président (15 membres cabinet)	15	7 947 209	119 208 133	17 192 628	136 400 761
Nb total (7 ministres et vice-président à 8 membres cabinet+Président à 15 membres de cabinet)	79	-	627 829 499	146 658 804	774 488 303
Différence avec situation actuelle (montant de l'économie)	114		905 981 809	80 696 700	986 678 509

Source : Calcul mission. Le coût de la masse salariale totale brute chargée des cabinets a été calculé à partir de la masse salariale brute chargée annuelle moyenne constatée aujourd'hui (7,9 MF CFP). Les données relatives aux salaires des ministres sont tirées du Tableau 6.

Tableau 11 : Combinaison de l'économie décrite dans le tableau précédent à une baisse des rémunérations des ministres, du président et du vice-président de 10 % (cf. proposition 2)

	Nombre de membres de cabinet	Masse salariale totale brute chargée par membre de cabinet	Masse salariale totale brute chargée par an des cabinets	Rémunérations président, vice-président et ministres / an si baisse de 10 % de la rémunération (hors impact sur les cotisations sociales)	Total masse salariale des cabinets + masse salariale du Président et du Gouvernement
Rappel total actuel coût des cabinets et du Gouvernement	193	7 947 209	1 533 811 308	227 355 504	1 761 166 812
7 ministres avec 8 membres de cabinet	56	7 947 209	445 043 696	103 911 822	548 955 518
1 Vice-président - 8 membres de cabinet	8	7 947 209	63 577 671	15 164 063	78 741 734
1 Président (15 membres cabinet)	15	7 947 209	119 208 133	15 802 116	135 010 249
Nb total (7 ministres et vice-président à 8 membres cabinet+Président à 15 membres de cabinet)	79	-	627 829 499	134 878 001	762 707 500
Différence avec situation actuelle (montant de l'économie)	114		905 981 809	92 477 503	998 459 312

Source : Calcul mission. Le coût de la masse salariale totale brute chargée des cabinets a été calculé à partir de la masse salariale brute chargée annuelle moyenne constatée aujourd'hui (7,9 MF CFP). Les données relatives aux salaires des ministres sont tirées du Tableau 6.

3. La dotation accordée à l'Assemblée de Polynésie française pourrait être réduite

L'Assemblée de Polynésie française dispose de son propre budget, indépendant de celui du Pays, mais financé par une dotation de fonctionnement versée par le Pays. Des économies effectuées par l'Assemblée permettraient au Pays de diminuer la dotation à due concurrence.

L'effort d'exemplarité devrait également associer l'assemblée de Polynésie française, qu'il s'agisse de tenir compte de la trésorerie disponible avant d'envisager le versement d'une nouvelle subvention, ou de s'associer à la baisse proposée pour les ministres.

3.1. Les excédents de trésorerie de l'Assemblée de Polynésie française pourraient permettre au Pays de diminuer la subvention versée en 2011

En vertu de l'article 129 de la loi organique statutaire, l'Assemblée de Polynésie française est financièrement autonome, présente et exécute son budget dans les mêmes conditions que celles du Pays.

Elle bénéficie aujourd'hui d'une dotation de 2,5 Mds de F CFP (21 M€) versée mensuellement par le Pays. Son montant est fixé par l'Assemblée de Polynésie française en octobre de l'année N -1 pour l'année N et transmis au Président de Polynésie française au plus tard le 15 octobre. L'augmentation du budget de fonctionnement de l'Assemblée ne peut, à représentation constante, excéder l'évolution prévisible des recettes ordinaires communiquée à l'Assemblée par le Président de la Polynésie française au plus tard le 1^{er} octobre.

Le compte administratif 2009 de l'Assemblée de Polynésie française fait état d'un déficit de 261 MF (2,2 M€) en fonctionnement, 194 MF (1,6 M€) en investissement. Toutefois les résultats cumulés des années précédentes s'élèvent à 835 MF en fonctionnement et à 601 MF en investissement, avec une trésorerie disponible à ce jour est de 903 MF. La Polynésie française a versé 400 M F CFP au budget de la Polynésie française en 2009, enregistrés par le Pays dans ses recettes exceptionnelles³ : cet effort pourrait lui être redemandé au titre de 2010 ou en 2011.

Proposition n° 4 : Envisager une diminution de la dotation à l'Assemblée de Polynésie française soit lors du prochain collectif budgétaire de 2010, soit lors de la préparation du budget 2011. Cette diminution ne devrait pas non plus mettre en difficulté l'Assemblée de Polynésie : à titre d'exemple, une baisse de 300 MF CFP (2,5 M€) permettrait d'alléger les charges du Pays, tout en préservant des disponibilités en trésorerie et sur le résultat de fonctionnement cumulé de l'Assemblée de Polynésie française.

3.2. Cette diminution temporaire pourrait être accompagnée de mesures d'économies plus pérennes

Actuellement, la rémunération des représentants à l'Assemblée et de leurs collaborateurs coûte 859 MF CFP (7,2 M€) à l'Assemblée de Polynésie française, soit environ 34 % de la subvention d'équilibre versée au Pays.

³ Reddition du compte administratif 2009, juin 2010.

Annexe IV

Tableau 12 : Représentants à l'Assemblée et membres de cabinet

	Effectifs	Masse salariale annuelle nette
Personnel du cabinet du Président	14	103 878 084
Collaborateurs des représentants	121	281 917 224
Élus de Polynésie française	57	473 459 604
Total	192	859 254 912

Source : Journal de paie de l'assemblée de Polynésie française, mai 2010. La masse salariale annuelle a été extrapolée à partir de la paie de mai 2010.

3.2.1. Les représentants à l'Assemblée de la Polynésie française pourraient aussi décider, par solidarité, de diminuer le montant de leur indemnité mensuelle

Les représentants à l'Assemblée de Polynésie française bénéficient des indemnités ou primes suivantes :

- ◆ l'indemnité mensuelle, définie par la délibération n°2004-66 APF du 1^{er} juillet 2004 modifiée et fixée au traitement brut afférent à l'indice 786 des agents publics de la Polynésie française, soit 782 070 F CFP/mois ;
- ◆ l'indemnité de séance, posée par la délibération n°93-108 AT du 23 septembre 1993 modifiée : elle prévoit l'attribution d'une indemnité durant les séjours réels effectués à Tahiti, réservée aux élus domiciliés et résidant hors de Tahiti. Cette indemnité est calculée à partir de la différence du traitement des conseillers territoriaux et du double du traitement brut afférent à l'indice 360 des fonctionnaires des cadres métropolitains. Les représentants de Moorea-Maiao perçoivent en plus une indemnité complémentaire égale à 110 fois la valeur du point d'indice applicable à la rémunération des agents publics de la Polynésie française. *De facto*, le montant maximal est de 132 335 F CFP/mois ;
- ◆ les frais de transport, déterminés par la délibération n°96-123 APF du 10 octobre 1996 modifiée ;
- ◆ les frais de mission (à l'intérieur et à l'extérieur de Polynésie française), définis par la délibération n°2002-131 APF du 26 septembre 2002.

Dans la mesure où seule l'indemnité mensuelle est perçue par tous, le seul moyen d'agir sur la rémunération des élus consiste à modifier l'indice de référence de l'indemnité.

Proposition n° 5 : Si les représentants à l'Assemblée de Polynésie française décidaient de diminuer le montant de leur indemnité mensuelle, ils pourraient y parvenir en adoptant un indice de référence inférieur à celui en vigueur (indice 746 de la fonction publique par exemple) et en modifiant l'article 1^{er} de la délibération n°2004-66 APF du 1^{er} juillet 2004.

Tableau 13 : Calcul du nouvel indice avec une baisse de 5 et 10 % par rapport à l'indemnité actuelle

	F CFP	€
Montant actuel de l'indemnité	782 070	6 554
-5 % sur l'indemnité actuelle	742 966,5	6 226
Indice correspondant	746,7	
-10 % sur l'indemnité actuelle	703 863	5 898
Indice	707,4	

Source : Calcul mission.

Une baisse de 5 % engendrerait environ 26 MF CFP (222 427 €) d'économie par an, et une baisse de 10 % environ 53MF CFP (450 558 €) d'économie sur les indemnités mensuelles brutes.

Annexe IV

Tableau 14 : Calcul des économies liées à des baisses de 5 ou 10 %

	Nouvelle indemnité mensuelle brute	Montant sur l'année	Rappel montant actuel annuel des indemnités	Economie en F CFP	Economie en €
5 %	743 265	508 393 260	534 935 880	26 542 620	222 427
10 %	703 465	481 170 060	534 935 880	53 765 820	450 558

Source : Calcul mission.

De la même manière, un effort pourrait être fait sur le nombre de collaborateurs des élus de l'Assemblée de Polynésie française.

3.2.2. Diminuer le nombre de collaborateurs

Actuellement, les 57 élus disposent de 121 collaborateurs, soit en moyenne 2 collaborateurs par élu, pour une dépense totale de 282 MF CFP (environ 2,4 M€) par an⁴.

Proposition n° 6 : Diviser par deux le « crédit collaborateur » consacré à la rémunération des collaborateurs permettrait de ramener le nombre de collaborateur à un par élu et à faire une économie annuelle d'environ 141 MF CFP (1,2 M€) par an en année pleine. L'Assemblée de Polynésie française dispose en effet déjà d'une administration qui peut permettre de limiter les conséquences pour les élus de cet effort de solidarité.

3.2.3. De manière symbolique, le personnel de l'assemblée de Polynésie française pourrait être soumis aux mêmes mesures d'économie que le personnel du territoire

L'essentiel des charges du budget de l'Assemblée de Polynésie française porte sur le personnel, qui représentent 525, 9 MF CFP (4,4 M€) par an pour l'administration de l'assemblée.

Tableau 15 : Effectifs et masse salariale 2010 (hors collaborateurs des représentants à l'Assemblée de Polynésie française)

	Effectifs	Masse salariale annuelle nette (F CFP)
Catégorie A	7	446 822 952
Catégorie B	29	
Catégorie C	17	
Catégorie D	37	
ANFA	6	
Emploi fonctionnel	9	
Personnel administratif non titulaire	30	79 148 748
Total	135	525 971 700

Source : Assemblée de Polynésie française – la masse salariale annuelle a été calculée en multipliant par 12 les données relatives à la paie de mai 2010 communiquées à la mission.

⁴ Estimation réalisée à partir du total des salaires versés aux collaborateurs des élus en mai 2010 (23,5 MF CFP).

Annexe IV

La délibération n°2004-111 APF du 29 décembre 2004 portant statut du personnel de l'assemblée de Polynésie française prévoit quatre types de recrutements pour pourvoir les emplois permanents :

- ◆ le personnel relevant du statut des fonctionnaires de l'assemblée de Polynésie défini par la délibération : ce dernier prévoit quatre corps d'emplois : administrateurs (catégorie A), secrétaires d'administration et techniciens (catégorie B), adjoints administratifs et agents techniques (catégorie C), emplois des agents de bureau et des aides techniques (catégorie D) ;
- ◆ les fonctionnaires du territoire ;
- ◆ les agents non fonctionnaires de l'administration ;
- ◆ les fonctionnaires d'État détachés.

Des agents non titulaires de droit public peuvent également être recrutés.

Le statut prévoit également des congés administratifs, des rémunérations majorées en cas de travail de nuit ou de travail supplémentaire. Les fonctionnaires travaillant pour l'assemblée de Polynésie française, quel que soit leur statut d'origine, peuvent bénéficier d'une indemnité de fonction attribuée par le Président de l'Assemblée de Polynésie française à partir d'une grille distinguant 28 groupes et allant de 20 000 F CFP d'indemnité mensuelle pour le groupe 1 à 300 000 F CFP d'indemnité mensuelle pour le groupe 28.

D'après le journal de paie de mai 2010 communiqué à la mission, 1 196 MF CFP (10 M€) ont été versés en mai 2010, soit un coût de 14,4 MF CFP (120 270 €) par an répartis sur 24 agents. Seules trois primes atteignent ou dépassent 100 000 F CFP (838 €) par mois, avec un maximum de 260 000 F CFP (2 179 €). En moyenne, les autres primes versées s'élèvent à environ 30 000 F CFP/ mois (251,4 €).

Proposition n° 7 : Appliquer aux personnels de l'assemblée (y compris personnels de cabinet et personnel non titulaire) de Polynésie française les mêmes économies suggérées pour les personnels du Pays :

- ◆ application d'un plafond portant sur le total de la rémunération (traitement + primes) égal à une fois et demie le nouvel échelon des représentants à l'assemblée de Polynésie française (746) pour l'ensemble des agents : cette mesure ferait gagner à l'assemblée 13,4 MF CFP (112 292 €) par an au vu des niveaux de salaires actuels ;
- ◆ suppression des congés administratifs exposée dans l'annexe ressources humaines.

Modifier l'article 377 de la délibération n°2004-111 pour réduire l'amplitude de la grille des indemnités de fonction : le plafond pourrait par exemple être ramené de 300 000 à 100 000 F CFP à F CFP mensuels. L'économie, limitée, serait de 2,6 MF CFP (21 788 €) : la mesure aurait donc davantage un caractère d'exemplarité et de prévention d'excès futurs.

L'ensemble de ces mesures permettrait d'économiser 16 MF (134 080 €) en année pleine, hors prise en compte de l'économie liée à la suppression des congés administratifs.

De la même manière, l'Assemblée de Polynésie française pourrait s'inspirer des économies proposées pour le territoire, par exemple sur la prise en charge des dépenses téléphoniques et internet. Cette économie n'a en revanche pas été chiffrée.

4. Le CESC et le Haut Conseil pourraient être associés à la même démarche d'exemplarité

En tant qu'institution du Pays, le Conseil économique, social et culturel pourrait s'associer à la démarche d'exemplarité et baisser de 5 % le montant de la vacation. Une attitude plus définitive pourrait en revanche être prise sur le Haut-Conseil de la Polynésie française.

4.1. Pour le Conseil économique, social et culturel, une association symbolique à la maîtrise des dépenses

L'organisation, le fonctionnement et la rémunération des membres du Conseil économique, social et culturel sont définis par la délibération n°2005-64 du 13 juin 2005.

La rémunération des membres du Conseil économique, social et culturel s'effectue à la vacation (présence à une séance) rémunérée à hauteur de 16 fois la valeur du point fonction publique : l'ensemble des vacations est limitée à 628 840 F CFP par mois (5 270 €). S'y ajoutent des indemnités liées aux fonctions de président, de questeur ou de rapporteur, elles aussi fixées en référence au point fonction publique.

Tableau 16 : Vacations et indemnités du Conseil économique, social et culturel

	Indice	Montant en F CFP	Montant en €	Plafond en F CFP	Plafond en €
Vacation	16	15 920	133	628 840	5 270
Indemnité liée à la présidence du Conseil	158	157 210	1 317	157 210	1 317
Questeur	32	31 840	267	31 840	267
Rapporteur	6	5 970	50	5 970	50

Source : Délibération n°2004-65.

Les dépenses du Conseil économique, social et culturel sont restées stables depuis trois ans et le niveau de rémunération n'apparaît pas manifestement disproportionné. Une baisse de 5 % de la base de rémunération, par souci d'alignement avec la démarche d'exemplarité suggérée pour le Gouvernement et pour l'Assemblée de Polynésie française n'aurait qu'une portée symbolique.

Proposition n° 8 : Baisser de 5 % la rémunération de la vacation membres du Conseil économique, social et culturel, qui passerait de l'indice 16 à l'indice 15. L'économie, qui serait d'un montant symbolique, n'a pas été chiffrée.

4.2. Le Haut-Conseil de la Polynésie française, un organisme à l'utilité discutable

L'existence du Haut-Conseil de la Polynésie française est comme le Conseil économique, social et culturel, une institution de la Polynésie française, prévue dans la loi organique n°2004-112 (article 163).

Les dépenses du Haut Conseil de la Polynésie française s'élèvent à près de 93 M FCFP (779 340 €) par an et ont progressé de 47 % en trois ans (cf. *infra*).

Il comprend quatre conseillers et deux fonctionnaires territoriaux. La masse salariale totale à l'année est de 68,9 MF CFP (577 382 €) pour les conseillers (comprise entre 1 697 470 et 1 010 920 F CFP/mois, soit 14 224 € à 8 472 €) et de 19,8 MF CFP (165 924 €) pour les fonctionnaires.

Annexe IV

Le Haut Conseil de Polynésie française dispose de son propre régime de rémunération, défini par l'arrêté n° 469 CM du 5 mai 2008 relatif au régime applicable aux membres du haut conseil de la Polynésie française. Ce dernier prévoit notamment :

- ◆ une indemnité mensuelle fondée sur l'indice 1156 (groupe 4, chevron 1) de la grille des emplois fonctionnels pour le président, et une indemnité mensuelle fixée à l'indice 1016 (groupe 3, chevron 4) de la grille des emplois fonctionnels pour les autres membres permanents. Les dispositions applicables aux fonctionnaires d'État détachés s'appliquent si celles-ci sont plus favorables ;
- ◆ une indemnité mensuelle de frais de représentation du président du haut conseil de la Polynésie française comprise entre 100 et 550 fois la valeur de l'indice de la fonction publique, en vertu de l'arrêté n° 49 CM du 14 janvier 2009 fixant l'indemnité mensuelle au titre des frais de représentation. L'arrêté 0220 du 6 février 2009 a fixé cette indemnité au maximum pour le président actuel du Haut Conseil de la Polynésie française, soit 547 250 F CFP (4 586 €) par mois. Le Haut-commissariat a souligné dans le cadre du contrôle de légalité le caractère disproportionné de l'indemnité mensuelle de frais de représentation, qui est supérieure à celle attribuée actuellement au Président de la Polynésie française (320 fois le point fonction publique/mois) ;
- ◆ un véhicule de fonction (arrêté n°49 CM du 14 janvier 2009 ;
- ◆ la prise en charge des frais de passage du Président si celui-ci a, au moment de sa nomination, sa résidence principale hors de Polynésie française ;
- ◆ la prise en charge du transport lors des missions, en classe affaires pour le Président, en classe économique pour les autres membres. À cette prise en charge s'ajoute une indemnité de frais de mission hors de Polynésie égale à 40 fois la valeur du point d'indice (soit 39 800 F CFP, soit 333,4 € par jour de déplacement) et à 32 fois la valeur du point d'indice (31 840 F CFP, soit 266,8 €) par jour de déplacement ;
- ◆ l'arrêté 469 CM du 5 mai 2008 autorise également, à titre transitoire, le maintien des avantages accordés dans les textes antérieurs non reconduits par l'arrêté 469 CM aux membres du Haut-Conseil jusqu'au terme de leur mandat.

Ces dispositions, très favorables, peuvent s'ajouter à la pension de retraite si les membres du Haut-Conseil sont des fonctionnaires d'État détachés en position de retraite en métropole.

L'existence du Haut-Conseil est bien-sûr liée en très grande partie au débat sur la place et la procédure des lois de Pays. Toutefois, l'affirmation du caractère réglementaire des lois du Pays et le maintien de la compétence du Conseil d'État sur le territoire permettent de douter de la place réelle de cette institution, qui reste peu consultée dans l'activité réglementaire quotidienne des services. Son activité en 2009 s'est révélée réduite : 35 avis sur les projets de lois du Pays, trois examens de propositions de lois du Pays émanant des représentants de l'Assemblée de Polynésie, et huit consultations juridiques demandées par le secrétariat général du Gouvernement et différents ministères⁵. En tout état de cause, l'utilité du Haut-Conseil ne semble pas justifier une rémunération figurant parmi les plus élevées de Polynésie française.

Proposition n° 9 : Supprimer le Haut-Conseil de la Polynésie française lors de la prochaine révision de la loi organique. L'économie afférente serait de 97 M F CFP en année pleine si on se réfère au coût de cette institution en 2009 (cf. Tableau 17 : Répartition des dépenses par nature et par institution (F CFP) en compte administratif 2009).

⁵ Rapport d'activité 2009 du Haut-Conseil de la Polynésie française.

Pièces jointes

Tableau 17 : Répartition des dépenses par nature et par institution (F CFP) en compte administratif 2009

	96001 - Gouvernement	96002- Assemblée de la Polynésie française	96003- Conseil économique social et culturel	96004- Haut-Conseil	96005- Administration générale	96006 - Relations extérieures	Total
606-Achats publics	144 120 134			641 781	117 524 837	858 540	263 145 292
613 - Locations	68 501 147				14 472 472		82 973 619
61352 - Locations de matériel informatique	12 240 000			816 000	6 500 749		19 556 749
614-Charges locatives et co- propriété	455 950				322 755		778 705
615- Entretiens et réparations	19 280 964			278 917	23 181 675	32 720	42 774 276
616- Primes d'assurance	2 289 098			56 400	4 074 548	28 200	6 448 246
617 -Etudes et recherches					1 353 000		1 353 000
618 - Divers services extérieurs	2 558 159			988 363	15 757 787	162 275	19 466 584
622 - Rémunérations d'intermédiaires et honoraires	23 264 160			7 750	14 917 841		38 189 751
623 - Publicité, publications, relations publiques	21 080 461			103 534	9 837 560	96 626	31 118 181
624 - Transports	6 316 840				6 587 518	1 153 173	14 057 531
625- Déplacements et missions	5 590 250				26 616 320	1 606 240	33 812 810
626- Frais postaux et frais de télécommunications	50 886 786			1 074 452	21 312 354	77 826	73 351 418
627 - Services bancaires et assimilés					286 421	20 370	306 791
628 - Divers - autres services extérieurs	4 683 423			374 478	22 025 658		27 083 559

Annexe IV

	96001 - Gouvernement	96002- Assemblée de la Polynésie française	96003- Conseil économique social et culturel	96004- Haut-Conseil	96005- Administration générale	96006 - Relations extérieures	Total
635 - Autres impôts taxes et versements assimilés					2 350 318		2 350 318
645 - Charges sociales					61 677		61 677
647 - Autres charges sociales					311 627		311 627
653 - Indemnités, vacations, frais mission élus, membres instit					2 583 671		2 583 671
6531 - Indemnités	248 557 864			68 903 290			317 461 154
6532 - Frais de mission et de déplacement	24 104 824						24 104 824
6533 - Cotisations et pensions de retraite	137 156 325						137 156 325
6534 - Cotisations sociales	34 131 500						34 131 500
6553 - Dotation de fonctionnement de l'APF		2 534 015 000					2 534 015 000
6554 - Dotation de fonctionnement du CESC			126 000 000				126 000 000
6558 - Autres contributions						10 376 121	10 376 121
6562 - Participations au titre de la coopération régionale						4 319 223	4 319 223
658 - Charges diverses de gestion courante	10 911 835				122 985		11 034 820
6581 - Redevances pour concessions, brevets, licences...	2 750						2 750
671 - Charges exceptionnelles sur opérations de gestion	8 000				8 900		16 900
672 - Charges sur services antérieurs	32 460 019				1 636 927	6 094 390	40 191 336

Annexe IV

	96001 - Gouvernement	96002- Assemblée de la Polynésie française	96003- Conseil économique social et culturel	96004- Haut-Conseil	96005- Administration générale	96006 - Relations extérieures	Total
678 - Autres charges exceptionnelles	14 280						14 280
Total dépenses directes	848 614 769	2 534 015 000	126 000 000	73 244 965	291 847 600	24 825 704	3 898 548 038
Total dépenses indirectes	2 250 116 199		91 754 952	19 840 228	2 371 678 768	42 112 396	4 775 502 543
Total dépenses	3 098 730 968	2 534 015 000	217 754 952	93 085 193	2 663 526 368	66 938 100	8 674 050 581
609 - Rabais, remises, ristournes	381 018						381 018
629 - RRR obtenus sur autres services extérieurs					27 685		27 685
653 - Indemnités, vacations, frais mission élus, membres institut	3 488 967						3 488 967
7011 - Produits de l'imprimerie officielle					51 056 505		51 056 505
706 - Prestations de service					1 211 050		1 211 050
7062 - Reproduction de documents					3 061 400		3 061 400
708 - Autres produits	26 114				3 533 832		3 559 946
7088 - Autres produits sur activités annexes (abonnements...)					235 000		235 000
Total recettes	3 896 099	0	0	0	59 125 472	0	63 021 571

Source : Compte administratif 2009.

Annexe IV

**Tableau 18 : Effectifs et rémunération mensuelle des cabinets rémunérés
par le Pays en mai 2010 (en milliers de F CFP)**

Libellé ventilation /ctrh	Libellé statut	effectif	T. Base	Accessoires	Charges pat.	Total charges sal.
PR	Personnel Cabinet	3	871 113	44 000	235 146	1 150 259
	Titulaire	2	229 845	273 940	82 203	585 988
	Personnel Cabinet	18	7 029 410	1 984 750	2 199 039	11 213 199
	Titulaire	3	469 640	440 000	181 274	1 090 914
	Titulaire	1	702 470	290 000	190 097	1 182 567
	Titulaire	2		334 640		334 640
	Personnel Cabinet	1	625 855	180 000	171 361	977 216
	Titulaire	1	528 345	280 000	171 611	979 956
	Personnel Cabinet	1	553 220	100 000	150 868	804 088
	Personnel Cabinet	1	200 370	50 000	64 420	314 790
	Titulaire	1		200 000		200 000
Somme PR		34	11 210 268	4 177 330	3 446 019	18 833 617
VP	Personnel Cabinet	1	291 000	60 000	90 120	441 120
	Titulaire	1	188 055	100 000	74 045	362 100
	Personnel Cabinet	1	519 000	100 000	145 606	764 606
	Personnel Cabinet	4	1 380 065	250 000	399 861	2 029 926
	Corps d'Etat attaché à la Polynésie Fran	1	298 427	219 044	97 312	614 783
	Personnel Cabinet	1	456 300	50 000	128 272	634 572
	Personnel Cabinet	1	436 350	150 000	140 584	726 934
	Titulaire	1	911 420	400 000	222 120	1 533 540
	Personnel Cabinet	2	1 539 000	360 000	371 565	2 270 565
	Personnel Cabinet	1	1 201 960	280 000	239 242	1 721 202
	Titulaire	1		130 000		130 000
Somme VP		15	7 221 577	2 099 044	1 908 727	11 229 348
MAE	Personnel Cabinet	1	234 000	71 250	78 436	383 686
	Titulaire	1	468 645	260 000	162 469	891 114
	Personnel Cabinet	4	1 752 240	200 000	490 876	2 443 116
	Titulaire	2	622 870	400 000	252 880	1 275 750
	Titulaire	1	318 400	250 000	137 822	706 222
	Personnel Cabinet	2	1 468 050	170 000	344 300	1 982 350
	Fonctionnaire Etat ou autres rémunéré PF	1	573 588	277 208	187 039	1 037 835
	Corps d'Etat attaché à la Polynésie Fran	1	366 206	300 955	119 415	786 576
	Personnel Cabinet	1	950 190	180 000	203 924	1 334 114
	Titulaire	1		230 000		230 000
Somme MAE		15	6 754 189	2 339 413	1 977 161	11 070 763
MRE	Personnel Cabinet	1	193 030	100 000	75 314	368 344
	Personnel Cabinet	5	2 202 005	450 000	656 351	3 308 356
	Titulaire	1	258 700	134 750	100 963	494 413
	Personnel Cabinet	1	636 420	100 000	163 665	900 085
	Personnel Cabinet	4	2 802 125	790 470	719 857	4 312 452
	Titulaire	2	907 440	455 000	310 349	1 672 789
	Personnel Cabinet	1	1 134 300	216 000	226 023	1 576 323
	Personnel Cabinet	1	405 000	108 000	129 302	642 302
	Titulaire	1	375 115	170 000	134 243	679 358
Somme MRE		17	8 914 135	2 524 220	2 516 067	13 954 422
MTT	Titulaire	1		150 000		150 000
	Personnel Cabinet	3	1 035 795	360 000	351 935	1 747 730

Annexe IV

Libellé ventilation /ctrh	Libellé statut	effectif	T. Base	Accessoires	Charges pat.	Total charges sal.
	Titulaire	1	438 795	220 000	151 725	810 520
	Personnel Cabinet	1	741 275	60 000	170 901	972 176
	Personnel Cabinet	1	845 750	120 000	187 414	1 153 164
	Forfaitaire	1		769 500		769 500
	Titulaire	1	151 240	200 000	90 182	441 422
Somme MTT		9	3 212 855	1 879 500	952 157	6 044 512
MSF	Personnel Cabinet	1	234 000	71 450	78 488	383 938
	Personnel Cabinet	5	1 404 960	822 930	554 584	2 782 474
	Titulaire	1	230 840		59 341	290 181
	Personnel Cabinet	1	500 460	250 000	165 799	916 259
	Titulaire	1	438 795	260 000	157 877	856 672
	Personnel Cabinet	1	723 365	280 000	191 191	1 194 556
	Titulaire	1	931 320	260 000	210 062	1 401 382
	Titulaire	1	375 115	200 000	138 857	713 972
	Personnel Cabinet	1	450 600	260 000	159 693	870 293
	Titulaire	1		230 000		230 000
Somme MSF		14	5 289 455	2 634 380	1 715 892	9 639 727
MSE	Personnel Cabinet	1	427 850	50 000	122 518	600 368
	Personnel Cabinet	1	234 000	114 000	89 354	437 354
	Titulaire	2	447 750	393 333	215 762	1 056 845
	Personnel Cabinet	1	532 110	200 000	163 001	895 111
	Personnel Cabinet	1	407 950	150 000	136 216	694 166
	Personnel Cabinet	3	1 811 795	605 000	510 029	2 926 824
	Titulaire	1	438 795	260 000	157 877	856 672
	Titulaire	1	677 595	280 000	186 596	1 144 191
Somme MSE		11	4 977 845	2 052 333	1 581 353	8 611 531
MEE	Personnel Cabinet	1	285 300		73 341	358 641
	Personnel Cabinet	5	2 002 670	210 000	525 677	2 738 347
	Fonctionnaire Etat ou autres rémunéré PF	1	311 579	209 347	101 601	622 527
	Titulaire	1		200 000		200 000
	Fonctionnaire Etat ou autres rémunéré PF	1	366 206	210 986	119 415	696 607
	Personnel Cabinet	2	1 091 515	220 000	302 516	1 614 031
	Personnel Cabinet	1	1 100 100	280 000	229 015	1 609 115
	Titulaire	1		200 000		200 000
Somme MEE		13	5 157 370	1 530 333	1 351 565	8 039 268
MRM	Personnel Cabinet	1	273 900	50 000	83 200	407 100
	Personnel Cabinet	2	810 000	400 000	286 904	1 496 904
	Personnel Cabinet	1	473 620	260 000	163 234	896 854
	Titulaire	1	911 420	180 000	200 032	1 291 452
	Personnel Cabinet	1	513 420	230 000	164 740	908 160
	Corps d'Etat attaché à la Polynésie Fran	1	297 417	219 013	96 983	613 413
Somme MRM		7	3 279 777	1 339 013	995 093	5 613 883
MEA	Personnel Cabinet	1	250 530	50 000	77 230	377 760
	Personnel Cabinet	1	50 106	26 000	19 133	95 239
	Personnel Cabinet	3	1 381 415	600 000	455 950	2 437 365
	Personnel Cabinet	1	500 190	200 000	158 092	858 282
	Personnel Cabinet	1	200 990	80 000	72 240	353 230
	Personnel Cabinet	3	1 383 440	780 000	483 945	2 647 385
	Personnel Cabinet	1	220 890	160 000	97 755	478 645
Somme MEA		11	3 987 561	1 896 000	1 364 345	7 247 906
MCA	Personnel Cabinet	1	250 530	100 000	90 000	440 530

Annexe IV

Libellé ventilation /ctrh	Libellé statut	effectif	T. Base	Accessoires	Charges pat.	Total charges sal.
	Personnel Cabinet	1	599 985	50 000	150 370	800 355
	Personnel Cabinet	1	430 835	50 000	123 281	604 116
	Personnel Cabinet	4	2 029 970	480 000	587 640	3 097 610
	Titulaire	1	308 450	260 000	137 831	706 281
	Titulaire	1	438 795	84 000	130 809	653 604
	Titulaire	1	258 700	100 000	92 087	450 787
Somme MCA		10	4 317 265	1 124 000	1 312 018	6 753 283
MDA	Titulaire	1	166 165	150 000	81 224	397 389
	Personnel Cabinet	7	1 808 090	170 000	508 245	2 486 335
	Personnel Cabinet	1	53 200	10 266	15 955	79 421
	Personnel Cabinet	1	305 465		78 492	383 957
	Personnel Cabinet	2	951 910	120 000	265 665	1 337 575
	Titulaire	1	438 795	200 000	152 494	791 289
	Titulaire	1	375 115	180 000	135 781	690 896
Somme MDA		14	4 098 740	830 266	1 237 856	6 166 862
MTE	Titulaire	1		200 000		200 000
	Personnel Cabinet	2	599 045	100 000	179 487	878 532
	Titulaire	1	151 240	198 000	89 672	438 912
	Corps d'Etat attaché à la Polynésie Fran	1	619 110	218 574	201 883	1 039 567
	Personnel Cabinet	1	298 980	150 000	115 145	564 125
	Personnel Cabinet	1	684 000	116 000	170 773	970 773
	Titulaire	1	667 645	280 000	185 597	1 133 242
	Personnel Cabinet	2	577 440	174 000	192 869	944 309
Somme MTE		10	3 597 460	1 436 574	1 135 426	6 169 460
MJS	Personnel Cabinet	1	382 080	50 000	110 829	542 909
	Personnel Cabinet	5	2 024 510	470 000	615 621	3 110 131
	Titulaire	1	248 750		64 006	312 756
	Personnel Cabinet	1	291 000	56 500	89 227	436 727
	Personnel Cabinet	1	319 500	85 000	103 785	508 285
	Personnel Cabinet	1	561 750	180 000	164 484	906 234
	Personnel Cabinet	1	855 000	280 000	204 407	1 339 407
	Personnel Cabinet	2	917 710	110 000	258 868	1 286 578
Somme MJS		13	5 600 300	1 231 500	1 611 227	8 443 027
	Total pour l'ensemble des membres de cabinet des ministères	193	77 618 797	27 093 906	23 104 906	127 817 609

Source : Direction des finances et de la comptabilité.

ANNEXE V

Les marges de manœuvre sur les ressources humaines de la collectivité

SYNTHESE

La présente annexe porte sur les enjeux globaux et transversaux de gestion du personnel :

- ◆ les dispositions relatives aux emplois des ministres et aux institutions de la Polynésie française (Assemblée de Polynésie française, Conseil économique et social, Haut-Conseil de la Polynésie française) font l'objet d'une annexe spécifique.
- ◆ sont principalement traités ici les effectifs rémunérés au sein de la collectivité. Les diverses annexes sur les politiques publiques traitent la situation des effectifs présents dans les établissements concernés.

La fonction « ressources humaines » est gérée dans le programme budgétaire « Personnel » (chapitre 962). Avec un montant de dépenses directes exécuté de 32,7 Mds F CFP (32,3 Mds F CFP pour la masse salariale, 400 MF CFP pour les dépenses afférentes à la gestion des ressources humaines), soit 274 M€ en compte administratif, ce programme budgétaire représente 31 % de l'ensemble des dépenses de fonctionnement de 2009. Le poids de la masse salariale pèse également sur les finances des établissements publics. (cf. liasse des pièces jointes, Tableau 13 : Masse salariale et effectifs des établissements publics).

Dans les deux cas, les dépenses de personnel ont été en forte augmentation depuis dix ans.

L'essentiel de la hausse dans les services du Pays vient de l'augmentation de 25 % des effectifs entre 2000 et 2010 : de fait, les services administratifs identifieraient 1 104 postes pouvant être supprimés (19 % des postes budgétaires pourvus existants au 31 décembre 2009). Plus marginalement, le dynamisme de la politique indemnitaire (+33 % entre 2005 et 2009), peut également expliquer l'augmentation des dépenses.

En termes d'économie, la mission propose un scénario permettant d'économiser environ 6,7 Mds F CFP (56 M€) entre 2011 et 2014, dont 4,8 Mds F CFP (40 M€) pourraient l'être dès le budget 2011 : les principales marges d'économies portent :

- ◆ sur les départs en retraite (2 Mds F CFP, 16,8 M€) et la suppression de postes vacants budgétés (988 MF CFP – 8,3 M€) ;
- ◆ le gel des recrutements d'agents non titulaires (1,2 Mds F CFP, soit 10 M€) ;
- ◆ l'instauration d'un plafond de rémunération (858 MF CFP, soit 7,2 M€) ;
- ◆ diverses mesures portant sur le système général indemnitaire (refonte des indemnités de sujétions spéciales, des indemnités financières...) (679 MF CFP, soit 5,7 M€) ;
- ◆ diverses mesures de gestion (239 MF CFP, soit 2 M€).

Au-delà, la mission propose de centraliser la gestion (y compris les aspects rémunération, aujourd'hui gérés par la direction des finances et de la comptabilité) de l'ensemble des personnels, y compris ceux relevant du CHPF auprès du service du personnel et de la fonction publique, afin de doter celui-ci de réelles marges de manœuvres et d'une vision globale du poids financier des dépenses de personnel et de mettre un terme à des dysfonctionnements coûteux pour la collectivité.

Annexe V

Tableau 1 : Synthèse des économies budgétaires décrites par l'annexe (scénario 1)

	2011	2012	2013	2014
GVT négatif	-204 741 497	-44 368 375	-51 952 420	-98 757 845
Non remplacement des départs en retraite	-801 195 255	-258 572 279	-305 854 965	-311 081 187
Suppression de 260 postes vacants budgétés en 2010	-988 000 000			
Gel des ANT	-552 700 637	-424 165 605	-269 133 758	
Economie sur la rémunération et les primes				
Economies liées au plafond de rémunération (1)	-858 876 896			
Economie sur les indemnités de sujétion spéciale (2)	-236 000 000			
Economie sur les primes financières (3)	-107 500 000			
Division par 2 de l'enveloppe consacrée à l'indemnité représentative de frais particuliers (4)	-174 500 000			
Suppression des congés administratifs			-160 900 000	
Economie sur les statuts	-645 493 710			
Economies de gestion - délais formalisation actes	-39 000 000			
Economies de gestion - congés maladie	-200 000 000			
Total des économies de l'année en F CFP	-4 808 007 995	-727 106 259	-787 841 143	-409 839 032
Total des économies de l'année en €	-40 291 121	-6 093 153	-6 602 111	-3 434 452

Source : Mission.

Si des économies supplémentaires devaient être réalisées, un scénario prévoyant une renégociation des conventions collectives les plus coûteuses et/ou des licenciements pourrait également être envisageable, mais présente des difficultés politiques certaines. Sauf exceptions (cf. annexe aménagement), il n'a pas été chiffré à ce stade.

SOMMAIRE

1. AU TOTAL, 14 309 AGENTS TRAVAILLENT DANS LA SPHERE PUBLIQUE EN POLYNESIE.....	1
1.1. 5 850 agents ont été rémunérés par la collectivité au 31 décembre 2009, avec une dépense de personnel qui a fortement augmenté	1
1.1.1. <i>La collectivité distingue neuf statuts de droit public – avec ou sans garantie d’emploi - et quatre statuts privés sans garantie d’emploi.....</i>	<i>3</i>
1.1.2. <i>Les dépenses de personnel de la collectivité ont augmenté de 23,5 % depuis 2002, principalement en raison d’une hausse des effectifs</i>	<i>8</i>
1.2. Le Pays dispose de peu de visibilité sur les effectifs et la masse salariale des établissements publics.....	10
1.2.1. <i>Comme on peut s’y attendre, les agents de droit privé sont majoritaires dans les EPIC, les SEM et les GIE</i>	<i>10</i>
1.2.2. <i>Les établissements publics administratifs emploient des personnels relevant des mêmes statuts que ceux des services de la collectivité.....</i>	<i>11</i>
2. LA PRINCIPALE PISTE POUR REDUIRE LA DEPENSE DE PERSONNEL PORTE SUR LE NON REMPLACEMENT DES DEPARTS EN RETRAITE	12
2.1. Scénario 1 : diminuer les effectifs, limiter le niveau des rémunérations et des primes et renforcer le pilotage de la dépense de personnel	13
2.1.1. <i>La marge principale d’action porte sur la diminution des effectifs par le non remplacement des départs en retraite et sur la suppression des postes vacants.....</i>	<i>13</i>
2.1.2. <i>Le non remplacement des agents non titulaires constitue une autre marge de manœuvre pour diminuer les effectifs, qui pourrait dégager 1Md F CFP (8,4 M€) supplémentaires à horizon 2013</i>	<i>19</i>
2.1.3. <i>Contenir le dynamisme de la rémunération et revoir le système général des primes.....</i>	<i>20</i>
2.1.4. <i>La limitation des rémunérations et des statuts les plus coûteux peuvent permettre de générer des économies complémentaires.....</i>	<i>24</i>
2.1.5. <i>La centralisation de toute la gestion et la rémunération des personnels au service du personnel et de la fonction publique pourrait permettre de gagner en efficacité et de mettre fin à des dysfonctionnements coûteux.....</i>	<i>31</i>
2.2. Scénario 2 : si la mise en œuvre du scénario 1 n’est pas suffisante, envisager des licenciements si cela se révèle nécessaire	34

1. Au total, 14 309 agents travaillent dans la sphère publique en Polynésie

Au total, les effectifs de la sphère publique comptent 14 309 agents, soit 13,1 % de la population active polynésienne, estimée à 107 926 personnes¹ :

- ◆ 5 850 personnels rémunérés par les services de la collectivité au 31 décembre 2009 ;
- ◆ 3 915 agents rémunérés dans les établissements publics administratifs et les établissements publics industriels et commerciaux (hors SEM) au 31 décembre 2008 (cf. liasse des pièces jointes, Tableau 13 : Masse salariale et effectifs des établissements publics) ;
- ◆ 4 544 agents communaux (fonctionnaires et contractuels) au 1^{er} juin 2009.

1.1. 5 850 agents ont été rémunérés par la collectivité au 31 décembre 2009, avec une dépense de personnel qui a fortement augmenté

Si l'on se concentre sur les effectifs de la collectivité au sens strict, deux recensements existent : les effectifs occupant un poste budgétaire ou un emploi au sein des cabinets ministériels, recensés par le service du personnel et de la fonction publique et les effectifs rémunérés par la direction des finances et de la comptabilité au 31 décembre 2009.

Avec 5 850 agents, la direction des finances rémunère 54 agents de plus que les 5 796 agents comptabilisés par le service du personnel, en raison notamment d'une différence de méthode dans la comptabilisation et parfois, de problèmes de transmission de l'information :

- ◆ le service du personnel comptabilise les postes budgétaires pourvus ;
- ◆ la direction des finances et de la comptabilité compte les personnes à qui un salaire ou une somme d'argent ont été versés, notamment des agents ayant quitté le territoire, mais faisant l'objet d'une régularisation postérieure à leur départ. Le cas de figure peut aussi exister, notamment dans le domaine de la santé, où une personne a été embauchée à l'insu du service du personnel et doit être rémunérée compte tenu du service fait. Pour mesure de prudence sur l'évaluation des coûts, la mission a choisi de s'appuyer plus volontiers sur le chiffre le plus élevé des effectifs rémunérés.

Les 5 850 agents du territoire travaillant pour la collectivité sont répartis en 11 statuts différents – droit public et droit privé – contenant ou non une garantie d'emploi.

¹ IEOM, recensement de 2007.

Annexe V

Tableau 2 : Effectifs comptabilisés et rémunérés par les services de la collectivité au 31 décembre 2009 (emplois fonctionnels compris, répartis dans leur statut d'origine)

	Statut et garantie	Effectifs comptabilisés par le service du personnel	%	Effectifs rémunérés par le Pays	%
Fonctionnaires titulaires de la fonction publique polynésienne	Droit public-garantie d'emploi	3 086	53 %	3 123	53 %
Stagiaires de la fonction publique polynésienne	Droit public – garantie d'emploi si titularisés	232	4 %	232	4 %
Corps d'Etat attachés à la Polynésie française (CEAPF)	Droit public – garantie d'emploi	1	0 %	4	0 %
Fonctionnaires de l'Etat détachés	Droit public – garantie d'emploi	74	1 %	85	1 %
Agents non titulaires (ANT) (délibération 2004-15)	Droit public Pas de garantie d'emploi	627	11 %	629	11 %
Suppléants	Droit public Pas de garantie d'emploi	51	1 %	51	1 %
Corps volontaires développement	Droit public – stagiaire garantie d'emploi	20	0 %	20	0 %
Emplois cabinet	Droit public- pas de garantie d'emploi	172	3 %	157	3 %
Non titulaires FPT (principalement emplois fonctionnels non comptabilisés dans les statuts précédents)*	Droit public, pas de garantie d'emploi	8	0 %	8	0 %
Agents non fonctionnaires de l'administration (ANFA)	Droit privé - convention collective Pas de garantie d'emploi	1 256	22 %	1 270	22 %
Personnel maritime	Droit privé - convention collective Pas de garantie d'emploi	151	3 %	151	3 %
Dockers itinérants	Droit privé - convention collective Pas de garantie d'emploi	118	2 %	118	2 %
Forfaitaires (Inspecteurs du travail, ANFA Etat)	Droit privé – pas de garantie d'emploi			2	0 %
Total		5 796	100 %	5 850	100 %

Source : PEL.

1.1.1. La collectivité distingue neuf statuts de droit public – avec ou sans garantie d’emploi - et quatre statuts privés sans garantie d’emploi

Comme le montre le Tableau 2, les différents agents travaillant pour la collectivité de Polynésie française peuvent relever de neuf statuts publics et de quatre statuts privés.

1.1.1.1. Composant 53 % des effectifs, les fonctionnaires territoriaux sous droit public avec garantie d’emploi sont majoritaires

La Polynésie française a son propre droit de la fonction publique, qui fait partie des compétences transférées.

Depuis la création du statut de la fonction publique polynésienne en 1995, complétée en 2010 pour les textes relatifs à la filière santé et recherche, « sauf dérogations prévues à l’article 33 du présent statut, les emplois permanents de l’administration de la Polynésie française et des établissements publics administratifs sont occupés par des fonctionnaires. »

La fonction publique polynésienne (FPT) est divisée en cinq filières, subdivisées en 57 cadres d’emplois régis par des statuts particuliers figurant dans le statut de la fonction publique polynésienne :

- ◆ filière administrative et financière ;
- ◆ filière technique ;
- ◆ filière socio-éducative, culturelle et sportive ;
- ◆ filière de la santé et de la recherche ;
- ◆ filière éducative.

La fonction publique polynésienne compte quatre catégories (A, B, C et D).

⇒ Au 31 décembre 2009, 3 123 fonctionnaires titulaires et 232 fonctionnaires stagiaires étaient rémunérés dans les services de la collectivité (cf. Tableau 2).

1.1.1.2. Il existe cinq statuts ou régimes de droit public dérogatoires, sans garantie d’emploi

Cinq statuts de droit public sans garantie d’emploi concernent :

- ◆ les agents non titulaires (ANT) ;
- ◆ les suppléants ;
- ◆ le corps des volontaires au développement (CVD) ;
- ◆ les emplois cabinet (Cabinet) ;
- ◆ les emplois fonctionnels ;
- ◆ le régime de la délégation de Polynésie française.

1.1.1.2.1. Trois statuts permettent de pallier les besoins temporaires d'agents

- ◆ Les « **agents non titulaires (ANT)** des services et des établissements publics administratifs de la Polynésie française » sont des contractuels embauchés pour une durée déterminée et dont le statut est défini dans le code de la fonction publique polynésien. Leurs conditions d'emploi sont limitées : un ANT ne peut être recruté que s'il n'existe pas de cadre d'emplois de fonctionnaires correspondant à sa fonction, lorsqu'il s'agit de fonctions nouvellement assurées par l'administration ou qui nécessitent des connaissances techniques spécialisées, ou lorsqu'il s'agit de faire face au remplacement provisoire d'un titulaire indisponible ou de faire face à une vacance temporaire (jusqu'à deux ans). La durée maximale d'emploi d'un ANT ne peut excéder six ans après renouvellement. Leur traitement est fondé en principe sur la grille indiciaire de la fonction publique territoriale, mais peut aussi se référer à titre dérogatoire à celle des emplois fonctionnels ;

⇒ **629 agents non titulaires étaient rémunérés par les services de la collectivité au 31 décembre 2009 (cf. Tableau 2).**

- ◆ Les **instituteurs suppléants ou moniteurs d'enseignement**, dits suppléants, sont une catégorie d'agents non titulaires recrutés par le ministère de l'éducation pour faire face aux besoins de remplacement des enseignants.

⇒ **51 suppléants étaient rémunérés par les services de la collectivité au 31 décembre 2009 (cf. Tableau 2).**

- ◆ Enfin, par la délibération n° 2003-100 APF du 10 juillet 2003, le territoire a également mis en place un statut de **corps de volontaires au développement (CVD)** inclus dans le code de la fonction publique polynésienne permettant la réalisation de stage d'insertion et l'obtention d'une formation professionnelle par les jeunes. Ces stages, limités dans le temps, ouvrent droit au versement d'une indemnité mensuelle.

1.1.1.2.2. Le Pays distingue par ailleurs trois types d'emplois publics concernant des fonctions à responsabilités ou de représentation particulières pouvant être pourvus par des agents relevant déjà d'autres statuts

Les services de la collectivité distinguent enfin trois régimes d'emplois de droit public dérogatoires. Ces derniers, considérés comme impliquant des sujétions ou des responsabilités particulières ont en commun un traitement dérogatoire sur le plan salarial et une durée limitée dans le temps, qu'elle soit laissée à la discrétion du Gouvernement (cas des emplois fonctionnels ou des emplois cabinets) ou fixée *ex-ante* (cas des fonctionnaires de la délégation de Polynésie française). Ces régimes d'emploi ne sont pas considérés comme des statuts en tant que tels, mais plutôt comme des régimes d'emploi spécifiques s'ajoutant ou se substituant aux dispositions prévues dans les différents statuts des agents lorsque ces derniers exercent les fonctions concernées. Dans le Tableau 2, seuls les emplois cabinet, relevant d'une logique propre (postes non financés par des postes budgétaires mais sur une enveloppe) ont été isolés dans une ligne spécifique. En revanche, les agents occupant des emplois fonctionnels et les fonctionnaires de la délégation de Polynésie française ont été rattachés à leurs différents statuts d'origine, public ou privé, et ne sont donc pas isolés dans le Tableau 2 en tant que tels.

Annexe V

Les **emplois fonctionnels** concernent les postes de chefs de service territoriaux, de directeurs d'établissements publics administratifs territoriaux, les chefs de circonscriptions administratives territoriales, ou les emplois conduisant à une participation directe aux travaux du conseil des ministres se voient appliquer un régime spécifique de droit public d'emplois fonctionnels. La rémunération, définie par une grille indiciaire fondée sur la valeur d'indice de la FPT, est plus avantageuse que celle des statuts cités précédemment et permet de reconnaître l'exercice de responsabilités particulières.

Les emplois fonctionnels peuvent être occupés par des personnels déjà embauchés par le Pays sous d'autres statuts, soit en tant que fonctionnaires ou agents de droit public, soit en tant qu'agents de droit privé. Les dispositions liées à leurs statuts sont alors suspendues pour permettre l'application du régime des emplois fonctionnels, les fonctionnaires gardant leur droit à avancement dans leur corps d'origine.

⇒ **Au total, les emplois fonctionnels concernent 56 personnes au sein des services du Pays. Le Tableau 3 détaille la répartition des emplois fonctionnels en fonction de leur statut d'origine.**

Tableau 3 : Emplois fonctionnels des services du Pays répartis par statut en juillet 2010

Statut	Effectifs
Agents ANFA en suspension de contrat	5
Fonctionnaire titulaire détaché	34
Agent CEAPF	2
Fonctionnaires d'Etat en service détaché	4
Personnel de droit privé extérieur à l'administration de Polynésie française	11
Total Pays	56

Source : Service du personnel et de la fonction publique.

Les **emplois en cabinet** relèvent de la délibération n°2009-78 APF du 29 octobre 2009, qui crée un statut de droit public applicable aux membres de cabinet du Président de la Polynésie française, des ministres du gouvernement de Polynésie française et du président de l'Assemblée de la Polynésie française :

- ◆ ce statut de droit public prévoit la possibilité pour l'autorité politique de mettre fin au contrat du personnel de cabinet à tout moment, même en l'absence de faute professionnelle, avec versement d'une indemnité de fin de fonction équivalente à trois mois de rémunération brute ;
- ◆ la rémunération des membres de cabinet est définie par arrêté en conseil des ministres.

Enfin, le régime spécifique des **agents affectés à la délégation de la Polynésie française** est défini par la délibération n° 98-122 APF du 6 août 1998 relative au statut du personnel de la délégation de la Polynésie française à Paris : l'affectation, qui suspend les autres contrats de travail ou position statutaire antérieurs, ne peut excéder cinq ans. Le régime de la délégation de Polynésie française comprend quatre catégories, D1 à D4, disposant chacune de son propre échelonnement indiciaire.

1.1.1.3. Le territoire emploie également 27 % d'agents relevant de régimes de droit privé

Le plus important d'entre eux concerne les agents relevant de la convention des agents non fonctionnaires de l'administration (dits agents « ANFA »), qui concerne 22 % des agents du territoire. Il existe des agents « ANFA » du territoire et des agents « ANFA » de l'État, relevant chacun d'une convention collective différente :

- ◆ les relations entre la collectivité et les agents ANFA du territoire sont régies par la convention collective du 10 mai 1968, modifiée à dix reprises depuis, la dernière modification remontant à 2006 ;
- ◆ les agents ANFA État relèvent de la convention du 19 octobre 1999.

Comme tout agent relevant du secteur privé, ces agents se voient appliquer simultanément le code du travail polynésien, la convention collective qui leur est applicable² et le contrat de travail, le principe étant que la disposition la plus favorable s'applique automatiquement au salarié. Contrairement aux fonctionnaires territoriaux, les agents ANFA n'ont pas de garantie d'emploi statutaire : le contrat peut cesser à tout moment à l'initiative de l'agent ou du territoire, sous réserve du respect d'un préavis (cf. article 32 de la convention ANFA-territoire et article 36 de la convention ANFA-État), moyennant une indemnisation (cf. *infra*, 2.2.2). Si elle est juridiquement possible, la rupture de contrat reste toutefois rare.

Il existe cinq catégories d'emplois correspondant à des niveaux de diplômes différents (ex : diplômes d'ingénieurs pour la 1^{ère} catégorie, pas de diplôme pour la 5^{ème} catégorie). Chaque catégorie rassemble des emplois-types prédéfinis par secteur (santé, architecture, etc....).

La collectivité emploie également d'autres agents relevant de conventions collectives couvrant ainsi le personnel maritime :

- ◆ les officiers de marine, relevant de la convention collective du 14 mai 1959 ;
- ◆ les subalternes, relevant de la convention du 1^{er} octobre 1959.

Les marins sont payés soit au voyage, la solde mensuelle étant payée proportionnellement au nombre de jours d'embarquement, soit pour une période indéterminée.

S'y ajoutent également les dockers itinérants non maritimes, couverts par le protocole d'accord ENIM de 1992. Le personnel maritime et les dockers itinérants n'ont pas non plus de garantie d'emplois.

1.1.1.4. Le Pays rémunère 4 agents CEAPF et 85 fonctionnaires d'État détachés

Les agents de l'État travaillant pour le compte de la collectivité peuvent le faire selon trois modalités.

² Dans la mesure où ils ne dérogent pas aux dispositions d'ordre public, la convention et l'accord collectif de travail peuvent comporter des dispositions plus favorables aux salariés que celles des lois et règlements en vigueur (Code du travail polynésien, Livre I, Titre I, chapitre 4, article 5).

Historiquement, les premiers fonctionnaires polynésiens sont ceux des **corps d'État affectés à la Polynésie française (CEAPF)**, créés par la loi n° 66-496 du 11 juillet 1966 modifiée relative à la création de corps de fonctionnaires de l'État pour l'administration de la Polynésie française. Les CEAPF avaient initialement vocation à servir à la fois les services de l'État en Polynésie française et l'administration de Polynésie française. La création d'un corps de fonctionnaires propre au territoire a réduit de beaucoup leur poids au sein du territoire et aujourd'hui l'essentiel des CEAPF travaille pour les services de l'État. La carrière des agents CEAPF affectés dans les services de la collectivité est gérée par le Haut-commissariat.

⇒ **Aujourd'hui, les recrutements de CEAPF ont été quasiment mis en extinction en ce qui concerne les services du Pays. Le recrutement de ces personnels a cessé en ce qui concerne les personnels administratifs, intégrés progressivement dans les services du Haut-commissariat, mais se maintient pour les corps particuliers (agents techniques, techniciens, géomètres, correcteurs d'imprimerie, agents des impôts, infirmiers).**

La direction des finances rémunérait quatre agents CEAPF dans les services de la collectivité au 31 décembre 2009 (cf. Tableau 2). 160 agents CEAPF non mentionnés dans le tableau précédent travaillent dans les services du Pays : 54 agents CEAPF, sont rémunérés par l'État et mis à la disposition du territoire.

Le Pays rémunère également des fonctionnaires d'État détachés. Ces derniers relèvent de la loi n°50-772 du 30 juin 1950 fixant les conditions d'attribution des soldes et indemnités des fonctionnaires civils et militaires relevant du ministère de la France d'outre-mer, les conditions de recrutement, de mise en congé ou à la retraite de ces mêmes fonctionnaires. Son article 2 prévoit notamment que les fonctionnaires d'État bénéficient d'un complément spécial proportionnel à la solde (communément appelé indexation de 1,83) et fixé à un taux uniforme pour chaque territoire ou groupe de territoires et chaque catégorie de cadres. S'y ajoute également une indemnité destinée à couvrir les sujétions résultant de l'éloignement pendant le séjour et les charges afférentes au retour, fonction de la durée du séjour et de l'éloignement et versée pour chaque séjour administratif, moitié avant le départ et moitié à l'issue du séjour. La rémunération des fonctionnaires d'État détachés est fondée sur la valeur du point d'indice de la fonction publique en vigueur en métropole, soit au 1^{er} juillet 2010, 55,5635 € (6 630,5 F CFP) sur l'année (4,63 € par mois, soit 552,5 F CFP) ;

⇒ **85 fonctionnaires d'État détachés étaient rémunérés par les services de la collectivité au 31 décembre 2009 (cf. Tableau 2).**

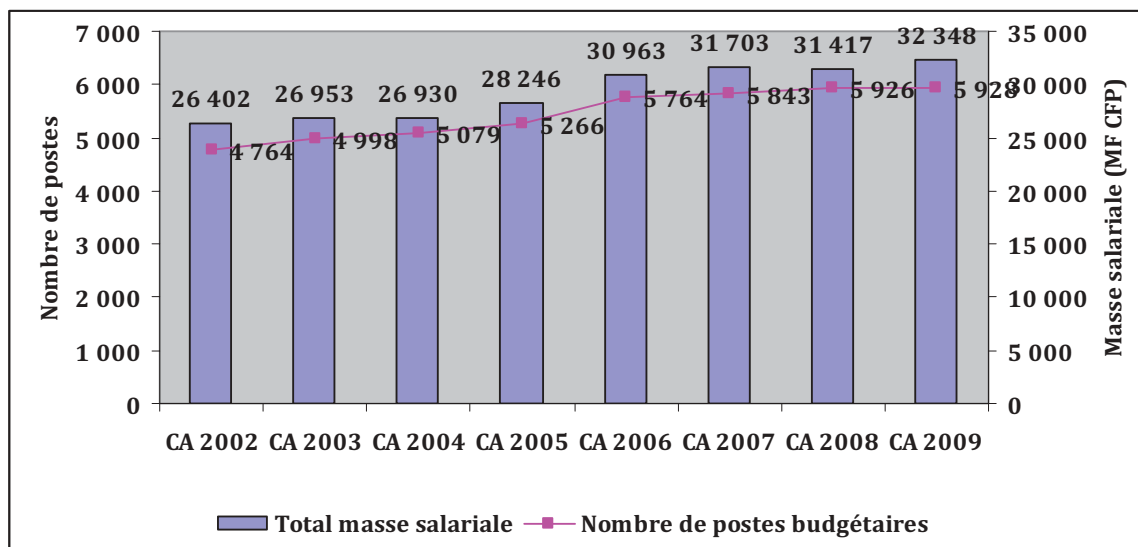
Enfin, un troisième statut est possible : celui des agents de l'État autres que CEAPF, rémunérés par l'État et affectés à la Polynésie, régis par la convention 85-007 du 16 décembre 1985. L'État rémunère ses personnels dans les mêmes conditions que les autres fonctionnaires de l'État travaillant dans les services de l'État sur le territoire. La Polynésie française doit prendre en charge les déplacements, les indemnités de logement, les indemnités d'éloignement, les congés administratifs, les frais de transport de bagage, les frais d'évacuation sanitaire, les indemnités de sujétion et primes de rendement et les heures supplémentaires. Les agents mis à disposition restent toutefois régis par leurs statuts d'origine, notamment en ce qui concerne la rémunération et ses accessoires, le régime indemnitaire, le logement, le régime des séjours, des déplacements et des congés. La convention a fait l'objet d'un avenant en 1995, qui a remplacé le terme de mis à disposition par « affectés » et qui a mis à la charge de l'État les indemnités d'éloignement des personnels. Seul un agent arrivé dans les services du Pays en 2010 relève de cette procédure.

1.1.2. Les dépenses de personnel de la collectivité ont augmenté de 23,5 % depuis 2002, principalement en raison d'une hausse des effectifs

Depuis 2002, les dépenses de personnel sont passées de 26,8 Mds F CFP (224,5 M€) à 32,3 Mds F CFP (270,7 M€) en 2009, soit une augmentation de 22,5 %. Les dépenses de personnel (masse salariale) comprennent non seulement les rémunérations brutes (traitement de base et indemnités), recensées dans les comptes du territoire dans le compte 641, mais aussi les charges sociales (comptes 645 et 647) et d'autres charges diverses de personnel (compte 648).

- ◆ les effectifs, qui ont progressé de 24 %, sont la cause principale de cette augmentation. Il est à noter que les effectifs ont augmenté de 10 % en l'espace d'une seule année, entre 2005 et 2006.

Graphique 1 : Évolution de la masse salariale et des effectifs 2002-2009



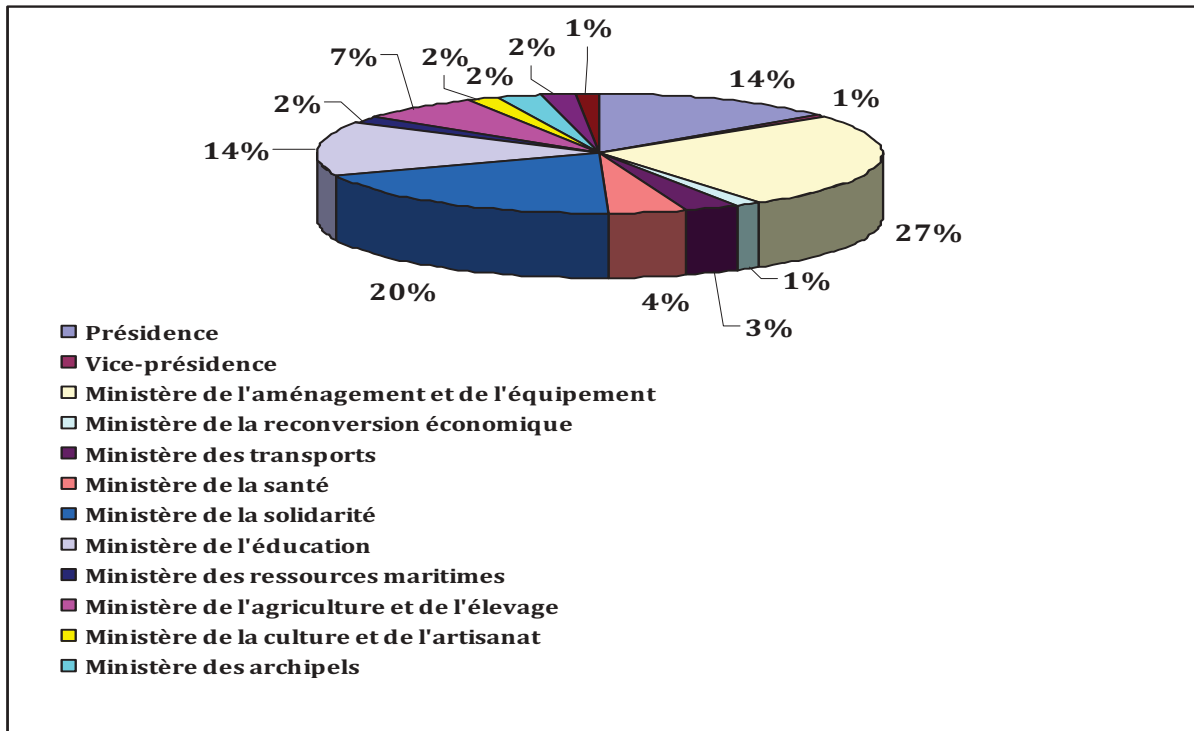
Source : Direction du budget, à partir des comptes de gestion 2002 à 2008, IGF sur compte administratif 2009 pour l'année 2009. La masse salariale inclut les charges de personnel du compte 64, les charges sur exercices antérieurs et les titres annulés rattachés au personnel (comptes 672 et 673).

Au 31 décembre 2009, le Pays comptait 5 624 postes occupés et 304 postes vacants, soit un total de 5 926 postes : le nombre de postes budgétaires n'inclut pas les cabinets (comptés dans le Tableau 2), non recrutés sur un poste budgétaire, mais dans les limites d'une dotation, qui elle est bien comprise dans la masse salariale globale. En août 2010, le Pays comptait 5 267 postes budgétaires payés sur un total de 5 657 postes budgétaires ouverts, soit 390 postes vacants non payés. Sur ces postes, 342 postes ont été budgétés, mais 48 postes ont été gelés et n'ont pas été budgétés. Les postes simplement vacants et non gelés peuvent être pourvus : c'est la raison pour laquelle, lors du budget primitif, des crédits leur sont alloués, qui ne sont pas dépensés s'ils ne sont pas pourvus. En revanche, les postes vacants et gelés ne font pas l'objet d'allocation de crédits en budget primitif.

Les personnels sont inégalement répartis selon les services : 27 % des personnels hors cabinet travaillent au ministère de l'aménagement et de l'équipement, 20 % au ministère de la solidarité. Les effectifs du Graphique 2 comptés au ministère de l'éducation ne comportent que ceux rémunérés par le Pays (avec une participation de l'État à leur financement de 574,7 MF CFP – 4,8 M€ en compte administratif 2009) : les effectifs rémunérés directement par l'État ne sont pas inclus ici (cf. annexe éducation).

Annexe V

Graphique 2 : Répartition des effectifs entre ministères au 31 décembre 2009 (%)



Source : Service du personnel.

- ◆ Diverses mesures catégorielles ont également contribué à augmenter le poids des dépenses salariales

Des mesures d'ordre général portant sur l'ensemble des agents ont eu un impact à la hausse sur la masse salariale :

- ◆ les revalorisations du SMIG peuvent provoquer un alignement des grilles indiciaires pour les emplois de catégorie D ;
- ◆ les augmentations du point d'indice FPT, du point d'indice de la fonction publique d'État, ou des grilles salariales ont de même un impact à la hausse ;
- ◆ enfin, une augmentation des taux de cotisation accroît aussi la dépense de personnel.

Les mesures catégorielles qui ne s'appliquent qu'à une certaine catégorie de personnels désignée par son statut (départ anticipé à la retraite, mesures indemnitaires, intégrations exceptionnelles) ont également participé à l'augmentation. Comme le montre le tableau suivant sur la période 2005-2009, les primes et indemnités diverses, souvent liées aux mesures catégorielles, ont été plus dynamiques que le traitement de base, qui a peu augmenté, notamment en raison du gel du point fonction publique depuis 2007.

Tableau 4 : Évolution du traitement de base et des primes 2005-2009 (en F CFP)

	2005	2006	2007	2008	2009	Évolution 2005/2009
Traitement de base	20 308 368 120	21 948 001 770	21 920 735 717	22 316 331 020	22 853 863 872	13 %
Indemnités diverses	1 872 804 493	2 032 944 925	2 334 561 890	2 180 953 806	2 481 918 616	33 %
Total	22 181 172 613	23 980 946 695	24 255 297 607	24 497 284 826	25 335 782 488	14 %

Source : Direction des finances et de la comptabilité.

- ◆ L'évolution du glissement-vieillesse-technicité positif (augmentations de la dépense liées à l'avancement des agents, à leur ancienneté...) ³ n'a été que de 1,5 à 2,3 % par an. Le chiffre de 2,3 % en 2009 s'explique par le rattrapage des avancements, gelés pendant plusieurs années auparavant) et n'explique donc pas l'essentiel de la hausse.

1.2. Le Pays dispose de peu de visibilité sur les effectifs et la masse salariale des établissements publics

Le Pays ne rémunère pas les agents travaillant dans les établissements publics et a peu de visibilité sur ces effectifs.

En effet, les créations, transformations ou suppressions d'emplois au sein des établissements publics industriels et commerciaux et les établissements publics administratifs relèvent de leur conseil d'administration. De même, chaque établissement supporte ses propres dépenses de personnel, payée par le comptable de l'établissement dans le cas d'un EPIC, ou par le payeur des établissements publics administratifs dans le cas des EPA.

Si les EPIC, les SEM ou les GIE ont leurs propres personnels, sous statut de droit privé, les personnels des EPA sont des fonctionnaires des territoires. Le service du personnel et de la fonction publique du Pays gère la carrière des fonctionnaires territoriaux affectés dans les EPA. C'est aussi le cas pour les fonctionnaires d'État détachés dans les EPA, hormis les congés. Mais il y a au-delà peu de visibilité sur les postes créés, transformés ou supprimés au sein des établissements publics, car il ne reçoit pas copie des décisions prises par les conseils d'administration des établissements.

De la même manière, le suivi direct de la masse salariale échappe au Pays car il est géré au sein même de l'établissement.

Dans la mesure où le niveau de masse salariale a un impact direct sur le niveau des subventions demandées par les établissements publics au Pays, le Pays a souhaité constituer un suivi de la masse salariale et des effectifs de tous les établissements publics – industriels et commerciaux et administratifs – par la cellule d'analyse des risques de la direction du budget. Celle-ci travaille à partir des documents – comptes financiers, rapports d'activité, envoyés par les établissements, qui restent envoyés avec retard. À titre d'illustration, les données les plus récentes produites en juillet 2010 portent sur la masse salariale et les effectifs 2008 (Cf. Tableau 13 : Masse salariale et effectifs des établissements publics).

1.2.1. Comme on peut s'y attendre, les agents de droit privé sont majoritaires dans les EPIC, les SEM et les GIE

Les établissements publics industriels et commerciaux, les sociétés d'économie mixte et les groupements d'intérêts économiques emploient majoritairement des agents de droit privé relevant du code du travail polynésien, de la convention collective de la profession et/ ou de celle adoptée au niveau de l'établissement (cf. annexes sur les politiques publiques).

Les établissements publics et commerciaux comptaient 1 705 personnes (Cf. Tableau 13 : Masse salariale et effectifs des établissements publics). Parmi ces effectifs, figurent 24 agents détachés par le Pays dans les EPIC, les SEM et les GIE, rémunérés par leurs structures d'accueil.

³ On distingue également un glissement vieillesse technicité dit négatif, pour parler des économies liées au remplacement d'agents partant en retraite ayant une ancienneté importante, par de jeunes agents sans ancienneté qui seront de ce fait moins rémunérés.

Annexe V

Tableau 5 : Détachements de fonctionnaires territoriaux dans les établissements publics industriels et commerciaux, les sociétés d'économie mixte et les groupements d'intérêt économique - 2010

	Effectifs
EPIC Vanille de Tahiti	1
Fonds de développement des archipels	6
Institut Louis Malardé	4
Etablissements pour l'aménagement et le développement	3
Office Polynésien de l'habitat	1
Port autonome	1
Heiva Nui	2
Etablissement public des grands travaux	1
EPIC	19
Air Tahiti Nui	1
SETIL	1
SEM	2
GIE Poe Rava Nui	2
GIE Tahiti Marava	1
GIE	3
Total	24

Source : Service du personnel et de la fonction publique.

1.2.2. Les établissements publics administratifs emploient des personnels relevant des mêmes statuts que ceux des services de la collectivité

Les établissements publics administratifs compteraient au 31 décembre 2009 2 236 personnes (cf. Tableau 6 *infra*) et 2 210 au 31 décembre 2008 (cf. Tableau 13 : Masse salariale et effectifs des établissements publics). 77 % sont des fonctionnaires polynésiens, 20,5 % des agents ANFA.

Tableau 6 : Effectifs par statut des établissements publics administratifs au 31 décembre 2009

	Fonction publique Polynésie	Agents ANFA	Corps d'Etat attachés à la Polynésie française (CEAPF)	Fonctionnaires d'Etat détachés	TOTAL
Conservatoire artistique de Polynésie française	27	29		1	57
Chambre d'agriculture et de la pêche lagonaire	18	8			26
Centre de formation professionnelle pour adultes	76	4			80
Centre hospitalier de Polynésie française	1 243	312	24		1579
Centre des métiers d'arts	14	1			15
Centre de recherche et de documentation pédagogique	12		17	4	33
Caisse de soutien au prix du coprah	1	1			2
Ecole normale mixte de Polynésie française	2				2
Etablissement public pour la prévention	10				10
Fare Tama Hau	44				44
Institut de la consommation	11	1			12

Annexe V

	Fonction publique Polynésie	Agents ANFA	Corps d'Etat attachés à la Polynésie française (CEAPF)	Fonctionnaires d'Etat détachés	TOTAL
Institut de formation maritime-pêche et commerce	10	5			15
Institut d'insertion médico-éducatif	84	35	4		123
Institut de la jeunesse et des sports de Polynésie française	90	18			108
Institut de la statistique de Polynésie française	24	25			49
Musée de Tahiti et des îles	21	6			27
Maison de la culture "Te Fare Tahiti Nui"	40	14			54
Total	1727	459	45	5	2 236

Source : Service du personnel et de la fonction publique, à partir des documents d'orientation et de gestion 2009 et 2010 pour les établissements n'ayant pas renseigné leur DUOG en 2009.

Tout comme les services de la collectivité, les établissements publics administratifs comportent également 12 emplois fonctionnels, principalement pourvus par des agents déjà embauchés par le territoire sous un statut de droit public ou de droit privé.

Tableau 7 : Emplois fonctionnels des EPA répartis par statut en juillet 2010

Statut	Effectifs
ANFA en suspension de contrat	1
Fonctionnaire titulaire détaché	4
Agent CEAPF	
Fonctionnaires d'Etat en service détaché	2
Personnel de droit privé extérieur à l'administration de Polynésie française	5
Total Etablissements publics	12

Source : Service du personnel et de la fonction publique.

Le service du personnel et de la fonction publique ne gère directement que les fonctionnaires de la fonction publique polynésienne et n'a pas pu recouper les chiffres inscrits dans les DUOG sur les agents relevant d'autres statuts. Les agents des autres statuts sont gérés directement par les établissements publics concernés.

2. La principale piste pour réduire la dépense de personnel porte sur le non remplacement des départs en retraite

Dans la mesure où l'essentiel de la hausse de la dépense de personnel vient de l'augmentation des effectifs, la mission propose, dans un scénario 1, d'agir d'abord sur le nombre de personnes travaillant pour le Pays, et de compléter cette approche par la composition de la rémunération, les primes et le pilotage des ressources humaines (1). Dès lors que ce scénario ne suffit pas en termes d'économie, des marges d'économies supplémentaires peuvent être trouvées en renégociant les conventions de droit privé les plus coûteuses, voire en envisageant des licenciements pour les agents de droit privé surnuméraires (2).

2.1. Scénario 1 : diminuer les effectifs, limiter le niveau des rémunérations et des primes et renforcer le pilotage de la dépense de personnel

Face à l'augmentation des effectifs de la Polynésie française, la première interrogation porte sur leur nécessité. Actuellement, il n'existe aucun recensement fiable et exhaustif des postes pouvant être supprimés à qualité de service public constante. Il s'agira d'un des points majeurs à examiner durant le chantier de réforme du service public, visant à réduire et à rationaliser le nombre de services administratifs, conduit par le comité d'appui technique piloté par l'Inspection Générale de l'administration, composé du secrétariat général du gouvernement, de la direction du budget, de la direction des finances et de la comptabilité, et du service du personnel et de la fonction publique.

La réflexion sur la définition de l'organisation et de la taille de l'administration la plus à même d'assurer un service public de qualité devra accompagner la démarche de réduction des effectifs, portant principalement sur les départs en retraite.

Le Pays s'est fixé en 2010 un objectif de baisse des postes de 5 % sur 5 ans. Celui-ci pourrait être atteint via des départs en retraite et la suppression de postes vacants (2.1.1), le non-remplacement des agents non titulaires arrivant en fin de contrat (2.1.2), des mesures portant sur la rémunération et les primes (2.1.3), la limitation des statuts les plus coûteux (2.1.4) et diverses mesures de gestion (2.1.5).

2.1.1. La marge principale d'action porte sur la diminution des effectifs par le non remplacement des départs en retraite et sur la suppression des postes vacants

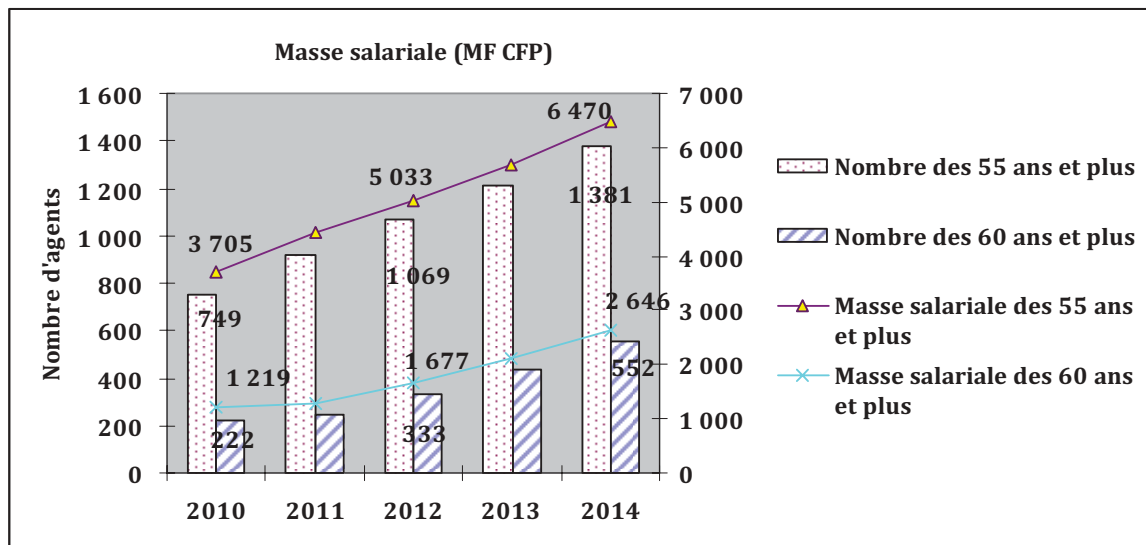
Le départ en retraite des agents de 60 ans et plus permettrait d'économiser 204 MF CFP (1,7 M€) de glissement vieillesse technicité par remplacement d'agents ayant moins d'ancienneté et 800 F CFP (6,7 M€) si on ne remplace que les catégories A, soit un total d'environ 1,04 Mds F CFP (8,4 M€) et si l'on considère que 20 % des postes libérables ne pourront pas l'être pour des raisons juridiques.

Il est possible de mettre en retraite d'office les agents dépassant 60 ans, sachant qu'à l'heure actuelle, l'âge moyen de départ en retraite se situe autour de 55 ans :

- ♦ l'âge de départ à la retraite de la fonction publique polynésienne est fixé à 60 ans (article 87 du statut). Les fonctionnaires peuvent toutefois repousser de plein droit leur départ pour obtenir une retraite à taux plein de la tranche dite « A » ou demander une prolongation d'un an par enfant à charge. Dans les deux cas, la prolongation d'activité est limitée à cinq ans ;
- ♦ la même limite prévaut pour les agents ANFA, dont le contrat de travail cesse de plein droit à 60 ans.

Toutefois, la masse salariale correspondant à l'ensemble des agents de 55 ans ou plus représente aujourd'hui 12 % de la masse salariale payée en 2010, en incluant la masse salariale des agents de 60 ans et plus représente, qui constitue aujourd'hui 3 % de la masse salariale.

Graphique 3 : Effectifs et masse salariale des plus de 55 et 60 ans cumulés d'ici à 2014 (hors agents non titulaires)



Source : Direction des finances et de la comptabilité. Les agents de 60 ans et plus sont inclus dans les agents de plus de 55 ans.

Proposition n° 1 : Ne pas remplacer tout ou partie des effectifs

La mise à la retraite automatique des agents dans l'année de leurs 60 ans et le non remplacement des fonctionnaires d'État détachés arrivant en fin de détachement) permettrait de libérer 552 postes d'ici à 2014. Cette évaluation représente une cible d'économie maximale :

- ◆ le maintien de certains postes sera nécessaire pour que l'administration puisse exercer correctement sa mission, et il ne sera pas forcément possible d'affecter à ce poste devant être maintenu un agent qui aurait précédemment libéré un poste moins prioritaire : les annexes thématiques par politique publique pourront identifier les services où les redéploiements sont possibles ou souhaitables ;
- ◆ la mission n'a pas eu connaissance de l'ancienneté des agents de 60 ans et plus considérés : les présentes évaluations comprennent donc des agents qui, n'ayant pas un nombre d'années suffisants pour partir en retraite, pourraient demander un maintien dans leur poste.

Compte tenu de ces incertitudes, la mission a considéré que 20 % des postes ne pourraient être libérés. Elle a donc retenu comme montants cibles d'économie une économie totale de 399 MF CFP (3,35 M€) entre 2011 et 2014 au titre du GVT et une économie de 4 Mds de F CFP (33,63 M€) au titre du non remplacement des postes (hors catégorie A).

Qu'ils soient remplacés ou non, le départ des agents se traduit par une économie par le Pays, car les remplaçants éventuels n'auraient pas la même ancienneté que les agents sortants et seraient donc moins payés. Cette économie, appelée glissement vieillesse technicité (GVT) négatif, s'élèverait à près **204 MF CFP (1,7 M€) la première année en 2011**, mais diminuerait ensuite les années suivantes, entre 44 et 98 M F CFP (371 807 et 827 591 €) supplémentaires par an entre 2012 et 2014. L'économie cumulée par an s'élèverait en 2014 à 399,8 MF CFP (3,4 M€), si l'on considère que 20 % des postes ne pourront être libérés. Elle atteindrait 500 MF CFP (4,2 M€) si tous les postes occupés par des plus de 60 ans sont vacants.

Annexe V

Tableau 8 : GVT négatif 2011-2014 en F CFP et en €

	2 0 1 1	2 0 1 2	2 0 1 3	2 0 1 4	Total de l'économie liée au GVT 2011/214
Coût actuel annuel des agents de 60 ans et plus + FE détachés arrivant en fin de contrat	1 291 024 596	385 980 960	452 616 336	516 681 876	
Nouveau coût si remplacés	1 035 097 725	330 520 491	387 675 811	393 234 570	
GVT négatif en FCFP	255 926 871	55 460 469	64 940 525	123 447 306	499 775 172
GVT négatif en €	2 144 668	464 759	544 202	1 034 489	4 188 117
GVT négatif si 20 % des postes ne peuvent se libérer en F CFP	204 741 497	44 368 375	51 952 420	98 757 845	399 820 137
GVT négatif si 20 % des postes ne peuvent se libérer en €	1 715 734	371 807	435 361	827 591	3 350 494

Source : Mission, d'après données SEDIT-BO de la DFC. Le calcul inclut aussi des fonctionnaires d'Etat détachés de 55 ans et plus arrivant en fin de contrat avant leurs 60 ans.

En plus du GVT négatif, le non remplacement de ces postes (hors catégories A) permettrait de diminuer la masse salariale d'environ 5,2 % d'ici à 2014, pour un montant total de 1,7 Mds F CFP (14 M€) en base annuelle cumulée et de diminuer les effectifs de 7,4 % entre 2009 et 2014. L'économie serait de 800 MF CFP (6,7 M€) en 2011, mais autour de 200 à 300 MF CFP (1,7 à 2,5 M€) par an jusqu'en 2014 (cf. Tableau 10). Les effectifs et la masse salariale reviendraient peu ou prou à leur niveau de 2005.

Le prolongement de cette politique jusqu'en 2019 permettrait d'obtenir un total d'économies de 4 Mds F CFP (33 M€) d'économies entre le budget primitif 2010 et 2019, en supprimant 616 postes supplémentaires. Il permettrait de revenir au niveau de masse salariale de 2005 (cf. Graphique 1).

Face à des départs en retraite, qui sauf en 2011, se révéleront somme toute d'ampleur limitée, le lancement de plans de départ volontaires à la retraite, parfois évoqué, est autant que possible à éviter de l'avis de la mission à écarter compte tenu de leur coût.

Tableau 9 : Économies en année pleine cumulées liées au non-remplacement des personnes atteignant 60 ans et plus dans l'année considérée
(en millions de F CFP, cabinets compris, hors agents non titulaires)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Non remplacement de tous les postes	292	98	117	120	136	188	168	153	180
Remplacements des seules catégories A	223	83	106	111	124	172	153	129	158
Non remplacement de 20 % des postes sur hypothèse prévoyant le remplacement des catégories A	178	66	85	89	99	138	122	103	126
Non remplacement de tous les postes (hypothèse 1) économie constatée par an	1 035	331	388	393	425	641	677	530	691
Remplacement des seules catégories A (hypothèse 2) - économie constatée par an	1 001	323	382	389	419	633	670	519	681
Remplacement des seules catégories A + décote de 20 %, économie constatée par an	801	259	306	311	335	507	536	415	545
Non remplacement de tous les postes (hypothèse 1) - économies cumulées, année après année, entre 2011 et 2017	1 035	1 366	1 753	2 147	2 571	3 213	3 890	4 421	5 112

Annexe V

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Remplacement des seules catégories A (hypothèse 2) - économies cumulées, année après année, entre 2011 et 2017	1 001	1 325	1 707	2 096	2 515	3 148	3 819	4 337	5 018
Remplacement des seules catégories A + décote de 20 %, économies cumulées	801	1 060	1 366	1 677	2 012	2 519	3 055	3 470	4 014

Tableau 10 : Effets sur la dépense de personnel du non remplacement de l'ensemble des agents de 60 ans et plus partant hors catégorie A (hypothèse 2), en millions de F CFP

Evolution N+1/N en %	Masse salariale en 2010	Masse salariale totale effective en 2011	Masse salariale totale effective en 2012	Masse salariale totale effective en 2013	Masse salariale totale effective en 2014	Masse salariale totale effective en 2015	Masse salariale totale effective en 2016	Masse salariale totale effective en 2017	Masse salariale totale effective en 2018	Masse salariale totale effective en 2019	Total des économies 2010/2019
Masse salariale en F CFP - Economie maximale	32 499	31 508	31 336	30 983	30 598	30 194	29 667	29 015	28 421	27 821	4 678
Evolution N+1/N en %		-3 %	-1 %	-1 %	-1 %	-1 %	-2 %	-2 %	-2 %	-2 %	-14 %
Economie décotée de 20 %	32 499	31 569	31 569	31 286	30 978	30 655	30 234	29 712	29 237	28 757	3 742
% d'évolution N/N+1		-3 %	0 %	-1 %	-1 %	-1 %	-1 %	-2 %	-2 %	-2 %	-12 %

Source des deux tableaux : Mission, sur la base de données SEDIT -BO communiquées par la direction des finances et de la comptabilité. Economie liée au non-remplacement calculée sur la base du coût d'un entrant en coût brut chargé (y compris retraites) dans chaque catégorie A, B, C et D de la fonction publique territoriale : 487 010 F CFP/mois pour un agent A, 367 995 F CFP/mois pour un agent B, 269 159 F CFP/mois pour un agent C et 183 500 F CFP/mois pour un agent D. Pour le Tableau 10, l'économie a été comptée en additionnant l'économie cumulée en année pleine de l'année N-1(ligne 6 du tableau précédent), ainsi que la moitié de l'économie en année pleine de l'année N liée aux agents atteignant 60 ans dans l'année considérée (ligne 4 du tableau précédent) : en effet, tous les agents atteignant 60 ans l'année N ne les atteignent pas au 1^{er} janvier et le Pays devra donc les payer jusqu'à leur anniversaire. Il a été considéré qu'en moyenne, le Pays verserait six mois de salaires à ces agents atteignant 60 ans : cela signifie donc que l'économie en année pleine constatée par exemple en 2019 n'atteindra son plein effet qu'en 2020 : ainsi s'explique l'écart entre le total constaté en 2019 (dernière ligne et dernière colonne du Tableau 9) et le Total du tableau 10.

Annexe V

Chaque plan de départ volontaire définit ses propres règles et conditions d'indemnisation de départ. Si un tel dispositif était envisagé, la délibération n° 2003-21 APF du 6 février 2003 organisant le départ et la mise à la retraite du travailleur salarié, applicable au secteur privé, constitue un minimum légal pour les agents relevant du droit privé travaillant pour le Pays et une source d'inspiration pour les fonctionnaires du territoire, à qui ces dispositions ne sont pas applicables de droit. Selon ce texte, tout salarié partant volontairement à la retraite a droit à l'indemnité de départ volontaire à la retraite suivante :

- ◆ un demi-mois de salaire après dix ans d'ancienneté ;
- ◆ un mois de salaire après quinze ans d'ancienneté ;
- ◆ un mois et demi de salaire après vingt ans d'ancienneté ;
- ◆ deux mois de salaire après trente ans d'ancienneté.

Il est toutefois à noter que le dernier plan de départ volontaire à la retraite consenti par le Pays aux agents non fonctionnaires de l'administration ANFA (relevant donc du droit privé) était beaucoup plus favorable que le minimum prévu par la délibération n°2003-21 APF, puisqu'il prévoyait :

- ◆ huit mois de salaire brut pour les agents justifiant d'au moins quinze années d'ancienneté ;
- ◆ dix mois de salaire brut pour les agents justifiant d'au moins vingt années d'ancienneté ;
- ◆ douze mois de salaire brut pour les agents justifiant d'au moins vingt-cinq années d'ancienneté dans l'administration de la Polynésie française.

Ce plan était adressé aux agents âgés d'au moins cinquante ans reconnus inaptes au travail, d'au moins cinquante-deux ans et de moins de soixante ans, ainsi que les agents âgés de plus de soixante ans qui ne réunissent pas la durée de cotisation nécessaire pour bénéficier d'une retraite à taux plein.

Si l'on s'inspire de ces deux exemples, un plan de départ à la retraite lancé en 2011 à destination des agents âgés d'au moins 55 ans et de moins de 60 ans aurait un coût maximal de :

- ◆ 525 MF CFP – 4,4 M€ (hypothèse où tous les agents potentiellement concernés par ce plan auraient vingt cinq ans d'ancienneté) dans les conditions de droit commun (deux mois de salaires maximum) ;
- ◆ 1 Md de F CFP - 8,4 M€, avec une indemnité de quatre mois de salaire ;
- ◆ 3 Mds F CFP – 25,1 M€ avec une indemnité allant jusqu'à douze mois de salaire.

Ce coût maximal doit être pris avec prudence :

- ◆ seules des recherches complémentaires sur l'ancienneté réelle des agents, que la mission n'a pu réaliser dans le temps imparti, permettraient d'estimer son coût exact ;
- ◆ les estimations sont fondées sur l'hypothèse que l'ensemble des agents éligibles voudront en profiter, ce qui ne se vérifiera probablement pas en réalité.

La possibilité d'une modification de la délibération n°2003-21 APF du 6 février 2003 visant à limiter le coût des plans de départ volontaires pourrait également être envisagée, mais ne concernerait que les agents relevant du droit privé. En tout état de cause, la mission recommande d'écarter cette solution si son coût se révèle supérieur à ce que coûterait un an de salaire des personnels concernés. Le texte ouvrant droit à ce plan de départ devrait également prévoir l'exclusion des agents atteignant ou ayant dépassé 60 ans l'année considérée, ainsi que ceux disposant du nombre d'annuité suffisant pour partir en retraite.

Parallèlement au départ des agents en retraite, il convient pour sécuriser les économies de prendre deux mesures complémentaires.

Proposition n° 2 : Suspendre les concours administratifs et supprimer les 260 postes vacants budgétés en début d'année 2010 non inclus dans les départs en retraite, pour une économie évaluée à 988 MF CFP (8,3 M€).

- ♦ le Pays prévoit ainsi dans le budget 2011 de ne pas organiser de concours administratifs pendant l'année 2011. Autant que possible, et sauf raisons impérieuses, il est proposé de poursuivre le gel au-delà de 2011 ;
- ♦ en août 2010, 342 postes étaient vacants, mais avaient été budgétés en début d'année 2010 par le Pays⁴ : leur suppression entraînerait des économies pour la préparation du budget 2011. Parmi ces postes vacants en août 2010, se trouvent probablement des postes libérés par des départs en retraite (donc comptés dans la proposition 1). Si l'on intègre ces postes⁵, 260 postes se trouveraient donc vacants en 2010, tout en ayant été budgétés au 1^{er} janvier : les supprimer permettrait donc une économie de 988 MF CFP (8,3 M€) en budget primitif 2011⁶.
- ♦ il est proposé d'adopter la même politique dans les établissements publics administratifs qui comportent 149 postes vacants, dont 34 postes gelés⁷. Les 115 postes vacants sont en effet susceptibles d'être pourvus en 2011 et donc pourraient générer indirectement des demandes de subvention accrues des établissements envers le Pays.

2.1.2. Le non remplacement des agents non titulaires constitue une autre marge de manœuvre pour diminuer les effectifs, qui pourrait dégager 1Md F CFP (8,4 M€) supplémentaires à horizon 2013

Le deuxième grand levier d'économie est la décision prise dans le cadre de la préparation du budget 2011 de ne pas renouveler les contrats des agents non titulaires arrivant en fin de contrat en 2010 et en 2011.

Proposition n° 3 : Ne pas renouveler les contrats des 314 agents non titulaires recrutés sur postes budgétaires et les 79 agents non titulaires recrutés hors postes budgétaires arrivant en fin de contrat en 2010, 2011 et 2012. L'économie est évaluée par la direction du budget à environ 1 Md de F CFP (8,4 M€) en économie cumulée entre 2011 et 2013.

Tableau 11 : Économies liées à la suppression de postes occupés par des agents non titulaires arrivant en fin de contrat (en MF CFP)

	2010 (économie constatée en BP 2011)	2011 (économie constatée en BP 2012)	2012 (économie constatée en BP 2013)	Total
Nombre postes budgétaires occupés par des CDD devant être libérés au 31 décembre	172	132	10	314

⁴ Source : Direction du budget.

⁵ 82 postes occupés par des personnes atteignant 60 ans au cours de l'année 2010 ont été retranchés (source : DFC).

⁶ Le coût moyen du poste budgétaire brut chargé à l'année est de 3,8 MF CFP selon la direction du budget.

⁷ Chiffre communiqué par le service du personnel et de la fonction publique sur la base des documents uniques d'orientation et de gestion des établissements. Dans la mesure où le service du personnel n'a pas les moyens de recouper l'information fournie par les établissements, la réalité du chiffre devrait être vérifiée.

Annexe V

	2010 (économie constatée en BP 2011)	2011 (économie constatée en BP 2012)	2012 (économie constatée en BP 2013)	Total
Masse salariale correspondante en F CFP	553	424	32	1 009
Nombre d'agents CDD payés hors postes budgétaires			79	
Masse salariale correspondante en F CFP			237	237

Source : Calcul mission, sur la base de données transmises par la direction du budget.

2.1.3. Contenir le dynamisme de la rémunération et revoir le système général des primes

2.1.3.1. Maintenir le gel du point fonction publique

Le dynamisme du glissement vieillesse technicité positif invite à maintenir le gel du point fonction publique mis en œuvre depuis 2008, d'autant que le climat actuel de déflation en limite l'impact sur le pouvoir d'achat des personnels.

Proposition n° 4 : Poursuivre le gel du point fonction publique entrepris depuis fin 2007.

2.1.3.2. Limiter les primes et instaurer un plafond de rémunération

Avec un coût de 2,48 Mds F CFP par an et une augmentation de 33 % entre 2005 et 2009, les primes sont l'élément le plus dynamique de la rémunération des agents publics, mais ne représentent encore que 10 % de la rémunération totale des agents (traitement de base plus primes) en 2009 (cf. Tableau 16 : Récapitulatif des primes et accessoires de rémunération en liasse des pièces jointes)

Les primes, jointes à des grilles indiciaires parfois très avantageuses (ex : emplois fonctionnels ou emplois cabinet), peuvent se traduire pour les fonctionnaires qui en bénéficient par des rémunérations parfois nettement supérieures à celles des représentants à l'Assemblée de Polynésie française et des membres du Gouvernement. À titre d'exemple, 38 agents, soit 53 % des emplois fonctionnels gagnaient plus de 1 MF CFP (8 380 €)⁸.

Proposition n° 5 : Instaurer un plafond de la rémunération dans les services du territoire et ses établissements publics (traitement de base + primes pour l'ensemble des emplois, y compris les emplois fonctionnels (notamment dans les établissements publics), les fonctionnaires d'État détachés ou les fonctionnaires de l'Assemblée de Polynésie française. Celui-ci pourrait à titre de suggestion être fixé à une fois et demie l'indice des représentants à l'assemblée de Polynésie française, après la diminution proposée dans l'annexe portant sur les élus, soit l'indice 746. La rémunération des personnels ne pourrait dans cette hypothèse plus dépasser 1 113 405 F CFP (9 330 €), y compris en cas de cumul de primes.

⁸ Direction des finances et de la comptabilité.

Une première simulation demandée par la mission sur la base de la paie de juin 2010 versée par les services de la collectivité au sens strict montre que cette mesure toucherait 113 personnes, médecins compris mais hors fonctionnaires d'État détachés (les économies sur ces personnel sont comptées dans la proposition 11) pourrait conduire à une économie en année pleine d'environ 859 MF CFP (7,2 M€)⁹. Cette estimation serait à affiner, notamment en chiffrant l'effet de cette mesure sur les différents établissements du territoire.

Le système de primes polynésien compte 208 types de primes spécifiques qui peuvent être divisées en plusieurs catégories :

- ◆ les primes attachées à des fonctions (ex : indemnité de sujétion de chef de service, indemnité de commissaire du Gouvernement, prime opérateur radio). les primes attachées à des dépassements horaires, qu'il s'agisse d'heures supplémentaires ou d'un montant forfaitaire censé compenser une charge de travail ou un type de fonction particulière (indemnité de sujétion spéciale) ;
- ◆ les primes attachées à des conditions de travail ;
- ◆ les primes liées à une situation géographique ou à un lieu d'affectation (ex : indemnité d'éloignement, indemnité d'isolement)

Liées aux différents statuts, le champ d'application de ces primes est variable, comme le montre le nombre de bénéficiaires : si 808 agents bénéficient d'heures supplémentaires en 2009, l'indemnité de plongée ne concerne que deux personnes.

Les primes les plus coûteuses pour le territoire portent sur :

- ◆ les heures supplémentaires et les diverses indemnités (majorations pour travaux supplémentaires, indemnités de sujétions spéciales) censées rémunérer un travail supplémentaire : elles représentaient en 2009 un montant total de 473 M F CFP (4 M€). Si les heures supplémentaires et les majorations pour travail de nuit et le dimanche peuvent se justifier, les indemnités de sujétions spéciales sont critiquables. Ces dernières ont en effet été attribuées par délibérations ou par arrêtés successifs à un nombre limité d'agents et de services (service de la perliculture, services des moyens généraux...), sans que la justification soit clairement avancée, ni au regard d'une contrainte horaire objectivée pour tous, ni au regard du niveau de responsabilité effectif des agents concernés ;
- ◆ l'indemnité représentative pour frais particuliers attribuées aux cabinets (300 MF CFP-2,5 M€) en 2009, cf. proposition n°10) ;
- ◆ les services médicaux (243 MF CFP – 2 M€ en 2009) : les médecins, chirurgiens et dentistes employés dans les hôpitaux gérés par la direction de la santé perçoivent un complément annuel de 1 MF CFP (8 380 €), les infirmières et sages-femmes une prime de 284 000 F CFP (2 380 €) par an, ainsi qu'une indemnité d'astreinte d'1,3 MF CFP (10 894 €) par an en moyenne par individu. Le poids déséquilibré des astreintes dans la rémunération des personnels hospitaliers a été souligné dans l'annexe « offre de soins » et soulève un réel enjeu de maîtrise de la dépense et de suivi des astreintes réellement effectuées. Il existe cependant un réel enjeu de cohérence entre les mesures qui seront adoptées pour le CHPF et les hôpitaux suivis par la direction de la santé ;
- ◆ les agents des services financiers, pour un montant global de 215 M F CFP (1,8 M€) en 2009.

⁹ Calcul : 124 x 1 098 480, soit 1 634 538 240,00 F CFP, qui ont été déduits du coût actuel de 2 522 288 112 F CFP. Les astreintes des médecins ont été incluses.

- les agents maniant des fonds en dépenses (direction des finances et de la comptabilité, direction des affaires foncières...) bénéficient d'une indemnité de sujétion financière : le montant global de la prime à partager entre les agents est égal à 0,5 pour mille du montant des ordonnancements admis au profit des créanciers¹⁰. De la même manière, le service des contributions perçoit également une prime d'assiette, fondée sur un pourcentage des recettes encaissées. Le mode de calcul de ces deux primes, qui rappelle le système des fermiers généraux, n'est pas justifié. La direction du budget et de la réglementation fiscale bénéficie également d'une indemnité de sujétion financière dont le mode de calcul est moins contestable, égale à 2,5 mois de rémunération mensuelle brute¹¹. Le montant individuel s'est élevé à 900 000 F CFP (7 542 €) par an en 2009 ;
- une prime de rendement et de sujétions particulières est allouée aux agents en fonction de leur indice hiérarchique et de leur indice de salaire : un agent dont l'indice hiérarchique est compris entre 100 et 199 et dont l'indice de salaire est compris entre 3,5 et 5,5 aura une prime maximale de 75 000 F CFP (628 €) par an. Le chef des services financiers territoriaux bénéficie, quel que soit son indice, d'une prime de 187 500 F CFP (1 571 €) par an ;

Les établissements publics disposent de leur propre système indemnitaire, étudié par l'inspection générale de l'administration dans un rapport d'août 2008. Le montant global de primes et d'avantages en nature délivré en 2008 s'élevait à 348 MF CFP (2,9 M€) soit environ 1 086 000 F CFP (9100 €) par an et par agent. Cette moyenne cache des disparités très fortes entre les établissements : le CHPF et l'OPT comptent pour 95 % des 330 M F CFP (2,7 M€) de primes, et 44 % des 17 M F CFP (142 460 €) des avantages en nature recensés concernaient le seul CHPF¹². Pour rappel, l'OPT et le CHPF comptaient pour 65 % des effectifs des EPA et des EPIC en 2008 (cf. Tableau 13, pièces jointes).

Le système indemnitaire qui en résulte est coûteux, car certaines primes peuvent se cumuler : ainsi les indemnités de sujétion spéciale et les primes des services financiers. Il peut de surcroît être perçu comme inégalitaire et peu motivant pour les agents : aucune prime ne reconnaît les fonctions exercées par l'encadrement intermédiaire des services.

Proposition n° 6 : Revoir l'économie générale du système indemnitaire.

La baisse ou la suppression de certaines primes peut évidemment être une solution envisageable, mais risque de se traduire par des frustrations entre les agents pénalisés par ces décisions et les autres.

La mission préconise plutôt une remise à plat complète du système indemnitaire selon des principes qui pourraient être les suivants.

- ♦ suppression de l'ensemble des indemnités de sujétions spéciales ou majorations pour travaux supplémentaires, remplacées par des heures supplémentaires, à l'intérieur d'une enveloppe globale passant de 473 à 316 MF – 4 à 2,6 M€ -. L'hypothèse basse s'élèverait à 157 MF CFP d'économies – 1,31 M€. L'hypothèse haute s'élèverait à 236 MF CFP – 2 M€ – accompagnées d'un suivi réel et effectif du temps de travail pour éviter les dérives ;

¹⁰ Délibération 99-97 APF du 27 mai 1999.

¹¹ Délibération n° 2003-65 APF du 15 mai 2003 instituant une indemnité de sujétions financières aux agents de la direction du budget et de la réglementation fiscale.

¹² Les données communiquées sur les avantages en nature à l'inspection générale de l'administration étaient incomplètes : l'OPT ne les avait pas renseignées et le CHPF n'avait pas transmis les données relatives aux logements de passage des contractuels : nuitées d'hôtel et appartements de location).

Annexe V

- ◆ suppression de la prime de rendement et de sujétions particulière des services financiers, de la prime d'assiette et de l'indemnité de sujétion financière et création d'une indemnité financière unique. Cette indemnité ne devrait plus être calculée à partir des encaissements ou des ordres de mandats effectués, mais à partir du salaire, sein d'une enveloppe qui pourrait ne dépasser la moitié du coût actuel, soit une économie de 107,5 MF CFP (0,9 M€) par an ;
- ◆ limitation du coût global des astreintes et suivi effectif des astreintes réalisées (cf. annexe offre de soins), en tenant compte de la politique adoptée sur le centre hospitalier de Polynésie française ;
- ◆ réforme de l'indemnité représentative pour frais particuliers des cabinets (cf. proposition 10).

Une renégociation des différentes conventions collectives (personnel maritime, ANFA...) pourrait permettre d'envisager la révision des primes spécifiquement liées à ces statuts.

Les congés administratifs constituent une autre prime qui pourrait être remise en cause. Ils consistent à prendre en charge le coût du voyage du fonctionnaire et de sa famille vers la Métropole ou la Nouvelle-Calédonie :

- ◆ pour les agents titulaires des catégories A et B, lors de la 3^{ème} année de service effectif à condition d'avoir cumulé au cours des 3 années un minimum de 50 jours ouvrés de congés ;
- ◆ pour les agents titulaires des catégories C et D, lors de la 5^{ème} année de service effectif à condition d'avoir cumulé au cours des 4 années un minimum de 75 jours ouvrés de congés.

Proposition n° 7 : Supprimer les congés administratifs, avec à la clé une économie d'environ 160,9 MF CFP (1,3 M€) en année pleine à partir de 2013, dans le cas d'une suppression concernant à la fois l'ensemble des personnels, y compris les agents relevant de la convention ANFA.

184 agents en 2009 ont bénéficié des congés administratifs : 97 fonctionnaires du territoire, 32 agents ANFA et 55 agents CEAPF (instituteurs et professeurs des écoles rattachés à la direction des enseignements primaires, rémunérés par l'État).

La mission avait déjà dans sa note d'étape, envisagé une suppression des congés administratifs : la décision pourrait être prise en 2010 pour les nouveaux flux de demandes, sans remettre en cause les demandes qui ont déjà été déposées. Cette solution est préférable sur le plan de la sécurité juridique à celle qui consisterait à annuler le stock de congés administratifs qui n'a pas encore été pris.

L'économie, de l'ordre d'environ 160,9 MF CFP (1,3 M€) en année pleine en incluant les congés administratifs des agents relevant de la convention ANFA, prendrait donc effet pleinement fin 2012 pour 2013 dans ce cas de figure.

Tableau 12 : Coût des congés administratifs par statut relevé en 2009

Statut	Titulaire	Composition de la famille					Coût 2009
		Conjoint	Ascendant	Enfant + 12ans	Enfant +2ans - 12ans	Enfant - 2ans	
ANFA	32	24	0	34	20	0	31 069 874
CEAPF	55	42	4	42	42	5	54 330 370
Fonctionnaires titulaires	97	59	2	53	54	4	75 480 104
Totaux	184	125	6	129	116	9	160 880 348

Source : Direction des finances et de la comptabilité.

La pleine équité de la décision supposera toutefois une renégociation de la convention ANFA (cf. *supra*).

2.1.4. La limitation des rémunérations et des statuts les plus coûteux peuvent permettre de générer des économies complémentaires

Tous les statuts n'ont pas le même coût pour le Pays. Ainsi, à titre d'exemple, pour les cadres, les non titulaires hors catégorie, les fonctionnaires d'État détachés (hors catégorie et catégorie A) sont en moyenne mieux rémunérés par rapport aux fonctionnaires publics territoriaux et aux ANFA de catégorie A ou 1. Le contraste est encore plus flagrant sur des emplois de catégorie équivalente : ainsi un agent de catégorie 5 ANFA coûte deux fois plus cher qu'un fonctionnaire territorial de catégorie D, de grade équivalent (cf. liasse des pièces jointes, Tableau 14). L'arrêté n° 1799 CM du 21 décembre 2007 fixant la valeur de l'indice 100 applicable aux grilles indiciaires de la Polynésie française la fixe à 99 500 F CFP (834 €).

Parmi les rémunérations les plus coûteuses figurent celles des emplois fonctionnels, des cabinets, des fonctionnaires d'État détachés sur lesquels il est proposé d'intervenir.

2.1.4.1. Les emplois fonctionnels : une grille indiciaire dérogatoire très avantageuse

Les emplois fonctionnels concernent les postes suivants :

- ◆ les emplois de chefs de services territoriaux ;
- ◆ les emplois de directeurs d'établissements publics administratifs territoriaux ;
- ◆ les emplois de chefs de circonscriptions administratives de la Polynésie française ;
- ◆ les emplois conduisant à une participation directe aux travaux du conseil des ministres : ils peuvent donc inclure certains des postes de cabinet.

Les règles applicables aux emplois fonctionnels sont définies par le premier tome du statut général de la fonction publique polynésienne et sont issues de deux délibérations, une de 1996 modifiée en 2001 et une de 2004¹³.

Les emplois fonctionnels peuvent être indifféremment occupés par des fonctionnaires (territoriaux ou d'État) ou par des agents non titulaires :

- ◆ les fonctionnaires appelés à des emplois fonctionnels sont placés en position de détachement et sont réintégrés dans leur corps d'origine à la fin de leurs fonctions, y compris en surnombre ;
- ◆ les agents non titulaires n'ont aucun droit à intégration dans la fonction publique polynésienne à l'issue de leurs fonctions.

Les rémunérations des emplois fonctionnels sont fixées directement en conseil des ministres « en tenant compte notamment des missions et responsabilités particulières confiées à leurs titulaires et de l'expérience des candidats à ces emplois » et par référence à une grille indiciaire spécifique, organisée en six groupes (équivalents du grade) et en chevrons (équivalents de l'échelon). L'absence de critères objectifs sur le niveau de responsabilité (ex : nombre d'agents encadrés, montant du budget géré...) ou les modalités d'appréciation de l'expérience confère à la décision un caractère arbitraire.

¹³ Délibération n° 96-177 APF du 19 décembre 1996 relative aux agents publics occupant des emplois fonctionnels ou rémunérés par rapport à la grille des emplois fonctionnels, modifiée par la délibération n° 2001-166 APF du 11 septembre 2001 portant modification des règles du recrutement dans la fonction publique et résorption de l'emploi précaire ou révocable de l'administration et de ses établissements publics à caractère administratif et délibération n° 2004-15 APF du 22 janvier 2004 relative aux agents non titulaires des services et établissements publics administratifs de la Polynésie française.

Cette grille indiciaire est très nettement dérogatoire par rapport à celle de la fonction publique polynésienne :

- ◆ les groupes 3 à 6 sont dès le premier chevron (premier échelon) supérieurs à l'indice le plus élevé des fonctionnaires (920 pour le groupe 3 chevron 1) ;
- ◆ l'échelon le plus élevé (chevron 4 du groupe 6) fixé à un indice 1 800 est 2,1 fois plus élevé que l'échelon le plus haut applicable à la fonction publique polynésienne (848).

Il peut être compréhensible de prévoir une rémunération plus élevée pour attirer les compétences sur des postes à responsabilité : toutefois, cette grille indiciaire dérogatoire peut se cumuler également avec les indemnités de sujétion spéciale (cf. annexe sur le personnel) ayant également pour objectif de reconnaître des responsabilités ou des contraintes horaires particulières, sans parler du cumul possible avec les indemnités liées à la direction ou à la fonction (ex : indemnité de sujétion financière).

Proposition n° 8 : Modifier la délibération 96-117 APF en rapprochant la grille indiciaire des emplois fonctionnels de celle des agents de la fonction publique territoriale afin de la mettre en cohérence avec la proposition 5 proposant un plafond de rémunération pour l'ensemble des agents.

2.1.4.2. Les emplois cabinet : un statut inflationniste porteur de risques contentieux

2.1.4.2.1. Un statut porteur de risques contentieux

Les emplois cabinets relevaient jusqu'en 2009 de la délibération n°95-129 AT du 24 août 1995 portant création de cabinets auprès du Président et des membres du gouvernement et fixant les conditions de recrutement et le régime indemnitaire des membres de cabinet, reprise dans le tome 1 du statut général de la fonction publique polynésienne et de la délibération n°95-130 du 24 août 1995 portant création des cabinets auprès du président de l'Assemblée territoriale, des vice-présidents, du président de la commission permanente et des présidents des commissions intérieures de l'assemblée territoriale.

Ces deux délibérations ont été partiellement déclarées illégales par le Conseil d'État :

- ◆ les deux textes prévoyaient l'application du droit du travail polynésien aux membres de cabinet, mais indiquaient qu'il pouvait être mis fin à leurs fonctions à tout moment. Cette disposition a été contestée devant les tribunaux. Le Conseil d'État a confirmé dans une décision du 8 juin 2009 que le licenciement d'un membre de cabinet sur le fondement de la fin de mandat de l'autorité politique qui l'a embauché est illégal. En effet la fin de mandat n'a pas été considérée comme une cause réelle et sérieuse de licenciement au sens de la loi du 17 juillet 1986 relative aux principes généraux du droit du travail et à l'organisation et au fonctionnement de l'inspection du travail et des tribunaux du travail en Polynésie française ;
- ◆ l'article 10 de l'ancienne délibération 95-129 APF définissant les règles de rémunérations des personnels de cabinet a également été déclaré illégal par une autre décision du Conseil d'État¹⁴ en tant qu'ils incluaient dans les emplois de cabinet des emplois de secrétaires, sténo, dactylo, chauffeur, planton, huissier, personnel de service, comptable ou employé administratif. En effet, le Conseil d'État a considéré que ces emplois ne se rattachaient pas véritablement à l'exercice de l'action politique et appartenaient plutôt aux fonctions support.

¹⁴ Conseil d'État n°307025, Antony Tom Sing Vien contre Polynésie française, arrêt du 8 juin 2009.

Ces deux décisions se traduisent par un risque juridique sérieux pour le Pays, qui a déjà été condamné à des indemnités pouvant aller jusqu'à six mois de salaires à partir d'un an d'ancienneté des personnes concernées. Il pourrait en effet concerner potentiellement tous les membres de cabinet licenciés lors des derniers changements de Gouvernement.

Le Pays en a partiellement tenu compte dans la délibération n°2009-78 APF du 29 octobre 2009 créant un statut des personnels de cabinet, affirmant leur statut de droit public. L'arrêté d'application n°2156 CM du 23 novembre 2009 fixant le régime de rémunération des personnels de cabinet du Président et des ministres du Gouvernement de Polynésie française maintient toutefois les fonctions support (comptable, secrétaires, aides de camp...) dans les emplois cabinet, malgré la position contraire du Conseil d'État.

L'article 4 de l'arrêté a donc été déféré au tribunal administratif le 30 mars 2010. Pour pallier les risques de condamnation par le Conseil d'État, le Pays envisage de faire recruter ces agents en tant qu'agents non titulaires par le Service des Moyens Généraux et de leur octroyer une indemnité de sujétion spéciale leur permettant de conserver leur niveau de rémunération en tant que membres du cabinet.

Cette solution n'est pas davantage sécurisée sur le plan juridique et financier :

- ◆ en effet, les emplois concernés sont des emplois permanents devant normalement être pourvus par des fonctionnaires territoriaux du Service des moyens généraux. Compte tenu des 131 postes occupés identifiés comme pouvant être supprimés dans le DUOG du service (cf. annexe ressources humaines, tableau 4), le SMG dispose d'effectifs suffisants pour répondre aux besoins des cabinets ;
- ◆ l'octroi d'une prime de sujétion spéciale permettant aux agents de conserver la rémunération sur la base de la grille indiciaire cabinet qui leur a été appliquée est coûteux pour le Pays et constitue de plus une rupture d'égalité par rapport aux personnels du service des moyens généraux exerçant les mêmes fonctions.

Proposition n° 9 : Compte tenu des sureffectifs du Service des moyens généraux et des risques juridiques, cesser de recruter des personnels effectuant des fonctions support sur des emplois cabinet au sens de la délibération n°2009-78 APF afin de limiter les risques de contentieux futurs, potentiellement coûteux pour le Pays.

2.1.4.2.2. Un statut coûteux

Les postes de cabinet ne sont pas imputés sur des postes budgétaires, mais sur une enveloppe globale. Le nouvel arrêté n°2156 CM du 23 novembre 2009 sur les rémunérations distingue trois types de traitement de base :

- ◆ de manière relativement logique, les fonctionnaires de la Polynésie française reçoivent leur traitement de base (grade et échelon dans le cadre d'emplois d'origine) et les indemnités « cabinet » prévues par l'arrêté ;
- ◆ les fonctionnaires d'État détachés perçoivent leur traitement de base, l'indemnité de résidence, le supplément familial de traitement, les indemnités statutaires fixées par décret. Ces dernières ne peuvent se cumuler avec des indemnités de même nature et ne sont affectées du coefficient de majoration qu'à condition d'être libellées en francs français¹⁵ par une attestation détaillée établie par l'administration d'origine.

¹⁵ Depuis l'introduction de l'euro le 1^{er} janvier 2002, la référence aux « francs français » doit être lue comme se référant à l'euro.

Les fonctionnaires d'État peuvent bénéficier des indemnités « cabinet » prévues par l'arrêté et d'une majoration indiciaire dans les limites du corps ou du cadre d'emplois d'origine. Les règles de l'arrêté n°2156 CM du 23 novembre 2009 sont donc différentes de celles prévues par la délibération n° 98-145 du 10 septembre 1998, qui vise l'ensemble des informations de la fiche financière transmise par l'administration d'origine. Cette situation peut se traduire par des contestations et le cumul de primes ayant la même finalité, qui est en principe interdit : la mission a ainsi eu connaissance du cas d'un fonctionnaire d'État détaché qui avait continué, pendant toute la durée de son passage en cabinet, à percevoir des primes fonctionnelles exclues en principe par la délibération n°95-129 AT alors applicable ;

- ◆ les membres de cabinet non fonctionnaires voient leur rémunération fixée contractuellement par le Président de Polynésie française par référence à la grille indiciaire des emplois de cabinet :
 - indice allant de 344 à 1208 pour les emplois du premier groupe (directeur de cabinet, conseiller auprès du Président...) ;
 - indice allant de 286 à 802 pour les emplois du deuxième groupe (directeur adjoint de cabinet, conseiller technique...) ;
 - indice allant de 229 à 745 pour les emplois du 3^{ème} groupe (chargé de mission, attaché de presse, chef adjoint de cabinet...) ;
 - indice allant de 172 à 515 pour les emplois du 4^{ème} groupe (secrétaire de direction, comptable, chef cuisinier, maître d'hôtel, aide de camp...).

Les agents peuvent en plus de ce traitement percevoir deux primes mensuelles spécifiques aux cabinets, qui peuvent se cumuler sans que cela soit automatique :

- ◆ l'indemnité de sujétions particulières comprise entre 50 000 et 100 000 F CFP (419 à 838 €) par mois pour le cabinet du Président et entre 30 000 et 80 000 F CFP (251 et 670 €) pour les cabinets des ministres. Accordée à 322 bénéficiaires, cette indemnité a coûté 135 M F CFP (1,1 M€) au Pays en 2009 ;
- ◆ une indemnité représentative de frais particuliers librement fixée par le Président, ne pouvant dépasser 200 000 F CFP (1 676 €) par mois. Distribuée à 331 bénéficiaires en 2009, cette indemnité fait partie des indemnités les plus coûteuses, puisqu'elle a coûté 300 M F CFP (2,5 M€) en 2009, soit un montant moyen annuel par bénéficiaire de 908 935 F CFP (7 616 €).

Si la particularité du travail en cabinet peut être reconnue par une prime, l'existence de deux primes ne se justifie pas, d'autant que la deuxième prime apparaît arbitraire dans son fondement et dans son attribution.

Proposition n° 10 : Fusionner les deux primes « cabinets » en une seule et diviser par deux l'enveloppe globale qui y est allouée. Le coût passerait ainsi de 450 MF CFP (3,77 M€) à 217,5MF CFP (1,8 M€), pour une économie équivalente. La mise en œuvre simultanée du plafond de rémunération et de cette mesure sur les primes pourrait conduire à compter des économies portant sur les mêmes personnes deux fois. Il est donc suggéré de minorer de 20 % le montant d'économie espéré sur cette mesure, qui passerait ainsi à 174 MF CFP (1,4 M€).

2.1.4.3. Harmoniser et diminuer la rémunération des fonctionnaires d'État détachés

Le Pays rémunérait 85 fonctionnaires d'État détachés dans les services administratifs au 31 décembre 2009 et 95 en avril 2010. Ces derniers sont présents dans la collectivité pour une durée, renouvelable, n'excédant pas en principe deux ans.

Les modalités de rémunérations des fonctionnaires de l'État détachés auprès de la fonction publique de Polynésie française constituent un autre surcoût pour la collectivité. L'article 45 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat prévoit l'application des règles de la fonction publique d'accueil au fonctionnaire détaché. Un fonctionnaire de l'Etat détaché dans la fonction publique de la Polynésie française, doit donc percevoir la rémunération prévue par les textes propres à cette fonction publique. L'article 3 de la délibération n° 98-145 du 10 septembre 1998 modifiée régit les rémunérations versées aux fonctionnaires d'État détachés en Polynésie française. L'administration d'accueil fixe la rémunération servie aux fonctionnaires détachés auprès d'elle :

- ♦ elle s'appuie pour cela sur la fiche financière fournie par l'administration d'origine détaillant l'ensemble des émoluments de métropole ;
- ♦ ces derniers sont ensuite affectés du coefficient de majoration en vigueur pour les fonctionnaires de l'État. La rémunération est ensuite fixée par référence à la grille indiciaire de la fonction publique locale correspondant à l'emploi exercé (ou par exception à la grille indiciaire des emplois fonctionnels).

Il est à noter que la base de rémunération est différente si le fonctionnaire d'État détaché occupe un poste en cabinet (cf. *supra*, 2.2.1.2.2.).

Ce coefficient de majoration est fixé par l'arrêté métropolitain du 12 février 1981, pris en application du décret n° 67-600 du 23 juillet 1967. Aux termes de l'article 2 de ce décret, le coefficient de majoration (1,84) s'applique au traitement afférent à l'indice hiérarchique détenu dans l'emploi occupé, augmenté de l'indemnité de résidence et du supplément familial de traitement que le fonctionnaire percevrait s'il était en service à Paris. L'article 4 du décret de 1967 ajoute que les indemnités payables aux fonctionnaires ne sont affectées du coefficient de majoration que lorsque leur montant est fixé directement en francs métropolitains (en euros, depuis l'introduction de l'euro au 1er janvier 2002).

La rédaction choisie par la Polynésie française (ensemble des éléments figurant dans la fiche financière fournie par l'administration d'origine) entraîne des surcoûts de rémunération injustifiés. En effet, tous les éléments figurant dans la fiche financière bénéficie de l'application du coefficient de majoration, y compris, comme l'a souligné le Conseil d'État dans sa décision du 7 avril 2010, des primes dont bénéficiait le fonctionnaire au titre de ses anciennes fonctions et qui ne se justifient plus aujourd'hui (ex : prime liée à une affectation en préfecture). De la même manière, cette rédaction permet aussi aux agents de continuer à bénéficier de primes perçues antérieurement en métropole, même si ces dernières ont été depuis supprimées.

Proposition n° 11 : Revoir le mode de rémunération et la durée de détachement des fonctionnaires d'État détachés en les alignant sur la rémunération pratiquée pour les fonctionnaires du Pays, pour une économie annuelle en année pleine évaluée à 645 MF CFP (5,4 M€) en année pleine¹⁶.

Il est parfaitement possible pour la Polynésie française de revoir les conditions d'accueil des fonctionnaires d'État détachés puisqu'elle est compétente pour les définir elle-même par les délibérations de l'assemblée et textes d'application pris par le Gouvernement. En tant qu'administration d'accueil, rien n'oblige donc la Polynésie française à appliquer le coefficient de surrémunération de 1,84 prévu par le décret de 1967.

¹⁶ Base de calcul : salaire moyen d'un agent entrant de catégorie A, égal à 487 010 F CFP par mois, soit 5,8 MF CFP à l'année.

- ◆ *a minima*, si l'objectif est d'offrir aux fonctionnaires d'État détachés des conditions similaires à celles qu'ils auraient en travaillant dans les services de l'État présents en Polynésie, la Polynésie française pourrait s'aligner sur la rédaction existante de la délibération de la manière suivante du décret de 1967 : « La rémunération servie par le territoire aux fonctionnaires civils et militaires détachés auprès de lui est déterminée par référence au traitement correspondant à l'indice hiérarchique détenu dans l'emploi occupé, augmenté de l'indemnité de résidence et du supplément familial de traitement perçus s'ils étaient en service à Paris, l'ensemble étant multiplié par un coefficient de majoration de 1,84 ». Dans ce cas, la modification de la délibération 98-145 APF du 10 septembre 1998 pourrait prévoir une application plus stricte de la durée de détachement de deux ans : « La durée de l'affectation en Polynésie française est limitée à deux ans, renouvelable une fois. À l'issue de ce délai, le fonctionnaire d'État, s'il souhaite rester, est intégré à la seule fonction publique Polynésienne » ;
- ◆ si l'objectif est d'arriver à une plus grande équité entre fonctionnaires d'État détachés et fonctionnaires polynésiens, le plus simple serait de prévoir l'application des rémunérations de la fonction publique polynésienne aux fonctionnaires d'État détachés dès leur arrivée, avec octroi d'une indemnité d'éloignement pour tenir compte de la contrainte liée à l'éloignement géographique. Cette solution est privilégiée par la mission et conduirait à une économie de 645 MF CFP (5,4 M€). En effet, en avril 2010, le Pays rémunérait 95 fonctionnaires d'État détachés, soit 10 de plus qu'au 31 décembre 2009 (cf. Tableau 2), pour un coût total chargé annuel de 1,2 Mds F CFP (10 M€). Dans la mesure où les fonctionnaires d'État détachés sont à plus de 80 % des catégories A, la mission a calculé ce que coûteraient ces postes s'ils étaient occupés par des fonctionnaires du Pays catégories A en début de carrière (salaire annuel : 5,8 MF CFP, soit 48 604 €). Le total pour 95 agents serait de 555 MF CFP, soit une différence de 645 MF CFP par rapport au coût des fonctionnaires d'État détachés¹⁷. L'économie réalisée dans les faits serait inférieure car il devra être tenu compte de l'ancienneté des agents fonctionnaires détachés.

2.1.4.4. Aligner le régime de la délégation de Polynésie française sur le reste de la fonction publique territoriale

Proposition n° 12 : Supprimer le régime de la délégation de Polynésie française.

La délégation de Polynésie française compte 32 personnes : ce nombre sera amené à diminuer avec la vente de l'immeuble hébergeant aujourd'hui la délégation. Le faible nombre d'agents concernés et la proximité avec le régime de droit commun, rémunération exceptée, conduisent la mission à recommander la suppression de ce régime particulier, en prévoyant éventuellement une prime liée à l'éloignement géographique, à coût global constant ou légèrement inférieur pour le Pays.

¹⁷ Source des chiffres : DFC.

2.1.4.5. Les conventions de droit privé pourraient être renégociées pour en abaisser le coût ou augmenter la flexibilité d'affectation des agents

La convention ANFA est coûteuse pour le territoire. Sa renégociation semble d'autant plus difficile qu'une partie de ses agents a tout intérêt au *statut quo*. La convention est à durée indéterminée. Elle est renégociable sur initiative de l'une ou l'autre partie, qui doit indiquer précisément les dispositions concernées, sans délai particulier quant à la conclusion d'un accord. La convention peut être dénoncée, si les pourparlers n'aboutissent pas à un accord, après épuisement des procédures légales de conciliation et d'arbitrage. Un préavis de trois mois doit dans ce cas être respecté et la partie dénonciatrice doit produire un nouveau texte de convention qui sera rediscuté. En tout état de cause, les dispositions anciennes continuent de s'appliquer tant que la modification de la convention, voire le nouveau texte n'ont pas recueilli d'accord.

Proposition n° 13 : Revoir l'équilibre entre rémunération et avancement dans la convention ANFA.

La différence entre les modes de rémunération des agents non fonctionnaires de l'administration et les fonctionnaires territoriaux s'explique principalement par les modalités d'avancement, qui sont différentes. En effet, l'impossibilité pour les agents ANFA d'accéder au groupe (équivalent du grade) supérieur sans passage préalable d'un examen professionnel s'est traduite par un régime très avantageux pour la cinquième catégorie la moins qualifiée.

- ◆ l'avancement de l'agent s'effectue à l'ancienneté au sein de sa catégorie. Le passage à la catégorie supérieure est en effet subordonné à une mutation sur un emploi-type relevant de cette catégorie et à l'obtention du diplôme ou du concours professionnel correspondant : il n'est pas possible de passer à la catégorie supérieure par l'ancienneté.
- ◆ les quatre premières catégories sont divisées en 11 échelons, la 5^{ème} catégorie est divisée en quatre groupes, le passage d'un groupe à l'autre étant fonction de la capacité de l'agent à occuper un poste relevant du groupe supérieur.

Cet équilibre différent entre avancement et rémunération se révèle finalement coûteux pour le territoire et facteur d'inégalités entre les agents.

Les points dont la renégociation serait justifiée sont les suivants :

- ◆ indexation des salaires sur l'indice des prix à la consommation : automaticité acquise dès lors que l'indice a évolué de 2 % ;
- ◆ prime d'ancienneté : automaticité pour les agents de catégorie 5 (2.5 % par an) ;
- ◆ retraite : liquidation sur la base des 6 derniers mois d'activité, à raison de 75 % du salaire d'activité ;
- ◆ retraite : indexée sur le coût de la vie ;
- ◆ indemnité de congé : 10 % de la période d'activité de référence, en sus des jours de congé ;
- ◆ prise en charge par l'administration du coût du transport (agent et famille) pour un congé pris en métropole ou Nouvelle Calédonie, sous certaines conditions d'ancienneté ;
- ◆ cessation progressive d'activité possible après 10 années de service, à 80 % de rémunération pour un mi-temps, et prise en charge par l'administration de la cotisation retraite pour l'obtention d'une retraite à taux plein.

Les conventions des personnels maritimes (officiers et autres personnels) et des dockers itinérants présentent l'inconvénient d'interdire l'affectation des personnels concernés à des tâches autres s'il n'est pas possible de les faire naviguer.

Proposition n° 14 : Renégocier les conventions des personnels maritimes et des dockers itinérants pour pouvoir affecter plus librement les agents en fonction des besoins au sein du territoire.

2.1.5. La centralisation de toute la gestion et la rémunération des personnels au service du personnel et de la fonction publique pourrait permettre de gagner en efficacité et de mettre fin à des dysfonctionnements coûteux

La gestion du personnel est assurée par le service du personnel et de la fonction publique (PEL), créé par la délibération n°84-1027 du 15 novembre 1984, qui a pour mission d'assurer la gestion du personnel en fonction dans les services du territoire de la Polynésie française et de préparer les textes concernant la fonction publique territoriale.

Le service du personnel est composé d'une direction, d'une section administration de personnels, d'une section gestion prévisionnelle des effectifs et des compétences et d'une section gestion des carrières. Il s'appuie par ailleurs sur des correspondants « ressources humaines » (RH) dans chaque ministère :

- ◆ la réglementation, l'administration collective, l'organisation, le financement et la gestion prévisionnelle des effectifs relève du service du personnel et de la fonction publique, chargé notamment du recensement des besoins des services effectués dans le document unique d'orientation et de gestion (D.U.O.G.) rédigé par les services ;
- ◆ l'administration individuelle des agents incombe aux correspondants RH ;
- ◆ le contentieux, la formation, le dialogue social et la gestion opérationnelle des agents font intervenir les deux niveaux.

Le service du personnel a amorcé le lancement d'une gestion prévisionnelle des ressources humaines grâce à de multiples outils, dont certains pourraient être rapprochés ou fusionnés :

- ◆ le "document unique d'organisation et de gestion" ou DUOG, qui rapproche le schéma d'emploi actuel et le schéma d'emploi cible, et identifie les emplois nécessaires de ceux qui le sont moins ;
- ◆ la fiche de poste ;
- ◆ la fiche d'orientation individuelle pourrait être rapprochée de la fiche individuelle de formation et reliée à l'évaluation (ou fiche de notation) annuelle ;
- ◆ le schéma directeur de formation et le plan triennal de formation ;
- ◆ le plan annuel de mutation ;
- ◆ le plan annuel de recrutement (calendrier de concours) ;
- ◆ l'avancement.

S'ils existent, ces outils ne sont pas toujours correctement renseignés par les services et ne permettent pas au service du personnel, à ce stade, ni d'avoir une réelle gestion prévisionnelle, ni une vision globale du pilotage des effectifs.

En matière de paie, le service du personnel et de la fonction publique liquide (calcule) les rémunérations, qui sont ensuite soumises au contrôle de régularité et au visa des engagements de dépense de la cellule « rémunérations » du service du contrôle de la dépense engagée. Les rémunérations sont ensuite ordonnancées par la cellule « personnel » de la direction des finances et de la comptabilité, avant d'être payées par le payeur du territoire.

Aujourd'hui, comme l'avait déjà souligné en 2004 le rapport de la chambre territoriale des comptes, une part des effectifs ou une part des décisions permettant de maîtriser la dépense salariale échappent à la gestion du service du personnel :

- ◆ les dockers itinérants et le personnel maritime sont gérés par le ministère de l'équipement ;

Annexe V

- ◆ les instituteurs suppléants sont gérés par la direction de l'enseignement primaire et la direction de l'enseignement secondaire ;
- ◆ la direction de la santé gère également ses propres effectifs de manière largement autonome.

Ainsi, ce sont environ 559 agents des services du territoire (environ 10 % des effectifs) qui échappent à la gestion du service du personnel.

En principe, le service du personnel et de la fonction publique établit directement des contrats de travail, avenants et actes d'engagement des agents. Toutefois, des exceptions existent, *de jure* ou *de facto* :

- ◆ la décision d'engagement et le montant de la rémunération des personnels de cabinet relèvent du Président. Le service du personnel n'intervient qu'au stade de la formalisation des actes et n'a pas les moyens de s'opposer à une rémunération jugée disproportionnée ;
- ◆ le personnel de santé devrait être intégralement recruté par le service du personnel. Toutefois, le Centre hospitalier de Polynésie française effectue de lui-même *de facto* ses recrutements et ses propres décisions de gestion grâce à une direction des ressources humaines, qui comme le souligne le rapport de la chambre territoriale des comptes sur le Centre hospitalier de Polynésie française, n'a pas d'existence juridique¹⁸. Cette situation se traduit par des surcoûts et des risques juridiques :
 - ainsi, le CHPF a pris de lui-même la décision d'appliquer au 1^{er} avril 2010 la nouvelle grille indiciaire résultant de l'application du nouveau statut des personnels médicaux voté en février 2010 avant que les actes de reclassement des agents aient été décidés. Le reclassement doit s'effectuer à un indice égal ou supérieur à celui dont bénéficie l'agent au moment de l'acte de reclassement. De ce fait, la décision d'appliquer aux agents la nouvelle grille, plus favorable, avant les actes de reclassement, aura pour effet d'augmenter le coût des personnels médicaux pour le territoire. Ce surcoût n'a pas été chiffré à ce stade ;
 - dans deux dossiers communiqués à la mission, le service du personnel a eu communication *ex-post* de l'engagement d'un agent non titulaire en remplacement d'un titulaire en congés sans avoir la preuve que le titulaire était réellement en congés et que le remplaçant était bien libre de tout engagement vis-à-vis de son ancien employeur (condition *sine qua non* pour que l'embauche d'un agent non titulaire soit juridiquement valable).

Par ailleurs, à l'heure actuelle, le partage des compétences entre le service des ressources humaines et les ministères sur les actes de gestion courante en amont de la paie peut se traduire par des surcoûts liés à une mauvaise circulation de l'information ou à une sous-déclaration :

- ◆ ainsi, la transmission tardive des changements de service et des mutations peut se traduire par le versement d'une double rémunération par l'administration d'origine et par la nouvelle administration d'accueil. En 2009, les trop-versés sur salaires portaient sur **223 MF CFP (1,8 M€)**, sur lesquels seuls 184 MF CFP (1,5 M€)¹⁹ ont été effectivement remboursés au Pays, malgré une demande de remboursement systématique ;

¹⁸ Chambre territoriale des comptes, Rapport d'observations définitives sur le Centre hospitalier de Polynésie française, séance du 16 mars 2010.

¹⁹ Source : Compte administratif 2009.

- ◆ le suivi des arrêts maladies (jours de carence, n'ouvrant pas droit normalement à rémunération) engendre également des frais supplémentaires. En effet, le Pays paie à l'agent malade ses jours de carence, puis en demande ensuite le remboursement à la CPS. L'envoi de la demande de remboursement incombe aujourd'hui au chef de service de l'agent malade : le montant qui pourrait être économisé grâce à un envoi plus systématique de ces demandes pourrait aller jusqu'à environ **200 M F CFP (1,6 M€)²⁰**. De la même manière, les chefs de service ne signalent pas toujours au service du personnel et à la direction des finances et de la comptabilité chargée de la paie les arrêts maladie des agents du service, ce qui peut amener également à des doubles versements, non chiffrés à ce stade ;
- ◆ les congés ne sont pas autorisés préalablement par le service du personnel, qui en est simplement informé *ex-post*. La non transmission de cette information, intentionnelle ou involontaire, conduit également à des surcoûts, puisque les agents lors de leurs départs sont fondés à pouvoir demander au service du personnel le remboursement de jours de congés qui ont dans les faits été déjà posés.

Proposition n° 15 : Réaffirmer le rôle centralisateur du service du personnel sur la gestion des personnels et son rôle de visa *a priori*.

Les effectifs gérés actuellement hors du service du personnel (dockers itinérants, CHPF...), de droit ou de fait, devraient être réintégrés à la gestion globale : cette centralisation est essentielle pour disposer d'une vision d'ensemble sur le devenir des agents publics polynésiens : identification des besoins en personnel, des postes pouvant être supprimés, gestion efficace des départs en retraite et surtout pour mettre fin aux dysfonctionnements générateurs de dépenses indues et réaliser des économies.

De la même manière, le service du personnel devrait voir réaffirmer dans une circulaire suivie d'effets son rôle centralisateur sur les actions suivantes :

- ◆ déclaration des congés maladie ;
- ◆ déclaration des changements d'affectation ;
- ◆ demande des remboursements des jours de carence à la CPS ;
- ◆ autorisation préalable lors des départs en congés.

Le service du personnel et la cellule rémunération de la direction des finances pourraient également être fusionnés afin de mieux maîtriser de concert l'évolution des effectifs et de la masse salariale.

Le manque de suivi de la gestion des effectifs des établissements publics est également problématique, dans la mesure où le Pays doit y affecter des fonctionnaires territoriaux qui reviendront à sa charge en cas de disparition de l'établissement et qui pèsent indirectement sur son budget par le jeu des subventions d'équilibre.

Proposition n° 16 : Mieux suivre la gestion des ressources humaines des établissements publics, au service du personnel et à la direction du budget.

Le service du personnel devrait être directement en copie de toutes les décisions de créations, transformations et suppressions de postes des établissements.

²⁰ Estimation fournie par la direction des finances et de la comptabilité.

La direction du budget devrait également être tenue informée plus régulièrement des données relatives aux effectifs et à la masse salariale des EPA, EPIC, SEM et GIE, sans attendre la publication des comptes de l'année, qui peuvent parfois intervenir avec retard. Le Pays pourrait aussi décider de n'attribuer des subventions d'équilibre ou de les faire dépendre des efforts réalisés sur la maîtrise des dépenses de personnel par les établissements qui en bénéficient.

2.2. Scénario 2 : si la mise en œuvre du scénario 1 n'est pas suffisante, envisager des licenciements si cela se révèle nécessaire

Le scénario 1 permet, pour les mesures qui ont été chiffrées par la mission, de dégager environ 4,8 Mds F CFP (40,3 M€) d'économies la première année, puis environ 409 à 788 MF CFP (3,4 à 6,6 M€) d'économies par an.

Compte tenu des arbitrages réalisés par ailleurs ou de l'évolution de la conjoncture (maintien de certains établissements ou SEM, difficultés financières particulières...), ces montants d'économie pourraient ne pas suffire et le Pays pourrait devoir envisager des licenciements pour supprimer les postes dont l'utilité n'est pas démontrée.

Une solution pourrait consister pour le Pays à licencier les agents surnuméraires, mais cette solution est contrainte juridiquement, pouvant nécessiter un passage devant l'assemblée et/ou des indemnités.

Le licenciement ne concernerait pas les fonctionnaires territoriaux (article 32 du Statut). En effet, ces derniers ne peuvent être licenciés que pour insuffisance professionnelle ou à l'issue d'une période de disponibilité lorsque le fonctionnaire refuse l'emploi proposé en vue de sa réintégration. L'article 88 du statut de la fonction publique territoriale prévoit une procédure de dégageant des cadres, « selon des dispositions fixées par délibération de l'assemblée (délibération n°96-167 APF du 19/12/1996, art 1-II) « de la Polynésie française » prévoyant soit le reclassement des intéressés, soit leur indemnisation ».

Sur le strict plan de la faisabilité juridique, il pourrait en revanche concerner :

- ◆ pour les agents de droit public, les agents non titulaires, les suppléants, les emplois cabinet et les emplois fonctionnels, soit 845 personnes (cf. Tableau 2).
- ◆ l'ensemble des agents de droit privé : agents relevant de la convention ANFA, dockers itinérants et personnel maritime, soit 1 539 personnes dans les seuls services de la collectivité (cf. Tableau 2).

Juridiquement possibles, ces licenciements auraient bien entendu un coût. Le code du travail polynésien prévoit l'application du code du travail ou de la convention collective :

- ◆ l'article 12 du code du travail indique qu'à compter de trois ans d'ancienneté le salarié a droit à une indemnité minimum de licenciement calculée sur les trois derniers mois bruts de salaire, calculée par l'année de service sur la base de vingt heures de salaire pour les salariés rémunérés à l'heure et de un dixième de mois pour les salariés rémunérés au mois ;
- ◆ l'article 16 du même code autorise aussi une procédure de licenciement pour motif économique pour « difficultés économiques sérieuses, ou mutations technologiques ou nécessités de réorganisation en vue de sauvegarder la compétitivité de l'entreprise ou encore cessation d'activité de l'entreprise », ce qui sera le cas des établissements publics et commerciaux qui seraient supprimés.

Annexe V

Les indemnités de licenciement seraient en revanche coûteuses :

- ◆ sauf cas de licenciement pour faute lourde, les agents ANFA licenciés perçoivent une indemnité égale à 50 % de la dernière rémunération mensuelle par année d'ancienneté ;
- ◆ le licenciement pour raison économique pourrait être effectué pour les dockers itinérants, disposant en moyenne de 11 ans d'ancienneté, ce qui donnerait un coût d'un an de salaire à raison d'un mois de salaire par année d'ancienneté ;
- ◆ pour les personnels maritimes, les officiers peuvent être licenciés par réduction de la flotte, et reçoivent dans ce cas une indemnité de licenciement pouvant aller jusqu'à trois mois pour les officiers ayant plus de dix ans d'ancienneté.

La durée pendant laquelle un tel plan pourrait être amorti devrait être affinée au vu de l'ancienneté réelle des agents, ce qui n'a pu être fait par la mission dans le délai imparti.

La reconduite des plans de reconversion et de départ proposés dans le passé ne semble pas une option viable compte tenu de son coût et du manque de succès qu'ils ont rencontré. Pour mémoire, une annexe à la convention ANFA, applicable jusqu'au 31 décembre 1994, avait prévu des conditions de départ très avantageuses pour les agents qui souhaitaient démissionner : indemnité de conversion pouvant aller jusqu'à 12 mois de salaires à laquelle s'ajoute une indemnité de départ et de réinsertion professionnelle égale à un douzième de la rémunération totale perçue pendant les douze derniers mois d'activité, ou bien une indemnité de départ, plafonnée à 24 fois l'indemnité de base (1/12 de la rémunération totale des 12 derniers mois + 1/24^{ème} de la rémunération perçue les douze derniers mois par année d'ancienneté et au-delà de 24 ans, 1/48 de la rémunération des douze derniers mois par année d'ancienneté). La reconduite de dispositions semblables n'est pas opportune : coûteuse, elles n'ont par ailleurs pas permis de réduire significativement le nombre d'ANFA dans les services du territoire et ses établissements publics.

Proposition n° 17 : Licencier les agents surnuméraires. Cette proposition n'a pas été chiffrée à ce stade car elle suppose une identification fine des surplus de personnels, réalisée le cas échéant dans les différentes annexes étudiant les politiques publiques.

Tableau 13 : Masse salariale et effectifs des établissements publics

Statut	Etablissement	2005		2006		2007		2008	
		Effectifs	Masse salariale	Effectifs	Masse salariale	Effectifs	Masse salariale	Effectifs	Masse salariale
EPA	Caisse de soutien au prix du coprah	3	10 207 259	3	11 313 630	3	12 494 738	3	12 623 036
	Centre de formation professionnelle pour adultes	49	226 862 992	55	228 293 755	58	261 174 105	55	276 280 973
	Centre de recherche et de documentation pédagogique	27	1 482 370	27	1 437 955	27	1 809 186	27	2 551 182
	Centre des métiers d'arts	14	67 665 518	14	68 759 566	15	85 097 593	15	72 400 932
	Centre hospitalier de Polynésie française	1 466	10 200 000 000	1 518	10 207 635 210	1 545	10 285 317 125	1 557	10 313 316 920
	Chambre d'agriculture et de la pêche lagonaire	23	100 654 780	23	100 654 780	23	120 576 447	23	128 558 117
	Conservatoire artistique de Polynésie française	62	226 074 773	65	273 482 372	66	284 274 515	50	291 421 705
	Etablissement public d'éducation et de formation professionnelle agricole	67	63 151 311	68	66 951 365	68	81 989 995	68	86 162 163
	Etablissement public pour la prévention	8	45 480 507	9	52 191 385	9	54 062 913	9	63 975 235
	Fare Tama Hau	38	181 940 142	38	189 320 180	41	202 966 272	44	231 941 626
	Institut de formation maritime-pêche et commerce	21	60 234 386	12	61 941 710	21	69 525 506	12	64 344 543
	Institut de la consommation	9	31 630 704	10	39 548 041	11	41 283 511	11	48 419 758
	Institut de la jeunesse et des sports de Polynésie française	78	270 451 753	100	296 140 027	103	327 454 860	103	366 792 608
	Institut de la statistique de Polynésie française	43	261 803 792	45	282 754 540	45	445 464 649	45	322 978 595
	Institut d'insertion médico-éducatif	116	470 875 702	112	474 143 045	113	504 745 797	113	500 665 542
	Maison de la culture "Te Fare Tahiti Nui"	39	219 626 922	44	183 847 210	45	189 482 402	47	199 940 251
	Musée de Tahiti et des îles	26	100 076 727	26	107 128 722	27	114 647 793	28	133 545 122
Total EPA		2 089	12 538 219 638	2 169	12 645 543 493	2 220	13 082 367 407	2 210	13 115 918 308

Annexe V

	2005		2006		2007		2008	
EPIC		Agence tahitienne de presse	12	83 767 819	11	71 284 881	11	73 409 407
		Etablissement d'achats groupés	16	58 994 521	14	55 406 633	14	55 406 633
		Etablissement d'aménagement de TEVA	16	67 615 289	36	115 100 491	36	159 022 874
		Etablissement d'aménagement et de développement	28	208 108 689	28	222 438 161	30	296 302 770
		Etablissement vanille de tahiti	65	209 617 456	55	208 279 230	53	194 051 065
		Fonds de développement des archipels	82	343 138 110	102	380 773 178	117	422 127 047
		GREPFOC	5	89 792 094	6	77 521 335	6	80 335 019
		Heiva Nui	64	109 505 768	61	133 113 580	58	139 757 226
		Institut de la communication audiovisuelle	6	45 231 238	7	48 001 589	7	47 770 157
		Institut Louis Malardé	107	588 837 872	107	635 749 214	107	719 169 529
		Office des postes et télécommunications	1 012	6 109 300 000	1 000	6 133 149 398	991	6 527 424 814
		Office polynésien de l'habitat	126	664 805 285	130	722 344 265	131	758 318 913
		Port autonome de Papeete	134	779 896 706	137	825 452 255	145	898 181 457
Total EPIC			1 672	9 358 610 847	1 694	9 628 614 210	1 707	10 371 276 911
Total EPA			3 761	21 896 830 485	3 863	22 274 157 703	3 927	23 453 644 318
/EPIC							3 915	23 989 290 291

Source : Direction du budget –établissements.

Annexe V

Tableau 14 : Montant mandaté au titre du traitement de base par statut

Libellé statut	Code catégorie	Montant mandaté (traitement de base hors accessoires)	Nombre d'agents	Montant moyen
Agent Non titulaire FPT	Total 0	7 594 371	10	759 437
	Total A	53 118 041	117	454 000
	Total B	56 838 778	246	231 052
	Total C	28 593 315	134	213 383
	Total D	7 815 427	54	144 730
Agent Non titulaire FPT	Total ANT	153 959 932	561	274 438
ANFA	Total 1	17 225 520	32	538 298
	Total 2	129 992 180	287	452 934
	Total 3	67 984 369	190	357 812
	Total 4	23 374 411	75	311 659
	Total 5	227 537 364	667	341 135
ANFA	Total AN	466 113 844	1 251	372 593
Corps d'Etat attaché à la Polynésie Fran	Total FN	1 931 138	4	482 785
Corps volontaires au développement	Total CVD	7 460 000	37	201 622
Docker Itinérant	Total DI	17 716 959	117	151 427
Fonctionnaire Etat ou autres rémunéré PF	Total 0	42 553 173	68	625 782
	Total A	12 884 970	19	678 156
	Total B	499 740	1	499 740
Fonctionnaire Etat ou autres rémunéré PF	Total FE	55 937 883	88	635 658
Forfaitaire	Total 2	294 256	1	294 256
	Total 4	298 723	1	298 723
Forfaitaire	Total RF	592 979	2	296 490
Non titulaire FPT	Total 0	5 583 940	7	797 706
	Total B	454 715	1	454 715
Non titulaire FPT	Total NT	6 038 655	8	754 832
Personnel Cabinet	Total CA	59 364 497	136	436 504
Personnel Maritime	Total CM	44 245 841	149	296 952
	Total A	15 052 360	24	627 182
	Total B	15 073 687	51	295 562
	Total C	23 551 849	103	228 659
	Total D	6 392 378	44	145 281
Fonctionnaires Stagiaire	Total STA	60 070 274	222	270 587
Instituteur Suppléant	Total 0	17 014 670	50	340 293
Titulaire	Total 0	31 577 320	36	877 148
	Total A	244 522 517	402	608 265
	Total B	244 458 251	675	362 160
	Total C	249 590 866	802	311 211
	Total D	202 904 801	1 205	168 386
	Total Titulaire	973 053 755	3 120	311 876
Total général		1 863 500 427	5 745	324 369

Source : Direction des finances et de la comptabilité.

Annexe V

Tableau 15 : Comparaison entre les modes de rémunération et d'avancement par statut

Statut	Modalités de rémunération	Grille indiciaire	Avancement
Fonction publique polynésienne	Rémunération fixée par un indice, fonction de grade et de l'échelon, auquel on multiplie la valeur du point de la fonction publique.	Grille indiciaire propre à chaque cadres d'emploi : Exemple de la grille indiciaire de la filière administrative : Conseiller : 611 à 846, Attaché : 322 à 636 ; Rédacteur : 246 à 502 ; Adjoint administratif : 211 à 377 ; Agent de bureau : 150 à 283.	Avancement d'échelon fonction de l'ancienneté et de la valeur professionnelle Avancement au grade au choix selon la valeur professionnelle ou sur sélection par voie de concours professionnel.
Fonctionnaire d'État détaché	Traitement correspondant à l'indice hiérarchique détenu dans l'emploi occupé, augmenté de l'indemnité de résidence et du supplément familial de traitement perçus s'ils étaient en service à Paris, l'ensemble étant multiplié par un coefficient de majoration de 1,84. S'y ajoute un complément spécial proportionnel à la solde et fixé à un taux uniforme, indemnité destinée à couvrir les sujétions résultant de l'éloignement.	Le point d'indice des fonctionnaires d'État détachés s'élevait à 4,57 € au 1er octobre 2008.	Avancement dans le corps d'origine
Agents non titulaires de la fonction publique territoriale	Rémunération fixée par un indice, fonction de grade et de l'échelon, auquel on multiplie la valeur du point de la fonction publique.	Classement au 1er échelon du cadre d'emploi de la fonction publique territoriale correspondant à la fonction. (par dérogation, possibilité de se référer à la grille indiciaire des emplois fonctionnels)	Pas d'avancement.
Agents non titulaires nommés à des emplois fonctionnels	Rémunération fixée par un indice, fonction de grade et de l'échelon, auquel on multiplie la valeur du point de la fonction publique.	Groupe 1 (chevron 1) indice 500 à groupe 6 : indice 1800 (chevron 4)	
Corps d'État affectés à la Polynésie française (en extinction)	Rémunérés par l'État avec une participation du territoire		Avancement de grade contrôlé par l'État

Annexe V

Statut	Modalités de rémunération	Grille indiciaire	Avancement
Délégation de Polynésie française	Rémunération fixée par un indice, fonction de grade et de l'échelon, auquel on multiplie la valeur du point de la fonction publique.	Catégorie D4 (échelon 1) : 200 à catégorie D1 (échelon 12) : 852	Avancement d'échelon fonction de l'ancienneté et de la valeur professionnelle. Changement de catégorie après inscription sur une liste d'aptitude et décision du ministre de tutelle, sur proposition du chef de la délégation.
Agents non fonctionnaires de l'administration (ANFA)	Indexation des salaires sur l'indice des prix à la consommation : automaticité acquise dès lors que l'indice a évolué de 2 % ; Prime d'ancienneté : automaticité pour les agents de catégorie 5 (2.5 % par an) ;	Catégorie 1 : 391 073 à 560 548 Catégorie 2 : 283 326 à 501 504 Catégorie 3 : 241 425 à 369 665 Catégorie 4 : 217 495 à 321 414 Catégorie 5 : 145 306 pour le groupe 1 à 247 416 pour le groupe 6	A l'ancienneté au sein de sa catégorie. Impossibilité de passer à la catégorie supérieure avec la seule ancienneté
Délégation de Polynésie française	Rémunération fixée par un indice, fonction de grade et de l'échelon, auquel on multiplie la valeur du point de la fonction publique.	Catégorie D1 : 510 à 852 Catégorie D2 : 360 à 570 Catégorie D3 : 300 à 500 Catégorie D4 : 200 à 420	Avancement d'échelon fonction de l'ancienneté et de la valeur professionnelle Avancement au grade au choix selon la valeur professionnelle ou sur sélection par voie de concours professionnel

Source : Mission.

Tableau 16 : Récapitulatif des primes et accessoires de rémunération

Libellé rubrique	Base juridique	2009			
		Primes	Effectif primes	Montant moyen des primes	Traitement de Base
1. Eléments de la rémunération de base					Total
Traitement de base					
Prime ancienneté	Différents statuts des personnels Concerner uniquement les agents ANFA de 5ème catégorie. Article 29 de la CCANFA + Marins au titre de la convention de 1959 ?	43 707 341	6 729	271 474	21 691 938 027
Indemnité Corps des volontaires au développement	Corps des volontaires de développement : Loi de Pays n° 2009-17 du 12/10/2009				1 036 555 078
Prime à l'emploi (cabinet)	Agents relevant du Droit privé Loi de Pays n° 2006-18 du 3/07/2006 Agents relevant du statut général de la fonction publique de la Polynésie française Délibération n° 2007-1 du 26/02/2007		1 198		48 293 342
Indemnité compensatrice	Sauf erreur de ma part et, sous réserve de confirmation par la DFC, cette indemnité serait celle allouée aux ex-ANFA qui ont intégré la fonction publique de la Polynésie française entre le 1er juillet 1996 et le 30 juin 1998. Les modalités d'application de cette indemnité sont prévues par chacune des délibérations portant statut particulier des différents cadres d'emplois.				69 945 315
Nouvelle bonification indiciaire	Sauf erreur de ma part et, sous réserve de confirmation par la DFC, cette indemnité serait celle versée aux fonctionnaires en service détaché auprès de la Polynésie française en application de l'article 3 de la délibération n°98-145 APF du 10 septembre 1998				6 223 690
					908 420
					908 420

Libellé rubrique	Base juridique	2009			
		Primes	Effectif primes	Montant moyen des primes	Traitement de Base
2. Compléments liés à des travaux supplémentaires					
Heures supplémentaires	Agents relevant du Droit privé Article 17 de la CCANFA Agents relevant du statut général de la fonction publique de la Polynésie française Délibérations n° 2000-6/APF du 13/01/2000 et 2000-69/APF du 22/01/2000 Personnel paramédical relevant du statut général de la fonction publique de la Polynésie française Délibération n° 96-175 APF du 19/12/1996	214 101 464	858	249 536	214 101 464
Majoration pour travaux horaires	Agents relevant du Droit privé Article 17 de la délibération n° 91-7 AT du 17 janvier 1991 mais les taux ont été fixés par un protocole d'accord de fin de conflit Agents relevant du statut général de la fonction publique de la Polynésie française Arrêté n° 439/CM du 17/03/2000	74 047 239	465	159 241	74 047 239
Rémunération jour férié	Agents relevant du Droit privé modalités fixées par un protocole d'accord de fin de conflit Agents relevant du statut général de la fonction publique de la Polynésie française (Personnel paramédical) Arrêté n° 89/CM du 23/01/1997	30 766 504	227	135 535	30 766 504
Dimanches compensés	Protocole d'accords marins	19 055 414	151	126 195	19 055 414
Majoration sur salaire	nc		1	0	0
Indemnité pour travail de nuit	Voir références règlementaires de la rubrique "Majoration pour travaux horaires"	954 570	24	39 774	954 570
3. Indemnités liées à l'exercice d'une fonction					
Indemnité de commissaire du Gouvernement	Arrêté n° 580/CM du 5 juillet 1993. Cette indemnité est imputée sur le budget de fonctionnement du service d'origine du commissaire de gouvernement				0
Indemnité adjoint au chef de service	Délibération n° 97-153 APF du 13 août 1997 Arrêté n° 1850/CM du 27/12/2007	11 656 998	16	728 562	11 656 998
Indemnité de sujétion financière	Délibérations n° 99-097 APF du 29/05/1999 et 2003-65 APF du 15/05/2003	169 293 063	183	925 099	169 293 063

Annexe V

Libellé rubrique	Base juridique	2009			
		Primes	Effectif primes	Montant moyen des primes	Traitement de Base
Total					
Indemnité de sujétion pour chef de service	Délibération n° 97-153 APF du 13 août 1997 Article 2 de l'arrêté n° 714/CM du 27/04/2004	4 769 830	27	176 660	4 769 830
Prime opérateur radio	Arrêté n° 1298/CM du 04/10/2002	4 740 747	19	249 513	4 740 747
Prime de sujétion surveillant	Arrêté n° 1298/CM du 04/10/2002	4 659 000	24	194 125	4 659 000
Indemnité médecin, chirurgien, dentiste	Il s'agit de personnels médicaux relevant de la CCANFA Article 2 de l'annexe 2 de la CCANFA et Délibération n° 92-205/AT du 22/12/1992	3 152 000	3	1 050 667	3 152 000
Indemnité représentative pour frais particuliers	Délibération n° 95-129 AT du 24/08/1995 Article 12b)	300 857 419	331	908 935	300 857 419
Prime informatique	Arrêté n° 360/CM du 11/03/1986	38 864 181	48	809 670	38 864 181
Indemnité de préavis	Délibération n° 91-2 AT du 16 janvier 1991 Article 9-1	245 174 298	295	831 099	245 174 298
Indemnité d'astreinte médicale	Délibération n° 96-174 APF du 19/12/1996 Arrêté n° 996/CM du 17/07/2007	238 186 885	179	1 330 653	238 186 885
Indemnité sage femme, infirmier, anesthésiste	Il s'agit d'agents relevant de la CCANFA Délibération n° 92-112 AT du 11/06/1992	1 704 180	6	284 030	1 704 180
Indemnité de responsabilité de caisse	nc				0
Indemnité de sujétion administrateur	nc				0
Indemnité agricole	Liste limitative d'agents appartenant à des services ou exerçant des fonctions déterminées	1 398 000	9	155 333	1 398 000
Indemnité de sujétion spéciale	14 arrêtés différents	134 079 836	238	563 361	134 079 836
3. Indemnités liées à des conditions de travail					
Frais de table	Officiers Marins - Convention collective 1959	160 735 860	278	578 187	160 735 860
Indemnité de sujétion particulière	Délibération n° 95-129 AT du 24/08/1995 Article 12a)	135 214 746	322	419 922	135 214 746
Indemnité de risques	CCANFA Article 27				0
Prime de technicité	Délibération n° 97-93 APF du 29/05/1997	28 277 380	84	336 635	28 277 380
Prime de rendement	Délibération n° 97-93 APF du 29/05/1997	17 949 361	84	213 683	17 949 361

Libellé rubrique	Base juridique	2009				
		Primes	Effectif primes	Montant moyen des primes	Traitement de Base	Total
Majoration pour diplôme	CCANFA Annexe 1 concerne uniquement les agents de 4ème catégorie	13 048 561	31	420 921		13 048 561
Indemnité forfaitaire	Indemnité versée aux fonctionnaires en service détaché auprès de la Polynésie française en application de l'article 3 de la délibération n°98-145 APF du 10 septembre 1998	120 000	1	120 000		120 000
Indemnité de technicité	Indemnité versée aux fonctionnaires en service détaché auprès de la Polynésie française en application de l'article 3 de la délibération n°98-145 APF du 10 septembre 1998					0
Indemnité de représentation	Convention ANFA					0
Indemnité de salissure	Convention ANFA, article 26	14 214 821	188	75 611		14 214 821
Prime de sujétion SAS	Délibération n° 97-153 APF du 13 août 1997 Arrêté n° 395/CM du 01/04/1998 Article 2	5 076 332	23	220 710		5 076 332
Indemnité de plongée	CCANFA Article 27	335 000	2	167 500		335 000
Indemnité de sujétion et de risque	Agents des haras : décret 60-379 du 15 avril 1960	3 035 983	6	505 997		3 035 983
Majoration pour sujétion de service	Agents des services d'hygiène du territoire	3 025 299	21	144 062		3 025 299
Indemnité manipulation de produits toxiques	Arrêté n°5521 S du 7 décembre 1979	1 285 852	24	53 577		1 285 852
Indemnité d'entretien et d'habillement	Délibération n° 95-129 AT du 24/08/1995 Articles 15,16 et 17	24 284 999	209	116 196		24 284 999
4. Indemnités liés à l'hébergement/ situation géographique	Fonctionnaires de l'Etat et magistrats					
Indemnité d'éloignement	Indemnité serait celle versée aux fonctionnaires en service détaché auprès de la Polynésie française en application de l'article 3 de la délibération n°98-145 APF du 10 septembre 1998	79 369 958	34	2 334 411		79 369 958
Indemnité d'isolement	CCANFA Article 19 et pour les agents relevant du statut général de la fonction publique de la Polynésie française Arrêté n° 703/CM du 25/05/2000	62 657 387	396	158 226		62 657 387
Indemnité de circonscription	nc					0

Annexe V

Libellé rubrique	Base juridique	2009				
		Primes	Effectif primes	Montant moyen des primes	Traitement de Base	Total
Indemnité logement	CCANFA Annexe 4 Article 2	59 362 812	70	848 040		59 362 812
Indemnité logement	Sauf erreur de ma part et, sous réserve de confirmation par la DFC, cette indemnité serait celle versée aux fonctionnaires en service détaché auprès de la Polynésie française en application de l'article 13 de la délibération n°98-145 APF du 10 septembre 1998	50 829 389	99	513 428		50 829 389
Indemnité de résidence	Sauf erreur de ma part et, sous réserve de confirmation par la DFC, cette indemnité serait celle versée aux fonctionnaires en service détaché auprès de la Polynésie française en application de l'article 3 de la délibération n°98-145 APF du 10 septembre 1998	27 007 809	184	146 782		27 007 809
Rémunération forfait congé annuel	Délibération n° 91-11 AT du 17janvier 1991 article 3	2 189 251	127	17 238		2 189 251
Frais de mission (marins)	Conventions des officiers et des marins subalternes	1 157 373	20	57 869		1 157 373
Indemnité charges administratives éducation nationale	nc					0
Indemnité de permis	Arrêté 0299 CM du 20 mars 1987					0
Pénalités	Arrêté n°1477/DOM/ER du 12 juin 1979 et arrêté n°591/CM du 12 juin 1985 – direction des affaires foncières					0
Prime assiette	Délibération n°97-93 APF du 29 mai 1997	28 748 453	84	342 243		28 748 453
Indemnité statutaire	Officiers Marins - Convention collective 1959	145 358 419	97	1 498 540		145 358 419
Prime de stabilité	nc	77 464 602	143	541 711		77 464 602
Complément de rémunération forfaitaire	nc		5	0		0
Total		2 481 918 616			22 853 863 872	25 335 782 488

Source : Direction des finances et de la comptabilité (chiffres), Service du personnel et de la fonction publique (références).

Annexe V

Tableau 17 : Répartition des primes par service en 2007

Service	Indemnité
Allocations & rentes viagères, Ministres	Indemnité commissaire de gouvernement
	Responsabilité de caisse
Cabinet ministériel, vice-présidence et présidence	Allocation familiale locale
	Allocations familiales métropolitaines
	Frais de table
	Heures supplémentaires
	Indemnité commissaire de gouvernement
	Indemnité de logement/Remboursement de loyer
	Indemnité de résidence
	Indemnité de sujétion particulière
	Indemnité d'éloignement
	Indemnité entretien et habillement
	Indemnité statutaire
	Majoration Allocations Fam. métro
	Prime assiette
	Prime de rendement
	Prime de sujétion de surveillant
	Prime de Technicité
	Prime SAR
CAU Circonscription des Iles Australes	Supplément familial
	Indemnité de résidence
	Indemnité de sujétion spéciale
	Indemnité isolement
	Indemnité statutaire
CMA Circonscription des Iles Marquises	Allocation familiale locale
	Indemnité commissaire de gouvernement
	Indemnité de résidence
	Indemnité de sujétion spéciale
	Indemnité isolement
	Supplément familial
Contrôle des dépenses engagées	Allocation familiale locale
	Heures supplémentaires
	Indemnité commissaire de gouvernement
	Indemnité de sujétion chef de service
	Indemnité de résidence
	Indemnité de sujétion spéciale
	Indemnité statutaire
CSV Circonscription Iles Sous le Vent	Indemnité de sujétion spéciale
	Indemnité isolement
CTG Circonscription des Tuamotu Gambier	Indemnité commissaire de gouvernement
	Indemnité de sujétion chef de service
	Indemnité de sujétion spéciale
Délégation à la famille et condition féminine	Indemnité de résidence
	Indemnité statutaire
Délégation à la sécurité routière	Indemnité de sujétion chef de service
Délégation pour le développement des communes	Indemnité de sujétion spéciale
Direction finances et de la comptabilité	Indemnité commissaire de gouvernement
	Indemnité de sujétion chef de service
	Indemnité de résidence
	Indemnité de sujétion financière
	Indemnité de sujétion spéciale
	responsabilité de caisse

Annexe V

Service	Indemnité
Direction à l'environnement	Indemnité commissaire de gouvernement
	Indemnité de sujétion chef de service
	Indemnité de sujétion spéciale
Direction de l'aviation civile	Indemnité de sujétion chef de service
	Indemnité de résidence
	Indemnité de salissure
	Indemnité de sujétion spéciale
	Indemnité isolement
	Majoration pour travaux horaires
Direction de l'équipement	Allocation familiale locale
	Allocations familiales métropolitaines
	Dimanches compensés
	Frais de mission (marins)
	Frais de table
	Heures supplémentaires
	Indemnité de sujétion chef de service
	Indemnité de fonction
	Indemnité de logement/Remboursement de loyer
	indemnité de plongée
	Indemnité de résidence
	Indemnité de salissure
	Indemnité de sujétion financière
	Indemnité de sujétion spéciale
	Indemnité d'éloignement
	Indemnité forfaitaire
	Indemnité isolement
	Indemnité statutaire
	Majoration Allocations Fam. métro
	Majoration pour diplôme
	Prime de stabilité
	Prime opérateur radio
	responsabilité de caisse
	Supplément familial
Direction des affaires foncières	Heures supplémentaires
	Indemnité de sujétion chef de service
	Indemnité de résidence
	Indemnité de sujétion financière
	Indemnité de sujétion spéciale
	Indemnité isolement
	Indemnité statutaire
	pénalités
	responsabilité de caisse
Direction des affaires sociales	Allocation familiale locale
	Frais de table
	Heures supplémentaires
	Indemnité de logement/Remboursement de loyer
	Indemnité de résidence
	Indemnité d'éloignement
	Indemnité isolement
	Indemnité statutaire
	Majoration pour diplôme
	responsabilité de caisse
	Supplément familial

Annexe V

Service	Indemnité
Direction des transports terrestres	Heures supplémentaires
	Indemnité de sujétion chef de service
	Indemnité de sujétion spéciale
	Indemnité isolement
Direction du budget	Allocation familiale locale
	Indemnité de sujétion chef de service
	Indemnité de logement/Remboursement de loyer
	Indemnité de résidence
	Indemnité de sujétion financière
	Indemnité d'éloignement
	Indemnité statutaire
Direction polynésienne des affaires mari	Indemnité de sujétion chef de service
Education	Allocation familiale locale
	Allocations familiales métropolitaines
	Indemnité commissaire de gouvernement
	Indemnité charges administratives éducation nationale
	Indemnité de sujétion chef de service
	Indemnité de circonscription
	Indemnité de fonction
	Indemnité de logement/Remboursement de loyer
	Indemnité de résidence
	Indemnité de salissure
	Indemnité de sujétion spéciale
	Indemnité d'éloignement
	Indemnité isolement
	Indemnité statutaire
	Majoration Allocations Fam. métro
	Supplément familial
Etablissement pénitentiaire	Indemnité de risque
Haut Conseil de la Polynésie française	Allocation familiale locale
	Indemnité commissaire de gouvernement
	Indemnité de logement/Remboursement de loyer
	Indemnité de résidence
	Indemnité de sujétion spéciale
	Indemnité mensuelle HCPF
	Indemnité statutaire
Imprimerie officielle	Heures supplémentaires
	Indemnité de sujétion chef de service
	Indemnité de salissure
	responsabilité de caisse
Inspection générale de l'Administra	Allocation familiale locale
	Indemnité commissaire de gouvernement
	Indemnité de sujétion chef de service
	Indemnité de résidence
	Indemnité statutaire
	Prime de sujétion de surveillant
	Supplément familial
Parc à matériel	Heures supplémentaires
	Indemnité de logement/Remboursement de loyer
	Indemnité de résidence
	Indemnité de salissure
	Indemnité statutaire
	Majoration pour diplôme
	responsabilité de caisse

Annexe V

Service	Indemnité
Santé	Allocation familiale locale
	Allocations familiales métropolitaines
	Heures supplémentaires
	Indemnité commissaire de gouvernement
	Indemnité manipulations de produits toxiques
	Indemnité de sujétion chef de service
	Indemnité sage femme, infirmier, anesthésiste
	Indemnité d'astreinte médicale
	Indemnité de logement/Remboursement de loyer
	Indemnité de résidence
	Indemnité de salissure
	Indemnité de sujétion spéciale
	Indemnité d'éloignement
	Indemnité isolement
	Indemnité médecin, chirurgien, dentiste
	Indemnité statutaire
	Majoration Allocations Fam. métro
	Majoration pour diplôme
	Majoration pour sujétion de service
	Majoration pour travaux horaires
	Prime de sujétion de surveillant
	Rémunération forfait congé annuel
	Rémunération jour férié
Service du développement rural	responsabilité de caisse
	Supplément familial
	Allocations familiales métropolitaines
	Heures supplémentaires
	Indemnité commissaire de gouvernement
	Indemnité adjoint au chef de service
	Indemnité agricole
	Indemnité de logement/Remboursement de loyer
	Indemnité de résidence
	Indemnité de risque
	Indemnité de salissure
	Indemnité de sujétion et de risque
	Indemnité de sujétion spéciale
	Indemnité d'éloignement
	Indemnité isolement
	Indemnité statutaire
	Majoration Allocations Fam. métro
	Majoration pour diplôme
	Majoration pour travaux horaires
	responsabilité de caisse
	Supplément familial
Secrétariat général du gouvernement	Heures supplémentaires
	Indemnité commissaire de gouvernement
	Indemnité de sujétion chef de service
	Indemnité de résidence
	Indemnité statutaire
Service du travail	Indemnité de sujétion chef de service
	Indemnité de sujétion spéciale
Service de la communication et de la doc	Indemnité commissaire de gouvernement
	Indemnité de sujétion chef de service
	Majoration pour diplôme

Annexe V

Service	Indemnité
Service de la culture et du patrimoine	Heures supplémentaires
	Indemnité commissaire de gouvernement
Service de la documentation	Majoration pour diplôme
Service de la jeunesse et des sports	Indemnité de logement/Remboursement de loyer
	Indemnité isolement
	Majoration pour diplôme
Service de la pêche	Heures supplémentaires
Service de la perliculture	Allocation familiale locale
	Heures supplémentaires
	Indemnité de sujétion chef de service
	Indemnité de résidence
	Indemnité de salissure
	Indemnité de sujétion financière
	Indemnité de sujétion spéciale
	Indemnité isolement
	Indemnité statutaire
Service de la traduction et de l'interprétariat	Supplément familial
	responsabilité de caisse
Service de l'artisanat traditionnel	Indemnité commissaire de gouvernement
Service de l'assistance et de sécurité	Heures supplémentaires
	Indemnité de sujétion spéciale
	Indemnité entretien et habillement
	Indemnité forfaitaire
	Indemnité pour travail de nuit
	Majoration pour travaux horaires
Service de l'emploi, de la formation pro	prime de sujétion SAS
	Heures supplémentaires
	Indemnité de sujétion chef de service
	Indemnité isolement
Service de l'Informatique	Heures supplémentaires
	Indemnité commissaire de gouvernement
	Indemnité de résidence
	Indemnité d'éloignement
	Indemnité statutaire
	Majoration pour diplôme
	Prime informatique
Service de l'urbanisme	allocation parentale éducation
	Allocations familiales métropolitaines
	Indemnité commissaire de gouvernement
	Indemnité de logement/Remboursement de loyer
	Indemnité de résidence
	Indemnité de sujétion financière
	Indemnité d'éloignement
	Indemnité isolement
	Indemnité statutaire
Service des affaires administratives	Supplément familial
	Indemnité commissaire de gouvernement
	Indemnité de sujétion chef de service

Annexe V

Service	Indemnité
Service des affaires économiques	Indemnité commissaire de gouvernement
	Indemnité de sujétion chef de service
	Indemnité de logement/Remboursement de loyer
	Indemnité de résidence
	Indemnité de sujétion spéciale
	Indemnité isolement
	Indemnité statutaire
	Majoration pour diplôme
	responsabilité de caisse
	Supplément familial
Service des archives	Allocation familiale locale
	Allocations familiales métropolitaines
	Indemnité commissaire de gouvernement
	Indemnité de sujétion chef de service
	Indemnité de résidence
	Indemnité statutaire
	responsabilité de caisse
	Supplément familial
Service des contributions	Allocation familiale locale
	Allocations familiales métropolitaines
	Indemnité commissaire de gouvernement
	Indemnité de sujétion chef de service
	Indemnité de logement/Remboursement de loyer
	Indemnité de résidence
	Indemnité de sujétion spéciale
	Indemnité d'éloignement
	Indemnité statutaire
	Prime assiette
	Prime de rendement
	Prime de Technicité
	Prime SAR
	Supplément familial
Service des moyens généraux	Ind commissaire de gouvernement
	Indemnité de sujétion chef de service
	Indemnité de sujétion spéciale
	Indemnité entretien et habillement
	Indemnité forfaitaire
Service des parcs et jardins	Heures supplémentaires
	Indemnité de sujétion spéciale
Service des postes et des télécommunications	Allocation familiale locale
	Allocations familiales métropolitaines
	Indemnité commissaire de gouvernement
	Indemnité de sujétion chef de service
	Indemnité de résidence
	Indemnité statutaire
	Majoration Allocations Fam. métro
	Supplément familial
Service des relations internationales	Indemnité de sujétion chef de service
Service du commerce extérieur	Indemnité commissaire de gouvernement
	Indemnité de sujétion chef de service
Service du développement de l'industrie	Heures supplémentaires
	Indemnité commissaire de gouvernement
	Indemnité de sujétion chef de service

Annexe V

Service	Indemnité
Service du personnel et de la fonction publique	Heures supplémentaires
	Indemnité commissaire de gouvernement
	Indemnité de résidence
	Indemnité de sujétion spéciale
	Indemnité isolement
	Supplément familial
Service du Plan et de la prévision économique	Allocations familiales métropolitaines
	Indemnité de sujétion chef de service
	Indemnité de résidence
	Indemnité d'éloignement
	Indemnité statutaire
Service du protocole	Indemnité de sujétion chef de service
Service du tourisme	Indemnité commissaire de gouvernement
	Indemnité de sujétion chef de service
	Indemnité de résidence
	Indemnité d'éloignement
	Indemnité statutaire
	Supplément familial
Te Fare Matahiapo	Heures supplémentaires
	Majoration pour travaux horaires

Source : Inspection générale de l'administration de Polynésie française.

ANNEXE VI

**Les marges de manœuvre sur les achats et
les dépenses de fonctionnement (autres
que les dépenses de personnel)**

SYNTHESE

La présente annexe explore les perspectives d'économie pouvant intervenir sur deux grands types de dépenses :

- ◆ les dépenses dites de fonctionnement courant : évaluées par la direction du budget à 10,5 Mds F CFP (88 M€) en 2009 dans le dernier rapport d'informations financières sur 2009¹, elles s'élèvent en 2010² à 10,8 Mds F CFP (90,9 M€). Ce montant a été réduit de 12 % par rapport à 2008, où il s'élevait à 12,3 Mds F CFP (103,7 M€) : diminution de certains frais de déplacement, de fourniture, de la consommation d'électricité...
- ◆ les dépenses liées aux frais de mission des élus (compte 6532) qui peuvent également être rattachées à du fonctionnement courant : ces dernières s'élevaient à 24,1 MF CFP (201 958 €) en 2009 et à 44,1 MF CFP (369 558 €) en budget primitif 2010.

Des marges supplémentaires d'économies, à hauteur d'environ 686 MF CFP (5,7 M€) à horizon 2014 sont possibles sur les achats (1) et sur certains avantages en nature (2).

Tableau 1 : Montant des économies 2011 et 2014

	2011	2012	2013	2014
Gains sur les achats (hypothèse médiane)	-214 000 000	-78 608 942	-78 608 942	-78 608 942
Cible d'économie de 10% sur les transports - économie par an	-92 875 974	-92 875 974	-92 875 974	-92 875 974
Total des économies de l'année en F CFP	-306 875 974	-171 484 916	-171 484 916	-171 484 916
Total des économies de l'année en €	-1 539 524	-860 299	-860 299	-860 299

Source : Mission.

La principale source d'économie porte à terme sur la fixation d'une cible d'économie de 10 % sur le total des achats d'ici à 2014, soit une économie globale de 450 MF CFP – 3,8 M€ entre 2011 et 2014 : une économie de 214 MF CFP – 1,8 M€ serait réalisée la première année (en 2011) grâce à une cible d'économie d'un tiers sur les carburants, puis 78,6 MF CFP (658 668€) supplémentaires seraient économisés chaque année jusqu'en 2014 grâce à des économies sur la téléphonie mobile et la rationalisation de l'organisation de la fonction « achats » de l'administration. Cette réorganisation pourrait faire l'objet d'une mission d'assistance du service des achats de l'État, qui bénéficie d'une réelle expertise et expérience en matière de mutualisation et de rationalisation de la fonction « achats ».

¹ Les dépenses de fonctionnement courant recensées par la direction du budget comprennent les comptes 60 – achats et variations des stocks, 61-services extérieurs, 62- autres services extérieurs, 63-Impôts, taxes et versements assimilés.

² Budget modifié à l'issue du collectif budgétaire n°4.

Annexe VI

Plusieurs pistes de rationalisation peuvent ainsi être évoquées :

- ◆ création d'une fonction d'achats transversale ;
- ◆ amélioration des relations avec les fournisseurs ;
- ◆ mutualisation des besoins ;
- ◆ travail sur la juste spécification du besoin (régime d'autorisation, standardisation des produits commandés, modifications des pratiques...).

La seconde source d'économie peut porter sur la réduction de certains avantages en nature, comme les véhicules ou les déplacements. Ainsi, une cible d'économie de 15 % -371,5 MF CFP (3,1 M€)- du montant lié aux transports et aux frais de missions budgétés en 2010 (2,44 Mds F CFP – 20,11 M€) pourrait être fixée à horizon 2014. Elle se traduirait par une économie annuelle de 92,8 MF CFP (778 301€) par an pendant quatre ans.

SOMMAIRE

1. LES ACHATS, UNE POLITIQUE D'ECONOMIE A POURSUIVRE.....	1
1.1. Fixer des objectifs d'économies ambitieux sur les achats courants et les avantages en nature et les suivre par des indicateurs appropriés	1
1.2. Rationaliser sur le long terme la fonction achats pour soutenir la réalisation de la cible d'économies	5
2. LES AVANTAGES EN NATURE POURRAIENT ETRE MIEUX MAITRISES.....	9
2.1. L'usage des véhicules pourrait être rationalisé une rationalisation des usages.....	9
2.2. Les frais de déplacement pourraient être diminués.....	10

1. Les achats, une politique d'économie à poursuivre

L'expérience des entreprises et des administrations en métropole montre qu'une stratégie d'économies sur les achats courants n'est réellement efficace que si elle s'accompagne d'une contrainte budgétaire forte, à savoir la définition *ex ante* d'un objectif de diminution des coûts. L'atteinte de cet objectif doit lui-même être suivi régulièrement, sur la base d'un tableau d'indicateurs mesurant les gains réalisés sur les achats. Il est donc proposé de fixer une cible d'économie ambitieuse (1.1) et de proposer une rationalisation durable de la fonction achats, qui en facilitera la réalisation (1.2).

1.1. Fixer des objectifs d'économies ambitieux sur les achats courants et les avantages en nature et les suivre par des indicateurs appropriés

La mission a cherché à déterminer le périmètre des achats courants à partir d'une analyse de la nomenclature comptable polynésienne. Elle a donc procédé à une sélection de comptes par lesquels transitent, *a priori*, la plupart des achats dits courants et susceptibles d'être mutualisés entre administrations du Pays (*cf.* pièce jointe n°1). Au total, 31 comptes ont été retenus.

Bien entendu, cette liste de compte est nécessairement incomplète et imparfaite car elle repose sur un certain nombre de conventions méthodologiques et comptables :

- ◆ certaines dépenses peuvent, dans des cas précis, correspondre davantage à des achats « métier » qu'à des achats courants : par exemple, la mission a inclus dans la liste des dépenses le compte 60 631 « outillage » qui, en ce qui concerne la direction de l'équipement, ressortit davantage de dépenses métier que de dépenses courantes ;
- ◆ les comptes ne permettent pas de recenser les dépenses de personnel liées aux achats : pour connaître les effectifs dédiés à la fonction achats, il faudrait recourir à une enquête-temps que la mission n'a pas pu diligenter dans les délais qui lui étaient impartis.

Le périmètre des achats courants élaboré par la mission doit donc être considéré comme une base de travail, susceptible d'évoluer après une analyse plus détaillée de la nature des dépenses et de l'aspect plus ou moins « courant » et « standardisable » de certains achats. Cette analyse pourrait être menée par les services sous la coordination du service des moyens généraux ou du futur service central des achats, avec éventuellement l'appui des services des achats de l'État (SAE).

Si l'on considère, en première analyse, l'assiette de dépenses retenue par la mission, on remarque l'existence d'une forte contrainte budgétaire depuis deux ans, signe que les achats sont déjà diminués fortement dans une logique de maîtrise des dépenses de fonctionnement :

- ◆ les achats courants représentaient un poste de 6,69 Mds F CFP (56 M€) en 2008, contre 5,85 Mds F CFP (49 M€) de dépenses dans le budget 2009, soit une baisse de 12,6 % ;
- ◆ le budget primitif 2010 et les différents collectifs budgétaires prévoient de diminuer les achats courants de 22,4 %, à 4,5 Mds F CFP (37,7 M€).

Annexe VI

Il est difficile de savoir si cet objectif très tendu pourra être tenu en 2010. Le versement du budget par 1/12^{ème} aux différents services administratifs et satellites du Pays constitue un frein puissant à l'engagement des dépenses, mais un dérapage n'est pas à exclure en exécution. Ainsi, sur le compte 606 « achats non stockés de matières et de fournitures » qui constitue le plus gros poste de dépenses (1,99 Mds F CFP – 16,67 M€) prévus dans le budget primitif, 40 % des crédits étaient déjà consommés en avril : ainsi, sauf ralentissement des dépenses au cours du deuxième semestre, et sans une action forte des autorités administratives et politiques, les prévisions budgétaires pourraient être dépassées en exécution.

Toujours est-il qu'à moyen terme, les efforts déjà engagés pour réduire les dépenses d'achats courants doivent être prolongés. Ces efforts sont d'autant plus naturels que le secteur public polynésien, en raison de la situation budgétaire particulièrement dégradée, devrait être amené à diminuer dans les cinq prochaines années, ce qui se traduira mécaniquement par une moindre consommation d'achats courants (diminution des surfaces des locaux administratifs à entretenir et nettoyer, diminution de la consommation de fournitures, etc.).

Proposition n° 1 : Sur le périmètre des achats « courants », que la mission évalue à 4,5 Mds F CFP (37,7 M€), un objectif de 10 % d'économies pourrait être fixé, soit une économie annuelle moyenne de 112 MF CFP (942 388 €) et une économie globale cumulée de 449,8 MF CFP – 3,7 M€ - entre 2011 à 2014.

Tableau 2 : Calcul de l'économie

	Montant 2010	Montant global d'économie d'ici à 2014 si cible d'économie de 10%	Montant d'économie par an (2011 à 2014) pour une cible de 10%
En F CFP	4 498 268 270	449 826 827	112 456 707
En €	37 695 501	3 769 550	942 388

Source : Mission.

214 Mds F CFP (1,8 M€) pourraient être économisés dès 2011 sur la consommation de carburant, puis 93 MF CFP supplémentaires seraient économisés chaque année jusqu'en 2014 grâce à des économies sur la téléphonie mobile et la rationalisation de l'organisation de la fonction achats de l'administration.

♦ **une cible d'économie comprise entre un tiers et la moitié des consommations de carburants 2009 pourrait être fixée en 2011, et maintenue les années suivantes.**

Le total de cette dépense s'élevait en 2007 à 643 MF CFP (5,4 M€), lorsque la nomenclature budgétaire permettait de l'identifier précisément au sein du compte 606. La cible d'économie serait donc de 214 MF CFP (1,8 M€) en année pleine. Des mesures ont déjà été prises, qui pourraient permettre cette économie. En effet, à la suite de découvertes d'abus (montant de consommation de carburants et/ou fréquence des pleins laissant présager une revente du carburant et/ou son utilisation par des tiers), la circulaire n°3662 du 19 mai 2010, le gouvernement a d'ores et déjà fixé de nouveaux plafonds relatifs aux consommations mensuelles de carburants :

- 20 000 F CFP (167,6 €) pour les cabinets ministériels et les ministres³ ;
- 5 537,78 F CFP (46,4 €) pour les véhicules légers (berlines et 4x4) et utilitaires des services et établissements publics administratifs ;
- 3 000 F CFP (25,1 €) pour les deux roues (toutes structures administratives confondues).

³ Quelques dérogations à 30 000 FCFP ont pu être accordées ponctuellement, en fonction du lieu de résidence.

Annexe VI

Toutefois, une nouvelle révision de la circulaire pourrait être envisagée d'ici un an ou deux si les économies effectivement constatées se révèlent inférieures à cet objectif.

♦ **des économies complémentaires pourraient être réalisées sur la téléphonie :**

Les dépenses liées à la poste et à la téléphonie ont déjà fait l'objet d'économies depuis trois ans, puisqu'elles ont baissé de 15 % entre 2007 et 2009. Toutefois, le montant budgété en 2010 prévoit une nouvelle remontée des dépenses.

Tableau 3 : Évolution du compte 626 sur les frais postaux et de téléphonie

	2007	2008	2009	2010	Evolution 2007/2009
626 Frais postaux et de télécommunications en F CFP	642 556 117	621 677 445	544 143 552	604 325 200	-15%
Total en €	5 384 622	5 209 659	4 559 925	5 064 247	

Source : Comptes administratifs 2007 à 2009 et budget primitif 2010, transmis par direction du Budget.

Une meilleure maîtrise est toutefois possible. À l'heure actuelle, le Pays prend en charge des abonnements téléphoniques en ligne fixe au domicile et des abonnements portables pour un nombre limité d'agents : ont ici été communiquées les informations relatives aux ministres et aux cabinets. Celles concernant les services restent inconnues. La prise en charge nécessite un arrêté de la présidence : sont alors prises en charge l'abonnement et l'intégralité des communications. En effet, l'administration a actuellement choisi des forfaits Vini Classic, qui ne permettent pas de bloquer les communications au-delà d'un certain montant de communication. Vini propose pourtant une offre de forfait bloqué, Vini Feti'i, allant de 30 minutes à 3 heures, qui pourraient satisfaire les besoins des agents devant rester joignables au cours de leurs services.

Le montant de la dépense par portable est plus élevé, puisqu'il atteint en moyenne par personne 23 495 F CFP (197 €) par mois, contre 11 213 F CFP par mois (94 €) pour les lignes fixes.

Il pourrait donc être envisagé :

- ♦ **d'instaurer un plafond au-delà duquel l'agent rembourse les communications téléphoniques excédentaires ;**

ou :

- ♦ **de passer sur des forfaits bloqués de type Vini Feti'i (ou une offre équivalente proposée par la concurrence amenée à se développer).**

L'économie liée à cette réforme n'a pas été chiffrée à ce stade et dépend en tout état de cause des plafonds de prise en charge des communications, qui pourront être adaptés au niveau de responsabilité des agents.

Tableau 4 : Prises en charge des téléphones fixes et portables des cabinets et des ministres (janvier-avril 2010)

	Nombre de lignes fixes	Nombre de lignes portables
Présidence du Gouvernement	1	11
Vice-président, en charge du développement des collectivités et du transfert des compétences, de la coordination des actions relatives à la reconversion des sites militaires, de la communication, des relations avec les institutions de Polynésie française, porte parole du Gouvernement	1	2
Ministère du développement des archipels et des transports intérieurs		4

Annexe VI

	Nombre de lignes fixes	Nombre de lignes portables
Ministère de la culture et de l'artisanat, en charge de la vie associative et des relations avec les communautés culturelles	1	1
Ministère du travail et de l'emploi, en charge de la formation professionnelle, du dialogue social et de la lutte contre la vie chère	1	3
Ministère de la jeunesse et des sports	0	2
Ministère des affaires foncières, de l'aménagement, de l'habitat et de l'équipement, en charge de l'urbanisme		2
Ministère de la reconversion économique, du commerce extérieur, de l'industrie et de l'entreprise, en charge de l'économie numérique et du développement des technologies vertes	1	3
Ministère du tourisme et des transports aériens internationaux en charge de l'aéroport de Tahiti Faa'a	0	0
Ministère de la solidarité et de la famille, en charge de la réforme de la protection sociale généralisée et des personnes vulnérables	0	0
Ministère de la santé et de l'écologie, en charge de l'environnement et de la prévention des risques sanitaires	1	3
Ministère de l'éducation, de l'enseignement supérieur et de la recherche	0	1
Ministère des ressources maritimes, en charge de la promotion de la perliculture, de la pêche et de l'aquaculture	2	3
Ministère de l'économie rurale, en charge de l'agriculture, de l'élevage, des forêts et de la promotion des agro-biotechnologies	2	1
Total des lignes	10	36
Montant total des communications en F CFP (janvier -avril 2010)	448 531	3 383 217
Total en €	3 759	28 351
Montant moyen par mois par ligne en F CFP (janvier-avril 2010)	11 213	23 495
Montant moyen par mois et par ligne en €	94	197

Source : Mission d'après données communiquées par les ministères, la Vice-présidence et la Présidence. Le tableau n'inclut pas les lignes des bureaux.

Les économies sur le carburant et la téléphonie, soutenues par une politique volontariste en matière d'achats (massification des marchés et meilleure spécification des besoins, cf. *infra*, 1.2.), pourraient permettre d'atteindre **une cible minimale d'économies de 10 % par rapport à la dépense de 2010 (budget prévisionnel), qui pourrait orienter les futures démarches d'optimisation des achats du Pays.**

Proposition n° 2 : Assurer un suivi du plan d'économies et de performance sur les achats grâce à la mise en place d'un tableau de bord avec des indicateurs.

Afin de mieux piloter la stratégie de réduction des coûts en matière d'achats, il est proposé de constituer un tableau de bord avec plusieurs indicateurs de suivi des gains réalisés.

Ce tableau de bord serait alimenté par le service central des achats en lien avec les administrations prescriptives. Il devrait faire l'objet d'un suivi au plus haut niveau, par une présentation semestrielle ou annuelle au conseil des ministres. L'indicateur phare de ce tableau de bord serait ce qui est communément appelé un « indicateur de gains ». En métropole, cet indicateur existe dans de nombreuses entreprises et administrations mais sa méthodologie de calcul n'est pas harmonisée. La mission en propose une (cf. Pièce jointe, encadré n°1), mais il ne s'agit que d'une voie parmi d'autres. L'expertise du SAE métropolitain, qui a lui-même réfléchi à la mise en place d'un tel indicateur pour les administrations publiques, pourrait utilement être sollicitée dans le cadre de l'élaboration de la méthodologie de calcul par les services polynésiens.

D'autres indicateurs plus qualitatifs pourraient compléter le tableau de bord : taux de satisfaction des usagers, part des achats répondant aux critères de développement durable ou de responsabilité sociétale d'entreprise, nombre moyen de candidats par marché, part des marchés mutualisés dans le total des achats courants des administrations...

1.2. Rationaliser sur le long terme la fonction achats pour soutenir la réalisation de la cible d'économies

Les achats se confondent avec les **fournitures et prestations externes**, ces dernières renvoyant au concept de commande publique qui recouvre des situations très variées selon les relations qui lient la collectivité publique à ses fournisseurs : procédures d'appel d'offres, et, depuis le début de l'année 2010, la possibilité de recourir à une délégation de service public en application de la loi de pays 2009-21 du 7 décembre 2009.

Le processus achats peut être décliné en plusieurs étapes :

- ◆ **la prescription**, correspondant à l'émission des besoins et à la formalisation des spécifications à travers le cahier des charges ;
- ◆ **le sourcing**, consistant en l'étude du marché fournisseur, la recherche des innovations de produits ou de prestations et la définition d'une stratégie globale sur les achats ;
- ◆ **l'appel d'offres**, permettant de consulter les fournisseurs et de mettre en concurrence leurs offres ;
- ◆ **l'approvisionnement**, correspondant aux aspects logistiques du processus achats – qu'il s'agisse de la commande, du référencement des produits, de la réception des biens achetés, de leur livraison en interne voire de leur revente ou reprise par le fournisseur ;
- ◆ **la veille**, consistant en l'évaluation de la satisfaction des utilisateurs, le contrôle de la facturation et du déploiement effectif des contrats ou des marchés, enfin le suivi juridique des contrats ou des marchés (rédaction d'avenants, résiliation, gestion du contentieux,...).

Le processus « achats » implique donc un nombre large d'acteurs : notamment le prescripteur, l'acheteur, le fournisseur et l'utilisateur.

La structuration de la « fonction achats » est récente dans le secteur public comme dans le secteur privé et témoigne d'une prise en compte croissante de ce sujet :

- ◆ pour les entreprises, les achats constituent un élément déterminant du pilotage de la marge opérationnelle ;
- ◆ pour les administrations publiques, ils constituent un élément de la politique de réduction des coûts.

En métropole, des avancées significatives ont été réalisées pour professionnaliser la filière et mutualiser les marchés depuis les « audits de modernisation » conduits entre 2005 et 2007. Les échanges de bonnes pratiques se sont institutionnalisés et devraient s'intensifier avec la création, en 2009, du service des achats de l'État (SAE).

La Polynésie française s'est dotée d'une centrale d'achats publique avec l'Établissement des Achats Groupés (EAG), qui joue un rôle équivalent à celui de l'UGAP en métropole. L'EAG, qui a le statut d'établissement public à caractère industriel et commercial, agit comme prestataire des administrations du Pays, qui peuvent toutefois passer par d'autres fournisseurs. Le rattachement de l'EAG au ministère de l'éducation nationale -pour des raisons historiques⁴- rend difficile son positionnement interministériel.

⁴ L'EAG était à l'origine une centrale d'achats pour le système scolaire : achats de fournitures, de manuels, etc. Aujourd'hui encore, le ministère de l'éducation reste le client principal de l'établissement.

Annexe VI

Au-delà, le nombre de marchés communs à l'ensemble des services du Pays est limité : un marché est passé avec SHELL pour le carburant, avec Gallanz pour les assurances et Air Tahiti Nui pour les transports internationaux.

Par ailleurs, la mission constate l'absence de service des achats ayant une compétence pour :

- ◆ déterminer les grandes orientations de la politique « achats » du Pays ;
- ◆ appuyer les administrations dans la définition de leurs besoins ;
- ◆ passer des marchés couvrant l'ensemble des administrations.
- ◆ animer et professionnaliser le réseau des agents responsables des achats dans les ministères et dans les satellites du Pays.

L'absence d'organe transversal a pour conséquence une fragmentation de la fonction « achats » - à l'exception de certains achats courants, centralisés par le service des moyens généraux – ainsi qu'une dispersion de la commande publique. Plusieurs interlocuteurs de la mission ont ainsi indiqué que les services situés dans le même immeuble pouvaient passer séparément leurs marchés d'entretien et de nettoyage.

Cette situation entraîne des surcoûts importants :

- ◆ les prix unitaires des fournitures ou prestations achetées sont généralement plus élevés lorsque les marchés publics portent sur de faibles volumes ; *a contrario*, les fournisseurs peuvent offrir des réductions intéressantes dans le cadre de marchés globalisés (dits « massifiés »), car ils peuvent baisser leur marge lorsque les volumes sont importants ;
- ◆ les personnels en charge des achats (soit à plein temps, soit de manière annexe à leurs tâches de gestion⁵).

C'est la raison pour laquelle **il apparaît nécessaire d'unifier la fonction achats en créant un service qui y serait dédié et qui aurait une vocation interministérielle, à l'image du service des achats de l'État en métropole** – tout du moins pour ce qui est des achats dits « courants »⁶, qui se différencient peu d'une administration à l'autre (fournitures et mobiliers de bureau, voitures de service, reprographie, papier, alimentation et restauration, prestations d'entretien, de nettoyage et de gardiennage, etc.).

Les achats métier (équipements médicaux pour l'hôpital, matériaux de construction pour la direction de l'équipement, achats d'art, etc.) devraient rester de la compétence des directions concernées, même si le service central des achats pourrait les appuyer dans certaines démarches (relations avec le fournisseur, réalisation d'études de marché, passation des marchés, etc.).

La mise en place d'un tel système pourrait faire l'objet d'une mission d'assistance du service des achats de l'État, qui bénéficie d'une réelle expertise et expérience en matière de mutualisation et de rationalisation de la fonction « achats ». Elle permettra d'estimer les gains en effectifs attendus dans les ministères, et symétriquement, les éventuels besoins **humains supplémentaires** liés à la création du service des achats au sein du service des moyens généraux.

Proposition n° 3 : Créer une fonction « achats » transversale

Le service central des achats (SCA) pourrait être rattaché au service des moyens généraux, puisque sa compétence de droit commun porterait principalement sur les achats courants.

⁵ Les achats courants sont généralement gérés par les bureaux administratifs et financiers des différents services.

⁶ Par opposition aux achats dits « métier » (équipements lourds des armées ou des hôpitaux, vaccins vétérinaires commandés par le ministère de l'agriculture, prestations de conseil en politique publique, ...).

L'EAG continuerait d'exister en tant que centrale d'achats agissant en milieu concurrentiel – à l'exception des achats éducatifs (manuels scolaires, éventuellement certains types de fourniture) pour lesquels il conserverait un monopole. Le service des achats pourrait toutefois externaliser à l'EAG, notamment dans les premières années de son existence-certaines tâches de conception et de coordination de la politique « achats ». Par exemple, l'EAG pourrait se voir confier le portage de certains marchés de masse couvrant l'ensemble des ministères, sous réserve de ne pas y intervenir ensuite en tant que candidat : il animerait les réunions de préparation du cahier des charges avec les prescripteurs des différentes administrations, ferait les études de marché, lancerait les appels d'offre et gérerait l'approvisionnement ainsi que le suivi des marchés (enquêtes de satisfaction, retour d'expérience, ajustement du cahier des charges, etc.). Pour faciliter son rôle d'animation transversal, l'EAG pourrait avoir un positionnement interministériel en étant rattachée à la présidence, comme le service des moyens généraux.

Le nouveau service, le SCA, devrait se voir confier comme mission première l'optimisation des coûts des achats – dans le respect des besoins exprimés par les administrations et des objectifs de développement durable.

À ce titre, le service pourrait se fixer des ambitions dans trois domaines susceptibles d'être porteurs en matière de réduction des coûts.

Proposition n° 4 : Développer les relations avec les fournisseurs

Les acheteurs devraient, en lien avec les prescripteurs, effectuer une veille « fournisseurs » afin de repérer les innovations technologiques. Ils devraient également associer les fournisseurs à la recherche de solutions innovantes et économiquement avantageuses.

Cela suppose de faire des points d'étape réguliers avec les fournisseurs retenus dans le cadre d'un marché pour explorer les possibilités d'amélioration de l'offre (*upgrade*).

Cela nécessite aussi d'organiser régulièrement, en dehors des temps forts que constituent les consultations et les appels d'offres, des rencontres entre prescripteurs, acheteurs et fournisseurs sur des segments d'achats particuliers.

Proposition n° 5 : Approfondir la démarche de mutualisation et de comparaison

Le service central des achats devrait consacrer une part importante de son activité au montage de marchés de masse couvrant l'ensemble des ministères, voire des satellites du Pays.

La massification des achats constitue le levier le plus utilisé pour générer des économies. En métropole, l'effet « masse » induit par la mutualisation des marchés a parfois permis d'obtenir des prix unitaires compétitifs. S'agissant par exemple de la téléphonie mobile, les administrations ont réalisé des économies très conséquentes depuis le passage au marché interministériel OPACHE : les gains sont estimés au ministère de l'agriculture à 43 % en administration centrale et près de 71 % en services déconcentrés.

Le niveau de massification de la commande publique (régional ou national, ministériel ou interministériel,...) peut toutefois varier d'un segment d'achats à l'autre, en fonction des conditions de marché et des besoins plus ou moins spécifiques des administrations. En effet, la massification a un faible impact sur le coût unitaire lorsqu'il s'agit de produits à faible marge (par exemple, les livres scolaires ou encore certains produits informatiques).

Par ailleurs il est peu réaliste d'escompter de la mutualisation des marchés des gains aussi significatifs en Polynésie française qu'en métropole. En effet, le marché local y est plus étroit et surtout moins concurrentiel, et les coûts des produits importés sont renchérissés par les marges, liées aux difficultés d'importation sur le marché polynésien et le coût du fret⁷.

Proposition n° 6 : Travailler sur la « juste spécification du besoin »

La mutualisation des achats permet de diminuer les prix unitaires obtenus en faisant jouer l'effet volume. La juste spécification du besoin permet de baisser le prix unitaire des articles. En effet, les administrations peuvent parfois acheter des produits de marque beaucoup plus chers que des produits standards, qui pourraient répondre aux besoins exprimés. Ainsi, il est inutile d'acheter des 4x4 quand la voiture n'est destinée qu'à une circulation en zone urbaine. La juste spécification permet également d'agir sur le prix global du marché, en estimant par exemple au plus juste les agents dont les fonctions nécessitent réellement un véhicule.

La juste spécification du besoin intervient en amont du processus « achats », au moment de la rédaction du cahier des charges. Elle implique une vision partagée entre l'acheteur et le prescripteur sur les possibilités, pour une administration, de fonctionner et d'assurer sa mission de service public autrement, c'est-à-dire en consommant des ressources de manière optimale et en moindre quantité.

Trois voies peuvent être envisagées pour améliorer la spécification des besoins.

♦ Le régime d'autorisation

Pour certains achats de gros montants (fournitures, équipements), il pourrait être envisagé d'instaurer un régime d'autorisation préalable.

Un exemple est fourni en métropole par les achats de reprographie en ce qui concerne les ateliers d'impression intégrés⁸ et une partie des photocopieurs en libre réseau. La commission interministérielle des matériels d'impression et de reproduction (CIMIR) et le service des achats de l'État qui a repris ses attributions depuis 2009 est en charge de l'analyse et de la validation des dossiers d'achats présentés par les ministères et les établissements publics (hors établissements publics à caractère industriel et commercial). Selon les bilans annuels de l'ancienne CIMIR, les économies générées par ce système d'autorisation préalable s'élevaient à 283 M€ sur la période 2002/2007, soit 25 % du budget des projets d'achat présentés (ces derniers représentant 908 M€ de dépenses).

En Polynésie, un régime d'autorisation préalable pourrait être mis en place. Il devrait s'articuler avec celui du contrôle des dépenses engagées. Des objectifs clairs de délais de traitement des dossiers devraient être édictés afin de ne pas ralentir indûment le processus d'achats.

♦ la standardisation et la restriction de l'offre

Les efforts de standardisation prennent deux formes principales.

⁷ Ce point doit toutefois être nuancé car le fret ne constitue que 10 % à 15 % du prix des produits importés, selon les interlocuteurs de la mission.

⁸ Sont considérées comme des ateliers intégrés les unités comprenant au moins un reprographe et un agent à temps plein.

La première consiste en un catalogue restreint de références. Ainsi, en métropole, les ministères financiers (ministère de l'économie et ministère du budget) ont réduit le catalogue à 640 produits et 1 000 références⁹ en menant une politique de standardisation : non recours au travail à façon, sélection de produits présents dans trois catalogues fournisseurs au minimum... **Les prescripteurs devraient en tout état de cause être impliqués en amont de la conception des catalogues pour parer aux risques de mécontentements à l'égard des produits sélectionnés, qui peuvent se traduire par des achats « dissidents » hors marché.**

La deuxième politique de restriction de l'offre définit des normes d'achats et de consommation. Un exemple métropolitain est ici donné par le décret n°2008-1279 du 5 décembre 2008, qui détermine un taux maximal d'émission de 130 grammes de dioxyde de carbone par kilomètre pour les voitures particulières de l'État, sauf dérogation pour nécessité de service. Cette norme oblige à choisir des voitures de plus petit gabarit et pourrait utilement être reprise par la Polynésie française lors des besoins de remplacement en véhicules de service, qui ne devraient pas intervenir dans l'immédiat (cf. *infra*, 2.2)

♦ **La modification des pratiques « métier » et des pratiques de gestion**

Les économies sur les achats courants peuvent trouver leur origine dans la modernisation des pratiques « métier ».

Quelques exemples peuvent être cités :

- économie de papier et de reprographie grâce à la mise en ligne et à la réduction de la longueur des formulaires adressés aux usagers ;
- réduction des frais de déplacement et du besoin en voitures de service grâce à la limitation des voyages professionnels ou des réunions, auxquels des conférences téléphoniques peuvent parfois être préférés ;
- mise en place systématique d'imprimantes et de copieurs en libre réseau à usage collectif, bien moins coûteux à l'utilisation que les imprimantes individuelles ;
- numérisation des documents permettant de réduire les consommations de papier.

2. Les avantages en nature pourraient être mieux maîtrisés

Les divers avantages en nature et les missions du Gouvernement et des services pourraient être mieux maîtrisés. Il devrait en résulter des économies qui pourraient faire l'objet d'indicateurs de suivis, communiqués régulièrement aux services, voire à la presse, dans le cadre d'une démarche d'exemplarité.

2.1. L'usage des véhicules pourrait être rationalisé une rationalisation des usages

Il y a actuellement 994 véhicules administratifs pour les 5 624 agents de Polynésie française, soit un véhicule pour six agents, ce qui est très élevé. 171 véhicules sont considérés comme étant en mauvais état, à réformer ou comme épave.

Proposition n° 7 : Gérer plus efficacement le parc automobile en fonction des besoins réels

- ♦ **ne pas renouveler les 171 véhicules considérés comme étant en mauvais état.**

⁹ Les catalogues d'autres ministères peuvent contenir jusqu'à 3 000 références.

- ♦ limiter l'usage des véhicules de fonction au Gouvernement de Polynésie française ;
- ♦ limiter l'usage des véhicules de service aux services ayant besoin de se déplacer sur le terrain de par leurs fonctions.

2.2. Les frais de déplacement pourraient être diminués

Les frais de déplacements des membres du Gouvernement et des services polynésiens sont dispersés dans plusieurs comptes :

- ♦ le compte 6532 recense les frais de missions des élus, c'est-à-dire pour l'essentiel des membres du Gouvernement de Polynésie française et, à titre exceptionnel, d'élus à l'Assemblée de Polynésie française ou de membres du Conseil économique et social ;
- ♦ le compte 624 –Transports inclut les billets d'avion des membres du Gouvernement à l'article 6246 « transport des élus et des membres de cabinets ». Le compte 624 comprend également un article relatif aux transports de biens, aux transports scolaires, aux vols domestiques et internationaux. Depuis 2007, le budget exécuté fait uniquement apparaître la ligne globale 624 transports, mais ne distingue plus le détail de chaque article et donc de chaque type de transports. En 2007, le transport des élus représentait 1 MF CFP par an ;
- ♦ les frais de déplacement et missions pour les collaborateurs de ministres ou les fonctionnaires sont imputés à l'article 625 « déplacements et missions » (remboursement de frais) sous-article 6251 « voyages, déplacements et missions ».

Tableau 5 : Dépenses mandatées sur les transports (2007-2009 en F CFP)

	2007	2008	2009	BP 2010
Frais de mission et déplacements des élus	41 079 083	34 541 215	24 104 824	44 124 000
Déplacements et mission	442 592 033	536 562 501	513 534 915	577 470 525
Total des transports	1 864 556 894	1 969 677 272	2 005 714 632	1 855 098 111
Total des transports moins transports scolaires (1,17 MF CFP en 2007, montant repris pour 2008-2010)	687 296 336	792 416 714	828 454 074	677 837 553
Total frais de mission et transports (y compris transports scolaires)	2 348 228 010	2 540 780 988	2 543 354 371	2 476 692 636
Total hors transports scolaires	1 170 967 452	1 363 520 430	1 366 093 813	1 299 432 078

Source : Comptes administratifs 2007 à 2009 et budget primitif 2010, transmis par direction du Budget. Le dernier montant connu sur les transports scolaires (1 177 260 558 F CFP) a été déduit du total du compte 624 pour obtenir le montant hors transports scolaires.

Ces trois comptes ont eu une évolution contrastée entre 2007 et 2009 : les frais de mission et déplacements des élus ont baissé de 41 % dans le compte dédié, mais les frais de mission des cabinets et des services ont augmenté de 16 % et les transports en général ont augmenté de 8 %.

Annexe VI

Il est par ailleurs à noter que le budget primitif des frais de mission des élus en 2010 comportait un montant supérieur à celui de 2007, gommant donc la baisse de 41 % des années précédentes. Sur le plan des transports, selon les éléments communiqués par la Présidence sur les déplacements effectués par le Gouvernement en Polynésie française et hors Polynésie française entre janvier et début mai 2010, le coût de ces derniers s'élevait à 24,6 M F CFP, dont 24,2 MF CFP de voyages hors Polynésie : 40 billets vers Paris, les États-Unis, le Japon ou la Chine ont été émis dans la période pour les membres du Gouvernement et les membres des cabinets ou des services les accompagnant. L'année 2010 s'avère peu propice aux économies puisque, en mai 2010, une grande partie des ministres s'est rendue à la foire de Shanghai.

Proposition n° 8 : Limiter les déplacements hors Polynésie française et viser une cible d'économie de 15 % (371,5MF CFP – 3,1 M€) sur l'ensemble des transports et frais de mission identifiés dans le Tableau 5 (2,48 Mds F CFP au budget primitif 2010, soit 20,7 M€) à horizon 2014, soit une économie de 92,9 MF CFP (778 301€) par an pendant quatre ans.

L'annexe Education identifie en particulier des leviers permettant de réaliser des économies sur les transports scolaires, qui constituent plus de la moitié de la dépense de transport.

Annexe VI

Pièces jointes

Tableau 6 : Liste des comptes retenus dans le périmètre des achats « courants »

Article	Libellé article	Budget 2008 (exécution)	Budget 2009 (exécution)	Budget prévisionnel 2010 à l'issue collectif 4
601	Achats stockés - Matières premières et fournitures	0	0	
602	Achats stockés - Autres approvisionnements	560 275 835	537 399 197	575 200 000
603	Achats stockés - Autres approvisionnements	0	0	
606	Achats non stockés de matières et fournitures	3 279 385 257	2 942 545 772	2 049 057 224
60618	Autres fournitures non stockables	0	0	
60623	Alimentation	0	0	
60624	Fournitures d'entretien et d'hygiène	0	0	
60628	Autres fournitures non stockées	0	0	
60631	Outillage	0	0	
60632	Equipement de bureau	0	0	
60634	Equipement informatique	0	0	
60635	Habillement et vêtements de travail	0	0	
60638	Autres petits équipements, outillage et mobilier	0	0	
60641	Fournitures de bureau	0	0	
60642	Consommables informatiques	0	0	
60648	Autres fournitures administratives	0	0	
6068	Autres achats non stockés de matières & fourniture	0	0	
61352	Location de matériel informatique	120 233 521	123 551 405	129 527 264
615	Entretien et réparations	999 718 605	803 160 873	796 300 559
61528	Autres-Entretien et réparations sur biens immo	0	0	
615511	Véhicules	0	0	
61558	Autres-Entretien et réparations sur biens mobilier	0	0	

Annexe VI

Article	Libellé article	Budget 2008 (exécution)	Budget 2009 (exécution)	Budget prévisionnel 2010 à l'issue collectif 4
6182	Documentation générale et technique	0	0	
626	Frais postaux et frais de télécommunications	621 677 445	544 143 552	604 325 200
6261	Frais d'affranchissement	0	0	
6262	Frais de télécommunications	0	0	
6268	Autres frais postaux & frais de télécommunications	0	0	
628	Divers - Autres services extérieurs	1 108 576 207	894 627 717	343 858 023
6282	Frais de gardiennage	0	0	
6283	Frais de nettoyage des locaux	0	0	
6288	Autres - Divers autres services extérieurs	0	0	
TOTAL en F CFP		6 689 866 870	5 845 428 516	4 498 268 270
Total en €		56 061 104	48 984 708	37 695 501

Source : Mission, à partir données de la direction du budget.

Encadré 1 : Méthodologie de construction d'un indicateur de gains

Sans préjudice de la méthodologie qui serait *in fine* retenue pour suivre les gains réalisés sur les achats, la mission souligne la nécessité de construire un indicateur répondant à deux exigences :

1. L'exhaustivité

L'exhaustivité implique de prendre en compte l'ensemble des économies générées sur les achats, quelle que soit leur nature (voir *infra*). Cela suppose de prendre en compte les gains tirés :

- de la baisse des prix unitaires (économie sur le prix), qui peut résulter de la massification des marchés publics, d'une meilleure spécification des besoins ou d'une « veille fournisseurs » identifiant les innovations dans l'offre de biens et services ;
- de la diminution de la consommation (économie sur les volumes) ;
- de l'optimisation des processus (simplification des procédures avec l'utilisation de « cartes achats », augmentation de la productivité de la fonction achats grâce à la globalisation des marchés, diminution des effectifs en charge de l'approvisionnement *via* la mutualisation des plates-formes logistiques ou encore la livraison directe aux utilisateurs par les fournisseurs).

2. La souplesse

En raison de la variété de situations rencontrées dans le domaine des achats (divers leviers d'économies, achats plus ou moins récurrents, conditions de marché plus ou moins favorables), il importe de ne pas rigidifier à l'extrême la méthode de calcul des gains.

Par exemple, le principe de calcul de l'effet prix (différence entre le prix unitaire obtenu dans le cadre du nouveau marché et le prix unitaire du précédent marché, dit prix historique) doit être amendé dans le cas où :

- il n'existe pas de prix historique. Cette situation est fréquente dans les segments de dépenses pour lesquels les achats étaient effectués sans passer par la procédure des marchés formalisés. Les gains peuvent alors être estimés à partir d'une autre référence de prix, qui doit être harmonisée entre ministères (prix du catalogue public lorsque celui-ci existe, prix le plus élevé proposé par un candidat répondant à l'appel d'offres,...) ;
- les achats ne sont pas récurrents et correspondent à un projet spécifique. Cette situation se présente rarement sur les segments des achats courants, à l'exception des projets informatiques (logiciel) ou de certaines prestations immobilières (premières expérimentations de *facility management*, par exemple). Les gains peuvent alors être estimés en fonction de l'enveloppe budgétaire prévue pour financer l'achat : si le marché notifié est inférieur au montant initialement budgété, la différence est comptabilisée dans les gains¹⁰.

Se pose également la question de la pertinence d'ajuster les gains aux conditions de marché (inflation / déflation) afin de les estimer en valeur constante et non en valeur courante. Une estimation en valeur constante présente l'avantage de mesurer les seules économies imputables à l'action des acheteurs, en neutralisant les effets haussiers et baissiers des marchés. Par exemple, un acheteur informatique ne bénéficierait pas « indûment » de la baisse tendancielle des prix dans son secteur, tandis qu'un acheteur de mobilier ne subirait pas l'inflation liée à la hausse des prix des matières premières – il pourrait même comptabiliser des gains s'il parvient à limiter l'augmentation du prix unitaire à un niveau inférieur à l'indice des prix.

Toutefois, ce choix méthodologique rend difficile une lecture strictement budgétaire et comptable, puisqu'il intègre les « coûts évités » qui ne se matérialisent pas par des économies réelles. L'interprétation des gains en est rendue plus délicate. Puisque l'indicateur de gains sur les achats a une visée essentiellement budgétaire (économies sur les dépenses de fonctionnement) il est donc conseillé de ne pas raffiner à outrance et de constater les gains en valeur courante.

¹⁰ Cette méthode de calcul ne s'applique qu'aux achats gérés en mode projet, pour lesquels un budget prévisionnel a été formellement alloué.

ANNEXE VII CONFIDENTIELLE

Les actifs non essentiels

ANNEXE VIII

Possibilité de créer des autorités administratives indépendantes en Polynésie française

SOMMAIRE

1. RIEN NE S'OPPOSE A LA CREATION D'AUTORITES ADMINISTRATIVES INDEPENDANTES PAR LA POLYNESIE FRANÇAISE.....	1
2. LES ATTRIBUTIONS D'UNE AUTORITE ADMINISTRATIVE INDEPENDANTE TERRITORIALE DEVRAIENT ETRE RATTACHEES AUX COMPETENCES DE LA POLYNESIE FRANÇAISE.....	2
3. LES ATTRIBUTIONS D'UNE AUTORITE ADMINISTRATIVE INDEPENDANTE TERRITORIALE DEVRAIENT TENIR COMPTE DE LA REPARTITION DES COMPETENCES ENTRE INSTITUTIONS	2
4. DANS L'ATTENTE D'UNE MODIFICATION DE LA LOI ORGANIQUE STATUTAIRE, LA CREATION D'UNE AUTORITE ADMINISTRATIVE INDEPENDANTE EST UTILE, MALGRE SES POUVOIRS LIMITES	3

Dans le cadre de ses constats et réflexions sur le fonctionnement de la collectivité de Polynésie française, dans un objectif de plus grande efficacité des services publics, la mission s'est interrogée sur la possibilité de créer des autorités administratives indépendantes dans cette collectivité.

Il est rappelé qu'une autorité administrative indépendante (AAI) :

- ♦ dispose de certains pouvoirs tels que réglementation, décisions, médiations, sanctions ;
- ♦ agit au nom de l'Etat, qui lui délègue un certain nombre de pouvoirs ;
- ♦ est indépendante à la fois des pouvoirs publics – elle n'est pas soumise au pouvoir hiérarchique – mais aussi des secteurs sur lesquels elle intervient. Ses membres ne sont pas révocables.

1. Rien ne s'oppose à la création d'autorités administratives indépendantes par la Polynésie française

Le Conseil d'Etat, section de l'intérieur, dans un avis (n° 383316) rendu le 22 décembre 2009¹ en réponse à une question posée par le Président du Gouvernement de Nouvelle-Calédonie, précise que des autorités administratives indépendantes peuvent être instituées par l'organe délibérant d'une collectivité d'outre-mer. Cet avis est transposable à la Polynésie française.

Dans le silence de la loi, aucune considération d'ordre général ni aucune règle supérieure dans la hiérarchie des normes, ne fait obstacle par elle –même à la création d'une autorité indépendante dans un domaine de compétence de la Polynésie française.

Dans son rapport de 2001 consacré aux autorités administratives indépendantes, le Conseil d'Etat avait rappelé que ces autorités sont des organismes administratifs qui agissent au nom de l'Etat et disposent d'un certain nombre de pouvoirs, sans pour autant relever de l'autorité du Gouvernement. Les pouvoirs que peuvent exercer en tout ou partie ces autorités administratives sont les suivants : pouvoir réglementaire, pouvoir de prendre des actes individuels unilatéraux, de conclure des conventions, d'adresser des injonctions, pouvoir de sanction², pouvoir de surveillance et de contrôle, missions de consultation, de médiation, d'évaluation et de garant de l'impartialité de la puissance publique.

Ces pouvoirs s'exercent dans le respect des principes de valeur constitutionnelle, le respect des prérogatives normatives établies par la Constitution et, s'agissant de collectivités d'outre-mer, par la loi organique statutaire. Elles ne peuvent édicter que des sanctions administratives. Le respect des principes des droits de la défense et du droit à un procès équitable doit être assuré. Les sanctions pénales ne peuvent être prononcées que par l'autorité judiciaire.

Cette analyse est transposable aux autorités administratives indépendantes qui pourraient être créées, non pas pour exercer les compétences de l'Etat, mais pour exercer les compétences propres de la Polynésie française, déterminées par la loi organique modifiée n°2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française.

Rien ne s'oppose donc, au niveau constitutionnel, à ce que, dans la collectivité de Polynésie française, des pouvoirs analogues à ceux confiés habituellement à une autorité administrative indépendante soient confiés à un organisme présentant des garanties d'indépendance, d'expertise et de continuité justifiant une telle solution institutionnelle, sous réserve du respect des dispositions de la loi organique statutaire.

Une autorité administrative indépendante peut donc être créée en Polynésie française.

¹ Publié sur le site du Conseil d'Etat, page « section de l'intérieur » (2009).

² Sanctions : avertissements, blâmes, amendes administratives, suspension ou retrait d'autorisation...

2. Les attributions d'une autorité administrative indépendante territoriale devraient être rattachées aux compétences de la Polynésie française

Une autorité administrative indépendante territoriale agit au nom de la collectivité qui l'a créée. Ses attributions devraient donc s'exercer dans le domaine des compétences confiées à la collectivité de Polynésie française par l'article 13 de la loi organique précitée, compétences qui ne doivent pas être partagées avec l'Etat ou les communes.

Ainsi, une autorité administrative indépendante pourrait être instituée, par exemple, dans les domaines de la concurrence, de la fiscalité, de l'énergie, des télécommunications, de la réglementation des prix, des relations et du droit du travail ou encore de l'organisation de débats publics dans des domaines stratégiques (aménagement, fiscalité...) Les autorités administratives indépendantes nationales, existant sur ces domaines de compétence (Autorité de la concurrence, Autorité de régulation des communications électroniques et des postes, Commission de régulation de l'énergie, commission des infractions fiscales, commission nationale du débat public...), ne sont clairement pas compétentes en Polynésie française.

La Polynésie française ne pourrait instituer d'autorité administrative indépendante dans des domaines de compétence conservés par l'Etat, ceux énumérés à l'article 14 de la loi organique précitée (marchés financiers, crédit, blanchiment de capitaux, entrée et séjour des étrangers ...) Il en est de même quand une autorité administrative indépendante agissant au nom de l'Etat exerce sa compétence sur la collectivité de Polynésie française, en application de l'article 7 de cette même loi organique. C'est le cas avec le Médiateur de la République, le Défenseur des enfants, la HALDE, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté, la CNIL.

Elle ne pourrait non plus instituer d'autorité administrative indépendante dans les domaines de compétences des communes, énumérés à l'article 43 de la loi organique.

Les attributions d'une autorité administrative indépendante locale devraient respecter les compétences de l'Etat en matière de garanties des libertés publiques, de droit pénal, de procédure pénale voire, dans certains cas, de maîtrise de son domaine public.

3. Les attributions d'une autorité administrative indépendante territoriale devraient tenir compte de la répartition des compétences entre institutions

Le domaine de compétence de chaque institution polynésienne doit être respecté. L'acte créant une autorité administrative indépendante doit respecter les attributions des différentes institutions (Assemblée, Président, gouvernement).

L'Assemblée de la Polynésie française étant compétente dans tous les domaines énumérés *supra* (à l'exception de la réglementation des prix), elle pourrait ainsi créer, par une loi du Pays, des autorités administratives indépendantes dans ces domaines.

Par contre, l'Assemblée n'est pas compétente en ce qui concerne la réglementation des prix. En application de l'article 90 – 6° de la loi organique précitée, c'est en effet le conseil des ministres qui fixe les règles applicables en matière de prix.

Les interférences dans le partage des compétences entre l'Assemblée et le conseil des ministres peuvent ainsi constituer une limitation importante aux pouvoirs d'une autorité administrative indépendante.

Ainsi, **dans le domaine des prix et de la concurrence**, le conseil des ministres dispose d'un certain nombre de pouvoirs, notamment :

- ♦ il fixe les règles applicables aux « prix, tarifs et commerce intérieur » (6° de l'article 90) aux « restrictions quantitatives à l'importation » (8° du même article) ;
- ♦ il autorise les investissements étrangers.

En l'état de la loi organique statutaire, ces pouvoirs ne pourraient être « délégués » par une loi du Pays à une autorité administrative indépendante, compétente en matière de concurrence, ce qui limiterait son périmètre d'intervention.

Une **limitation, applicable à toutes les AAI** qui pourraient être créées dans les domaines énumérés *supra*, **concerne le pouvoir réglementaire**. L'article 64 de la loi organique précitée attribue au Président de la Polynésie française, l'exercice du pouvoir réglementaire (exécution des lois du Pays et des délibérations de l'Assemblée, application des actes du Conseil des ministres...)

Enfin, une **autre limitation concerne les décisions individuelles**, réservées par l'article 64 précité au Président de la Polynésie française. Même si la loi organique prévoit une compétence générale de l'Assemblée polynésienne en matière de sanctions administratives fiscales et économiques (article 20) et de transaction en toute matière administrative, fiscale, douanière ou économique (article 23), l'application de ces sanctions requiert en général une décision individuelle, de la compétence du Président.

Pour donner véritablement à ces AAI des moyens réels d'intervention, il est nécessaire de modifier la loi organique statutaire de manière à prévoir la possibilité pour l'Assemblée de Polynésie française de créer des AAI dotées, par exemple, du pouvoir réglementaire ou du pouvoir de prendre des décisions individuelles.

Au demeurant, les constats effectués à l'occasion de la réflexion sur les AAI soulignent les graves inconvénients occasionnés par le partage du pouvoir réglementaire et des leviers d'action entre l'Assemblée, le conseil des ministres et le Président.

4. Dans l'attente d'une modification de la loi organique statutaire, la création d'une autorité administrative indépendante est utile, malgré ses pouvoirs limités

En l'absence de pouvoir réglementaire ou du pouvoir de prendre des décisions individuelles, des autorités administratives indépendantes auraient un pouvoir plus limité : médiation, recommandation, évaluation, surveillance, droit d'alerte, prévention des conflits, avis sur des décisions ...

Même avec ces pouvoirs réduits, il apparaît possible et utile de créer une autorité administrative indépendante : cela constituerait une étape transitoire vers une AAI dotée de davantage de pouvoirs. Celle-ci serait susceptible d'exercer une autorité morale effective par sa composition, ses règles de fonctionnement et la publicité de ses avis. Dans l'organisation des pouvoirs, elle permettrait plus d'autonomie à l'égard du pouvoir politique.

Le mandat de ses membres confèrerait à l'autorité une garantie d'indépendance, comme dans les AAI déjà constituées : il ne pourrait être ni prorogé, ni renouvelé, ni interrompu. Quel que soit le nombre de ses membres (qui pourrait être faible dans une collectivité de petite taille), la collégialité constitue aussi un critère d'indépendance, le choix du président devant répondre à des critères de compétences « économiques et juridiques », nécessaires dans les domaines énumérés *supra*.

Annexe VIII

Si la décision de créer une ou plusieurs autorités administratives indépendantes était prise par la Polynésie française, la mission recommande deux dispositions pour leur mise en œuvre, de manière à éviter la création de nouvelles entités trop consommatrices de moyens budgétaires et humains :

- ♦ une assistance technique pourrait être apportée par voie de convention à l'AAI polynésienne par certaines AAI nationales (Autorité de la concurrence, ARCEP...) Il est en effet difficile de disposer en Polynésie française des compétences suffisantes dans certains domaines, que ce soit en matière scientifique, économique, juridique ou de suivi du contexte international, alors que celles-ci sont disponibles dans les autorités nationales. Dans cette organisation, l'autorité locale pourrait s'appuyer sur une AAI nationale mais conserverait sa pleine compétence pour formuler ses avis, ses recommandations, voire ses décisions, tenant compte notamment de ses compétences propres et du cadre institutionnel polynésien :
- ♦ compte tenu de la petite taille du marché polynésien et de l'existence de monopoles naturels, il pourrait être judicieux de confier à une autorité unique (l'Autorité de la concurrence) le pouvoir de régulation sur des secteurs en situation de monopole naturel (énergie, réseaux de télécommunication...)



Inspection générale
des finances

N° 2010-M-025-03

Inspection générale
de l'administration

N° 10-046-02

Inspection générale
des affaires sociales

N° RM2010-131P

RAPPORT

MISSION D'ASSISTANCE A LA POLYNÉSIE FRANÇAISE

TOME 2 (annexes 9 à 21)

Établi par

Anne BOLLINET
Inspectrice générale
des finances

PHILIPPE DEBROSSE
Inspecteur de l'administration

HAYET ZEGGAR
Inspectrice des affaires
sociales

Orianne DUPRAT-BRIOU
Inspectrice des finances

FREDERIC LALOUE
Inspecteur des affaires
sociales

Pierre-Emmanuel LECERF
Inspecteur des finances

- SEPTEMBRE 2010 -

LISTE DES ANNEXES THÉMATIQUES

VOLUME 2

IX – UNE POLITIQUE PUBLIQUE : LA PÊCHE

X – LES FILIÈRES AGRICOLES

XI – LA PERLICULTURE

XII – LES POLITIQUES PUBLIQUES D'AMÉNAGEMENT ET D'ÉQUIPEMENT

XIII – LA POLITIQUE DU LOGEMENT SOCIAL ET SON OPÉRATEUR PRINCIPAL,
L'OFFICE POLYNÉSIEEN DE L'HABITAT (OPH)

XIV – LE FONDS DE DÉVELOPPEMENT DES ARCHIPELS

XV – LE TOURISME

XVI – LA DESSERTE AÉRIENNE DES ARCHIPELS (DONT UN CHAPITRE
CONFIDENTIEL)

XVII – LE TRANSPORT AÉRIEN INTERNATIONAL

XVIII – LES POLITIQUES PUBLIQUES EN MATIÈRE DE TRAVAIL, D'EMPLOI ET DE
FORMATION PROFESSIONNELLE

XIX – ELEMENTS CONCERNANT LA POLITIQUE ÉDUCATIVE

XX – L'OFFICE PUBLIC DES TÉLÉCOMMUNICATIONS (OPT)

XXI – LA POLITIQUE DE LA COLLECTIVITÉ À L'ÉGARD DES MÉDIAS : L'AGENCE
TAHITI PRESSE (ATP), L'INSTITUT DE COMMUNICATION AUDIOVISUELLE (ICA) ET
TAHITI NUI TÉLÉVISION (TNTV)

ANNEXE IX

Une politique publique : LA PÊCHE

En résumé

Le développement d'une politique de pêche destinée à l'exportation peut se justifier dans un territoire qui dispose d'une zone économique exclusive presque aussi grande que l'Europe.

Toutefois, le développement de la flotte de thoniers a été un gouffre financier pour les contribuables polynésiens et métropolitains, qui ont déjà contribué à près de 107 % (5,3 Milliards F CFP) au coût d'achat de ces thoniers (4,9 Milliards F CFP).

L'utilisation de la défiscalisation locale et métropolitaine a encouragé un surinvestissement, sans faire porter aucun risque sur les investisseurs et les armateurs, puisque tous les risques sont portés par TNR et le pays.

La TNR et sa filiale, la SAS AVAI'A, sont dans une situation financière très délicate et vont continuer à enregistrer de lourdes pertes dans les prochaines années dans la structure de marges et de coûts actuels. Elles font peser un risque financier certain sur les finances du pays, indépendamment du risque lié à la reprise de la défiscalisation jusqu'en 2013.

Comme dans d'autres politiques, la présence du pays ne se justifie pas dans la gestion de certaines sociétés (S3P) dont les missions pourraient être confiées à des structures privées (mareyeurs ou coopérative) ou à une structure publique existante, le port de pêche du port autonome.

Objectifs

- limiter les conséquences financières liées à l'exploitation de TNR et de la SAS AVAI'A ;
- chercher à mettre en place une tarification plus proche du coût du service (notamment pour les prestations de la S3P) et se désengager des activités qui peuvent être exercées par des structures privées.

Propositions

1- Mener en 2011 une expertise complémentaire sur TNR et SAS AVAI'A dont les structures de coûts et de marge font peser un risque financier certain sur le pays. Cet audit devra se prononcer sur les conditions de maintien de l'activité de ces deux entités, les modalités éventuelles de l'arrêt de l'exploitation de ces structures et la cession des bateaux à la fin de la période de défiscalisation (2013) si la structure de coûts et de marge n'évolue pas très favorablement d'ici 2013.

2- Limiter les subventions de toutes natures (aides à la glace, petit équipement des pêcheurs, détaxation des carburants pour les bateaux...) ;

3 – Préparer la reprise des activités de la S3P, par une structure privée, ou éventuellement par une structure publique existante, dès lors que les tarifs des prestations reflèteront la réalité des coûts.

Impact sur les équilibres budgétaires de la collectivité

- pas de gain significatif en ETP à court terme ;
- Le remboursement de l'avance en compte courant de 367 Millions F CFP prévu en 2011 paraît fortement compromis ;
- le remboursement de l'avance de trésorerie de 50 millions F CFP prévu pour la S3P en septembre 2011 est également compromis.

SOMMAIRE

1. OBJECTIFS, BESOINS ET RESULTATS DE LA POLITIQUE PUBLIQUE ETUDIEE.....	1
1.1. A quels besoins répond la politique publique ?.....	1
1.2. Objectifs et outils mobilisés par la collectivité.....	2
2. ACTEURS ET FONDS INTERVENANT SUR LA POLITIQUE	3
2.1. Les fonds mobilisés	3
2.1.1. <i>En fonctionnement</i>	3
2.1.2. <i>Bilan et hors bilan</i>	4
2.2. Les acteurs	4
3. LES RISQUES PORTES PAR LA POLITIQUE.....	5
3.1. Risques sur les participations.....	5
4. QUELLES MARGES DE MANŒUVRE POUR REDUIRE LA DEPENSE OU AUGMENTER LES RECETTES ?.....	6
4.1. Marges sur les dépenses directement effectuées par la collectivité	6
4.1.1. <i>Marges sur les dépenses de personnel</i>	6
4.1.2. <i>Marges sur les dépenses d'intervention directes de la collectivité</i>	6
4.1.3. <i>Cessions d'actifs non essentiels</i>	6
4.2. Marges sur les établissements	7
5. SEML TAHITI NUI RAVA'AI, MISSION ET UTILITE DE L'ETABLISSEMENT	8
5.1. Définition de la mission et place dans la politique publique.....	8
5.1.1. <i>Mission et articulation avec d'autres structures concourant à la même politique publique</i>	8
5.1.2. <i>Stratégie suivie par l'établissement et outils de pilotage</i>	11
5.2. Examen de l'utilité de l'établissement et du risque juridique	11
5.2.1. <i>Adéquation de la stratégie de l'établissement aux besoins du pays ?</i>	11
5.3. Appréciation du risque financier et budgétaire généré par l'établissement.....	11
5.4. Dans quelle mesure l'opérateur dépend-t-il du pays pour ses recettes et dans quelle mesure peut-il diminuer ses dépenses ?.....	12
5.4.1. <i>Evolution des recettes de l'opérateur entre 2006 et 2010</i>	12
5.4.2. <i>Examen de la rigidité des dépenses 2006/2010</i>	12
5.5. Quelles sont les participations en jeu pour le pays et les autres démembrements du pays ?.....	13
5.5.1. <i>Quelles sont les participations prises par l'établissement étudié dans d'autres démembrements de la collectivité ?</i>	13
5.6. L'établissement fait-il porter à la collectivité un risque financier ?.....	13
5.6.1. <i>L'établissement rencontre-t-il des problèmes de trésorerie ?</i>	13
5.6.2. <i>L'établissement parvient-il à financer ses propres investissements ?</i>	13
5.6.3. <i>L'établissement est-il très endetté ?</i>	13

5.7. Scénarios d'évolution	13
5.8. Besoin de recapitalisation éventuel	14
6. SAS AVAIA, MISSION ET UTILITE DE L'ETABLISSEMENT	15
6.1. Définition de la mission et place dans la politique publique.....	15
6.1.1. <i>Mission et articulation avec d'autres structures concourant à la même politique publique.....</i>	<i>15</i>
6.1.2. <i>Stratégie suivie par l'établissement et outils de pilotage</i>	<i>15</i>
6.1.3. <i>Relations avec le pays.....</i>	<i>15</i>
6.2. Examen de l'utilité de l'établissement et du risque juridique	16
6.2.1. <i>Adéquation de la stratégie de l'établissement aux besoins du pays ?</i>	<i>16</i>
6.2.2. <i>Nature de l'environnement- appréciation du risque juridique</i>	<i>16</i>
6.3. Appréciation du risque financier et budgétaire généré par l'établissement.....	16
6.4. Dans quelle mesure l'opérateur dépend-t-il du pays pour ses recettes et dans quelle mesure peut-il diminuer ses dépenses ?.....	17
6.4.1. <i>Examen de la rigidité des dépenses 2006/2010.....</i>	<i>17</i>
6.5. L'établissement fait-il porter à la collectivité un risque financier ?.....	17
6.5.1. <i>Le résultat, positif ou négatif, vient-il de l'activité même de l'établissement (résultat d'exploitation), des opérations financières ou des opérations exceptionnelles ?</i>	<i>18</i>
6.5.2. <i>L'établissement rencontre-t-il des problèmes de trésorerie ?.....</i>	<i>19</i>
7. SAEM S3P, MISSION ET UTILITE DE L'ETABLISSEMENT	20
7.1. Définition de la mission et place dans la politique publique.....	20
7.1.1. <i>Mission et articulation avec d'autres structures concourant à la même politique publique.....</i>	<i>20</i>
7.1.2. <i>Stratégie suivie par l'établissement et outils de pilotage</i>	<i>20</i>
7.1.3. <i>Relations avec le pays.....</i>	<i>20</i>
7.2. Examen de l'utilité de l'établissement et du risque juridique	21
7.2.1. <i>Impact économique et social de l'établissement ?.....</i>	<i>21</i>
7.2.2. <i>Rapprochement coût/ efficacité des prestations réalisées.....</i>	<i>21</i>
7.2.3. <i>Nature de l'environnement- appréciation du risque juridique</i>	<i>21</i>
7.3. Quel est le degré de fiabilité de l'exécution budgétaire de l'établissement ?	22
7.3.1. <i>Comparaison entre les prévisions et l'exécution comptable.....</i>	<i>22</i>
7.4. Dans quelle mesure l'opérateur dépend-t-il du pays pour ses recettes et dans quelle mesure peut-il diminuer ses dépenses ?.....	22
7.5. L'établissement fait-il porter à la collectivité un risque financier ?	22
7.5.1. <i>L'établissement rencontre-t-il des problèmes de trésorerie ?.....</i>	<i>23</i>
7.5.2. <i>L'établissement parvient-il à financer ses propres investissements ?.....</i>	<i>23</i>
7.5.3. <i>L'établissement est-il très endetté ?</i>	<i>23</i>
7.5.4. <i>Y-a-t-il des actifs et des risques significatifs nécessitant la mise en place d'amortissements et de provisions ?</i>	<i>23</i>
7.6. Quelles sont les marges de manœuvre en matière de ressources humaines ?.....	23
7.7. Scénarios d'évolution	24
7.8. Suppression de l'établissement.....	24

1. Objectifs, besoins et résultats de la politique publique étudiée

1.1. A quels besoins répond la politique publique ?

- ◆ Avec 5 millions de km², la Polynésie dispose d'une emprise de pêche de la taille de l'Europe qui est aujourd'hui sous-exploitée par rapport à d'autres zones maritimes du globe.
- ◆ Les produits de la pêche sont une des bases de l'alimentation dans les îles.
- ◆ La pêche est destinée en premier lieu à la consommation locale (80% des tonnages pêchés, soit environ 6 000 tonnes), les exportations (poissons frais et congelés) ne représentant que 20% des prises principalement à destination de l'Europe et des USA et représentent un chiffre d'affaires de 504 millions de F FCP par an en 2009, qui se redresse par rapport aux années précédentes.
- ◆ Pour mieux exploiter cette ressource, le pays a créé en 2000 une société la SEML TAHITI NUI RAVA'AI (TNR), subventionné la construction d'une flottille de 43 thoniers (le programme initial était de 56 bateaux dont 41 hauturiers). Après le naufrage d'un des navires, le parc actuel mis en place par TNR est de 42 navires.
- ◆ Le développement de la filière, malgré des aides massives à l'investissement dans des navires hauturiers, a connu de graves difficultés notamment en raison :
 - d'un nombre insuffisant de capitaines, d'équipages et d'armateurs formés à ce type de pêche ;
 - d'une mauvaise organisation de la filière de commercialisation ;
 - d'une baisse de la ressource halieutique mais qui semble redevenir favorable.
 -

Tableau 1 : Exportations de poissons période 2000 – 2009

Exportations en millions FCFP	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000
Poissons frais ou réfrigérés, à l'excl. des filets de poissons et autre chair de poissons du n° 03.04	209,9	66,5	124,0	137,8	95,7	163,4	282,4	555,4	572,2	198,1
Poissons congelés, à l'excl. des filets de poissons et autre chair de poissons du n° 03.04	59,1	14,7	35,2	9,1	1,4	18,2	6,2	3,9	162,3	187,8
Filets de poissons et autre chair de poissons (même hachée), frais, réfrigérés ou congelés	234,8	173,6	314,5	229,1	204,1	156,6	321,8	515,5	550,6	371,0
Total	503,7	254,8	473,7	376,0	301,2	338,2	610,3	1 074,7	1 285,1	756,9

Source : ISPF, statistiques d'exportations

- ◆ In fine, le financement des thoniers est presque entièrement porté par les contribuables métropolitains (via la défiscalisation nationale et certaines aides à l'investissement de la DGDE), et polynésiens (défiscalisation locale, subventions d'investissement et de fonctionnement de la flottille) : les fonds publics investis dans TNR représentent déjà 91% du prix de revient total de la flottille des 42 thoniers.

Annexe IX

- ◆ Le lancement d'une filière économique présente toujours certains risques, mais il est choquant que ce risque ait été porté quasi exclusivement par le contribuable métropolitain et polynésien, alors que les montages financiers mis en place ont exonéré les investisseurs et les exploitants de la quasi-totalité des risques. La société TNR (et donc le Pays son actionnaire majoritaire) s'est porté garant.
- ◆ Pour la seule société TNR créée en 2000, 5,3 milliards de fonds publics ont été investis jusqu'en 2009, alors que le chiffre d'affaires cumulé de produits de la pêche réalisé à l'exportation n'a représenté que 6 milliards F CFP sur la période 2000 – 2009. Cette somme est supérieure au coût de construction de la flotte de navire (4,957 Milliards F CFP).
- ◆ En outre, si certains armateurs ont connu des difficultés économiques et peuvent être considérés de bonne foi, d'autres n'ont eu aucun scrupule à ne pas honorer leurs engagements et n'ont pas remboursé leurs prêts. La réaction de TNR face à ces armateurs indécidables n'a pas été très rapide. Ces éléments ayant été largement commentés par le rapport de la CTC de Polynésie, la mission s'est concentrée sur le volet financier de l'opération. (cf. infra sur TNR et SAS AVAIA).

1.2. Objectifs et outils mobilisés par la collectivité

- ◆ Les principales missions du ministère et du service de la pêche sont les suivantes :
 - Elaborer et mettre en œuvre les programmes de développement en matière de pêche et d'élevage en milieu aquatique ;
 - Mettre en place et appliquer les réglementations pour encadrer et gérer les ressources halieutiques ;
 - Accompagner le développement par la mise en œuvre de programmes d'assistance technique pour les professionnels ;
 - Mettre en œuvre des programmes de recherche et développement
 - Vulgariser et transférer les acquis de la recherche aux professionnels.
- ◆ Avant d'être créé en service autonome, les missions du service de la perliculture étaient exercées par le service de la pêche.
- ◆ Le soutien de la collectivité à la pêche se traduit notamment par des subventions pour l'équipement des navires, la détaxation des carburants, une aide à l'investissement par de la défiscalisation locale, sur le prix de la glace, l'aide à l'achat de petits matériels de pêche.
- ◆ Une utilisation massive des dispositifs de défiscalisation métropole a permis la création d'une flotte de pêche hauturière mais qui a connu de graves difficultés liées, entre autres, à une montée en puissance trop rapide de la flotte et à une insuffisance d'équipages et de patrons de pêche formés à la pêche hauturière.

2. Acteurs et fonds intervenant sur la politique

2.1. Les fonds mobilisés

2.1.1. En fonctionnement

Tableau 2 : Budget de la collectivité sur cette politique (en M F CFP)

96053		2010 (budget)	2009	2008	2007	Evolution 2010/2007
fonctionnement direct		861 500 000	308 643 254	758 118 160	539 229 018	59,8%
602	achats stockés autres appro	0	0	0	0	
606	achats non stockés matière	42 000 000	70 224 712	43 094 932	39 947 393	5,1%
613	locations	18 500 000	18 380 760	19 237 804	17 492 371	5,8%
61352	location matériel informatique	1 632 000	1 632 000	816 000	1 632 000	0,0%
615	entretien et réparations	12 000 000	8 688 637	16 987 193	7 331 858	63,7%
616	Primes d'assurance	3 300 000	3 372 028	3 279 465	3 166 772	4,2%
617	Etudes et recherches	41 500 000	14 298 868	23 301 000	24 031 000	72,7%
618	divers services extérieurs	1 068 000	10 151 557	1 236 120	3 861 410	-72,3%
622	Rému intermédi et honoraires	108 500 000	15 735 128	13 929 756	29 903 673	262,8%
623	publicité rel extérieures	41 000 000	9 169 318	8 466 353	10 918 629	275,5%
624	transport	4 000 000	3 005 199	7 086 808	3 897 041	2,6%
625	déplacements et mission	4 000 000	3 828 045	6 719 682	4 000 160	0,0%
626	frais postaux télécom	6 000 000	5 258 258	6 408 972	6 126 213	-2,1%
627	services bancaires et assimilés	0	20 370	2 910	2 910	-100,0%
628	divers autres sces extérieures	6 000 000	8 672 633	5 647 589	7 929 215	-24,3%
635	autres impôts et taxes	0	0	0	0	
647	autres charges sociales	0	133 920	0	0	
658	Charges diverses	0	0	105 776	100 042	
672	charges sur ex antérieur	0	30 618 013	55 300 678	18 146 605	
dont subventions		572 000 000	105 453 808	546 497 122	360 741 726	58,6%
détail subvention		0	0	0	0	
652	aides carac économiq	0	0	102 160 350	57 177 908	
656	participations	0	0	2 336 772	688 818	
6523	aides perte peche acquac	180 000 000	103 181 248	0	0	
6568	autres participations	10 000 000	2 272 560	0	0	
674	subventions except	0	0	442 000 000	302 875 000	
674358	autres subv sec tour pech perl acqua	382 000 000	0	0	0	
fonctionnement indirect		350 140 000	341 574 000	349 405 128	334 167 665	4,8%
fonctionnement total		1 211 640 000	650 217 254	1 107 523 288	873 396 683	38,7%
Recettes		0	0	370 476	597	
Investissements mandatés		0	585 321 206	456 573 974	171 922 816	
masse salariale directe et indirecte		350 140 000	341 707 920	349 405 128	334 167 665	4,8%

Source : comptes administratifs et budget 2010

Les charges indirectes sont constituées des charges de personnel qui sont ré imputées dans chaque budget, en fonction de la masse salariale réelle avec les cotisations sociales des agents en poste dans le service (ces charges figurent initialement dans le budget » personnel » du compte administratif.

2.1.2. Bilan et hors bilan

- ♦ En tant que principal actionnaire de la SEML Tahiti Nui Rava'ai – TNR- (85% du capital), le pays est garant des dettes de cette structure¹. Le risque potentiel en cas de cessation d'activité ou de remise en cause de la défiscalisation a été estimé entre 2 et 3,5 milliards de F CFP par la chambre territoriale des comptes. Ce risque s'amenuise toutefois au fur et à mesure de la sortie des bateaux de la période de 5 ans de défiscalisation et du remboursement des emprunts par TNR. Il avait été estimé à partir du montant de la défiscalisation obtenue par les investisseurs (métropole et locale pour près de 1,6 Milliards F CFP) et le capital restant dû sur les emprunts en cours souscrits par TNR. A fin juin 2010, le risque résiduel est estimé par TNR à 1,3 milliard F CFP, réparti entre le risque lié à la défiscalisation sur 19 bateaux pour 614 millions F CFP et le solde des crédits bancaires pour 719 millions F CFP.

2.2. Les acteurs

- ♦ Trois acteurs publics principaux interviennent sur cette politique : la société du Port de Pêche de Papeete (S3P), la SEML Tahiti Nui Rava'ai (TNR) et sa filiale la SAS AVAI'A.
- ♦ **La TNR a été constituée pour favoriser le développement de la filière pêche « semi-industrielle en Polynésie française.** Pour cela, elle a fait construire des thoniers (congélateurs, puis frais et mixtes) qu'elle a vendus à des sociétés (sociétés en nom collectif – SNC) qui regroupent des investisseurs souhaitant défiscaliser une partie de leurs revenus. Ces bateaux sont loués à des armateurs qui réalisent des campagnes de pêche (thonidés principalement). Au terme des 5 ans de la période de défiscalisation, les thoniers sont rétrocédés à la TNR qui peut soit les céder aux exploitants des navires pour un prix correspondant aux soldes des emprunts non encore remboursés, soit les louer aux exploitants tout en continuant à porter les emprunts. Le pays (via TNR) s'est porté garant en cas de défaillance des armateurs.
- ♦ De nombreux exploitants ont connu des difficultés en raison d'un volume de pêche insuffisant et n'ont pas honoré leurs loyers². D'autres paramètres ont également créé des difficultés : insuffisance de patrons de pêche et d'équipage formés à des campagnes de pêche hauturière de longue durée, filière de commercialisation et d'exportation insuffisante, qualité des prises et de leur traitement insuffisants pour les marchés d'exportation, etc. Pour limiter les risques de reprise de la défiscalisation, la TNR a créé le 1^{er} octobre 2005 une filiale la SAS AVAI'A qui a repris directement une quinzaine de navires depuis 2006 pour permettre la poursuite de leur exploitation. Ces quinze navires ont été repris après une résiliation judiciaire des contrats de location d'armateurs qui n'honoraient pas leurs engagements.
- ♦ La SAS AVAI'A a été créée pour reprendre l'activité de 15 thoniers qui étaient encore dans la période de 5 ans de défiscalisation et qui n'avaient pas trouvé d'armateur localement.
- ♦ La S3P qui était en sommeil depuis de nombreuses années a repris l'exploitation de quelques activités du port de pêche (location de locaux aux mareyeurs, vente de glace, aide au déchargement des navires) qui avaient été confiées pendant plusieurs années à la chambre de commerce (CCISM).

¹ Le pays détient directement 81,42 % du capital et par un de ses établissements, la CCISM 3,57 %, soit au total 84,99% du capital de TNR

² L'activité a également souffert d'un manque de formation des équipages pour une technique de pêche hauturière jusqu'alors peu répandue en Polynésie, de coûts d'exportation liés au fret aérien élevé, des aléas de la ressource en thonidés, mais aussi d'un manque de professionnalisme de certains armateurs.

Tableau 3 : Lignes de trésorerie mises à disposition par la collectivité sur cette politique (en M F CFP)

	TNR	SAS AVAI'A	S3P
2006	143		
2007	225		
2008	359 + 329	83	
2009	367	155	50
2010	311		

Source : comptes de résultat des entités

3. Les risques portés par la politique

3.1. Risques sur les participations

- ♦ Les principaux risques de cette politique portent sur :
 - Le retrait d'agrément par la DGFIP, si les navires n'étaient pas exploités. Ce risque court jusqu'en 2013 et avait été évalué à 3,5 milliards de F CFP (reprise défiscalisation 1,8 Mds F CFP et capital restant dû sur les emprunts 1,7 Mds F CFP à fin 2005, cf. infra). Le risque diminue progressivement au fur et à mesure de la sortie des navires des dispositifs de défiscalisation. A fin juin 2010, ce risque s'est réduit à 1,3 milliard F CFP, réparti entre 614 millions F CFP (au titre de 19 bateaux pas encore sortis de la défiscalisation) et 719 millions F CFP (solde des crédits bancaires).
 - La cessation d'activité de TNR et/ou de sa filiale la SAS AVAI'A. Comme le pays est actionnaire à 85% de TNR, il pourrait être conduit à éponger le passif de la société et à rembourser les dettes de TNR. Compte tenu des difficultés de la pêche localement, la cession des bateaux détenus par TNR apporterait sans doute des rentrées d'argent faibles.
 - Le non paiement des loyers par plusieurs armateurs oblige TNR à rembourser les loyers en substitution. A fin 2008, les impayés de loyer s'élevaient à 400 M F CFP. Ces impayés imposent au pays de verser régulièrement des subventions pour équilibrer les comptes de TNR (143 M F CFP en 2006, 225 M F CFP en 2007, 359 M F CFP en fonctionnement et 329 M F CFP en investissement en 2008, 367 M F CFP en 2009) ou aider à l'investissement. Même si les fonds versés en 2009 sont normalement remboursables (mais on peut en douter au vu des comptes de TNR et de sa filiale), ce sont 1,423 milliard de F CFP (11,9 millions €) qui ont été versés à cette structure entre 2006 et 2009.
 - **Une recapitalisation de TNR et de sa filiale, la SAS AVAI'A doit être envisagée puisque la situation nette de ces deux sociétés est inférieure à la moitié de leur capital social. Les Conseils d'administration des deux sociétés se sont prononcés à l'unanimité sur la poursuite de l'activité des deux sociétés (une assemblée générale extraordinaire a été tenue le 30 juin 2010 pour chaque société). La reconstitution des fonds, au moins à hauteur de la moitié du capital social, devra intervenir dans un délai maximum de deux ans, soit au plus tard avant fin juin 2012.**
 - En outre les perspectives de remboursement de l'avance en compte courant de 367 M FCFP prévue pour 2011 paraissent très compromises au vu de la situation financière de TNR et de la SAS AVAI'A.

- En cas de dépôt de bilan, une action en comblement de passif menée par les créanciers de TNR en cas de défaillance de cette dernière serait probable, compte tenu du soutien financier massif apporté par le pays à cette structure.

4. Quelles marges de manœuvre pour réduire la dépense ou augmenter les recettes ?

4.1. Marges sur les dépenses directement effectuées par la collectivité

4.1.1. Marges sur les dépenses de personnel

- ♦ Au sein de la collectivité ;

Tableau 4 : Répartition des statuts des personnels employés par la collectivité au 1^{er} janvier de l'année n

	2007	2008	2009	2010
Agents FPT et ANFA	54	61		
Corps des volontaires au développement (CVD)	3	4		
Agents non titulaires en CDD	4	7		
Autres (<i>solde des mises à disposition</i>)	1	-1		
TOTAL	62	71	61	60

Source : Service de la pêche

Les principales activités du service de la pêche portent sur la réglementation, l'attribution de certaines aides aux pêcheurs (achat de petit matériel de pêche par exemple), la tenue des statistiques et le développement de la filière d'aquaculture (cf. infra actifs non essentiels).

4.1.2. Marges sur les dépenses d'intervention directes de la collectivité

- ♦ La collectivité distribue diverses aides aux pêcheurs, notamment par la détaxation des carburants, l'achat de petit matériel de pêche, le subventionnement du prix de la glace. La première étape comme dans d'autres politiques doit consister à vendre la glace à son coût de production, la pertinence des différents dispositifs de subvention devrait être vérifiée par le pays, car ces mécanismes n'incitent pas les pêcheurs à une gestion rigoureuse.

4.1.3. Cessions d'actifs non essentiels

- ♦ Le pays cherche depuis plusieurs années à développer l'aquaculture et dispose d'une éclosérie alimentant les aquaculteurs en post-larves qui est encore dans une phase expérimentale. Elle doit revendre les post-larves aux aquaculteurs, il s'agit donc d'une activité de nature commerciale qui ne fait pas partie du cœur de métier de la collectivité. Il s'agit toutefois d'un maillon important pour le développement d'une filière aquacole, il est donc sans doute prématuré de vouloir céder cette structure à court terme. Mais une fois la phase de recherche développement aboutie, le maintien de cette activité au sein des services du pays ne se justifiera sans doute pas.

4.2. Marges sur les établissements

- ♦ Compte tenu des risques qui pèsent encore sur le dispositif de défiscalisation jusqu'en 2013, la poursuite de l'activité de TNR et de la SAS AVAI'A paraît inéluctable. Mais au-delà de cette date, si l'activité de pêche n'a pas fortement progressé en permettant un équilibre des comptes de la SAS AVAI'A, le pays devra analyser les conséquences budgétaires du maintien en activité de ces structures. Le risque majeur ne portera alors plus que sur les échéances de prêt non remboursées. Le capital restant dû est de 831 M FCFP au 31/12/2009 dans les comptes de TNR (719 millions F CFP au 05/07/2010), et les emprunts devraient être soldés d'ici 2017. Toutefois, au 31/12/2009 TNR enregistrait encore dans ses comptes pour 1,42 milliard F CFP de crédits vendeur correspondant aux locations de thoniers qu'elle a consenties aux armateurs. Ces crédits vendeurs (ni les prêts bancaires souscrits par TNR) ne seront pas encore soldés fin 2013, mais le risque fiscal dépassé, la question de la poursuite de l'activité, ou du dépôt de bilan, ne pourra plus être éludée si les résultats de la TNR ne se sont pas redressés de manière significative d'ici là.
- ♦ La question du maintien d'une structure autonome comme la S3P est plus discutable. Les locations d'espaces aux mareyeurs pourraient être réalisées directement par une autre structure. Les autres missions relèvent essentiellement du domaine privé (vente de glace, aide au débarquement) ou pourraient être reprises par le Port autonome.

Grille d'analyse des établissements

5. SEML TAHITI NUI RAVA'AI, mission et utilité de l'établissement

5.1. Définition de la mission et place dans la politique publique

5.1.1. Mission et articulation avec d'autres structures concourant à la même politique publique

- ◆ La TNR a été créée en 2000 par le pays pour développer la pêche hauturière dans les eaux polynésiennes et permettre à de nombreux armateurs d'accéder à l'exploitation de navires de pêche congelée, fraîche et mixte (ces deux derniers modèles ont été mis en œuvre après les premières difficultés de la pêche pour la congélation.
- ◆ Le montage financier a été réalisé avec :
 - Un dépôt de garantie (3,5 M F CFP, 8 MF CFP ou 10 MF CFP par bateau suivant le type de navire), versé par les armateurs ;
 - Un emprunt bancaire contracté par la SEML TNR auprès d'établissements bancaires locaux ou métropolitains ;
 - Un apport du pays et de la métropole sous forme d'aides à l'investissement ;
 - Un apport par la défiscalisation, (métropole et pays)
 - La location des navires par des armateurs.
- ◆ La flotte est passée de 5 navires à 43 entre 2001 et 2005 (devenu 42 après un naufrage).
- ◆ Au 31 mars 2010, 23 navires sont sortis de défiscalisation, dont 20 sont devenus la propriété de TNR. Sur les 19 navires en cours de défiscalisation, 4 sont exploités par des locataires, 15 sont exploités par la SAS AVAI'A pour éviter une reprise de la défiscalisation.
- ◆ La TNR a connu des difficultés importantes en raison des défaillances de plusieurs armateurs qui n'ont pas honoré leurs engagements tant financiers que pour l'entretien des navires.
- ◆ Ces 42 bateaux dont le prix de revient a été de 4 957,22 Millions F CFP (41,3 Millions €) ont bénéficié des financements suivants :
 - Des aides à l'investissement, de la métropole et de la collectivité, entre 2001 et 2003 :
 - Du fonds de reconversion (ETAT) pour 1 thonier pour 48,98 Millions F CFP ;
 - Du ministère de la pêche de polynésie pour 23 thoniers pour 143,99 Millions F CFP ;
 - Du territoire pour 10 thoniers pour 180 Millions F CFP ;
 - De la DGDE (ETAT) pour 17 thoniers pour 718 Millions F CFP ;
 - Soit un total d'aides à l'investissement de 1 090,98 Millions FCFP (9,1 millions €), soit 22% du prix de revient des thoniers.

Annexe IX

- De la défiscalisation au titre de la loi Girardin avec des apports d'investisseurs bénéficiant d'une réduction d'impôt, pour 1 206,66 Millions F CFP (10,06 Millions €). Le coût pour l'Etat est toutefois supérieur, puisqu'il est égal à 50% du montant agréé (le prix de revente des navires, soit 3 978,32 Millions F CFP), soit 1 989,16 Millions F CFP ;
 - De la défiscalisation locale pour 371,31 Millions F CFP (3,09 Millions €) ;
 - **L'ensemble de ces dépenses sur fonds publics s'élevait initialement à 3 451,45 Millions F CFP (28,76 Millions €) soit près de 70 % de l'investissement initial ;**
 - **Le coût pour l'Etat est supérieur au financement net apporté par les investisseurs qui défiscalisent leurs revenus (ici un apport financier de 1,2 milliard pour un coût de 1,989 milliard F CFP pour l'Etat).**
- ◆ Dans une opération de défiscalisation Pons ou Girardin classique, le bien est financé par un apport des investisseurs métropolitains et un emprunt bancaire, une SNC est créée pour porter le projet. En fin d'opération le bien est rétrocédé au porteur de projet soit à l'euro symbolique, soit à un prix qui intègre l'avantage fiscal dont ont bénéficié les investisseurs métropolitains.
 - ◆ Dans le cas présent, c'est la TNR qui a porté les emprunts bancaires (en apportant également sa garantie) et qui a accordé des « crédits vendeurs » aux armateurs.
 - ◆ La légalité de ce montage aurait sans doute pu être contestée, puisqu'un crédit vendeur est habituellement utilisé par une entreprise pour permettre un différé de règlement de quelques semaines à quelques mois à ses clients, pas pour l'utiliser comme une forme de crédit bancaire.
 - ◆ Pour permettre à TNR d'assurer ce crédit vendeur, TNR a souscrit différents emprunts bancaires pour un montant global de 1 889,86 Millions F CFP (15,75 Millions €).
 - ◆ Les armateurs devaient quant à eux apporter un dépôt de garantie global de 432,21 Millions F CFP (3,60 Millions €).

Tableau 5 : **Synthèse du financement initial des thoniers**

	Montant (millions F CFP)
Aides à l'investissement (local et métropole)	1 090,98
Apport des investisseurs (loi Girardin)	1 206,66
Défiscalisation locale	371,31
Emprunts bancaires	1 889,86
Dépôts de garantie	432,21
Total	4 991,02

Source : Mission sur états financiers de TNR

- ◆ Il faut ajouter à ces sommes la participation du pays au capital social de la TNR soit 227,98 Millions de F CFP (81,42 % du capital de 280 Millions F CFP)³.

³ Le capital social était initialement de 200 Millions F CFP, dans lequel la participation du pays s'élevait à 155,97 Millions F CFP.

Annexe IX

- ◆ Par ailleurs des malfaçons ont été constatées sur plusieurs thoniers fabriqués en Chine et qui ont dû faire l'objet de réparations aux frais de TNR, pour un montant estimé à 49,7 Millions F CFP (en partie compensé par un abattement sur le prix d'achat des thoniers).
- ◆ Compte tenu des impayés de loyers sur les crédits vendeurs, TNR a dû demander des subventions de fonctionnement au pays pour faire face à ses engagements bancaires pour les emprunts qu'elle avait contractés pour financer les thoniers. En outre, une subvention d'investissement de 329 Millions F CFP lui a été versée pour permettre la remise en état de thoniers afin de pouvoir éviter une reprise de la défiscalisation, certains navires n'étant plus en état de naviguer faute d'entretien.
- ◆ Depuis sa création, outre les aides à l'investissement et la défiscalisation mentionnées ci-dessus, les sommes suivantes ont ainsi été versées à TNR par le Pays :

Tableau 6 : Récapitulatif des apports du pays à TNR

Nature des aides apportées par le pays	En millions F CFP
Participation au capital social de TNR	227,98
Subvention d'exploitation 2005 (versée en janvier 2006)	186,00
Subvention d'exploitation 2006	143,00
Subvention d'exploitation 2007	225,00
Subvention d'exploitation 2008	359,00
Subvention remise en état des navires 2008	329,00
Avance en compte courant 2009 ⁴	367 (dont 155,00 reversé à la SAS AVAI'A)
Total	1 848,98

Source : Mission sur états financiers de TNR

- ◆ Le pays a également consenti en 2004 un prêt de 186 Millions F CFP sur une durée de 10 ans à TNR pour un montant de 186 Millions F CFP. Ce prêt bénéficiait d'un différé d'amortissement jusqu'au 31/12/2006. A fin 2008, le capital restant dû était de 142 Millions F CFP.

◆ **Sans tenir compte de ce prêt, les contribuables métropolitains et polynésiens ont d'ores et déjà apporté à cette opération 5 300 Millions de F CFP soit environ 107 % du prix d'achat des navires.**

- ◆ L'addition n'est malheureusement pas terminée :
 - TNR et sa filiale SAS AVAI'A ont toutes deux une situation nette inférieure à la moitié de leur capital social, ce qui obligera soit à prononcer leur liquidation, soit à apporter de nouveaux fonds propres.
 - Des impayés sont constatés dans plusieurs crédits vendeurs.

⁴ Théoriquement remboursable en 2011, mais il paraît peu probable que la situation de TNR et de la SAS AVAI'A le permette.

Annexe IX

- Au 31/12/2009, les créances clients se décomposaient comme suit :
 - Echéances crédit vendeurs impayés : 195,07 Millions F CFP ;
 - Solde crédits vendeurs : 1 221,2 Millions F CFP ;
 - Dépôts de garantie armateurs à recevoir : 50 Millions F CFP ;
 - Soit un total de 1 466, 3 Millions F CFP (12,2 Millions €).
- ♦ A cela, il faudrait ajouter les autres formes d'aides reçues par les armateurs (détaxation du carburant, aide sur le prix de la glace, aides sur le transport à l'exportation).
- ♦ Pour pallier la défaillance de nombreux armateurs privés, la TNR a créé une filiale, la SAS AVAIA, qui exploite une quinzaine de bateaux de pêche et commercialise ses captures.
- ♦ Début 2007, la chambre territoriale des comptes de Polynésie estimait qu'en cas de cessation d'activité, le risque financier qui serait à supporter par le pays serait d'environ, à la date de 2005, de 3,5 milliards de F CFP (1,8 milliards F CFP au titre du risque fiscal, et 1,7 milliard de restes à rembourser sur les emprunts). Ce risque est aujourd'hui réduit puisqu'il ne porte plus que sur les navires encore sous régime de défiscalisation et le capital restant dû au titre des emprunts est de 719 millions F CFP à la fin du deuxième trimestre 2010.

5.1.2. Stratégie suivie par l'établissement et outils de pilotage

A court terme un des premiers objectifs de la TNR est d'éviter la reprise de la défiscalisation. Elle a dû réaliser d'importants travaux (avec des subventions complémentaires du pays pour 329 M F CFP) pour remettre les navires en état et les mettre en exploitation.

5.2. Examen de l'utilité de l'établissement et du risque juridique

5.2.1. Adéquation de la stratégie de l'établissement aux besoins du pays ?

- ♦ Le développement de la pêche hauturière industrielle était un objectif politique ambitieux, mais dont le développement a été mal maîtrisé. Outre les aléas de la migration des thonidés, le pays a été confronté à la difficulté d'armer les navires avec des équipages professionnels, les pêcheurs locaux étant peu formés à de longues campagnes de pêche hauturière, et à des difficultés d'écoulement des captures vers les marchés d'exportation, liées à une qualité des prises et à une organisation de la filière insuffisantes. En outre, TNR a été confronté à des impayés importants des armateurs qui louaient ses navires.
- ♦ Ces aspects ont déjà été largement étudiés par la CTC, la problématique actuelle du pays est de limiter autant que faire se peut les risques de cessation d'activité de TNR, tout en limitant au maximum les concours financiers qu'elle apporte à l'entreprise.

5.3. Appréciation du risque financier et budgétaire généré par l'établissement

- ♦ L'établissement est étroitement dépendant du pays dont le soutien financier a évité le dépôt de bilan. Il est peu probable, compte tenu de la situation financière de TNR et de sa filiale, que des repreneurs privés soient intéressés pour reprendre son activité.
- ♦ La situation de l'établissement pourrait s'améliorer significativement si les armateurs faisaient face à leurs obligations.

Annexe IX

- ◆ Le capital restant dû sur les crédits en cours s'élève à 719 millions de F CFP (6 millions d'euros) à la fin du deuxième trimestre 2010.
- ◆ les marges de manœuvre sur les ressources humaines sont très limitées puisque TNR n'emploie que 4 personnes.
- ◆ Une consolidation des comptes de TNR et de la SAS permettrait d'avoir une vision plus fiable des risques que font courir TNR et la SAS AVAI'A, mais TNR étant le seul actionnaire de la SAS, on peut de manière simplifiée, « remonter » la situation nette de la SAS pour avoir une vision d'ensemble, ce qui porte la situation nette de l'ensemble TNR-SAS à - 240 millions F CFP (alors que la situation nette de TNR est de + 40 millions F CFP).
- ◆ Une partie du crédit vendeur sur la SAS AVAI'A paraît irrécouvrable compte tenu de la situation financière de la filiale.

5.4. Dans quelle mesure l'opérateur dépend-t-il du pays pour ses recettes et dans quelle mesure peut-il diminuer ses dépenses ?

5.4.1. Evolution des recettes de l'opérateur entre 2006 et 2010

Tableau 7 : Evolution et composition des recettes de TNR de 2006 à 2010

	2006		2007		2008		2009		2010		2006/2009
	M F CFP	%	M F CFP	%	M F CFP	%	M F CFP	%	M F CFP	%	%
Subvention du pays	143		225		359		0		311		
Recettes commerciales			14		38		64		ND		
Total	143		239		397		64				

Source : Mission sur états financiers de TNR

- ◆ Les recettes commerciales sont constituées essentiellement des loyers des navires, mais ceux-ci sont insuffisants pour couvrir les charges de remboursement des emprunts (notamment en raison d'impayés significatifs : plus de 400 M FCFP à fin 2008).
- ◆ En 2008, TNR a également bénéficié d'une subvention d'investissement de 329 M FCFP pour lui permettre de remettre en état les navires et de leur faire effectuer des campagnes de pêche pour ne pas sortir du dispositif de défiscalisation.
- ◆ En 2009, TNR a bénéficié d'une avance en compte courant de 367 millions de F CFP (qui n'apparaît donc pas en subvention d'exploitation) dont une partie (155 M F CFP) a été reversée à sa filiale, la SAS AVAI'A.

5.4.2. Examen de la rigidité des dépenses 2006/2010

- ◆ Les charges de personnel sont réduites (4 personnes à l'effectif) et pèsent relativement peu sur le résultat (environ 32 M FCFP de masse salariale). En revanche, l'essentiel des charges provient des dotations aux amortissements des navires et aux provisions.

5.5. Quelles sont les participations en jeu pour le pays et les autres démembrements du pays ?

- ♦ Le pays est actionnaire à 85 % de la SEML.

5.5.1. Quelles sont les participations prises par l'établissement étudié dans d'autres démembrements de la collectivité ?

- ♦ TNR est le seul actionnaire de la SAS AVAI'A au capital de 5 millions de F CFP. Cette participation a fait l'objet d'une provision à 100 %, en raison d'une situation nette négative de la filiale.

5.6. L'établissement fait-il porter à la collectivité un risque financier ?

- ♦ TNR ne présente pas de comptes consolidés. La filiale SAS AVAI'A fait courir un risque de perte élevée puisque sa situation nette au 31/12/2009 était de - 276 millions F CFP.
- ♦ En outre, TNR s'est portée caution auprès des polls bancaires pour les prêts souscrits par les armateurs, et s'est engagée auprès des SNC à racheter les navires en location, à défaut d'exécution des promesses d'achat consenties par les armateurs aux SNC.
- ♦ Le risque s'atténue à la fin du dispositif de défiscalisation (2013) puisqu'il n'y aura plus de risque de reprise de la défiscalisation.
- ♦ Mais le risque porte aussi sur le prêt du pays (capital restant dû 142 Millions F CFP à fin 2008) et une éventuelle action en comblement de passif des créanciers en cas de dépôt de bilan de TNR.

5.6.1. L'établissement rencontre-t-il des problèmes de trésorerie ?

- ♦ TNR a bénéficié d'une avance en compte courant de 367 millions de F CFP, qui est remboursable en octobre 2011. Dans la situation actuelle, il paraît peu probable que TNR puisse assurer le remboursement intégral à l'échéance prévue.

5.6.2. L'établissement parvient-il à financer ses propres investissements ?

- ♦ Les derniers investissements (remise en état de navires) n'ont pu être portés par l'établissement que parce qu'il a bénéficié d'une subvention de 329 M FCFP du pays.

5.6.3. L'établissement est-il très endetté ?

- ♦ Le capital restant dû au 05/07/2010 s'élève à 719 M CFP.

5.7. Scénarios d'évolution

- ♦ Compte tenu de la problématique de la défiscalisation et du risque financier que ferait peser une sortie du dispositif avant terme (2013), la poursuite de l'activité semble devoir être poursuivie au moins jusqu'à cette échéance.

- ♦ Au-delà de cette date, le risque ne portera plus que sur les dernières annuités d'emprunt. La question d'un arrêt de l'activité méritera d'être réétudiée si les armateurs ne font pas correctement face à leurs engagements ou si la SAS AVAI'A n'améliore pas significativement ses résultats de pêche.

5.8. Besoin de recapitalisation éventuel

- ♦ Avec une situation nette de 40 M FCFP, donc très inférieure à la moitié du capital social (280 M FCFP), la recapitalisation de la société est inéluctable dans un délai de 2 ans. Il faudra sans doute prévoir de renoncer au remboursement de tout ou partie de l'avance en compte courant pour la transformer en apport en capital.
- ♦ **En outre, le logement des 15 thoniers dans la filiale SAS AVAI'A, embellit artificiellement le bilan de TNR, car les comptes de la SAS sont gravement déficitaires. Certes la participation au capital (5 Millions F CFP) a fait l'objet d'une provision pour dépréciation pour 5 Millions F CFP, mais en réalité, si les comptes étaient consolidés, c'est bien une perte supplémentaire de près de 280 Millions de F CFP qu'il faudrait enregistrer dans les comptes de TNR. En outre, il est hautement probable que la SAS AVAI'A continue d'enregistrer des pertes dans les prochaines années (cf. infra), ce qui continuera d'augmenter le besoin de financement de l'ensemble.**

6. SAS AVAI'A, mission et utilité de l'établissement

- ♦ L'objectif de cette filiale de TNR est de continuer l'exploitation de 15 thoniers encore en défiscalisation pour trouver un équilibre d'exploitation en pêche fraîche et congelée principalement pour l'exportation.
- ♦ Il s'agit de générer suffisamment de marge pour couvrir le fonctionnement de la structure à terre, l'entretien courant et le règlement à TNR des navires confiés en gestion, afin de contribuer à l'équilibre des comptes de TNR.
- ♦ Améliorer la performance globale : augmenter le chiffre d'affaires, le rendement des pêches, la rotation des équipages, et réduire les temps d'immobilisation des navires à terre (avitaillement et entretien courant rapide...). En outre, une amélioration de la qualité des captures et de leur traitement doit être recherchée, en particulier pour les marchés d'exportation.

6.1. Définition de la mission et place dans la politique publique

6.1.1. Mission et articulation avec d'autres structures concourant à la même politique publique

- ♦ La société complète l'activité de TNR notamment pour permettre le maintien de l'avantage de défiscalisation et réduire la charge financière pour le pays.
- ♦ Une meilleure articulation avec la S3P (cf. infra) pourrait être recherchée.

6.1.2. Stratégie suivie par l'établissement et outils de pilotage

- ♦ Un plan stratégique a été défini. Outre les objectifs décrits supra, il vise également à améliorer le niveau des ressources humaines, notamment par le recrutement de personnel étranger compétent et formé à la pêche hauturière. Ces recrutements posent certaines difficultés (réglementation en matière d'immigration et difficulté d'acculturation de patrons de pêche étrangers avec des équipages polynésiens).
- ♦ Ce plan prévoit également l'acquisition de nouveaux équipements pour les thoniers pour assurer une meilleure qualité des prises, la sécurité des navires et des personnels (machine à glace, économètre pour le gasoil, matériel INMARSAT et SMDMS).
- ♦ Le plan vise aussi à améliorer le processus qualité tout au long de la chaîne (formation et statut des marins, qualité des produits, lutte contre les trafics...).

6.1.3. Relations avec le pays

- TNR est l'actionnaire unique de la SAS.
- Le pays agit via sa participation au capital de la maison mère, TNR, et par le biais des financements qu'il a déjà apportés pour le fonctionnement de la SAS.

6.2. Examen de l'utilité de l'établissement et du risque juridique

6.2.1. Adéquation de la stratégie de l'établissement aux besoins du pays ?

- ♦ L'exercice d'une activité de pêche ne relève normalement pas des missions d'une collectivité territoriale. En l'espèce, cette société est le moyen mis en place pour limiter la charge financière pesant sur TNR et le rejet éventuel du dispositif de défiscalisation par la direction générale des impôts et des finances publiques.
- ♦ Une fois ces navires sortis du dispositif de défiscalisation, et même si TNR n'a pas encore remboursé l'intégralité des emprunts en cours, la continuité de l'exploitation devra être discutée, car il est peu probable que la SAS parvienne à couvrir intégralement ses charges d'exploitation. Celle-ci devrait alors recourir à des financements supplémentaires du pays. L'abandon de l'exploitation de certains navires devrait alors être envisagé pour réduire les coûts de fonctionnement de la flotte.

6.2.2. Nature de l'environnement- appréciation du risque juridique

- ♦ La SAS est en concurrence avec d'autres armements. Elle veille toutefois à se concentrer sur les marchés d'exportations où les acteurs locaux sont peu présents.
- ♦ Compte tenu de l'existence massive d'aides publiques, le risque de contentieux juridique avec des acteurs privés qui jugeraient cette concurrence déloyale ne peut être totalement écarté.
- ♦ Au 31/12/2009, la situation nette est négative de 275,6 millions de F CFP (pour un capital de 5 millions de F CFP). Sans les facilités de paiement accordées par ses créanciers, la SAS est potentiellement en état de cessation de paiement, même si elle avait encore un peu de trésorerie disponible au 31/12/2009.
- ♦ Les fonds propres étant inférieurs à la moitié du capital social, il a été décidé de poursuivre l'exploitation. Le besoin d'une reconstitution des fonds propres se pose à horizon de fin juin 2012. Il sera probablement nécessaire de programmer dans le budget du pays 2011 un nouvel apport en capital à la SAS via TNR.

6.3. Appréciation du risque financier et budgétaire généré par l'établissement

Tableau 8 : Soldes intermédiaires de gestion de la SAS 2008 et 2009

	2009	2008
Chiffre d'affaires	191,2	99,9
Valeur ajoutée	- 187,3	- 38,3
Excédent brut d'exploitation	- 253,0	1,7
Résultat d'exploitation	-298,1	17,4
Résultat exceptionnel	15,8	- 20,2
Résultat de l'exercice	- 284,7	13,7

Source : Bilan au 31 décembre 2009

- ♦ L'augmentation de l'activité des navires – qui constitue un élément favorable - a généré des charges significativement plus élevées.

- ◆ Par ailleurs, différentes provisions pour dépréciations d'actifs ont dû être portées dans les comptes à hauteur de près de 40 millions de F CFP en raison des risques d'impayés de certaines créances. La fiabilité de certains exportateurs qui agissent au profit de la SAS est douteuse. La provision représente 20 % du chiffre d'affaires de la SAS.

6.4. Dans quelle mesure l'opérateur dépend-t-il du pays pour ses recettes et dans quelle mesure peut-il diminuer ses dépenses ?

- ◆ La SAS a bénéficié en 2008 d'une subvention d'exploitation de 83 millions de F CFP. En 2009, elle a bénéficié d'une avance en compte courant de 155 millions F CFP versée par TNR (qui avait reçu un financement spécifique du pays pour cela). Cette avance est rémunérée au taux annuel de 1,90 %.
- ◆ En outre, pour la location des navires auprès des SNC, la SAS doit verser à TNR un cautionnement de 10 millions F CFP par navire (soit 150 millions de F CFP pour les 15 navires). A fin 2009, seuls 20 millions de cautionnement ont été versés.
- ◆ Ses dettes fournisseurs s'élèvent à 319 millions F CFP.

6.4.1. Examen de la rigidité des dépenses 2006/2010

- ◆ Les charges sont essentiellement liées à la location des navires et à leurs charges d'exploitation. Les effectifs permanents de la SAS sont de 11 personnes et pèsent peu dans les charges (52,6 millions F CFP). Les équipages sont payés « à la part de pêche » et n'apparaissent pas de ce fait dans la masse salariale de la SAS.

6.5. L'établissement fait-il porter à la collectivité un risque financier ?

- ◆ Avec une situation nette négative de 276 millions F CFP et des encours de dette fournisseur de 318 millions F CFP, la SAS fait courir un risque majeur pour sa maison mère TNR et par ce biais au pays qui est actionnaire à 85 % de TNR.
- ◆ **Sauf un redressement spectaculaire de la situation, il paraît peu probable que l'avance de trésorerie consenties à TNR qui aurait dû être remboursée en 2011 puissent l'être.**
- ◆ En 2009, les 15 bateaux ont dégagé un chiffre d'affaires de 191 Millions F CFP, dont 189 Millions FCFP pour la pêche, avec des charges d'exploitation de 505 Millions F CFP. Hors part de pêche (51 millions F CFP) le chiffre d'affaires est de 138 millions F CFP. Le tableau ci-dessous répartit les charges entre charges fixes et variables. Il en ressort que la marge sur coûts variables⁵ n'est que de 15 millions F CFP, soit environ 11 % du chiffre d'affaires, net des parts de pêche.
- ◆ **Pour atteindre le seuil de rentabilité⁶ et donc couvrir les frais fixes (sans tenir compte des dotations), il faudrait que le chiffre d'affaires - net de parts de pêche, s'élève à 2,472 milliards F CFP, soit près de 18 fois le chiffre d'affaires actuel, dans la structure de coût et de marge actuels.**

⁵ La marge sur coût variable est égale au chiffre d'affaires moins les charges variables. Dans ce cas, particulier, la part de pêche reversée comme rémunération des marins est déduite en amont du chiffre d'affaires, et non considérée comme une charge variable.

⁶ Le seuil de rentabilité (ou point mort) est atteint quand la marge sur coûts variables est égale aux frais fixes.

Tableau 9 : ventilation des charges d'exploitation de la SAS

en millions F CFP	2009
achats	39,741
variation de stock	-18,14
carburants	48,769
fournitures bateaux	53,032
charges variables	123,402
loyers bateaux	90,755
entretien bateau	42,006
assurances	33,491
honoraires	5,355
impôts et taxes	13,124
salaires et charges sociales	52,639
frais divers	34,574
frais fixes	271,944
Total charges courantes	395,346
Part pêcheur	51,152
dotations sur immobilisations	2,103
dotations aux provisions	39,41
dotations risques et charges	16,814
autres charges	0,071
Total des charges d'exploitation	504,896

Source : Mission sur données compte de résultat SAS

- ◆ Même si on peut espérer une hausse des captures lors de chaque campagne de pêche (et sous réserve de pouvoir les exporter ce qui n'est pas acquis aujourd'hui), il paraît tout à fait illusoire de penser que la SAS puisse à court ou moyen terme équilibrer sa situation. Même si cette analyse mérite d'être approfondie, **il paraît hautement probable que la SAS continuera d'enregistrer des pertes significatives les prochaines années**, car le taux de marge sur frais variables est beaucoup trop faible compte tenu de la structure de coûts fixes actuels pour espérer atteindre le seuil de rentabilité. Seule une hausse importante des cours des poissons à l'exportation permettrait d'améliorer significativement la marge sur coûts variables.

6.5.1. Le résultat, positif ou négatif, vient-il de l'activité même de l'établissement (résultat d'exploitation), des opérations financières ou des opérations exceptionnelles ?

Même si le chiffre d'affaires de la pêche a doublé en 2009 par rapport à 2008, la situation de la SAS est critique et elle ne survit que portée à bout de bras par son actionnaire. L'augmentation du nombre de navires, qui atteint maintenant 15 thoniers, creuse mécaniquement la perte d'exploitation car les volumes de pêche et les prix sont insuffisants pour dégager une marge sur coûts variables suffisante, couvrir les frais fixes, et faire face aux loyers des bateaux dus à TNR.

6.5.2. L'établissement rencontre-t-il des problèmes de trésorerie ?

- ♦ La SAS a bénéficié d'une avance en compte courant de 155 M F CFP du pays, via la TNR. Cette avance qui lui a permis d'équilibrer sa trésorerie devra être remboursée en mai 2011. La capacité de la SAS à rembourser cette avance est très incertaine.
- ♦ La société devra reconstituer ses fonds propres à brève échéance, ce qui nécessitera un apport du pays, car la maison mère TNR ne pourra pas y subvenir sans apport de capitaux extérieurs. Pour reconstituer les fonds propres à hauteur de la moitié du capital social (5 Millions F CFP), il faudrait sur la base de la situation nette à fin 2009 apporter 278 Millions F CFP à la SAS. Mais, dans l'équation de coûts fixes / coûts variables de la SAS présentée plus haut, il paraît illusoire d'espérer un résultat d'exploitation positif dans les prochaines années, ce qui renforcera le besoin en capitaux. La recapitalisation, si elle est nécessaire pour couvrir le besoin de trésorerie, n'a aucun impact sur le calcul de seuil de rentabilité.

Dans ce contexte, il est urgent de mener sans délai une expertise complémentaire sur la viabilité de TNR, de la SAS et leurs besoins de financements futurs et d'envisager la cessation d'activité dès la fin de la période de défiscalisation, sauf si la structure de marges et de coûts de ces sociétés avait été profondément bouleversée d'ici 2013.

Un tel audit pourrait être demandé au ministère en charge de la pêche (Etat) de manière à faire bénéficier le territoire d'une expertise sans complaisance, destinée à trouver les moyens de faire démarrer sur de nouvelles bases la pêche hauturière et à fournir une aide à la décision, au moment de la sortie de la défiscalisation. Dans le cas où la viabilité de l'exploitation n'était pas assurée, cet audit devrait se prononcer sur les modalités d'arrêt de l'exploitation de ces deux sociétés (situation des personnels et des marins, modalités de cession des navires notamment). Si le virage n'est pas pris, il ne restera plus à la Polynésie – comme mode de valorisation de son espace maritime – que la vente de licences de pêche

7. SAEM S3P, mission et utilité de l'établissement

- ♦ La société du Port de Pêche de Papeete (S3P) a été créée en novembre 1994 sous la forme d'une société anonyme d'économie mixte avec pour objet de gérer le marché d'intérêt territorial (MIT) de vente en gros des produits de la mer. La S3P est installée sur le port de pêche de Papeete. La S3P, laissée sans activité pendant une quinzaine d'années, a repris l'exploitation des installations précédemment assurée par la chambre de commerce, de l'industrie, des services et des métiers (CCISM).

7.1. Définition de la mission et place dans la politique publique

7.1.1. Mission et articulation avec d'autres structures concourant à la même politique publique

- ♦ La S3P propose diverses prestations aux pêcheurs et aux mareyeurs, comme la fourniture de glace, l'aide au déchargement des bateaux de pêche, l'élimination des déchets de poisson, la gestion des bâtiments de la criée, la location des emplacements.

7.1.2. Stratégie suivie par l'établissement et outils de pilotage

- ♦ Le conseil d'administration est composé des actionnaires suivants :

actionnaire	Nombre d'actions	% du capital
Polynésie	300	23,6 %
Port autonome	300	23,6 %
Chambre de commerce (CCISM)	296	23,3 %
SOCREDO	180	14,2 %
QB Ortega	98	7,7 %
SA EMGT	48	3,8 %
actionnaires privés	50	3,9 %
Total	1 272	100 %

- ♦ Le Pays, le Port autonome et la CCISM sont membres du conseil d'administration

7.1.3. Relations avec le pays

- ♦ La S3P a repris l'exploitation des installations précédemment assurée par la chambre de commerce, de l'industrie, des services et des métiers (CCISM) dans le cadre d'une convention d'affermage du 3 novembre 2009. Les 17 salariés de la CCISM ont été repris par la S3P à compter du 1^{er} novembre 2009.
- ♦ Le contrat d'affermage court jusqu'au 31 décembre 2022. Dans le cadre de ce contrat, la S3P est dispensée du versement de quelque redevance que ce soit au territoire. En outre, les tarifs des redevances des services sont fixés par le pays. Si ces tarifs ne permettent pas à la S3P une gestion équilibrée, le Pays devra verser une subvention compensatoire.

7.2. Examen de l'utilité de l'établissement et du risque juridique

7.2.1. Impact économique et social de l'établissement ?

- ♦ Seuls les produits de la pêche qui transitent par des mareyeurs sont débarqués au port de pêche. La pêche réalisée par la plupart des pêcheurs lagonaires ne transite pas par ce circuit.
- ♦ Les moyens mis à disposition des mareyeurs et des pêcheurs sont en grande partie financés par le contribuable, car les prestations facturées ne permettent pas d'équilibrer les comptes de la S3P. En outre, les bâtiments et infrastructures mis à dispositions de la S3P par le Pays ne donnent lieu à aucune contribution.

7.2.2. Rapprochement coût/ efficacité des prestations réalisées

- ♦ Une comptabilité analytique doit être mise en place, en particulier pour déterminer le coût des prestations, car les arrêtés pris en conseil des ministres pour fixer les tarifs ne reposent pas sur des bases de calcul étayées. A titre d'exemple, le prix de la glace (10 F CFP) par kilo ne couvre pas les frais d'électricité et d'eau nécessaires à sa fabrication, sans compter les coûts de main d'œuvre, de structure et d'amortissement des matériels (alors que les pêcheurs bénéficient de surcroît d'une aide du pays de 3 F CFP par kilo de glace).

7.2.3. Nature de l'environnement- appréciation du risque juridique

- ♦ Les activités (vente de glace, déchargement des navires, élimination des déchets) pourraient tout aussi bien être exercées par des entreprises privées. Compte tenu des subventions reçues par la S3P, il y a une forme de concurrence déloyale vis-à-vis des entreprises privées et le besoin que ces activités soient exercées par une structure publique n'apparaît pas.

7.3. Quel est le degré de fiabilité de l'exécution budgétaire de l'établissement ?

7.3.1. Comparaison entre les prévisions et l'exécution comptable

Tableau 7 : Soldes intermédiaires de gestion 2008 et 2009

	2009	2008
Production de l'exercice	25,4	7
Valeur ajoutée	9,3	5,7
Excédent brut d'exploitation	- 4,2	5,6
Résultat courant	- 14,3	- 1,5
Résultat exceptionnel	7,4	6,0
Résultat de l'exercice	- 7,1	3,0

Source : bilan au 31/12/2009

- ◆ Les comptes ne reflètent pas une année d'exploitation complète ni la situation actuelle compte tenu de la reprise de la CCISMPF, puisque l'activité a été reprise en cours d'année 2009.
- ◆ Le résultat exceptionnel de 2009 provient pour l'essentiel d'une quote-part de subvention d'investissement virée au compte de résultat (5,95 millions F CFP) et d'un dégrèvement de TVA (1,945 millions F CFP).

7.4. Dans quelle mesure l'opérateur dépend-t-il du pays pour ses recettes et dans quelle mesure peut-il diminuer ses dépenses ?

- ◆ L'exploitation courante est déficitaire, l'établissement n'est pas viable sans le soutien financier du pays, en raison de charges de fonctionnement trop élevées et des prix de cessions de ses produits et prestations qui ne reflètent pas la réalité de leurs coûts de revient.
- ◆ Si le pays souhaitait maintenir cette structure – dont les activités ne sont pas réellement conformes aux missions d'une collectivité –, il est impératif que le prix des prestations reflète leur coût réel.
- ◆ En outre, des provisions grèvent les comptes de la S3P, notamment pour des patentes relatives à 3 exercices (5,1 millions F CFP), des provisions pour dépréciation d'actifs (sur des créances clients pour 8,7 millions de F CFP). Il faut également noter un litige avec la CCISM sur le bail d'un bâtiment pour 110 millions de F CFP qui n'a pas encore fait l'objet d'une provision pour litige.

7.5. L'établissement fait-il porter à la collectivité un risque financier ?

Dans la mesure où le contrat de fermage indique dans son article 8 : « L'autorité délégante a la maîtrise du tarif des redevances, leur montant devant être fixé de sorte que la rémunération du fermier puisse être substantiellement assurée par l'exploitation du service. Si le montant des redevances ne permet pas au fermier une gestion équilibrée dans le respect de ses obligations aux présentes, et notamment en cas d'utilisation par l'autorité délégante de sa faculté d'arrêter le montant des redevances à celui qui aurait résulté du jeu normal de leur indexation comme dit ci-dessus, alors l'autorité délégante devra verser un versement compensatoire ».

Dans la mesure où certains tarifs n'ont pas été fixés en tenant compte de leur coût de production réel, la S3P pourrait exiger une compensation de ses pertes par le pays. L'évaluation du risque est difficile à ce stade en l'absence de comptabilité analytique dans l'établissement.

7.5.1. L'établissement rencontre-t-il des problèmes de trésorerie ?

- ♦ Le 12 octobre 2009, la S3P a bénéficié d'une avance en compte courant de 50 millions de F CFP qui devra être remboursée au plus tard le 15 septembre 2011 et qui porte intérêt au taux annuel de 1,90%.
- ♦ Au 31/12/2009, la situation de trésorerie de la S3P (52,4 millions de F CFP) reflétait cette avance en compte courant. Sans modification de la structure tarifaire et perception de nouvelles subventions, le résultat 2010 devrait être également déficitaire. Sauf à trouver une autre source de financement (apport en fonds propre ou nouvel emprunt bancaire), il paraît peu probable que la S3P puisse assurer le remboursement intégral de cette avance à la date prévue.

7.5.2. L'établissement parvient-il à financer ses propres investissements ?

Les investissements ont jusqu'à présent été portés par des financements du pays, notamment par la mise à disposition gracieuse des infrastructures. En outre, la S3P a bénéficié d'une subvention d'investissement à hauteur de 66,8 millions de F CFP (dont 5,95 millions F CFP virés au compte de résultat).

7.5.3. L'établissement est-il très endetté ?

- Hormis l'avance en compte courant, il n'y a pas de dettes bancaires significatives.
- Les dettes d'exploitation concernent des loyers dus au pays pour la période 1997-2005 (gestion par la CCIPF) pour 57,6 millions F CFP, pour lesquels la S3P espère une remise gracieuse de 42,2 millions F CFP du pays et un avoir de 17 millions F CFP au profit de la CCISM.
- Le niveau de trésorerie actuel de la S3P ne lui permettrait pas d'honorer ses dettes d'exploitation si elle n'obtenait pas de remise sur ces dettes.

7.5.4. Y-a-t-il des actifs et des risques significatifs nécessitant la mise en place d'amortissements et de provisions ?

- Compte tenu du litige qui l'oppose à la CCISM sur un montant de 110 millions de F CFP sur le bail d'un bâtiment, une provision pour litige aurait dû être enregistrée dans les comptes de la S3P.

7.6. Quelles sont les marges de manœuvre en matière de ressources humaines ?

- ♦ La S3P compte 17 personnes, sous contrats de droit privé. Une convention collective est en cours d'élaboration. Une telle convention spécifique paraît disproportionnée pour un effectif aussi faible.

- ♦ Une structure autonome génère des coûts fixes administratifs d'autant plus élevés que sa taille est réduite (direction, gestion administrative et financière notamment). Les missions pourraient en outre être exercées par des acteurs privés ou publiques (vente de glace, aide au déchargement notamment).

7.7. Scénarios d'évolution

7.8. Suppression de l'établissement

- ♦ L'existence d'une société autonome est discutable. Certaines activités relèvent du secteur privé, d'autres comme la location d'espaces (qui appartiennent au pays) aux mareyeurs pourrait sans doute être pris en charge par une autre structure. Si on élimine la CCISM qui gèrait cette mission encore récemment, la seule piste qui paraisse envisageable est le port de pêche intégré dans le port autonome.
- ♦ **Compte tenu des incertitudes qui pèsent sur certaines créances de la S3P, l'économie potentielle qui résulterait de sa suppression est à ce stade difficile à estimer. Toutefois la poursuite de l'activité dans des conditions qui ne permettent pas la survie de l'entreprise sans l'aide du pays n'est pas soutenable.**

ANNEXE X

LES FILIERES AGRICOLES

En résumé

Le développement d'une politique agricole, qui vise notamment à maintenir voire à créer des ressources propres et encourager des exportations peut être justifié. Comme dans d'autres secteurs, la logique de l'offre ne doit pas être déconnectée de la demande des marchés potentiels, que ce soit en qualité de produits et en prix.

Les interdictions et le contingentement des importations de fruits et légumes pour favoriser la production locale permettent d'assurer un revenu agricole minimal mais entraînent mécaniquement des prix de revente élevés qui privent la partie la plus pauvre de la population de l'accès à ces produits et peut être une source de problèmes de santé publique. Une analyse plus fine de l'impact de ces mesures (tant sur le monde agricole qu'en terme de prix de vente aux consommateurs et de santé publique) devrait être conduite pour mettre en œuvre une régulation plus équilibrée.

Le soutien trop important à la filière vanille est très coûteux pour le pays qui verse chaque année depuis 10 ans des subventions équivalentes au chiffre d'affaires exporté de cette filière et conduit à une surproduction.

Le soutien des prix du coprah peut être justifié pour assurer un revenu du travail dans des îles dépourvues d'autres ressources, mais il assure une rente déconnectée du cours mondial de ce produit aux propriétaires fonciers.

Dans les services du pays, différentes missions sont accomplies en régie, alors qu'elles pourraient l'être par le secteur privé (création et entretien de parcelles ou de routes agricoles et forestières notamment).

Objectifs

- limiter le champ d'intervention du service du développement rural (SDR) et des satellites aux domaines qui nécessitent une intervention publique et qui n'empiètent pas sur l'activité économique privée ;
- permettre à l'ensemble de la population d'accéder à des produits agricoles locaux à des tarifs compétitifs par rapport aux revenus de la population.

Propositions

- 1- Etudier l'impact économique des mesures de restriction des importations agricoles sur les prix des produits fruits et légumes et ses conséquences sur la santé publique pour les populations les plus pauvres.
- 2- supprimer l'EPIC Vanille de Tahiti, réinternaliser dans le service du développement rural (SDR) la fonction recherche et le contrôle qualité ; faciliter la reprise du personnel et des matériels dans les îles par les organisations professionnelles existantes ;
- 3- Pour la caisse de soutien des prix du coprah, réduire le montant de la subvention de telle sorte que la fraction du prix revenant aux propriétaires fonciers soit équivalente à celle qui résulterait du cours mondial du coprah et mettre en œuvre une tarification dégressive suivant les volumes produits ;
- 4- Abandonner progressivement les activités du SDR (notamment aménagement de pistes et routes, et les plantations) là où elles pourraient être reprises par des acteurs privés. Cette réorganisation pourrait être menée conjointement avec celle de la direction de l'équipement qui est confrontée à une problématique similaire.

5- Introduire à la chambre d'agriculture une cotisation pour les membres, et réduire le montant de la subvention à concurrence de cette recette nouvelle (l'impact budgétaire restera toutefois limité).

Impact sur les équilibres budgétaires de la collectivité

- pas de gain important en ETP à court terme dans les services du pays, ceux-ci interviendront au fur et à mesure des départs en retraite des agents ;
- la suppression de l'EPIC Vanille devrait permettre une économie de subventions d'environ 280 millions F CFP par an. En contrepartie, la réinternalisation de certaines activités (recherche, contrôle) créerait un surcoût pour le pays d'environ 50 millions F CFP par an, essentiellement en masse salariale, et un coût de licenciement estimé à 60 millions F CFP devrait être pris en compte en première année ;
- l'alignement de la part du propriétaire foncier sur celle résultant du cours mondial du coprah peut permettre une économie annuelle de 200 à 300 millions F CFP ;
- introduction d'une cotisation pour la CAPL ce qui permettrait une économie estimée à au moins 20 millions F CFP.

SOMMAIRE

1. OBJECTIFS, BESOINS ET RÉSULTATS DE LA POLITIQUE PUBLIQUE.....	1
1.1. A quels besoins répond la politique publique ?.....	1
1.2. Objectifs et outils mobilisés par la collectivité.....	1
1.3. Sait-on apprécier aujourd'hui les résultats obtenus grâce à la politique ?	1
2. ACTEURS ET FONDS INTERVENANT SUR LA POLITIQUE	2
2.1. Les fonds mobilisés	2
2.1.1. <i>En fonctionnement</i>	2
2.1.2. <i>En investissement</i>	4
2.2. Les acteurs	4
3. LES RISQUES PORTÉS PAR LA POLITIQUE.....	5
3.1. Risque portant sur l'évolution des dépenses de fonctionnement et d'investissement.....	5
3.2. Risque portant sur les transferts aux démembrements	5
4. QUELLES MARGES DE MANŒUVRE POUR RÉDUIRE LA DÉPENSE OU AUGMENTER LES RECETTES ?.....	5
4.1. Marges sur les dépenses directement effectuées par la collectivité	5
4.1.1. <i>Marges sur les dépenses de personnel</i>	5
4.2. Marges sur les établissements	6
5. LA CHAMBRE D'AGRICULTURE ET DE LA PECHE LAGONAIRE (CAPL), MISSION ET UTILITÉ DE L'ÉTABLISSEMENT.....	7
5.1. Définition de la mission et place dans la politique publique.....	7
5.1.1. <i>Mission et articulation avec d'autres structures concourant à la même politique publique</i>	7
5.1.2. <i>Stratégie suivie par l'établissement et outils de pilotage</i>	7
5.1.3. <i>Relations avec le pays</i>	7
5.2. Examen de l'utilité de l'établissement et du risque juridique	8
5.2.1. <i>Adéquation de la stratégie de l'établissement aux besoins du pays ?</i>	8
5.3. Appréciation du risque financier et budgétaire généré par l'établissement.....	8
5.4. Evolution des recettes de l'opérateur entre 2006 et 2010	8
5.4.1. <i>Examen de la rigidité des dépenses 2006/2010</i>	9
5.5. Scénarios d'évolution	9
6. LA CAISSE DE SOUTIEN DU PRIX DU COPRAH (CSPC), MISSION ET UTILITÉ DE L'EPIC.....	10
6.1. Définition de la mission et place dans la politique publique.....	10
6.1.1. <i>Stratégie suivie par l'établissement et outils de pilotage</i>	10
6.1.2. <i>Relations avec le pays</i>	10
6.2. Examen de l'utilité de l'établissement et du risque juridique	11
6.2.1. <i>Adéquation de la stratégie de l'établissement aux besoins du pays ?</i>	11

6.2.2.	<i>Impact économique et social de l'établissement ?</i>	12
6.2.3.	<i>Rapprochement coût/efficacité des prestations réalisées</i>	13
6.3.	Appréciation du risque financier et budgétaire généré par l'établissement.....	13
6.4.	Dans quelle mesure l'opérateur dépend-t-il du pays pour ses recettes et dans quelle mesure peut-il diminuer ses dépenses ?.....	13
6.4.1.	<i>Evolution des recettes de l'opérateur entre 2006 et 2010</i>	13
6.4.2.	<i>Examen de la rigidité des dépenses 2006/2010</i>	13
6.4.3.	<i>Le résultat, positif ou négatif, vient-il de l'activité même de l'établissement (résultat d'exploitation), des opérations financières ou des opérations exceptionnelles ?</i>	14
6.5.	Quelles sont les marges de manœuvre en matière de ressources humaines ?.....	14
6.6.	Scénarios d'évolution	14
6.6.1.	<i>Suppression de l'établissement</i>	14
6.6.2.	<i>Suppression ou baisse de la subvention de la collectivité</i>	14
7.	L'HUILERIE DE TAHITI, MISSION ET UTILITÉ DE L'ÉTABLISSEMENT	14
7.1.	Définition de la mission et place dans la politique publique.....	14
7.1.1.	<i>Mission et articulation avec d'autres structures concourant à la même politique publique</i>	14
7.1.2.	<i>Stratégie suivie par l'établissement et outils de pilotage</i>	15
7.1.3.	<i>Relations avec le pays</i>	15
7.2.	Examen de l'utilité de l'établissement et du risque juridique	15
7.2.1.	<i>Adéquation de la stratégie de l'établissement aux besoins du pays ?</i>	15
7.2.2.	<i>Impact économique et social de l'établissement ?</i>	15
7.2.3.	<i>Rapprochement coût/efficacité des prestations réalisées</i>	15
7.2.4.	<i>Nature de l'environnement- appréciation du risque juridique</i>	16
7.3.	Appréciation du risque financier et budgétaire généré par l'établissement.....	16
7.4.	Dans quelle mesure l'opérateur dépend-t-il du pays pour ses recettes et dans quelle mesure peut-il diminuer ses dépenses ?.....	16
7.4.1.	<i>Evolution des recettes de l'opérateur</i>	16
7.5.	Quelles sont les participations en jeu pour le pays ?.....	17
7.6.	L'établissement fait-il porter à la collectivité un risque financier ?.....	17
7.6.1.	<i>Le résultat, positif ou négatif, vient-il de l'activité même de l'établissement (résultat d'exploitation), des opérations financières ou des opérations exceptionnelles ?</i>	17
7.6.2.	<i>L'établissement rencontre-t-il des problèmes de trésorerie ?</i>	17
7.6.3.	<i>L'établissement parvient-il à financer ses propres investissements ?</i>	18
7.6.4.	<i>Y-a-t-il des actifs et des risques significatifs nécessitant la mise en place d'amortissements et de provisions ?</i>	18
7.6.5.	<i>L'établissement est-il porteur d'engagements hors bilan significatifs ?</i>	18
7.7.	Quelles sont les marges de manœuvre en matière de ressources humaines ?.....	18
7.7.1.	<i>Répartition par catégorie</i>	19
7.7.2.	<i>Répartition par type de contrat/statut</i>	19
7.7.3.	<i>Répartition des personnels entre les différentes activités de l'établissement</i>	19
7.8.	Quelles perspectives à trois ans ?.....	19
7.9.	Scénarios d'évolution	20
7.9.1.	<i>Suppression de l'établissement</i>	20
7.9.2.	<i>Suppression ou baisse de la subvention de la collectivité</i>	20
7.9.3.	<i>Cession totale ou partielle de la participation de la collectivité</i>	20

8. L'EPIC VANILLE DE TAHITI, MISSION ET UTILITÉ DE L'ÉTABLISSEMENT	21
8.1. Définition de la mission et place dans la politique publique.....	22
8.1.1. <i>Mission et articulation avec d'autres structures concourant à la même politique publique.....</i>	22
8.1.2. <i>Stratégie suivie par l'établissement et outils de pilotage</i>	22
8.1.3. <i>Relations avec le pays.....</i>	22
8.2. Examen de l'utilité de l'établissement et du risque juridique	23
8.2.1. <i>Adéquation de la stratégie de l'établissement aux besoins du pays ?</i>	23
8.2.2. <i>Impact économique et social de l'établissement ?.....</i>	23
8.2.3. <i>Rapprochement coût/ efficacité des prestations réalisées.....</i>	23
8.2.4. <i>Nature de l'environnement- appréciation du risque juridique</i>	24
8.3. Appréciation du risque financier et budgétaire généré par l'établissement.....	25
8.3.1. <i>Evolution des recettes de l'opérateur entre 2006 et 2010.....</i>	25
8.3.2. <i>Examen de la rigidité des dépenses 2006/2010.....</i>	25
8.4. L'établissement fait-il porter à la collectivité un risque financier ?.....	25
8.4.1. <i>Le résultat, positif ou négatif, vient-il de l'activité même de l'établissement (résultat d'exploitation), des opérations financières ou des opérations exceptionnelles ?.....</i>	25
8.4.2. <i>L'établissement rencontre-t-il des problèmes de trésorerie ?.....</i>	25
8.4.3. <i>L'établissement est-il très endetté ?.....</i>	26
8.5. Quelles sont les marges de manœuvre en matière de ressources humaines ?.....	26
8.5.1. <i>Répartition par type de contrat/ statut.....</i>	26
8.5.2. <i>Pyramide des âges.....</i>	26
8.5.3. <i>Répartition des personnels entre les différentes activités de l'établissement</i>	26
8.6. Scénarios d'évolution	27
8.7. Suppression de l'établissement.....	27
8.8. Transfert à un autre acteur public ou privé	28
 9. L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC D'ENSEIGNEMENT ET DE FORMATION PROFESSIONNELLE AGRICOLE (EPEFPA), MISSION ET UTILITÉ DE L'ÉTABLISSEMENT	 29
9.1. Définition de la mission et place dans la politique publique.....	29
9.1.1. <i>Mission et articulation avec d'autres structures concourant à la même politique publique.....</i>	29
9.1.2. <i>Stratégie suivie par l'établissement et outils de pilotage</i>	29
9.2. Examen de l'utilité de l'établissement et du risque juridique	29
9.3. Appréciation du risque financier et budgétaire généré par l'établissement.....	30
9.3.1. <i>Examen de la rigidité des dépenses.....</i>	30
9.3.2. <i>Répartition par type de contrat/ statut.....</i>	31

1. Objectifs, besoins et résultats de la politique publique

1.1. A quels besoins répond la politique publique ?

- ♦ L'intervention du territoire sur cette politique se justifie par différents aspects, notamment : la sécurité sanitaire de la production locale et des produits importés et exportés, le maintien voire le développement d'une production agricole tant en terme d'autosuffisance alimentaire que pour maintenir des emplois locaux dans les différentes îles, le développement de filières pour l'exportation, la protection de l'environnement.
- ♦ Le ministère de l'agriculture intervient également en termes d'aménagement du territoire (création de pistes et aménagement de parcelles, exploitation et entretien forestiers, plantations d'agrumes...).

1.2. Objectifs et outils mobilisés par la collectivité

Les principales missions du service du développement rural dans les domaines de l'agriculture et de la forêt sont :

- ♦ La réalisation des études générales et les propositions d'action en matière de développement de l'agriculture, de l'élevage et de l'agro-industrie ;
- ♦ L'élaboration et l'application de la réglementation du monde rural ;
- ♦ Le suivi statistique du secteur agricole, les études économiques et la définition des mesures d'accompagnement en concertation avec les organismes compétents ;
- ♦ Le contrôle technique et financier des organisations professionnelles agricoles ;
- ♦ Le contrôle technique et financier des projets d'investissements faisant appel à des financements ou des garanties accordées par le territoire ;
- ♦ La recherche appliquée au développement (élaboration des programmes et recherche, contrôle des conventions notamment) ;
- ♦ La participation à l'aménagement agricole, l'équipement hydraulique et tous travaux de génie rural ;
- ♦ La vulgarisation technique, l'amélioration génétique, la sélection de la production ;
- ♦ Le contrôle des productions et des produits agro-alimentaires (végétal et animal) ;
- ♦ La gestion de la forêt et de l'espace rural (gestion forestière, protection de la forêt...).

1.3. Sait-on apprécier aujourd'hui les résultats obtenus grâce à la politique ?

- ♦ Un des objectifs est d'augmenter la production commercialisée pour la faire passer de 7,6 milliards de F CFP à 10,8 milliards de f CFP dans les 10 ans, notamment pour gagner des parts de marché par rapport aux produits importés.
- ♦ Les indicateurs en matière d'emplois sont faibles, de nombreux producteurs sont enregistrés à la chambre d'agriculture (près de 7 000), mais pour beaucoup, l'activité agricole ne représente qu'un complément de rémunération et d'activité. Seuls 10 % d'entre eux exerceraient cette activité agricole comme activité principale.

Annexe X

- ♦ Par ailleurs, des restrictions d'importations ont été mises en place sur la plupart des fruits et légumes pouvant être produits localement. Cette mesure protectrice permet de maintenir des revenus agricoles élevés, mais pèse sur les prix à la consommation. L'impact de ces mesures n'est pas chiffré. L'impact de ces restrictions sur les prix à la consommation et la production n'a pas été analysé.
- ♦ Le service soutient également l'enseignement et la formation professionnelle agricole, tant en formation scolaire et post-bac qu'en accompagnement et formation professionnelle pour les producteurs agricoles et les éleveurs.

2. Acteurs et fonds intervenant sur la politique

Outre les missions et l'organisation du service de développement rural (SDR), la mission a examiné la situation de la Chambre d'agriculture et de la pêche lagonaire (CAPL), de la caisse de soutien des prix du coprah (CSPC), l'Huilerie de Tahiti, l'EPIC Vanille de Tahiti et l'établissement public d'enseignement et de formation professionnelle agricole (EPEFPA).

2.1. Les fonds mobilisés

2.1.1. En fonctionnement

La masse salariale (salaires et cotisations sociales) des agents du service n'est pas directement imputée dans les charges de fonctionnement du SDR, car les salaires des agents du pays sont presque tous regroupés dans le chapitre « 962 - personnel ». Ces charges salariales sont ré imputées en charges dites indirectes dans les budgets des différentes politiques sur la base du salaire réel des agents.

Tableau 1 : Budget de la collectivité sur la politique agricole (en M F CFP)

Agriculture	Fonctionnement total	Dont subventions de fonctionnement	Dont masse salariale directe et indirecte
2007	3 344	1 457	1 613
2008	3 155	1 397	1 488
2009 (provisoire)	3 813	2 058	1 518
2010 (budget)	4 009	2 145	1 557

Source : budget 2010, compte administratif 2009 (au 15-03 et budget 2009 pour les dépenses indirectes de personnel)-CA 2008

Tableau 2 : Principales subventions de fonctionnement versées par la collectivité sur la politique agricole (en M F CFP)

Agriculture	total	Dont Chambre agriculture	Dont Caisse du Coprah	Dont Vanille de Tahiti
2007	1 457	140	1 000	140
2008	1 397	186	1 000	150
2009	2 058	172	1 597	240
2010	2 145	156	1 600	286

Source : budget 2010, compte administratif 2009 (au 15-03 et budget 2009 pour les dépenses indirectes de personnel)-CA 2008

La hausse des subventions résulte principalement de la hausse des dotations à la caisse de soutien des prix du coprah (+ 600 millions de F CFP en 2009 par rapport à 2007 et 2008).

Annexe X

Tableau 3 : Ventilation du budget de la politique « agricole » (en F CFP)

	Agriculture	2010 (budget)	2009	2008	2007	evolution 2009/2007
fonctionnement direct		2 452 549 000	2 295 227 590	1 666 900 477	1 731 202 556	32,6%
602	achats stockés autres appro					
606	achats non stockés matière	15 855 000	116 589 570	129 556 169	149 679 106	-22,1%
613	locations	4 549 000	4 434 568	6 880 099	2 209 450	100,7%
61352	location matériel informatique	5 316 000	5 315 832	5 315 832	5 379 192	-1,2%
615	entretien et réparations	17 070 000	16 087 048	21 510 783	28 411 465	-43,4%
616	Primes d'assurance	3 703 000	3 390 115	3 409 103	3 585 712	-5,5%
617	Etudes et recherches		5 184 640	1 606 000	500 000	936,9%
618	divers services extérieurs	2 380 000	872 991	3 508 511	6 648 593	-86,9%
622	Rému intermédi et honoraires	29 415 000	4 440 103	14 933 407	6 759 929	-34,3%
623	publicité rel extérieures	62 028 000	7 219 713	2 760 275	3 736 830	93,2%
624	transport	21 028 000	10 100 992	12 679 710	9 280 914	8,8%
625	déplacements et mission	22 852 000	19 556 399	24 555 837	18 776 596	4,2%
626	frais postaux télécom	14 229 000	14 621 250	14 847 137	14 085 124	3,8%
627	services bancaires et assimilés		2 910	2 910		
628	divers autres sces extérieurs	8 879 000	6 335 417	11 813 310	13 041 780	-51,4%
635	autres impôts et taxes					
647	autres charges sociales					
658	Charges diverses					
672	charges sur ex antérieur	0	22 898 148	15 876 122	11 749 035	94,9%
dont subventions		2 145 245 000	2 058 177 894	1 397 645 125	1 457 358 830	41,2%
détail subvention		0				
652	aides carac économiq	0		54 535 125		
6573	subv organ public	0		5 110 000		
6524	aides agric élevage	67 245 000	27 177 894			
6568	autres participations	0				
657	subventions	0	1 500 000		7 300 000	-79,5%
657323	Ets pub ense forpro agricol	0			51 500 000	-100,0%
657351	chambre agriculture	156 000 000	172 000 000	186 500 000	140 000 000	22,9%
657352	caisse coprah	1 600 000 000	1 597 000 000	1 000 000 000	1 000 000 000	59,7%
6574	sub assoc privé	36 000 000	3 000 000	1 500 000	33 000 000	-90,9%
674	subventions execept	0		150 000 000	179 186 373	-100,0%
674351	Vanille de Tahiti	286 000 000	240 000 000			
6744	subventions execept org privé	0	17 500 000			
		0				
fonctionnement indirect		1 556 649 000	1 518 290 000	1 488 433 936	1 613 245 925	-5,9%
fonctionnement total		4 009 198 000	3 813 517 590	3 155 334 413	3 344 448 481	14,0%
Recettes		157 000 000	0	41 128 003	55 813 216	-100,0%
Investissements madatés			304 560 645	143 579 401	257 857 600	18,1%
masse salariale directe et indirecte		1 556 649 000	1 518 290 000	1 488 433 936	1 613 245 925	-5,9%

Source : budget 2010, compte administratif 2009 (au 15-03 et budget 2009 pour les dépenses indirectes de personnel)-CA 2008

Tableau 4 : budget des principaux démembrements sur la politique

En millions de F CFP	CAPL	Caisse Coprah	Epic Vanille
2007	126	1 000	166,2
2008	140	1 000	161,6
2009	205	1 597	240
2010	156	1 600	286

Source : comptes administratifs des EP

Annexe X

Tableau 5 : Ventilation du budget de la politique « forêt » (en F CFP)

Forêts	2010 (budget)	2009	2008	2007	Evolution 2009/2007
fonctionnement direct	83 840 000	40 732 082	55 329 767	48 398 340	-15,8%
602 achats stockés autres appro					
606 achats non stockés matière	14 183 000	28 851 664	37 006 761	32 583 436	-11,5%
613 locations	20 000			8 537	-100,0%
61352 location matériel informatique					
615 entretien et réparations	13 815 000	7 754 815	10 691 993	8 250 515	-6,0%
616 Primes d'assurance					
617 Etudes et recherches					
618 divers services extérieurs					
622 Rému intermédi et honoraires	240 000		605 300		
623 publicité rel extérieures	350 000		293 150	1 299 200	-100,0%
624 transport	1 427 000	732 721	1 156 443	1 047 609	-30,1%
625 déplacements et mission	3 705 000	3 162 425	4 459 318	4 528 346	-30,2%
626 frais postaux télécom	100 000	132 027	100 575	116 635	13,2%
627 services bancaires et assimilés					
628 divers autres sces extérieurs			268 337	481 960	
635 autres impôts et taxes					
647 autres charges sociales					
658 Charges diverses					
672 charges sur ex antérieur		98 210	747 890	82 102	19,6%
dont subventions					
fonctionnement indirect	303 489 000	371 834 000	362 235 732	413 302 923	-10,0%
fonctionnement total	387 329 000	412 566 082	417 565 499	461 701 263	-10,6%
Recettes	55 000 000		2 683 505	2 179 211	
Investissements madatés		28 636 618	16 678 391	15 582 443	83,8%
masse salariale directe et indirecte	303 489 000	371 834 000	362 235 732	413 302 923	-10,0%

Source : budget 2010, compte administratif 2009 (au 15-03 et budget 2009 pour les dépenses indirectes de personnel)-CA 2008

2.1.2. En investissement

Tableau 6 : Dépenses d'investissements en CP (en M FCFP)

Crédits de paiement	total	Agriculture	Forêt
2007	274	258	16
2008	161	144	17
2009	334	305	29

Source : comptes administratifs

2.2. Les acteurs

- ◆ Le service du développement rural (SDR) .
- ◆ Parallèlement de nombreuses entités publiques interviennent sur des politiques particulières :
 - Dans le domaine agricole :
 - La chambre d'agriculture et de la pêche lagonaire (CAPL) ;
 - L'EPIC Vanille ;
 - L'EPEFPAP (lycée agricole) ;

Annexe X

- L'huilerie de Tahiti ;
- la caisse de soutien des prix du Coprah ;
- L'abattoir de Tahiti (non examiné par la mission). Le ministre de l'agriculture a annoncé son intention de privatiser cette structure (Société anonyme d'économie mixte) qui compte 24 salariés.

3. Les risques portés par la politique

3.1. Risque portant sur l'évolution des dépenses de fonctionnement et d'investissement

- ♦ Les risques peuvent être maîtrisés dans la mesure où les subventions dépendent des décisions prises par le pays. Toutefois, si les préconisations de la mission sont suivies, la fermeture de l'EPIC Vanille de Tahiti pourrait conduire au licenciement de certaines personnes et au versement d'indemnités de licenciement si celles-ci ne sont pas reprises par les groupements professionnels.

3.2. Risque portant sur les transferts aux démembrements

- ♦ Le risque majeur porte sur la caisse de soutien des prix du coprah car le rachat aux producteurs de la totalité de la production est aujourd'hui garanti. **Une augmentation du volume de la collecte pourrait alourdir le coût de la subvention.** En outre, une fluctuation du cours mondial à la baisse du coprah ou de l'huile pourrait également augmenter le différentiel entre le prix payé au producteur et ce cours.

4. Quelles marges de manœuvre pour réduire la dépense ou augmenter les recettes ?

4.1. Marges sur les dépenses directement effectuées par la collectivité

4.1.1. Marges sur les dépenses de personnel

- ♦ Au sein de la collectivité ;

Tableau 7 : Répartition des statuts des personnels employés par le SDR au 1^{er} janvier de l'année

	2010
Nombre de fonctionnaires FPT	195
Agents contractuels ANFA	181
CEAPF	3
Total	379

Source : Service du développement rural

Annexe X

- ◆ Le nombre d'agents d'exploitation, occupés notamment aux travaux d'exploitation forestière, aux plantations et aux aménagements ruraux dans les secteurs agricoles représente plus de la moitié des effectifs :

Tableau 8 : Répartition des agents d'exploitation du SDR entre les archipels

Secteurs agricoles	2010
Iles du Vent	55
Iles sous le vent	35
Australes	30
Tuamotu-Gambier	24
Marquises	65
Total	209

Source : Service du développement rural

- ◆ Une bonne part de ces tâches pourrait être externalisée vers des entreprises privées, s'agissant notamment d'aménagements ruraux et forestiers ou de plantations de type pépinière.
- ◆ Les effectifs du SDR ont déjà été diminués, puisqu'ils atteignaient 500 personnes, il y a dix ans. Toutefois certaines activités ont été partiellement transférées à l'EPIC Vanille.
- ◆ La pyramide des âges du personnel ouvrier est élevée et pourrait permettre une réduction progressive du nombre d'emplois dans ce service avec une montée en puissance en parallèle d'une externalisation des activités.

4.2. Marges sur les établissements

Les économies les plus importantes peuvent porter sur :

- ◆ La caisse de soutien des prix du coprah en réduisant la part réservée aux propriétaires pour aligner cette part sur le cours mondial. **L'économie potentielle est comprise dans une fourchette de 200 à 300 millions de F CFP**, sans toucher au soutien versé aux producteurs
- ◆ Le deuxième poste concerne l'EPIC Vanille, dont la suppression est proposée. Une part de ces activités pourrait être réinternalisée (la fonction recherche et développement notamment), pour le reste, l'activité relève du secteur privé (cf. infra). **Le coût de la politique liée à la vanille pourrait être réduit d'environ 150 millions de F CFP.**
- ◆ La création d'une cotisation payée par les membres de la CAPL permettrait de dégager des ressources propres pour la chambre et de réduire la subvention payée par le pays à cet organisme. La mission a fait une première hypothèse (cf. infra) d'environ 20 millions F CFP.

grille d'analyse des établissements

5. LA CHAMBRE D'AGRICULTURE ET DE LA PECHE LAGONAIRE (CAPL), mission et utilité de l'établissement

- ♦ La CAPL constitue l'organe consultatif et représentatif des intérêts des agriculteurs et des pêcheurs lagunaires.
- ♦ Ses principales missions :
 - Tenue du registre de l'agriculture et de la pêche lagonaire ;
 - Délivrance des cartes professionnelles ;
 - Documentation, statistiques... ;
 - Participation à certaines instances et commissions.
- ♦ La CAPL n'est pas affiliée à la fédération nationale des chambres d'agriculture.

5.1. Définition de la mission et place dans la politique publique

5.1.1. Mission et articulation avec d'autres structures concourant à la même politique publique

La CAPL a une fonction de représentation et de coordination de la profession agricole et de la filière pêche « artisanale », ces deux activités étant souvent complémentaires l'une de l'autre.

L'activité de la CAPL est centrée sur la participation à de nombreuses instances (conseils d'administration, commissions consultatives...). Elle joue un rôle significatif dans la fixation des quotas mensuels d'importation des produits agricoles.

- ♦ En l'absence de sources de financement autres que la subvention du pays, ses activités sont très réduites.

5.1.2. Stratégie suivie par l'établissement et outils de pilotage

- ♦ La CAPL est dirigée par un bureau de 9 membres représentant les exploitants agricoles et pêcheurs (5), les petits exploitants (2), un salarié et un représentant des coopératives, groupements, syndicat et associations agricoles. Un président et 3 vice-présidents sont élus par le bureau parmi ses membres. Le président représente la CAPL dans tous les actes et est l'ordonnateur des dépenses.
- ♦ L'activité de la chambre est essentiellement axée sur la participation aux différentes instances et commission en l'absence de ressources lui permettant une véritable autonomie.

5.1.3. Relations avec le pays

- ♦ Poids de la tutelle politique dans le CA : Le mandat de président ou de vice-président est incompatible avec tout mandat politique ou la fonction de membre du comité économique, social et culturel.

Annexe X

- La quasi-totalité des ressources proviennent de subvention du pays, qui exerce par ce biais une forme de tutelle financière sur la CAPL ;
- Les investissements sont largement conditionnés par la mise à disposition de crédits par le pays.

5.2. Examen de l'utilité de l'établissement et du risque juridique

5.2.1. Adéquation de la stratégie de l'établissement aux besoins du pays ?

- ♦ L'existence d'un organisme représentant les intérêts professionnels des agriculteurs et pêcheurs lagonaires est peu contestable. Toutefois, en l'absence de ressources propres, son autonomie de décision est fortement contrainte par la mise à disposition de subventions par le pays.

5.3. Appréciation du risque financier et budgétaire généré par l'établissement

- ♦ Le budget de la CAPL dépend intégralement de la subvention accordée par le territoire car il ne dispose d'aucunes ressources propres et notamment pas de cotisations de ses membres.
- ♦ Les risques sont réduits en raison de la faible taille de l'établissement (pas d'engagements hors bilan signalés).

5.4. Evolution des recettes de l'opérateur entre 2006 et 2010

Tableau 9 : Evolution et composition des recettes de l'établissement de 2006 à 2008

En milliers de FCFP	2006		2007		2008	
	M F CFP	%	M F CFP	%	M F CFP	%
Subvention du pays	125 940	99,6 %	140 000	99,7 %	186 500	91,1 %
Taxes affectées	0	0	0	0	0	
Recettes commerciales	0		0		0	
Produits financiers	367		367		367	
Autres (éventuellement)	193		50		17 950	
Total	126 448		140 418		204 818	

Source : comptes de résultat

Les ressources sont presque exclusivement composées de la subvention de fonctionnement du pays.

Tableau 10 : Evolution et composition des charges de l'établissement de 2006 à 2008

En millions de FCFP	2006	2007	2008	Evolution 2008/2006
	M F CFP	M F CFP	M F CFP	%
Total des charges	146	179	221	+ 51 %
Dont frais de personnel	115	120	128	+11 %

Source : comptes de résultat

L'établissement a réalisé des pertes sur les trois derniers exercices.

5.4.1. Examen de la rigidité des dépenses 2006/2010

- ♦ Avec un effectif réalisé de 18 personnes (sur 26 postes théoriques), dont 10 administratifs et 5 animateurs, le personnel représente une part significative des dépenses de la chambre (58 % en 2008).

5.5. Scénarios d'évolution

- ♦ L'existence d'une chambre d'agriculture paraît peu contestable dans un environnement où le développement de la production agricole est souhaité et peut permettre de créer ou de maintenir des emplois dans les différentes îles qui n'ont aucun potentiel industriel et où le développement touristique n'est pas toujours possible.
- ♦ La difficulté principale vient du mode de financement de la CAPL qui est presque exclusivement assis sur une subvention du pays, alors que les organismes consulaires tirent généralement une part significative de leurs ressources de taxes affectées ou de ressources propres (cotisations des membres et prestations de service notamment).
 - En l'absence de fiscalité sur le foncier non bâti et en l'absence de déclarations de revenus dans le territoire, la piste d'une taxe affectée, ou d'une taxe additionnelle assise sur le revenu agricole ne pourra être mise en œuvre rapidement. La mission ne recommande donc pas cette voie.
 - A contrario, la mise en place de cotisations versées par les membres peut être une piste rapide à explorer. Cette solution spécifique est d'autant plus justifiée que la CAPL ne fait pas partie du réseau ces chambres d'agriculture. Pour assurer un meilleur rendement, le vote aux assemblées, ou le bénéfice de certaines prestations pourrait être conditionné au fait d'être à jour de ses cotisations. Plusieurs schémas sont possibles : une cotisation annuelle d'un montant forfaitaire (éventuellement différenciée entre les pêcheurs et les agriculteurs), ou une cotisation de base avec une part variable en fonction de la surface foncière exploitée (ou de la nature de la production agricole).
 - Dans l'hypothèse d'une cotisation forfaitaire annuelle de 10 000 F CFP (83 €), si on estime que 2 000 membres (sur 7 000 potentiels) s'acquitteront de leurs cotisations, cela permettra de dégager des recettes propres de 20 M FCFP pour la CAPL et de réduire d'autant la subvention du pays. Cette subvention pourrait également être modulée, sur le chiffre d'affaires ou la taille de l'exploitation, ce qui permettrait d'accroître cette recette.

- Dans la mesure où le versement de cotisations devrait conditionner la participation au vote aux assemblées et le bénéfice des prestations éventuelles de la CAPL, cette cotisation pourrait être perçue aussi bien sur l'exploitant que sur les propriétaires qui louent ou mettent en fermage leurs terres agricoles.

6. LA CAISSE DE SOUTIEN DU PRIX DU COPRAH (CSPC), mission et utilité de l'EPIC

- ♦ Le cours mondial du coprah et de ses dérivés (huile de coprah notamment) est assez bas en raison d'une production concentrée sur des pays à faible niveau de vie et à faible coût de main d'œuvre (Afrique subtropicale et Indonésie notamment) et de la concurrence d'autres produits oléagineux.
- ♦ L'objectif de la politique de soutien des prix du coprah est de permettre d'assurer aux producteurs un niveau de revenu suffisant en garantissant un prix d'achat supérieur aux cours mondiaux, la différence entre ce prix et le cours mondial étant subventionnée par le pays par l'intermédiaire de la caisse de soutien du prix du coprah.
- ♦ Le soutien de la production de coprah est important dans certaines îles où les possibilités d'autres activités agricoles ou économiques sont très limitées. Ce dispositif a aussi vocation à maintenir les personnes dans leurs îles d'origine en leur assurant des moyens d'existence.

6.1. Définition de la mission et place dans la politique publique

6.1.1. Stratégie suivie par l'établissement et outils de pilotage

Le prix de rachat du coprah est fixé en conseil des ministres. L'autonomie de la caisse est extrêmement réduite. Le paiement effectif aux producteurs est réalisé par l'intermédiaire de l'Huilerie de Tahiti. La CSPC sert essentiellement à fluidifier les flux de trésorerie entre le pays et l'Huilerie de Tahiti.

6.1.2. Relations avec le pays

- ♦ Le prix d'achat du coprah est fixé par Conseil des ministres et a évolué comme indiqué dans le tableau ci-dessous.
- ♦ Les modalités de fixation du prix de rachat de coprah reposent en premier lieu sur une volonté politique et ne sont pas liées au cours mondial du coprah (le cours mondial du coprah a baissé entre 2009 et 2008, alors que le prix de rachat augmentait).

Tableau 11 : évolution du prix d'achat du coprah

En Francs CP / kg	1985	15 janvier 1993	1 ^{er} février 2001	10 janvier 2005	26 décembre 2007	26 juin 2008	16 janvier 2009
1 ^{ère} qualité	55 (une seule qualité)	80	90	100	110 F dont 20F coprahculteur*	120 F dont 30F coprahculteur*	130 F dont 40F coprahculteur*
2 ^{ème} qualité Marquises		55 65	55 65	55 65	55 65	55 65	55 65

Source : Huilerie de Tahiti

* le reste est réparti selon les usages, en fait, il s'agit généralement d'une forme de métayage, la part du propriétaire foncier oscillant le plus souvent entre 40 et 60 %.

- En 2008, le cours mondial du Coprah a oscillé entre 447,65\$ et 983,3\$ la tonne, avec un cours moyen à 774,52 \$ la tonne (soit 62,35 FCFP le kilo avec un cours moyen du dollar à 80,51), et en 2009 entre 390,50 \$ et 528,58 \$ la tonne avec un cours moyen de 453,88 \$ la tonne (soit 38,48 FCFP le kilo avec un cours moyen du dollar à 84,69)). La volatilité des cours s'explique notamment par la fluctuation du cours du dollar par rapport à l'euro, mais aussi par la volatilité intrinsèque du prix de l'huile de coprah qui est lié aux cours d'autres oléagineux.
- Mais la subvention est aussi une subvention aux propriétaires fonciers. En effet, si on prend le cours mondial moyen 2008-2009, soit environ 50 FCFP le kilo, le propriétaire devrait percevoir entre 20 et 30 FCFP du kilo en droit de métayage sur la base de ce cours mondial (les contrats de métayage fixent généralement la part du propriétaire dans une fourchette de 40 à 60 % du revenu brut agricole). Or avec un prix garanti de 130 FCFP (dont 40 FCFP réservé aux coprahculteurs), les propriétaires fonciers perçoivent un droit de métayage compris entre 36 et 54 FCFP (40 à 60 % de 90 F CFP). C'est donc une subvention indirecte de 16 à 24 FCFP qui est versée aux propriétaires fonciers, soit 12 à 18 % du montant de la subvention globale (soit de 200 à 290 millions de FCFP pour une subvention globale de 1,6 milliard de FCFP par an). Cette rente offerte aux propriétaires fonciers par rapport au cours mondial du coprah, alors qu'il n'existe ni impôt sur le foncier non bâti, ni impôt sur le revenu, est très discutable et mérite d'être remise en question. **Le prix garanti pourrait être réduit de telle sorte que la part des propriétaires fonciers soit alignée sur le cours mondial du coprah, le prix de soutien étant exclusivement réservé aux récoltants. Une économie de 200 à 300 millions de FCFP par an pourrait ainsi être dégagée sur le montant de la subvention versée à la CSPC.**

6.2. Examen de l'utilité de l'établissement et du risque juridique

6.2.1. Adéquation de la stratégie de l'établissement aux besoins du pays ?

- ♦ La récolte du coprah est essentiellement opérée dans des pays à bas salaires (Afrique subtropicale, Indonésie...), qui ont des niveaux de vie peu comparables avec ceux de la Polynésie française. La fixation d'un prix pour le producteur plus élevé que le cours mondial a pour objectif de garantir un niveau de revenu minimal aux producteurs dans des îles où les possibilités de trouver un revenu d'activité sont limitées. Il contribue à fixer la population dans certaines îles, et permet aussi une préservation de l'environnement par l'exploitation régulière des cocoteraies.

Annexe X

- ◆ L'évolution des prix d'achat du coprah en 2008 (+ 10 FCFP en janvier 2008, +10 FCFP en juillet 2008 et +10 FCFP en janvier 2009) a entraîné une augmentation significative de la subvention versée à l'établissement. Outre cette augmentation du prix, le niveau de la subvention est étroitement lié aux volumes achetés qui tendent à progresser depuis 2007, probablement en raison de la hausse du cours de rachat actuel par la CSPC et des difficultés qu'ont pu connaître d'autres secteurs (perliculture notamment).

Tableau 12 : évolution de la production de coprah

Année de production du coprah	Tonnage (en tonnes)	Variation annuelle
2009	11 366 T	+9,0 %
2008	10 428 T	+15,2 %
2007	9 054 T	-6,2 %
2006	9 668 T	-2,4 %
2005	9 909 T	+14,1 %
2004	7 923 T	-15,1 %
2003	9 337 T	-3,3 %
2002	9 655 T	+16,9 %
2001	8 256 T	-10,2 %
1999	9 191 T	+23,1 %

Source : Huilerie de Tahiti

- ◆ La production de début 2010 serait en légère baisse probablement en raison du cyclone OLI qui a pu affecter la récolte dans certaines îles.
- ◆ Une nouvelle progression de la production entraînerait mécaniquement une hausse du coût global de la subvention pour les finances du pays. Pour prévenir ce risque, le tarif pourrait également être dégressif en fonction du poids.

6.2.2. Impact économique et social de l'établissement ?

- ◆ Le principe d'une aide aux coprahculteurs est compréhensible compte tenu de leur exposition à une concurrence de pays à bas salaires. Le contrôle de la part revenant réellement aux propriétaires fonciers n'est pas réalisé, faute notamment d'imposition sur le foncier non-bâti et de déclaration d'impôts sur le revenu et ces propriétaires peuvent ainsi profiter d'une partie de la subvention. En l'absence de connaissance précise des modalités des contrats de métayage, **le calcul précis de la part revenant in fine aux propriétaires est impossible.**
- ◆ Les autres pistes de développement, en particulier l'utilisation de l'huile de coprah comme carburant, ne sont pas aujourd'hui économiquement viables, même si l'Huilerie de Tahiti l'utilise pour certaines de ses installations. En effet, compte tenu du rendement après extraction (environ 62 %) et du prix élevé de rachat du coprah, le prix de revient du litre d'huile de coprah (soit environ 80 F CFP le litre) est environ du double du prix hors-taxes des carburants classiques.

6.2.3. Rapprochement coût/efficacité des prestations réalisées

- ◆ Pour réaliser le suivi des attributions du dispositif, la CSPC dispose de deux agents à temps plein, et d'un directeur (qui est le chef du service des affaires économiques) et qui perçoit une indemnité spécifique pour cette mission (1,8 million F CFP par an).

6.3. Appréciation du risque financier et budgétaire généré par l'établissement

- ◆ Le risque d'augmentation de la subvention est limité, sous réserve de ne pas modifier le prix du coprah payé aux coprahculteurs, mais il est soumis aux aléas des volumes de production que ne maîtrise pas le pays qui s'est engagé à acheter l'intégralité de la production. S'agissant d'un revenu garanti (achat obligatoire par l'huilerie du coprah produit en Polynésie), on peut craindre une légère augmentation du ramassage du coprah comme ressource de substitution en cas de chômage dans certaines îles. Pour limiter ce risque, différentes pistes sont envisageables : par exemple un plafonnement du tonnage acheté par coprahculteur, ou un prix dégressif en fonction du tonnage acheté (par exemple 130 F CFP les cinq premières tonnes, puis un prix 120 FCFP pour la tonne suivante, 110 F CFP pour la tonne 500 supplémentaire, etc. Pour inciter au versement des cotisations des agriculteurs à la CAPL, le mécanisme de rachat du coprah devra être réservé aux agriculteurs à jour de leurs cotisations à la CAPL.
- ◆ Le volume produit a également un impact sur le prix du transport maritime et sur les frais annexes (rémunérations d'intermédiaires notamment).
- ◆ Un risque plus fort pourrait venir d'une évolution à la baisse des cours du coprah sur lequel la Polynésie n'a aucune prise compte tenu des faibles volumes produits (à peine 0,2 % de la production mondiale) et de la corrélation de ce cours à celui des autres oléagineux.

6.4. Dans quelle mesure l'opérateur dépend-t-il du pays pour ses recettes et dans quelle mesure peut-il diminuer ses dépenses ?

6.4.1. Evolution des recettes de l'opérateur entre 2006 et 2010

Tableau 13 : Evolution et composition des recettes de l'établissement de 2006 à 2010

	2006	2007	2008	2009	2010	2009/2006
	M F CFP	M F CFP	M F CFP	M F CFP	M F CFP	%
Subvention du pays	1 000	1 000	1 000	1 597	1 600	+ 60 %

- ◆ Les recettes dépendent exclusivement des subventions versées par le pays.

6.4.2. Examen de la rigidité des dépenses 2006/2010

- ◆ Les dépenses de personnel représentent environ 12 millions de F CFP par an (2 personnes et une indemnité complémentaire pour le directeur par ailleurs directeur du SAE).

6.4.3. Le résultat, positif ou négatif, vient-il de l'activité même de l'établissement (résultat d'exploitation), des opérations financières ou des opérations exceptionnelles ?

La notion de résultat d'exploitation n'est pas pertinente pour cet établissement qui ne dispose que des ressources tirées des subventions du pays et qui les reverse à l'Huilerie de Tahiti.

6.5. Quelles sont les marges de manœuvre en matière de ressources humaines ?

L'établissement compte deux personnes, et un directeur qui perçoit une prime en complément de ses fonctions de directeur du SAE. La suppression de l'établissement aurait peu d'impact en termes de dépenses de personnel, sauf à remettre en cause le principe même de subventionnement du prix du coprah.

6.6. Scénarios d'évolution

6.6.1. Suppression de l'établissement

- ♦ Le maintien de la caisse est essentiellement motivé pour fluidifier les versements de subvention à l'Huilerie de Tahiti ce qui paraît une motivation assez faible. Toutefois, comme les charges de fonctionnement de la CSPC sont très faibles et que les gains qui pourraient résulter de sa suppression sont dérisoires, la mission ne propose pas la suppression de la CSPC.

6.6.2. Suppression ou baisse de la subvention de la collectivité

- ♦ La subvention pourrait être diminuée de 200 à 300 millions de F CFP pour limiter la part revenant aux propriétaires fonciers sur le cours mondial (cf. supra).

7. L'HUILERIE DE TAHITI, Mission et utilité de l'établissement

7.1. Définition de la mission et place dans la politique publique

7.1.1. Mission et articulation avec d'autres structures concourant à la même politique publique

L'HUILERIE DE TAHITI est une société anonyme. Fondée en 1967, l'entreprise était une entreprise privée jusqu'en 2000 détenue par la famille SIN TUN HING, SIU de son nom en 1967. En 2000, le territoire a acquis 99 % du capital de cette société, qui était en quasi faillite.

L'activité principale de l'Huilerie est la fabrication d'huile végétale à partir du coprah, dont environ 95 % est exportée. Une petite production d'huile raffinée (5 % de la production) est destinée à la cosmétique (notamment pour la fabrication du monoï). Les résidus de presse (tourteaux de coprah) sont revendus pour l'alimentation du bétail (hors alimentation des vaches laitières).

L'HUILERIE a l'obligation d'acheter l'intégralité du coprah récolté en Polynésie à un prix fixé par le territoire (cf. CSPC).

7.1.2. Stratégie suivie par l'établissement et outils de pilotage

L'HUILERIE est sous la tutelle du ministère de l'agriculture. Son conseil d'administration comprend deux représentants de l'assemblée territoriale, le ministre de l'agriculture et le PDG actuel M. Gérard RAOULT.

7.1.3. Relations avec le pays

- ♦ L'HUILERIE est extrêmement dépendante des décisions prises par les autorités politiques, en particulier dans la fixation des prix d'achat du coprah, et des aides qu'elle perçoit notamment pour subventionner le prix du fret maritime entre les îles où est récolté le coprah et le port de Papeete où est implantée l'usine.

7.2. Examen de l'utilité de l'établissement et du risque juridique

7.2.1. Adéquation de la stratégie de l'établissement aux besoins du pays ?

- ♦ Cf. supra Caisse de soutien des prix du coprah pour le soutien apporté aux producteurs de coprah.
- ♦ La compétitivité d'une telle industrie ne peut véritablement être espérée dans un territoire qui produit à peine 0,2 % de la production mondiale de coprah et où les coûts de main d'œuvre sont très supérieurs à ceux des autres pays de production.

7.2.2. Impact économique et social de l'établissement ?

- ♦ En termes d'emplois, l'établissement emploie 28 personnes ainsi que quelques personnes intérimaires.
- ♦ La valeur ajoutée créée par l'établissement est négative : -1,2 milliard de FCFP en 2009, et -0,9 milliard de FCFP en 2008, l'établissement ne pouvant équilibrer ses comptes qu'avec les subventions d'exploitations reçues (1,8 milliard de FCFP en 2009 et 1,3 milliard de FCFP en 2008). La chute de la valeur ajoutée est essentiellement liée à la baisse du cours de l'huile vendue sur les marchés mondiaux.

7.2.3. Rapprochement coût/efficacité des prestations réalisées

- ♦ Même si l'HUILERIE DE TAHITI paraît gérée avec rigueur, le dispositif d'ensemble reste très onéreux pour les finances du territoire.
- ♦ La faible capacité de production du territoire, l'éloignement des principales routes maritimes, ne peuvent lui permettre d'être compétitif sur le marché mondial de l'huile de coprah, notamment par rapport à des pays à faible niveau de salaires.

7.2.4. Nature de l'environnement- appréciation du risque juridique

- ♦ Aucune entreprise privée ne pourrait exercer cette mission sans bénéficier de subventions importantes du pays, sauf à remettre en question le principe d'un prix d'achat garanti du coprah.

7.3. Appréciation du risque financier et budgétaire généré par l'établissement

- ♦ Le risque d'augmentation de la subvention est limité, sous réserve de ne pas modifier le prix du coprah payé aux coprahculteurs contrairement à ce qui a été fait entre 2007 et 2009, mais il est soumis aux aléas des volumes de la production. S'agissant d'un revenu garanti (achat obligatoire par l'huilerie du coprah produit en Polynésie), on peut craindre une légère augmentation du ramassage du coprah comme ressource de substitution en cas de chômage dans certaines îles.
- ♦ Le volume produit a également un impact sur le prix du transport maritime et sur les frais annexes (rémunérations d'intermédiaires notamment).

7.4. Dans quelle mesure l'opérateur dépend-t-il du pays pour ses recettes et dans quelle mesure peut-il diminuer ses dépenses ?

7.4.1. Evolution des recettes de l'opérateur

Tableau 14 : Evolution et composition des recettes de l'établissement en 2008 et 2009

	2008		2009	
	M F CFP	%	M F CFP	%
Subvention du pays	1 284	67 %	1 826	82 %
Recettes commerciales	632	33 %	389	17,5 %
Produits financiers	3		4	
Résultat exceptionnel)	2		5	
Total	1 921		2 224	

Source : comptes de résultat

- ♦ Les recettes proviennent largement des subventions du pays. Elles ne subventionnent pas directement le cycle de production qui parvient à un auto-équilibre, mais subventionnent un prix d'achat élevé des produits. L'HUILERIE assure le circuit de reversement de la subvention aux producteurs de coprah,
- ♦ Les autres recettes proviennent de la vente de l'huile sur le marché mondial et local (huile raffinée pour le monoï) et de la vente de tourteaux de coprah (à partir des résidus d'extraction du coprah) pour l'alimentation du bétail.
- ♦ Seule une hausse très significative des cours mondiaux de l'huile du coprah pourrait permettre d'envisager une réduction de la subvention versée à l'Huilerie pour les coprahculteurs.

7.5. Quelles sont les participations en jeu pour le pays ?

7.5.1.1. Si l'établissement est une SA ou une SEM, un GIE à capital social, qui sont les actionnaires ?

Tableau 15 : Évolution de la répartition du capital entre les actionnaires au 1^{er} janvier de l'année considérée

	2006	2007	2008	2009	2010	% en 2010
Montant détenu par le pays	99 %	99 %	99 %	99 %	99 %	99 %

7.6. L'établissement fait-il porter à la collectivité un risque financier ?

Les risques sont essentiellement liés aux évolutions des cours mondiaux, ainsi qu'au comportement des collecteurs de coprah. Une hausse des volumes récoltés entraînerait une hausse de la subvention du pays.

7.6.1. Le résultat, positif ou négatif, vient-il de l'activité même de l'établissement (résultat d'exploitation), des opérations financières ou des opérations exceptionnelles ?

Tableau 16 : principaux résultats en 2008 et 2009

En M F CFP	2008	2009
Résultat d'exploitation (1)	- 14,9	12
Résultat financier (2)	1,4	- 4
Résultat courant (3)= (1)+(2)	- 13,4	8
Résultat exceptionnel (4)	2,5	5
Résultat de l'exercice	- 15	9,5

Source : Etats financiers de la SA Huilerie de Tahiti

7.6.2. L'établissement rencontre-t-il des problèmes de trésorerie ?

- ♦ La trésorerie s'élevait à 53 millions de FCFP au 31/12/2009.
- ♦ L'HUILERIE bénéficie d'un apport en compte courant du pays de 184 millions de FCFP en 2008, porté à 273 millions de FCFP en 2009. Cette avance en compte courant ne pourrait être remboursée sans mettre en péril l'équilibre financier de l'entreprise.

Annexe X

- ♦ Le besoin en fonds de roulement (BFR) est particulièrement élevé (642 millions de FCFP en raison notamment d'un niveau de stocks élevé – 1 milliard de FCFP). Le cycle de fabrication entre le coprah et l'huile est court, mais ce BFR élevé tient notamment au stockage de l'huile extraite car il est nécessaire de pouvoir effectuer des exportations de volumes importants pour pouvoir réduire le coût de transport sur des bateaux adaptés à ce type de produits (nécessité d'utiliser des cargos avec double coque).

7.6.3. L'établissement parvient-il à financer ses propres investissements ?

Tableau 17 : Tableau de financement

Emplois	2009	Ressources	2009
Acquisitions d'immobilisations	16,2	CAF	0,5
Charges à répartir sur plusieurs exercices		Cessions d'immobilisations	2,2
Remboursements de dettes non financières		Subventions	
Remboursements d'emprunts		Dettes non financières	89*
Réduction de capitaux propres		Emprunts de l'exercice	31,5
		Augmentations de capitaux propres	
Total	16,2	Total	123,2
Variation du fonds de roulement net global (abondement des réserves, ressource nette)	553*	Variation du fonds de roulement net global (prélèvement sur réserves, emploi net)	

*les avances conditionnées (quasi fonds propres) ont augmenté de 89 millions de FCFP et sont analysées comme des ressources permanentes

7.6.4. Y-a-t-il des actifs et des risques significatifs nécessitant la mise en place d'amortissements et de provisions ?

- ♦ Néant

7.6.5. L'établissement est-il porteur d'engagements hors bilan significatifs ?

- ♦ Néant

7.7. Quelles sont les marges de manœuvre en matière de ressources humaines ?

Avec 28 salariés, dont le PDG et 3 dans les fonctions administratives et comptables, les marges de manœuvre sont quasi-inexistantes dans les fonctions administratives. Seule une remise en question de l'activité industrielle permettrait une réduction significative des effectifs.

Par ailleurs, un risque de requalification de certains emplois de personnels intérimaires chargés de la réception du coprah et de l'alimentation des silos de stockage ne peut être complètement écarté du fait d'une certaine permanence dans leur emploi. Les charges consacrées à des prestations d'intérim se sont élevées à 16 millions de FCFP en 2009 (12,9 MFCFP en 2008). Une requalification des contrats d'intérim en contrats de travail transformerait ces postes d'intérim en postes de salariés de l'établissement.

7.7.1. Répartition par catégorie

Tableau 18 : ventilation des effectifs et de la masse salariale par catégories et groupes d'emploi

	2006	2007	2008	2009	2010
Nombre de catégorie A (nombre de personnes)	2	2	2	2	2
Nombre de catégorie B (nombre de personnes)	3	3	3	3	3
Nombre de catégorie C (nombre de personnes)	21	23	23	23	23
Total des personnels	26	28	28	28	28
Salaires bruts Manœuvres		30,9	32,2	30,2	
Salaires bruts Mécaniciens		31,3	32,6	33,8	
Salaires bruts administratifs		36	36,3	42,7	
Salaires bruts Raffinerie		7,5	7,1	8,2	
Primes & gratifications		2,5	1,9	2,4	
Total de la masse salariale (charges sociales incluses)		130	135	145	
Dépenses d'intérim		11	12,9	16	

7.7.2. Répartition par type de contrat/statut

Tableau 19 : Répartition en ETP au 1^{er} janvier de l'année considérée

	2006	2007	2008	2009	2010
Personnel de droit privé	26	28	28	28	28

7.7.3. Répartition des personnels entre les différentes activités de l'établissement

L'abandon de l'extraction de l'huile pourrait être envisagé, pour ne conserver que la seule exportation du coprah. L'impact financier serait assez faible puisque l'essentiel des subventions n'est pas destiné à financer l'exploitation de l'huilerie, mais à indemniser les récoltants de coprah dans les îles.

7.8. Quelles perspectives à trois ans ?

- ♦ Le principal risque porte sur l'évolution des cours mondiaux du coprah et des huiles sur lesquels l'Huilerie n'a aucun moyen d'agir.
- ♦ Les perspectives de développer une filière de carburant bio à partir de l'huile de coprah (que l'huilerie utilise déjà pour une part de sa consommation énergétique) sont très faibles. Le cours mondial actuel du coprah, avec un rendement de l'ordre de 60 % (volume d'huile produit sur poids du coprah) n'est pas compétitif par rapport au prix du gasoil importé. En outre, avec un prix d'achat local du coprah près de 3 fois plus élevé que le cours mondial, aucune perspective de rentabilité n'est envisageable sur cette filière dans cette configuration de prix.

7.9. Scénarios d'évolution

7.9.1. Suppression de l'établissement

- ◆ En cas de cessation d'activité, les matériels spécifiques destinés à la fabrication de l'huile trouveraient difficilement un repreneur localement. Certains matériels plus génériques (groupe électrogène, engins de manutention) pourraient trouver preneur, le prix de cession et la moins value potentiels nécessitent une expertise.
- ◆ S'agissant d'agents de droit privé, sans postes équivalents dans la fonction publique, le licenciement serait la seule voie envisageable.
- ◆ Le transfert de la mission à une structure privée, ou sa privatisation paraissent peu envisageables compte tenu du mode de subventionnement de la filière d'achat du coprah.
- ◆ **La mission ne propose pas la suppression de l'établissement puisqu'il est un maillon important de la chaîne du coprah. La piste de l'exportation du coprah « brut » n'a pu être explorée par la mission.**
- ◆ Dans l'hypothèse d'une exportation de coprah brut (et donc de suppression de l'Huilerie), le terrain et les locaux peuvent être une source de plus value importante, puisque l'Huilerie dispose d'une surface de plus de 8 000 m² (avec 2 000 m² couverts) dans la zone portuaire, avec un bail emphytéotique dont le loyer est aujourd'hui très faible (450 000 FCFP par an indexé sur le cours du coprah). La valeur actuelle du bail dans cette zone aurait été évaluée à 150 millions de FCFP.

7.9.2. Suppression ou baisse de la subvention de la collectivité

- ◆ Cf. supra CSPC sur l'allocation de la subvention entre propriétaires fonciers et récoltants

7.9.3. Cession totale ou partielle de la participation de la collectivité

- ◆ Dans une logique strictement marchande cette filière coprah (CSPV et Huilerie) devrait être stoppée car elle est incapable de vivre sans subvention du pays. Mais on peut comprendre qu'elle soit maintenue, en particulier dans une logique d'aménagement du territoire, et pour apporter une source de revenus dans des îles où les possibilités d'emploi sont très limitées.
- ◆ Compte tenu de l'emprise des décisions publiques sur la tarification du coprah, une structure purement privée paraît peu envisageable, d'autant que la filière n'existe que par le truchement des subventions du pays.
- ◆ Les pistes de développement sont aujourd'hui réduites :
 - L'utilisation de l'huile raffinée en parfumerie / cosmétique reste très limitée et n'est pas une voie suffisante de reconversion.
 - Seule une très forte hausse du prix des produits pétroliers pourrait rentabiliser l'usage de l'huile du coprah comme carburant.
- ◆ C'est peut-être un secteur où un investissement en recherche pourrait se justifier, à la condition toutefois de ne pas le faire porter seulement par le pays, mais d'y associer des organismes ayant des compétences reconnues (CIRAD par exemple).

8. L'EPIC VANILLE DE TAHITI, mission et utilité de l'établissement

- ◆ Principales missions de l'EPIC VANILLE DE TAHITI créé en 2003 :
 - Promotion de la vanille produite en Polynésie française ;
 - Contrôle de la qualité et protection juridique de la vanille produite en Polynésie ;
 - Assurer l'encadrement technique des producteurs, leur formation... ;
 - Gérer la recherche appliquée au développement de la vanille ;
 - Mettre en place des mesures incitatives, commercialiser les biens et services destinés à la production ;
 - Gérer les parcelles de terres domaniales affectées à la création de la vanille.
- ◆ Antérieurement cette politique était menée par le service du développement rural (SDR).
- ◆ Le nombre de producteurs de vanille est estimé à 1000, dont 300 utilisent des ombrières, et 700 des plantations traditionnelles, pour une surface plantée estimée à un peu moins de 21 ha. Les ombrières sont des structures d'une superficie de 500 m² ou 1 500 m², recouvertes d'une toile pour doser l'ensoleillement et de filets pour protéger des parasites. Elles sont équipées de rangées de tuteurs sur lesquelles poussent les lianes de vanilliers, avec un apport régulier en compost et un suivi de la production plus performant que celui qui peut être fait en milieu naturel ce qui permet une augmentation des volumes de production et un meilleur suivi qualitatif.
- ◆ La production de la vanille ne peut être découplée de la question de sa commercialisation dans laquelle les exportateurs (et les importateurs sur les marchés internationaux) jouent un rôle déterminant, mais ceux-ci sont peu présents dans l'établissement.
- ◆ Le positionnement sur le segment « haut de gamme » de la vanille de Tahiti peut justifier des mesures de contrôles qualité, la recherche d'une appellation contrôlée, mais limite de fait le potentiel de commercialisation en volume, car les prix pratiqués réservent ce produit à un nombre restreint de clients (restauration et traiteurs de luxe).
- A titre d'illustration, les prix publics proposés par l'entreprise¹ « le Monde de la Vanille » située au Havre sont les suivants pour des conditionnements faisant tous 250 grammes :
 - Vanille de Tahiti, gousses de 16/17 cm, origine Raiatea : 67,00 € (8 040 FCFP)
 - Vanille Bourbon, gousses de 16/17 cm, origine non définie : 23,00 € (2 760 FCFP)
 - Vanille de Nouvelle Guinée, gousses de 15 /17 cm : 20,00 € (2 400 FCFP)
 - Vanille du Mexique, gousses de 16/17 cm : 35,00 € (4 200 FCFP)
- Dans des conditionnements à usage familial, le site traiteur « Epices Roellinger »² propose des tubes de 3 gousses – 8 grammes à des prix s'échelonnant entre 4,80 € (origine Madagascar et Ouganda), à 21 € pour la vanille de Tahiti.

¹ Prix constatés sur le site Internet www.mondevanille.com le 7 juillet 2010.

² Prix constatés sur le site Internet www.maisons-de-bricourt.com le 7 juillet 2010.

- ◆ Même si les prix peuvent être aussi influencés par les comportements tarifaires des revendeurs qui peuvent appliquer des marges différentes selon les produits, on peut s'interroger sur la politique de développement intensif de la production menée par l'EPIC qui ne paraît pas compatible avec l'étroitesse du segment de commercialisation, ce qui conduit à des difficultés d'écoulement de la production.

8.1. Définition de la mission et place dans la politique publique

8.1.1. Mission et articulation avec d'autres structures concourant à la même politique publique

- La création d'un établissement public industriel et commercial, dont les ressources proviennent quasi exclusivement des subventions du pays, n'est pas justifiée. Les recettes ont été alimentées pendant quelques années par la vente d'ombrières (avec une subvention). Ce type d'installations aurait tout aussi bien pu être commercialisé et installé par des entreprises commerciales.

8.1.2. Stratégie suivie par l'établissement et outils de pilotage

- ◆ Le conseil d'administration est composé de :
 - Quatre ministres (agriculture-président, en charge du développement des archipels – vice-président, en charge des affaires foncières, en charge de l'économie) ;
 - Deux représentants à l'Assemblée de Polynésie française ;
 - Trois producteurs de vanille désignés par le conseil des ministres ;
 - Un préparateur en vanille désigné par le conseil des ministres ;
 - Un exportateur de vanille désigné par le conseil des ministres.
- ◆ Une telle implication des ministres et une désignation des représentants par le conseil des ministres des représentants de la profession sont très discutables car cela donne très peu d'autonomie à l'établissement par rapport au pouvoir politique. Cette dépendance est encore accrue du fait d'un financement quasi exclusivement sur fonds publics de l'EPIC

8.1.3. Relations avec le pays

- ◆ Poids de la tutelle politique dans le CA :
 - En 2008, les subventions versées par le pays ont représenté plus de 90 % des ressources nettes de l'EPIC (150 M FCFP), les ventes de produits et prestations s'étant élevées à 10 MFCFP. Pour 2010, l'EPRD prévoit des subventions qui devraient représenter un peu plus de 80 % des ressources nettes de l'EPIC.³ ;
 - Compte tenu de la structure de financement de l'EPIC et de la composition du CA qui est composé exclusivement de membres désignés par le conseil des ministres ou l'assemblée, le poids du politique est prépondérant dans les décisions prises par le CA.

³ Hors recettes « calculées », liées par exemple à des reprises de dotations aux amortissements.

8.2. Examen de l'utilité de l'établissement et du risque juridique

8.2.1. Adéquation de la stratégie de l'établissement aux besoins du pays ?

- ♦ La vanille est un produit à forte valeur ajoutée sur le marché mondial, la vanille de Tahiti possède des caractéristiques gustatives spécifiques et est positionnée sur le segment de marché « haut de gamme » de la vanille.
- ♦ L'objectif de l'établissement était de voir fortement développer la production et l'exportation de vanille. L'objectif initial était de disposer de 100 hectares d'ombrières : fin 2007, 25 ha avaient été installés.
- ♦ Pour certaines missions, l'EPIC est en concurrence avec le secteur privé : vente et installation d'ombrières, mise à disposition de personnel et de matériel pour l'entretien des ombrières notamment.
- ♦ Un fort développement de la production de vanille pose question compte tenu de la faiblesse des débouchés sur le segment « haut de gamme » (cible potentielle : restauration et traiteurs de luxe). Sur les autres segments de marché, elle est moins compétitive en raison de coûts de production élevés par rapport à ceux de pays à faible coût de main d'œuvre (Madagascar notamment). En 2010, le marché de la vanille sèche de Tahiti est estimé à 11 tonnes à l'export et à 3 tonnes pour le marché local, ce qui correspond à environ 46 tonnes de vanille mûre. La production de vanille mûre a été de 71 tonnes en 2009 (contre 48 tonnes en 2008). Cette surproduction a entraîné une baisse des cours en 2009.
- ♦ Pour éviter une nouvelle baisse des cours, l'EPIC a décidé de fixer un prix d'achat plancher (arrêté du 5 mai 2010), mais ce qui est une incitation à la surproduction. Il a également décidé le rachat d'une partie de la production pour fabriquer des échantillons et de se positionner comme vendeur à l'international avec le marché français comme cible principale.
- ♦ Même s'il vise des segments de marché où les exportateurs actuels ne sont pas présents, ce positionnement comme exportateur est très discutable puisqu'il pourra se faire avec des moyens publics pouvant fausser la concurrence.

8.2.2. Impact économique et social de l'établissement ?

- ♦ L'EPIC a favorisé l'installation d'ombrières ce qui permet une production plus importante et de meilleure qualité.
- ♦ En moyenne, les ombrières ont coûté 40 % aux producteurs, 60 % du coût ayant été pris en charge par l'EPIC
- ♦ Mais ce développement conduit aujourd'hui à une surproduction en l'absence de débouchés importants sur le segment « haut de gamme ».
- ♦ La volonté de se positionner comme « vendeur » à l'international ne paraît pas conforme aux statuts de l'EPIC. Il risque, même s'il souhaite l'éviter, d'entrer en concurrence avec les exportateurs en place.

8.2.3. Rapprochement coût/ efficacité des prestations réalisées

- ♦ Les budgets consacrés à l'EVT par le pays sont disproportionnés par rapport au chiffre d'affaires dégagé par le secteur à l'exportation. Sur les 10 dernières années le chiffre d'affaires à l'export est en moyenne de 214 millions F CFP, soit à peu près le montant annuel moyen des subventions accordées par le pays à l'EPIC.

Tableau 20 : exportations annuelles de vanille de 2000 à 2009 (en millions de F CFP)

Exportations	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000
Vanille	197,55	195,97	229,47	181,61	201,60	255,15	351,27	258,66	131,19	141,32

Source : statistiques exportation ISPF

- ♦ La vente de prestations au profit des producteurs de vanille ne reflète pas le coût pour l'établissement. Ainsi, un agent de l'EVT peut être mis à disposition moyennant un prix de 5000 F FCP pour une journée de travail de 7heures. Or, le coût de journée d'un ouvrier sur la base d'un salaire brut mensuel d'environ 210 000 FCFP (charges patronales comprises) revient à plus de 11 000 FCFP⁴ sans tenir compte des frais d'encadrement et de structure.

8.2.4. Nature de l'environnement- appréciation du risque juridique

- ♦ La plupart des prestations relèvent de la sphère économique privée, en particulier :
 - La vente de biens et services (locations de matériels et de personnels, vente d'ombrières...);
 - La promotion du produit, le contrôle qualité.
- ♦ Le SDR pourrait reprendre à son compte la fonction recherche appliquée ainsi que la protection de l'appellation d'origine contrôlée. La promotion du produit est d'abord du ressort des exportateurs qui pourraient s'appuyer sur un organisme consulaire (CCISM ou CAPL par exemple).
- ♦ Compte tenu de la faiblesse des ressources propres de l'établissement (moins de 10 % en 2008), l'activité de commercialisation de biens et services pourrait être abandonnée, ce qui pourrait permettre de réinternaliser certaines missions de contrôles au sein du SDR et de ne plus faire concurrence aux exportateurs.

⁴ Sur une base de 220 jours de travail annuel pour tenir compte des congés et d'une fraction d'absentéisme maladie.

8.3. Appréciation du risque financier et budgétaire généré par l'établissement

8.3.1. Evolution des recettes de l'opérateur entre 2006 et 2010

Tableau 21 : Evolution et composition des recettes de l'établissement de 2006 à 2010

	2006		2007		2008		2009		2010		2006/2009
	M F CFP	%	M F CFP	%	M F CFP	%	M F CFP	%	M F CFP	%	%
Subvention du pays	140,0	65 %	150,0	90 %	150,0		240		286,0	92 %	
Recettes commerciales	76,3	35 %	16,2	10 %	11,6				23,4	38 %	
Total	216,3	100 %	166,2	100 %	161,6				309,4	100 %	

- ◆ Les recettes commerciales les plus importantes jusqu'en 2006 provenaient de la vente d'ombrières. Depuis 2007 il s'agit principalement de la vente de quelques prestations de service (locations de matériels agricole avec personnel principalement) et pour 2010 de l'ouverture d'une offre de produits pour les préparateurs et exportateurs (vente d'articles promotionnels...).

8.3.2. Examen de la rigidité des dépenses 2006/2010

- ◆ Les dépenses de rémunération représentent une charge annuelle d'environ 200 millions de FCFP, soit près de 80 % des charges de fonctionnement de l'EPIC.

8.4. L'établissement fait-il porter à la collectivité un risque financier ?

A missions et méthodes de travail inchangées, il paraît peu probable que l'établissement puisse dégager des ressources propres significatives. C'est donc la subvention de fonctionnement du pays qui est la ressource quasi exclusive de l'établissement, alors que celui-ci agit au profit de professionnels privés.

8.4.1. Le résultat, positif ou négatif, vient-il de l'activité même de l'établissement (résultat d'exploitation), des opérations financières ou des opérations exceptionnelles ?

La notion de résultat d'exploitation est peu significative dans un établissement dont les ressources proviennent quasi exclusivement de subventions de fonctionnement versées par le pays. C'est l'ajustement à la hausse ou à la baisse de la subvention qui a un impact direct sur le résultat.

Une partie des amortissements est aujourd'hui neutralisée (pour 7 millions en 2008 et 2007). Cela peut s'expliquer par le fait que l'EPIC a reçu en dotation certains équipements gratuitement, mais obérera à terme les capacités financières de réinvestissement de l'EPIC.

8.4.2. L'établissement rencontre-t-il des problèmes de trésorerie ?

- ◆ A fin 2008, la trésorerie était encore positive (18,8 M FCFP) mais en baisse par rapport à son niveau de fin 2007 (49 M FCFP). L'impact du montant de la subvention a des conséquences directes sur le niveau de trésorerie disponible.

8.4.3. L'établissement est-il très endetté ?

- Pas de dettes bancaires à fin 2008

8.5. Quelles sont les marges de manœuvre en matière de ressources humaines ?

8.5.1. Répartition par type de contrat/ statut

Tableau 21 : Répartition en ETP au 1^{er} janvier de l'année considérée

	2010
Nombre de fonctionnaires FPT	1
Agents contractuels ANFA	3
Détaché (directeur)	1
privé	44
Total	49
Dont mis à disposition par le pays	4
Dont détaché	1

8.5.2. Pyramide des âges

Le personnel est relativement jeune dans la mesure où il a été embauché à partir de 2003, date de création de l'EPIC – âge moyen 35 ans. Une seule personne a plus de 50 ans (58 ans).

La quasi totalité des personnes a une ancienneté comprise entre 6 et 7 ans (dates d'embauche en 2003 ou 2004).

8.5.3. Répartition des personnels entre les différentes activités de l'établissement

- ◆ Structure des effectifs
 - Direction 6
 - Département administratif 5
 - Département aides et suivis 3
 - Laboratoire de UTURO 7
 - Département contrôle sanitaire 2
 - Fare vanira de TAHAA 8 dont 2 vulgarisateurs et 5 ouvriers
 - Fare vanira de HUAHINE 5 dont 2 vulgarisateurs
 - Fare vanira de RAIATEA 9 dont 2 vulgarisateurs et 4 ouvriers
 - Fare vanira Tahiti-Moorea 4 dont 2 vulgarisateurs et 2 ouvriers
 - Total 49

Le poids des structures de direction et administrative (en incluant les secrétaires dans les fare) est important (18 personnes sur un total de 49, soit 36 % de l'effectif). Les vulgarisateurs et les ouvriers assurent des missions principalement au profit des exploitants agricoles. Ces prestations ne sont pas facturées à leur coût de revient.

La masse salariale est de près de 200 millions de FCFP par an charges comprises.

8.6. Scénarios d'évolution

Les questions posées par l'expert-comptable⁵ en conclusion de son rapport au comité d'entreprise d'octobre 2008 restent d'actualité, à savoir notamment :

- ◆ « *l'organisation de la filière recèle des incohérences :*
 - *la mission de service public avec des financements de l'Etat ... qui permettent aux exportateurs privés d'accroître leurs revenus ... ;*
 - *un autofinancement par la filière serait un gage d'intérêt des acteurs (achat de plants, des prestations d'analyse, redevances sur la protection...) ;*
 - *le coût de structure de l'EPIC versus le chiffre d'affaires de la filière est considérable pour une activité privée ou très limité par rapport à une activité de service public (insertion et développement du territoire) ;*
 - *l'égalité de traitement entre les acteurs de la filière ne sera atteinte que si les rapports de force sont équilibrés ou si l'Etat (via l'EPIC par exemple) intervient sur ce marché en tant que régulateur (problème de la réglementation et de son respect) ».*
- ◆ **La mission partage ces constats de l'expert-comptable qui demeurent toujours d'actualité.**
- ◆ Le montant cumulé des subventions allouées à l'établissement depuis 2003 est supérieur au chiffre d'affaires réalisé par la filière depuis cette date (cf. supra). Ce chiffre d'affaires n'a en outre que faiblement progressé, ce qui pose la question du positionnement produit/marché/prix de la vanille de Tahiti. Les études qui avaient prévalu à la création de l'EPIC misaient sur un potentiel de marché mondial de 25 tonnes pour la vanille de Tahiti, soit un peu plus de 1 % du marché mondial de la vanille. A ce jour le volume des exportations s'élève à 11 tonnes.

8.7. Suppression de l'établissement

- ◆ **La mission propose la suppression de l'EPIC, car il ne répond pas à de véritables missions de service public, mais agit au profit d'intérêts privés sans leur faire porter les coûts des politiques mises en œuvre.**
- ◆ En cas de cessation d'activité, les terrains affectés par le pays à l'EPIC ainsi que les constructions qui y seraient situées reviendraient au pays
- ◆ La plupart des agents sont des personnes sous statut privé (44 sur 49), il n'y a donc pas d'obligation de reprise du personnel par le pays. Une partie de la mission pourrait toutefois être reprise par le service du développement rural qui exerçait cette mission avant la création de l'EPIC, sous réserve des qualifications techniques des personnels et des besoins géographiques. Les indemnités éventuelles de licenciement, réduiront la première année les économies réalisées sur la suppression de l'EPIC.

⁵Rapport de l'expert-comptable auprès du comité d'entreprise, comptes annuels 2007Cabinet SYNDEX, octobre 2008

Annexe X

- ♦ A ce stade les missions qui pourraient être reprises par le pays sont celles relatives à la recherche et au développement (département recherche de Raiatea avec 8 personnes). La mission de formation pourrait peut-être être reprise par l'EPEFPAP ou le CFPPA, voire la CAPL. Pour l'aide aux exploitations agricoles (location de matériels, prestations de service agricole), il serait souhaitable d'inciter les producteurs à prendre en compte ces missions sous forme de coopératives agricoles ou structures équivalentes (associations de producteurs par exemple) dans chacune des principales îles. La vente de matériel et de produits agricoles (ombrières, etc.) doit être laissée au secteur privé.
- ♦ Le soutien de structures agricoles, **dépendant exclusivement des producteurs**, pourrait être encouragé par la mise à disposition des matériels existants dans les fare vanira. L'embauche d'une partie des personnels des fare par ces structures pourrait être facilitée, mais il doit être clairement précisé que ces structures doivent très rapidement être autofinancées, notamment par le paiement de prestations au coût réel de production de ces structures.

8.8. Transfert à un autre acteur public ou privé

- ♦ La suppression de l'EPIC, et la reprise de certaines activités par le SDR paraît la voie la plus pertinente. Si on maintient l'activité de recherche et développement et le contrôle sanitaire, c'est une équipe de 10 à 12 personnes qui serait reprise par le SDR.
- ♦ **L'économie potentielle de cette réinternalisation est d'environ 230 millions de F CFP, qui se décomposent en une économie dans les subventions d'environ 280 millions et un surcoût de reprise du personnel estimé à 50 millions F CFP (correspondant au quart des effectifs). Un coût de licenciement est à prendre en compte la première année, estimée à 60 millions F CFP (estimé sur une base forfaitaire de 6 mois de salaire).**

9. L'établissement public d'enseignement et de formation professionnelle agricole (EPEFPA), mission et utilité de l'établissement

L'objectif de la partie est d'apprécier :

- ♦ L'établissement public d'enseignement et de formation professionnelle agricole (EPEFPA), assure la formation professionnelle agricole qui résulte du transfert de compétence en matière d'enseignement agricole prévu par la loi 87-556 du 16 juillet 1987.

9.1. Définition de la mission et place dans la politique publique

9.1.1. Mission et articulation avec d'autres structures concourant à la même politique publique

- ♦ L'EPEFPA assure des formations professionnelles dans le domaine agricole dans les principaux niveaux de la 4^e au BTS (CAP, BEP, BAC PRO et BTS), avec des spécialisations dans certains domaines, notamment l'horticulture, les travaux paysagers, agriculture région chaude, vente.
- ♦ L'EP est basé à Moorea et dispose d'un internat. A la rentrée scolaire 2009 - 2010, il accueille 229 élèves.
- ♦ Il dispose également d'une ferme d'application avec 13 salariés qui est entièrement autofinancée par la vente de sa production agricole (maraîchage, élevage porcin, fleurs, confitures).
- ♦ En formation professionnelle continue, de 50 000 à 60 000 heures de formation sont dispensées chaque année.
- ♦ L'Etat est le premier financeur de l'établissement avec les trois quart du budget, la part de l'Etat servant principalement à assurer la rémunération des personnels

9.1.2. Stratégie suivie par l'établissement et outils de pilotage

- ♦ Il s'agit d'un établissement d'enseignement agricole avec des formations adaptées aux besoins agricoles locaux.
- ♦ Une petite difficulté signalée est l'obligation de suivre des programmes d'enseignement définis au niveau national, alors que certaines formations mériteraient d'être mieux adaptées aux contraintes de l'agriculture des îles.
- ♦ La formation professionnelle agricole continue est adaptée à la demande locale (vanille et horticulture notamment), avec la possibilité de délocaliser certaines formations dans les autres îles.

9.2. Examen de l'utilité de l'établissement et du risque juridique

- ♦ L'utilité de l'établissement ne pose pas question, sous réserve que celui-ci s'adapte aux besoins et aux contraintes agricoles locales, ce qui paraît être le cas actuellement.

Annexe X

- ♦ Le nombre d'élèves ayant significativement progressé depuis 2000 (80 élèves), il paraît aussi répondre à une demande des familles et des jeunes. L'EPEFPA ne réalise pas de suivi de l'insertion professionnelle des jeunes après la formation, ce qui mériterait d'être mis en place.

9.3. Appréciation du risque financier et budgétaire généré par l'établissement

- ♦ L'établissement est principalement financé par l'Etat (notamment par la prise en charge de l'essentiel de la masse salariale). Les moyens financiers mis à disposition par le pays ne représentent que 10 % du coût du lycée professionnel. En matière de formation continue, c'est le pays qui est le principal contributeur. Globalement, le pays finance 20 % du coût total de l'EPEFPA ;

Tableau 23 : Ventilation du budget de fonctionnement de l'EPEFPA (en M F CFP)

	Année 2008	Moyens financiers Etat	Moyens financiers Pays	Total
Lycée professionnel	Charges de personnel	360	8	368
	Subvention de fonctionnement	16	14	31
	Subvention d'investissement	1	18	19
	Autres charges Dont bourses (23M)	42		42
	Sous-total	420	41	461
CFPPA	Charges de personnel		8	8
	Subvention de fonctionnement dont rémunération stagiaires (10 M)		58	58
	Sous-total		66	66
Exploitation agricole	Charges de personnel	11		11
Total	EPEFPA	430	107	537

Source : Synthèse financière de l'EPEFPA

9.3.1. Examen de la rigidité des dépenses

- ♦ Les dépenses sont très peu flexibles, étant composées à près de 90 % des rémunérations des personnels et des bourses versées aux élèves.

9.3.2. Répartition par type de contrat/ statut

- ♦ Le lycée professionnel compte 51 agents en 2010.

Tableau 24 : Répartition en ETP au 1^{er} janvier de l'année considérée

	2010
Nombre d'agents en filière administrative	9
Nombre d'agents hors filières administratives (techniciens, recherche, enseignement, médico-social)	42
Total	51 (49,45 en ETTPT)
Dont agents en séjour limités	19

ANNEXE XI

LA PERLICULTURE

En résumé

Le développement de la perliculture a conduit à une surproduction, à une baisse de la qualité moyenne, et par conséquent à une chute du cours des perles. Les exportations en 2008 et 2009 représentent moins de la moitié en valeur de celles réalisées en 2000 ou 2001.

Le contrôle qualité et la promotion des produits doivent être assurés par les professionnels du secteur.

La création de la maison de la perle ne paraît pas justifiée, ses compétences chevauchent partiellement celles du service de la perliculture et la promotion du produit doit être assurée par les professionnels ou pourrait être assurée par d'autres organismes professionnels (chambre de commerce par exemple).

Objectifs

- limiter l'intervention du pays aux aspects de réglementation et de recherche développement ;
- confier aux professionnels du secteur le contrôle qualité et la promotion de la perle.

Propositions

- 1- Supprimer la Maison de la Perle ;
- 2- Transférer aux organisations professionnelles les missions de contrôle qualité ; dans cette optique, la mise en place d'une contribution ne paraît pas indispensable, c'est aux organisations professionnelles de définir elles mêmes le niveau de tarification pour les prestations de contrôle qu'elles proposeront ;
- 3- Supprimer le service de la perliculture et regrouper, avec le service de la pêche, les activités règlementaires et de contrôle des exploitations ;
- 4- Supprimer progressivement l'indemnisation des rebuts qui n'incite pas les producteurs à faire des efforts sur la qualité de production ;
- 5- Différer le versement de la subvention à l'EPIC Maison de la Perle compte tenu de son niveau de trésorerie.

Impact sur les équilibres budgétaires de la collectivité

- pas de gain significatif en ETP à court terme ;
- la suppression de la Maison de la Perle peut dégager une économie budgétaire d'environ 200 Millions F CFP par an (moitié sur le budget du pays, moitié sur la DGDE). Il faut toutefois prévoir la réintégration du directeur, fonctionnaire détaché, pour un coût annuel d'environ 12 millions F CFP, charges patronales incluses.
- Un coût de licenciement d'environ 18 millions F CFP doit être pris en compte la première année.

SOMMAIRE

1. OBJECTIFS, BESOINS ET RESULTATS DE LA POLITIQUE PUBLIQUE ETUDIEE.....	1
1.1. A quels besoins répond la politique publique ?.....	1
1.2. Objectifs et outils mobilisés par la collectivité.....	1
1.3. Sait-on apprécier aujourd'hui les résultats obtenus grâce à cette politique ?.....	2
2. ACTEURS ET FONDS INTERVENANT SUR CETTE POLITIQUE PUBLIQUE.....	3
2.1. Les fonds mobilisés	3
2.1.1. <i>En fonctionnement</i>	3
2.1.2. <i>En investissement</i>	4
2.2. Les acteurs	5
3. LES RISQUES PORTES PAR CETTE POLITIQUE PUBLIQUE.....	5
3.1. Risque portant sur l'évolution de la dépense de fonctionnement et d'investissement.....	5
3.2. Risque de cette politique portant sur les recettes de la collectivité (fonctionnement et investissement).....	6
3.3. Risque portant sur les transferts aux démembrements	6
4. QUELLES MARGES DE MANŒUVRE POUR REDUIRE LA DEPENSE OU AUGMENTER LES RECETTES ?.....	6
4.1. Marges sur les dépenses directement effectuées par la collectivité	6
4.1.1. <i>Marges sur les dépenses de personnel</i>	6
4.1.2. <i>Marges liées à la suppression des établissements</i>	7
5. EPIC MAISON DE LA PERLE, MISSION ET UTILITE DE L'ETABLISSEMENT	7
5.1. Définition de la mission et place dans la politique publique.....	7
5.1.1. <i>Mission et articulation avec d'autres structures concourant à la même politique publique</i>	7
5.1.2. <i>Stratégie suivie par l'établissement et outils de pilotage</i>	7
5.1.3. <i>Relations avec le pays</i>	8
5.2. Examen de l'utilité de l'établissement et du risque juridique	8
5.2.1. <i>Adéquation de la stratégie de l'établissement aux besoins du pays ?</i>	8
5.2.2. <i>Impact économique et social de l'établissement ?</i>	8
5.2.3. <i>Nature de l'environnement- appréciation du risque juridique</i>	9
5.3. Appréciation du risque financier et budgétaire généré par l'établissement.....	9
5.3.1. <i>Evolution des recettes de l'opérateur entre 2006 et 2010</i>	9
5.3.2. <i>Examen de la rigidité des dépenses 2006/2010</i>	9
5.4. L'établissement fait-il porter à la collectivité un risque financier ?.....	10
5.4.1. <i>Le résultat, positif ou négatif, vient-il de l'activité même de l'établissement (résultat d'exploitation), des opérations financières ou des opérations exceptionnelles ?</i>	10
5.4.2. <i>L'établissement rencontre-t-il des problèmes de trésorerie ?</i>	10
5.4.3. <i>L'établissement parvient-il à financer ses propres investissements ?</i>	10
5.4.4. <i>L'établissement est-il très endetté ?</i>	10

5.4.5.	<i>Y-a-t-il des actifs et des risques significatifs nécessitant la mise en place d'amortissements et de provisions ?</i>	10
5.4.6.	<i>L'établissement est-il porteur d'engagements hors bilan significatifs ?</i>	10
5.5.	Quelles sont les marges de manœuvre en matière de ressources humaines ?	10
5.5.1.	<i>Répartition par catégorie</i>	11
5.5.2.	<i>Répartition par type de contrat/ statut</i>	11
5.5.3.	<i>Répartition des personnels entre les différentes activités de l'établissement</i>	11
6.	SCENARIOS D'EVOLUTION	11
6.1.	Suppression de l'établissement	12

1. Objectifs, besoins et résultats de la politique publique étudiée

1.1. A quels besoins répond la politique publique ?

- ♦ L'exportation de perles est une des ressources à haute valeur ajoutée de Tahiti. Le pays a souhaité mieux organiser et structurer la production, contrôler la qualité des produits et assurer une partie de la promotion de la perle à l'international.
 - Initialement suivi par le service en charge des ressources marines, le service de la perliculture créé en 2001 a été chargé de cette politique.
 - Son action est complétée par celle du GIE « perles de Tahiti » qui a été dissout en 2009 et remplacé par l'EPIC Maison de la Perle (MDP) créé fin 2009, ainsi que par l'action des professionnels du secteur.
- ♦ Principales missions du service de la perliculture :
 - Préparer la réglementation applicable aux activités et aux professions concernées par l'activité perlicole et contrôler son application ;
 - Gérer le domaine public maritime et les autorisations d'exploitation ;
 - Assurer l'amélioration et le suivi des compétences des professionnels du secteur (par exemple formations au centre des métiers de la nacre et de la perliculture (structure créée en 1991, mais peu active) – formation de greffeurs notamment - une vingtaine de stagiaires par an) ;
 - Promouvoir la recherche-développement ;
 - Participer à la promotion de la perliculture et de la perle de Tahiti ;
 - Le contrôle des perles à l'exportation (examen visuel et par machine à rayon X) et indemnisation des rebuts.

1.2. Objectifs et outils mobilisés par la collectivité

- ♦ Le service de la perliculture compte 59 personnes, et est organisé avec des services centraux (direction, bureau administration et un bureau des programmes), chargés notamment de concevoir des programmes de formation initiale et continue, d'informer les perliculteurs et le public.

- ◆ Le contrôle qualité est assuré pour l'exportation. Cette mission mobilise actuellement 11 personnes, localisées dans les locaux de l'EPIC Maison de la perle à Papeete. Ce contrôle qualité est exercé au profit des perliculteurs ou des exportateurs qui souhaitent exporter leurs perles, afin de leur délivrer un certificat de conformité. Lors de ce contrôle, toutes les perles subissent un examen visuel et sont scannées avec une machine à rayon X, pour vérifier que l'épaisseur de la couche de nacre est au moins égale à 0,8 millimètre. Cette mission était financée par une redevance - droit spécifique sur les perles exportées - DSPE - (initialement fixée à 160 F CFP puis en 2002 à 200F CFP le gramme), elle a été ramenée à 50 F CFP la perle et 50 F CFP le gramme de keishi¹ par la loi de pays n° 2009-18 du 28 octobre 2009. Cette redevance devrait être remplacée par une contribution de 50F par perle contrôlée pour l'export (contribution à l'organisation de la perliculture - COP -). Cette « taxe » s'apparente à une prestation pour services rendus et alimente aujourd'hui le budget du pays. Il est prévu que l'EPIC Maison de la perle propose un service complémentaire de classification selon des critères qualité (taille, forme, couleur, pureté de surface...).
- ◆ La Maison de la perle a succédé en 2009 au GIE « perles de Tahiti » qui a été dissout. Ce GIE percevait une fraction du DSPE (50 % avant 2002, puis 35 % à partir de 2002). La Maison de la perle (cf. infra) a notamment en charge la promotion commerciale et, à terme, la mise en place d'une certification qualité. Les 10 agents du GIE ont été soit licenciés (7 d'entre eux), soit réintégrés dans les services du pays (2 agents en détachement au GIE et un contractuel).

1.3. Sait-on apprécier aujourd'hui les résultats obtenus grâce à cette politique ?

- ◆ Les exportations de perles et produits dérivés se sont élevées à 8,2 milliards de F CFP en 2009, contre 10,4 milliards de F CFP en 2008. Les ventes locales ont également diminué en raison de la baisse du nombre de touristes.
- ◆ Entre 1994 et 2009, le prix moyen au gramme a été divisé par 8, alors que les exportations en tonnage ont été multipliées par 8. La crise mondiale a peu amplifié cette tendance de fond. L'augmentation des volumes s'est aussi accompagnée d'une baisse du niveau de la qualité moyenne des produits.
- ◆ La perliculture assure l'emploi direct d'environ 1 300 personnes. Elle est une source d'activité significative en particulier aux Tuamotu – Gambier (98 % des concessions).
- ◆ En avril 2010, 597 concessions d'exploitation étaient autorisées, ce nombre a diminué régulièrement depuis 2005 où il était de 865 concessions².
- ◆ En 2008, environ 10 tonnes de perles ont été exportées à un cours moyen de 900 FFCP le gramme.

¹ Parfois dans une réaction de défense, l'huître perlière expulse le nucléus, c'est le greffon restant qui recueille les couches successives de nacre sécrétées par le coquillage qui forme le Keishi.

² Les exploitants informent généralement le service de la perliculture de l'arrêt de l'activité, notamment pour ne plus payer les redevances d'exploitation Mais il arrive aussi que les agents du service constate une cessation d'activité, où que celle-ci soit détectée après l'arrêt du versement des redevances (suppression de l'autorisation si les redevances sont impayées pendant 2 ans).

Annexe XI

- ◆ Les exportations ne cessent de décroître en valeur depuis 2001 comme le montre le tableau ci-dessous :

Tableau 1 : Exportations de perles et d'ouvrages en perles (en millions de F CFP)

Exportations	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2004	2002	2001	2000
Perles fines ou de culture	7 674,7	8 473,4	10 680,5	11 098,0	12 394,7	11 160,0	10 226,1	14 835,2	14 878,0	20 699,9	17 805,4
Ouvrages en perles fines ou de culture	201,8	1 227,6	1 422,2	944,6	444,4	157,0	119,1	170,6	136,9	267,3	1 540,0
Total	7 876,6	9 700,9	12 102,8	12 042,5	12 839,1	11 317,1	10 345,2	15 005,8	15 014,9	20 967,2	19 345,3

Source : ISPF, statistiques exportations

- ◆ En 2009, 16 tonnes ont été exportées, à un cours moyen de 480 FFCP le gramme. La hausse des exportations (en tonnage) provient notamment de déstockages massifs liés à la suppression de la taxe à l'exportation. Ces déstockages ont perturbé le marché et pesé sur les prix. Par ailleurs, une baisse de la qualité des perles a été constatée. Le prix moyen de vente en 2009 est inférieur au coût de production estimé à environ 850 F FCP la perle soit 544 F FCP le gramme.
- ◆ La volonté du pays et de la filière est de mieux réguler la production (qualité et quantité) pour permettre une remontée des prix pour mieux se positionner sur le marché du luxe qui est le marché d'origine de la perle de Tahiti. Mais la limite d'un positionnement sur le segment « haut de gamme » est l'étroitesse du marché, ce qui est peu compatible avec le développement d'une production importante. Il y a une véritable nécessité de mener une réflexion sur le positionnement produit-marché-prix et d'y faire adhérer les producteurs.
- ◆ **Il est difficile d'isoler le rôle de l'action publique de celui des acteurs privés dans un secteur économique. Le soutien public a manifestement permis une augmentation de la production en volume au travers de divers mécanismes (concessions, aides au carburant, formation...). La baisse des cours liée notamment à la hausse des volumes, conduit à une certaine stagnation du chiffre d'affaires à l'exportation (7,88 Milliards de F CFP en 2009, contre 9,7 Milliards en 2008, pour un tonnage de 16,43 tonnes en 2009, contre 10,93 tonnes en 2008). Le coût du service de la perliculture (hors impact DSPE et apport DGDE) est d'environ 400 M F CFP par an sur la période 2007-2010, ce qui représente un coût d'environ 5 % du montant actuel des exportations de la filière.**

2. Acteurs et fonds intervenant sur cette politique publique

2.1. Les fonds mobilisés

2.1.1. En fonctionnement

Tableau 2 : Synthèse du budget de la collectivité sur cette politique (hors subventions) (en M F CFP)

	Masse salariale	Fonctionnement
2007	206,4	99,6
2008	223,0	87,7
2009	220,0	175,1
2010	208,3	106,5

Source : Budget et comptes administratifs

Annexe XI

Tableau 3 : Budget détaillé de la collectivité sur cette politique (en M F CFP)

	en FFCP	2010 (budget)	2009	2008	2007	2009/2007
fonctionnement direct		206 461 000	384 947 531	94 545 737	99 751 241	285,9%
602	achats stockés autres appro	200 000	0	0	121 909	-100,0%
606	achats non stockés matière	28 229 000	27 106 505	28 699 530	32 036 875	-15,4%
613	locations	8 960 000	7 967 638	9 150 638	8 081 530	-1,4%
61352	location matériel informatique	816 000	816 000	0	0	
615	entretien et réparations	3 516 000	3 575 012	6 181 169	7 139 695	-49,9%
616	Primes d'assurance	1 820 000	981 641	1 003 075	1 677 149	-41,5%
617	Etudes et recherches	40 430 000	49 413 361	12 759 795	19 725 455	150,5%
618	divers services extérieurs	0	255 362	238 604	335 880	-24,0%
622	Rému intermédi et honoraires	0	15 490 875	3 590 096	1 536 700	908,1%
623	publicité rel extérieures	1 500 000	2 292 479	2 592 894	1 488 055	54,1%
624	transport	6 000 000	4 679 550	5 973 001	6 071 403	-22,9%
625	déplacements et mission	4 400 000	7 296 191	6 408 009	5 715 999	27,6%
626	frais postaux télécom	8 390 000	7 427 845	7 755 002	7 840 232	-5,3%
627	services bancaires et assimilés	0	17 460	17 460	1 295	1248,3%
628	divers autres sces extérieurs	2 000 000	38 725 205	2 114 973	3 406 046	1037,0%
635	autres impôts et taxes	200 000	647 297	495 261	125 418	416,1%
647	autres charges sociales	0	0	63 140	0	
658	Charges diverses	0	0	0	0	
672	charges sur ex antérieur	0	8 472 588	558 919	4 447 600	90,5%
dont subventions		100 000 000	209 782 522	6 944 171	0	
détail subvention		0	0	0	0	
652	aides carac économiq	0	9 782 522	6 944 171	0	
674	subventions execpt	0	120 000 000	0	0	
674358	autres subv sec tour pech perl acqua	100 000 000	0	0	0	
6744	subventions execpt org privé	0	80 000 000	0	0	
fonctionnement indirect		208 291 000	219 869 000	222 945 779	205 408 012	7,0%
fonctionnement total		414 752 000	604 816 531	317 491 516	305 159 253	98,2%
Recettes		104 500 000	0	139 296 315	600 000	-100,0%
investissements mandatés		0	12 481 138	61 389 576	39 089 431	-68,1%
masse salariale directe et indirecte		208 291 000	219 869 000	223 008 919	205 408 012	7,0%

Source : Budget et comptes administratifs

Nota : le GIE Maison de la perle, ayant été financé par une quote-part du DSPE, ne bénéficiait pas de subventions directes du pays.

2.1.2. En investissement

- ♦ Les investissements directs de la collectivité sur cette politique sont limités. Les principaux ont concerné l'achat de matériel à rayon X pour le contrôle de l'épaisseur de la couche nacrée des perles.

2.2. Les acteurs

- ♦ Le pays intervient avant tout sur le volet réglementaire (attribution de licences notamment) et sur le contrôle (exploitations, exportations...).
- ♦ L'EPIC MDP doit intervenir sur la promotion de la perliculture et de ses produits et devrait à terme proposer un contrôle qualité (certification qualité) des perles au profit des producteurs ou autres intervenants dans la filière.

Le point de chevauchement entre le service de la perliculture et l'EPIC MDP concerne le contrôle qualité et la promotion du secteur et de ses produits. Un premier niveau de contrôle qualité de l'épaisseur de la couche de nacre est actuellement effectué par le service de la perliculture au profit des exportateurs, avec de surcroît l'indemnisation des rebuts (à raison de 50F par gramme, avec un maximum de 500 grammes par lot, les perles ne répondant pas aux critères qualité étant détruites). Cette indemnisation des rebuts représente une dépense annuelle d'environ 14 millions de F CFP. Il est paradoxal que le contribuable polynésien doive subventionner la destruction d'un produit local de mauvaise qualité. Ce dispositif n'est pas une incitation pour les producteurs à présenter au contrôle des perles de qualité, ce qui militerait pour une suppression progressive du dispositif (par exemple mise en extinction du dispositif sur trois ans, avec une réduction progressive du montant de l'indemnisation par perle). Les tenants du dispositif plaideront toutefois que ce système permet d'éliminer du marché tant local qu'à l'export des perles de qualité, mais dans une filière qui vise le marché du luxe, il ne paraît pas raisonnable de faire porter au contribuable le coût de la sélection des produits.

A côté de ces acteurs publics, divers groupements constitués le plus souvent sous forme de GIE, représentent les intérêts de producteurs privés (et sont représentés pour certains d'entre eux au conseil d'administration de l'EPIC MDP). Ces organisations de professionnels pourraient reprendre certaines activités de la maison de la perle.

3. Les risques portés par cette politique publique

L'EPIC MDP a fait l'objet de critiques d'une partie des professionnels du secteur, notamment sur la collecte de données permettant d'identifier les clients des exportateurs. En outre, la mise en place de la contribution (COP) n'avait pas encore été votée lors du déplacement de la mission (nécessite une loi de pays). De même, les modalités de répartition du produit de cette COP entre l'EPIC MDP et le pays (pour financer certaines missions du service de la perliculture) n'avaient pas encore été fixées non plus.

3.1. Risque portant sur l'évolution de la dépense de fonctionnement et d'investissement

- ♦ Un risque significatif de surcoût existe si la COP n'est pas mise en œuvre pour financer le contrôle qualité. L'évaluation de ce coût est difficile, car il dépendra des choix organisationnels. De manière simplifiée on pourrait l'estimer au moins au coût de contrôle actuel si l'intégralité des perles exportées y était soumise puisqu'il nécessite un examen unitaire de chaque perle.

3.2. Risque de cette politique portant sur les recettes de la collectivité (fonctionnement et investissement)

- ◆ Tant que la loi fixant la COP n'aura pas été votée, l'EPIC MDP tirera ses recettes quasi exclusivement de subventions du pays.
- ◆ Une fraction de la DGDE est également affectée à cette politique pour 99,3 millions de F CFP notamment pour promouvoir la perle de Tahiti.

3.3. Risque portant sur les transferts aux démembrements

- ◆ Si le principe d'une facturation aux professionnels de ses prestations de contrôle qualité n'était pas mis en œuvre à un prix couvrant à minima le coût complet de production, les besoins de financement de l'EPIC MDP pourraient augmenter de manière significative.

4. Quelles marges de manœuvre pour réduire la dépense ou augmenter les recettes ?

4.1. Marges sur les dépenses directement effectuées par la collectivité

4.1.1. Marges sur les dépenses de personnel

- ◆ Au sein de la collectivité ;

Tableau 4 : Répartition des statuts des personnels employés par la collectivité au 1^{er} janvier de 2010

	2010
Nombre de fonctionnaires FPT	46
Agents contractuels ANFA	9
Agents non titulaires en CDD	4

Source : Service de la perliculture

- ◆ Hormis la structure « administration centrale et direction » qui regroupe 14 personnes (dont 1 prévision de départ en retraite non remplacée), les effectifs sont essentiellement constitués à Papeete par l'équipe de contrôle qualité des perles destinées à l'exportation (8 personnes) et par les personnels installés aux Tuamotu-Gambier (14 personnes à la cellule production, 14 personnes à la cellule recherche et 6 personnes à la cellule formation).
- ◆ La question la plus urgente est celle du paiement de la prestation de contrôle qualité : ces personnes doivent-elles dépendre de la collectivité publique, alors qu'il s'agit d'une prestation offerte à des producteurs qui en tirent un profit privé.

4.1.2. Marges liées à la suppression des établissements

- ♦ La mission propose la suppression de la Maison de la perle ce qui dégagerait une économie annuelle d'environ 200 millions de F CFP (sur le budget du pays, dont la moitié est tirée actuellement de la DGDE). Ses activités pourraient être assurées directement par les professionnels du secteur (groupements de producteurs notamment). Par ailleurs, si les professionnels assurent eux-mêmes ces missions de contrôle qualité via leurs organisations professionnelles (et facturent cette prestation sous forme de prestation de service), la mise en place de la COP pourrait être évitée et la redevance de contrôle pour l'exportation actuellement de 50 F CFP par perle supprimée.

5. EPIC MAISON DE LA PERLE, mission et utilité de l'établissement

5.1. Définition de la mission et place dans la politique publique

5.1.1. Mission et articulation avec d'autres structures concourant à la même politique publique

- ♦ La Maison de la perle a été créée le 1^{er} septembre 2009 et a pour principales missions :
 - Le contrôle de la distribution des nucleus ;
 - Le contrôle avant commercialisation des produits perliers ;
 - Mener à bien les opérations, de tri, classification ; labellisation et évaluation de la production perlière ;
 - Mettre en œuvre toute action pour aboutir à la protection juridique des produits perliers ;
 - La promotion de la perle de culture de Tahiti ;
 - Mener à bien des actions d'accompagnement à la commercialisation.
- ♦ Compte tenu de la jeunesse de l'établissement, celui-ci n'est pas encore opérationnel sur toutes ses compétences.
- ♦ Elle succède au GIE Perles de Tahiti qui a été dissout à l'amiable par ses membres, auquel le Pays reversait une partie du DSPE (cf. infra).

5.1.2. Stratégie suivie par l'établissement et outils de pilotage

- ♦ Le conseil d'administration est composé :
 - Du ministre chargé de la perliculture (Président) ;
 - Le vice-président ou son représentant ;
 - Le ministre des finances ou son représentant ;
 - Le ministre chargé de l'emploi ou son représentant ;
 - Le ministre chargé de l'agriculture ou son représentant ;
 - Un représentant à l'assemblée de PF ou son suppléant ;
 - Le chef du service de la perliculture ;
 - Le chef du service des affaires économiques ;
 - Huit professionnels représentant les intérêts des perliculteurs.

Annexe XI

La durée de mandat des représentants des professionnels est de 6 mois, ce qui pose question sur le poids de ces représentants dans le conseil, par rapport aux autres membres qui ont une vocation plus permanente, sous réserve des changements de gouvernement.

Le directeur de l'EPIC est nommé par arrêté pris en conseil des ministres.

- ◆ Principaux objectifs 2010 :
 - Mise en route de l'établissement (inauguration 22/01/2010) ;
 - Premières actions de communication ;
 - Participation à un salon au Liban, à l'exposition universelle de Shanghai ;
 - Rencontre des principaux acheteurs à Hong Kong et au Japon ;
 - Mission de prospection commerciale pour la conquête de nouveaux marchés ;
 - Elaboration de la classification et du barème d'évaluation des lots de perles ;
 - Phase 1 : contrôle qualité à l'export (contrôle couche nacrée) → Cette mission est aujourd'hui réalisée par des personnels du service de la perliculture installés dans les locaux de l'EPIC.

5.1.3. Relations avec le pays

- ◆ Poids de la tutelle politique dans le CA :
 - Pour le moment les ressources proviennent exclusivement de subventions du Pays et d'une dotation de la DGDE, le système de contribution (COP) n'ayant pas encore été mis en place ;
 - Cinq ministres au conseil d'administration et un représentant à l'assemblée.

5.2. Examen de l'utilité de l'établissement et du risque juridique

5.2.1. Adéquation de la stratégie de l'établissement aux besoins du pays ?

- ◆ La production perlière et la commercialisation de produits perliers étant une activité économique, celles-ci devraient être essentiellement dépendantes de financements privés.
- ◆ Or l'EPIC n'est aujourd'hui financé que par des fonds publics, la contribution n'ayant pas encore été mise en place.
- ◆ Il y a un télescopage de compétence entre le service de la perliculture et l'EPIC sur différents aspects, en particulier :
 - Le contrôle des lots de perles qui relève aujourd'hui du service de la perliculture ;
 - La promotion de la perliculture ;
 - La définition de quotas de production.

5.2.2. Impact économique et social de l'établissement ?

- L'utilité d'un EPIC pour porter cette politique n'est pas justifiée, d'autant qu'une partie de ses missions chevauchent celles dévolues au service de la perliculture ;
- La création d'une entité juridique autonome peut se justifier pour encaisser plus facilement des recettes de nature commerciale, mais celles-ci n'ont pas encore été mises en place.

5.2.3. Nature de l'environnement- appréciation du risque juridique

- ♦ Une partie de l'activité, notamment la sélection des perles et leur promotion est déjà opérée par un certain nombre de professionnels pour leur propre compte ou par leurs groupements, voire par des entreprises privées.

5.3. Appréciation du risque financier et budgétaire généré par l'établissement

- ♦ A ce stade l'établissement est entièrement dépendant des subventions de la collectivité.

5.3.1. Evolution des recettes de l'opérateur entre 2006 et 2010

Tableau 5 : Evolution et composition des recettes de l'établissement de 2006 à 2010

	2009		Budget 2010	
	M F CFP	%	M F CFP	%
Subvention du pays	213,9	100 %	100	100 %
Total	213,9	100 %	100	100 %

Source : comptes et budget de l'EPIC Maison de la Perle

La contribution pour l'organisation de la perliculture (COP) n'était pas encore mise en place lors du déplacement de la mission (nécessite le vote d'une loi du Pays).

Par rapport au GIE Perles de Tahiti, le budget actuel est significativement inférieur :

Tableau 6 : Ressources du Pays précédemment affectées au GIE Perles de Tahiti

année	taxe affectée (*1*)	subventions	total ressources GIE
2000	821,9		821,9
2001	756,1		756,1
2002	792,1		792,1
2003	740,6	150,0	890,6
2004	767,7	120,0	887,7
2005	621,0	90,0	711,0
2006	540,8	108,0	648,8
2007	628,3		628,3
2008	246,8		246,8
2009		80,0	80,0
	5 915,2	548,0	6 463,2

Source : direction du budget

5.3.2. Examen de la rigidité des dépenses 2006/2010

- ♦ Les dépenses 2009 sont exclusivement composées d'une fraction de la rémunération de la directrice recrutée en fin d'année.
- ♦ A partir de 2010, sur la base d'un effectif de 9 personnes, les dépenses de rémunération seront un peu supérieures à 50 millions de F FCP par an. L' EPIC n'a pas repris les personnels du GIE Perles de Tahiti qui ont été soit licenciés soit réintégrés dans les services du pays.

5.4. L'établissement fait-il porter à la collectivité un risque financier ?

Néant, hormis la masse salariale

5.4.1. Le résultat, positif ou négatif, vient-il de l'activité même de l'établissement (résultat d'exploitation), des opérations financières ou des opérations exceptionnelles ?

Non significatif à ce stade, puisque l'établissement est uniquement financé par la subvention du pays.

5.4.2. L'établissement rencontre-t-il des problèmes de trésorerie ?

- ♦ L'établissement dispose d'une trésorerie abondante, bien que la contribution n'ait pas encore été mise en place, puisqu'il avait bénéficié de subventions en 2009 (200 M F CFP) alors qu'il n'avait pratiquement aucune charge de fonctionnement. Il paraît donc possible de différer le versement des subventions prévues en 2010 dans l'attente d'une suppression de l'EPIC.

5.4.3. L'établissement parvient-il à financer ses propres investissements ?

Non significatif

5.4.4. L'établissement est-il très endetté ?

- Pas d'endettement

5.4.5. Y-a-t-il des actifs et des risques significatifs nécessitant la mise en place d'amortissements et de provisions ?

- Pas de risques identifiés à ce stade justifiant des provisions

5.4.6. L'établissement est-il porteur d'engagements hors bilan significatifs ?

- ♦ Néant

5.5. Quelles sont les marges de manœuvre en matière de ressources humaines ?

L'effectif est de 7 personnes en avril 2010 (avec un objectif à 9 pour 2010).

5.5.1. Répartition par catégorie

Tableau 7 : répartition du personnel du service de la perliculture

(base avril 2010)	2010
Nombre de catégorie A (nombre de personnes)	4
Masse salariale catégorie A (M F CFP)	34,6
Nombre de catégorie B (nombre de personnes)	3
Masse salariale catégorie B (M F CFP)	14,2
Nombre de catégorie C (nombre de personnes)	
Masse salariale catégorie C (M F CFP)	
Total des personnels	7
Total de la masse salariale	48,8

5.5.2. Répartition par type de contrat/ statut

Tableau 8 : Répartition en ETP au 1^{er} janvier de l'année considérée

	2010
Fonctionnaires d'État en détachement	1
Statut privé	6

5.5.3. Répartition des personnels entre les différentes activités de l'établissement

3,5 personnes, soit la moitié des effectifs sont affectées à des tâches administratives ou de direction (directeur, DAF, secrétaire comptable et une secrétaire/assistante chargée de marketing).

2 personnes sont affectées au département « promotion ».

1 personne est affectée au département « tri et classification ».

6. Scénarios d'évolution

- ♦ La pertinence d'une structure publique agissant pour le compte d'acteurs économiques privés, sans aucun financement des professionnels, est contestable.
- ♦ Les missions se télescopent avec celles du service de la perliculture.
- ♦ Le poids administratif (direction et administration) avec 3,5 personnes sur un effectif de 7 personnes (devant aller à 9) qui représente 56 % de la masse salariale est extrêmement élevé.
- ♦ La pertinence de l'EPIC MDP ne paraît pas avérée et celui-ci devrait être dissout. La promotion du secteur pourrait être portée directement par les professionnels du secteur.
- ♦ Une option complémentaire pourrait être de supprimer le service de la perliculture et de confier ses missions au service de la pêche pour ce qui concerne son activité réglementaire et le contrôle des exploitations. Les missions de contrôle de conformité et la classification des perles devraient être assurées par les groupements professionnels du secteur, financés par le biais de contributions ou de vente de prestations de service à ces professionnels. De légers gains d'effectifs pourraient aussi être réalisés par ce rapprochement sur les fonctions supports de ces services, mais la mission n'a pu les chiffrer avec précision.

Annexe XI

- ♦ La classification - certification d'un lot de perles est une activité économique qui profite d'abord aux producteurs et aux exportateurs puisque cela doit leur permettre de mieux valoriser leur production. Le bénéfice étant privé, son financement doit l'être aussi et ne doit pas être supporté par le contribuable polynésien.

6.1. Suppression de l'établissement

- ♦ Pas de dettes, actif immobilisé faible, le bâtiment pourrait être réaffecté à d'autres services ou vendu.
- ♦ Les agents sous contrats de droit privé devraient être licenciés. Le directeur, fonctionnaire d'état, devrait être réintégré dans les effectifs du pays (salaire charges incluses environ 12 M F CFP par an), ou il pourrait être mis fin à son détachement.
- ♦ **La suppression de l'établissement permettrait une économie annuelle d'environ 200 millions F CFP** (sur le budget de la collectivité, dont la moitié sur la DGDE).
- ♦ Un coût de licenciement d'environ 18 millions de F CFP est à prévoir la première année (estimation forfaitaire sur la base d'une indemnité de 6 mois de salaires).

ANNEXE XII

Les politiques publiques d'aménagement et d'équipement

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	1
1. UNE PLURALITE D'ACTEURS INSUFFISAMMENT ORGANISES	3
1.1. Les services administratifs des ministères exercent principalement des tâches de réglementation et d'exécution et n'assument pas de rôle de pilotage.....	3
1.1.1. <i>Le Service d'aménagement et d'urbanisme n'a pas de fonction d'animation de la politique d'aménagement.....</i>	<i>3</i>
1.1.2. <i>La direction des affaires foncières n'est pas chargée de développer une stratégie de prospection foncière.....</i>	<i>4</i>
1.1.3. <i>Le cas particulier de la direction de l'équipement.....</i>	<i>4</i>
1.2. Héritages d'un interventionnisme public important dans le domaine de l'aménagement, les nombreux satellites sont davantage concurrents que complémentaires.....	5
1.3. La multiplication des opérateurs a conduit à un éparpillement de la ressource publique et à une moindre efficacité des aides apportées par le Pays	8
1.4. Les surcapacités sont importantes et, pour une partie d'entre elles, ne devraient se résorber qu'à moyen ou long terme	10
1.4.1. <i>Les surcapacités en capital</i>	<i>10</i>
1.4.2. <i>Les sureffectifs.....</i>	<i>11</i>
1.5. Les opérateurs souffrent de problèmes récurrents de gouvernance, même si de réelles améliorations ont été apportées depuis quelques années.....	15
2. PISTES DE PROPOSITIONS POUR REDIMENSIONNER LES POLITIQUES D'AMENAGEMENT	17
2.1. Doter la Polynésie française de documents stratégiques d'aménagement.....	18
2.2. Rationaliser le nombre d'aménageurs publics et développer les partenariats avec les autres collectivités.....	18
2.2.1. <i>Passer de trois à un opérateur public dans le domaine de l'aménagement et de la construction.....</i>	<i>19</i>
2.2.2. <i>En tirer les conséquences en matière de gouvernance.....</i>	<i>20</i>
2.2.3. <i>Fixer un objectif ambitieux d'économies budgétaires.....</i>	<i>22</i>
2.3. S'engager dans une politique de moyen à long terme de restructuration de la direction de l'équipement.....	29
2.3.1. <i>La flottille administrative.....</i>	<i>30</i>
2.3.2. <i>Les autres services de la direction de l'équipement.....</i>	<i>34</i>

Introduction

La présente annexe couvre l'ensemble des politiques publiques relatives à l'aménagement et à l'équipement. Toutefois, plusieurs thématiques qui se raccrochent à celle, plus générale, de l'aménagement, font l'objet d'annexes spécifiques et ne sont traitées ici que sommairement :

- ♦ le transport aérien (infrastructure et dessertes) ;
- ♦ la politique du logement ;
- ♦ la politique de développement des archipels.

L'aménagement est entendu de manière assez extensive et désigne l'action de prévoir et d'organiser l'utilisation physique de l'espace, à des fins économiques, sociales, culturelles et de protection de l'environnement.

Lors de son déplacement en Polynésie, la mission a rencontré, outre le ministre en charge de l'équipement, divers acteurs publics intervenant dans le domaine de l'aménagement :

- ♦ Au niveau des ministères : service de l'aménagement et de l'urbanisme, direction des affaires foncières, direction de l'équipement ;
- ♦ Au niveau des opérateurs (sociétés d'économie mixte et établissements publics) : l'établissement d'aménagement et de développement (EAD), l'établissement de gestion et d'aménagement de TEVA (EGAT), la société d'aménagement et de gestion de Polynésie française (SAGEP). Par ailleurs, la mission a conduit des entretiens avec l'office polynésien de l'habitat (OPH), le fonds de développement des archipels (FDA) sur les thématiques plus particulières du logement social et des dispositifs d'aide publique réservés aux archipels.

La mission s'est également rendue dans trois communes (ARUÉ, PIRAÉ, HUAHINÉ) pour traiter de la politique d'aménagement dans la perspective, d'une part de la mise en place des services publics environnementaux (eau, assainissement, déchets) dans le cadre de l'extension du code générale des collectivités territoriales à la Polynésie¹, d'autre part de la cession des terrains militaires annoncée par le ministère de la Défense dans le cadre de la restructuration des forces armées en outre-mer.

Le constat rapide dressé par la plupart de nos interlocuteurs, qu'ils soient décideurs politiques, cadres administratifs ou auditeurs², est celui de l'absence d'une réelle fonction « aménagement » en Polynésie française :

- ♦ la planification urbaine est encore balbutiante. Aucun schéma d'aménagement général du territoire (SAGE) n'a été élaboré alors qu'il est prévu dans les textes. Seules 15 communes ont des plans généraux d'aménagement (PGA)³ qui, en l'absence de document prescriptif supérieur comme le SAGE, ne sont pas nécessairement en harmonie les uns avec les autres ;

¹ Cette mise en place se fait dans des délais contraints : 2011 pour la collecte et la gestion des déchets, 2015 pour l'adduction d'eau potable, 2020 pour l'assainissement.

² Notons ici que l'ensemble des opérateurs publics d'aménagement, à l'exception de l'EGAT, ont fait l'objet de contrôle par la chambre territoriale des comptes.

³ On notera toutefois que onze communes supplémentaires ont au moins lancé leur PGA voire sont déjà en phase d'élaboration ou d'approbation du projet.

Annexe XII

- ♦ la politique foncière du Pays, corollaire de la politique d'aménagement, souffre de l'absence d'orientations ou de lignes directrices claires, malgré l'investissement important que représente l'acquisition de foncier (26 Mds F CFP entre 1998 et 2006)⁴. Il en résulte des acquisitions à des prix surévalués⁵ et pas nécessairement pertinentes au regard des besoins d'aménagement : ainsi de nombreuses réserves foncières du Pays ne peuvent pas être utilisées à des fins immobilières (notamment pour le logement social) car elles ne sont pas constructibles.

L'absence de structuration de la fonction « aménagement » est d'autant plus surprenante, de premier abord, que les moyens humains et financiers investis chaque année dans ce domaine paraissent conséquents :

- ♦ la direction de l'équipement emploie près de 30 % des agents du Pays (1 282 personnels permanents en 2009, auxquels s'ajoutent 522 agents en contrats à durée déterminée relevant du statut des agents non titulaires, pour réaliser des travaux d'équipement en régie dans les archipels) et dispose de 15,4 Mds F CFP en crédits d'investissement dans le budget 2010 de la collectivité ;
- ♦ les opérateurs emploient au total plus de 116 agents⁶ et représentent un poids financier de l'ordre de 22 Mds F CFP – cf. Tableau n°1 *infra*.

Tableau 1 : Moyens humains et financiers mobilisés par les opérateurs de la politique d'aménagement (en millions F CFP)

	SAGEP	EAD	EGAT	Total
Agents employés au 01/01/2010	44	37	35	116
Total des dépenses 2009	381	12 174	482	22 067

Source : Mission d'après données fournies par les opérateurs.

Néanmoins, l'importance – faciale des fonds publics consacrés à l'aménagement masque de grandes difficultés à faire aboutir des projets structurants pour le territoire polynésien :

- ♦ si beaucoup de grands chantiers ont été réalisés (hôpital de Taaone, voie rapide, etc.), marquant ainsi un fort volontarisme en matière de développement économique, certains chantiers ont été abandonnés ou ajournés, notamment l'aménagement de la zone de Taravao ;
- ♦ les crédits d'investissement sont sous-consommés dans des proportions assez significatives : à l'EAD, le taux d'exécution des dépenses cumulées entre 2002 et 2006 est de 49 % selon le rapport de la Chambre territoriale des comptes ; à la direction de l'équipement, le taux d'exécution des dépenses est compris entre 70 % et 80 % entre 2007 et 2009 selon les données communiquées à la mission. ;
- ♦ les livraisons annuelles de logements sociaux sont erratiques et, de manière générale, très faibles (cf. Annexe XIII relative à la politique du logement social), malgré le fort engagement du contrat de projet 2008-2013 sur le volet « logement ».

⁴ Cf. le rapport de 2008 de la chambre territoriale des comptes sur la politique foncière du Pays.

⁵ Le rapport de la chambre territoriale des comptes mentionne plusieurs opérations pour lesquelles le prix d'acquisition était très supérieur à l'estimation réalisée par la commission d'évaluation immobilière (CEI). S'agissant par exemple d'un terrain pentu situé à proximité des bâtiments de la présidence, d'une superficie de deux hectares, le prix d'achat correspondait au sextuple de la première évaluation de la CEI (évaluation qui a fait l'objet de réactualisation à la hausse par la suite, sur la base d'arguments discutables et dans des circonstances laissant à penser que la commission ne s'était pas exprimée en toute indépendance).

⁶ Au 1^{er} janvier 2010.

Sur la base de ce diagnostic (absence de véritable fonction « Aménagement » et difficulté éprouvée à concrétiser les projets, malgré une dépense publique non négligeable sur le papier), la conviction partagée par un grand nombre d'acteurs – et par la mission- est qu'il est possible tout à la fois de « mieux aménager » et de « moins dépenser » : la recherche d'économies *via* une rationalisation de l'intervention publique et une meilleure coordination des acteurs peut constituer un aiguillon puissant de réforme de la politique d'aménagement, avec à la clef un meilleur « rendement » des dépenses engagées et une accélération des investissements, au bénéfice de l'économie locale.

1. Une pluralité d'acteurs insuffisamment organisés

1.1. Les services administratifs des ministères exercent principalement des tâches de réglementation et d'exécution et n'assument pas de rôle de pilotage

Un premier constat réalisé par la mission est que les directions des ministères en charge de la politique d'aménagement et de logement s'apparentent davantage à des services instructeurs ou à des exécutants qu'à des services « d'état-major » en charge de la stratégie et du pilotage.

Certes, il n'est pas anormal que dans une collectivité de près de 260 000 habitants, des fonctions d'exécution soient directement assumées par les services centraux. Toutefois, il est frappant de voir que ces fonctions absorbent la très grande majorité des ressources, au détriment de la stratégie et du pilotage, qui reposent donc *de facto* sur la Présidence, les ministres et leur cabinet.

1.1.1. Le Service d'aménagement et d'urbanisme n'a pas de fonction d'animation de la politique d'aménagement

Si le service d'aménagement et d'urbanisme (SAU) a reçu pour première attribution la « participation à l'aménagement du territoire, en ce qui concerne notamment la préparation du schéma d'aménagement général du territoire (SAGE) ainsi que des plans et schémas spécifiques de répartition d'équipements publics spécialisés ou d'investissements privés d'intérêt général en conformité avec ses options », dans les faits l'activité de pilotage et de planification est quasi-inexistante. En l'absence de SAGE, la section « études et plans » du SAU, constituée de sept agents seulement, se positionne surtout en assistance technique aux communes dans l'élaboration de leur plan général d'aménagement.

La principale activité du service est donc essentiellement administrative et consiste en l'instruction des dossiers d'autorisation administrative liée aux opérations d'aménagement et d'urbanisme, comme par exemple la délivrance de permis de construire : 36 agents sur les 74 que compte le service sont mobilisés à cette mission-là.

Le SAU réalise également des prestations techniques dans le domaine de la cartographie et de la topographie, et dispose à cet effet d'une section dotée de 12 agents.

En conclusion, le SAU constitue davantage un service instructeur qu'une « direction de la stratégie » d'aménagement. Dès lors, il n'est pas étonnant que son activité s'appréhende à travers le nombre de permis de construire ou de certificats de conformité délivrés plutôt qu'à travers l'élaboration de plans ou de schémas directeurs d'aménagement.

1.1.2. La direction des affaires foncières n'est pas chargée de développer une stratégie de prospection foncière

L'élaboration d'une stratégie foncière ressortit de la compétence directe du conseil des ministres, ainsi que le remarque le rapport de la chambre territoriale des comptes de 2008.

La direction des affaires foncières a essentiellement des attributions d'élaboration de la réglementation et de **gestion patrimoniale** : acquisition, conservation et cession des réserves foncières et des biens immobiliers du Pays, recouvrement des revenus domaniaux ainsi que des taxes et redevances liées à l'utilisation du domaine, etc. Elle gère également l'immobilier des administrations de la collectivité territoriale.

Enfin, la direction des affaires foncières assure la conception et la gestion du cadastre, qui n'a toutefois pas d'utilisation fiscale comme en métropole. Elle délivre les documents cadastraux aux personnes qui en font la demande.

1.1.3. Le cas particulier de la direction de l'équipement

La direction de l'équipement, à laquelle près de 30 % des agents du Pays sont affectés (1 282 personnes, dont 234 sous convention ANFA) illustre le poids de l'interventionnisme public en matière d'aménagement.

Son champ de compétence a connu une extension importante en 2006, à la suite de la dissolution du groupement d'interventions de la Polynésie (GIP), dont près de deux tiers de ses effectifs (soit 600 agents environ) ont été transférés à la direction de l'équipement.

Le Groupement d'interventions de la Polynésie, dont la mission première était de venir en aide aux populations victimes de cyclones, a été créé en 1998. Rapidement, les attributions du Groupement se sont élargies : constructions de routes, transport maritime, sonorisation de spectacles, gardiennage de chantiers publics ou des biens fonciers et immobiliers de la collectivité, aménagement et travaux d'équipement sur le domaine du Pays.

Le nombre d'agents du GIP a considérablement augmenté entre octobre 2004 et mars 2005, lorsque plusieurs centaines de recrutements (environ 260 ETP) ont été réalisés pour assurer des missions de gardiennage des bâtiments et espaces publics, dans une période de troubles politiques occasionnant le blocage de l'accès à plusieurs locaux administratifs, donc ceux de la Présidence⁷.

Les missions de la direction de l'équipement peuvent être résumées ainsi :

- ◆ surveillance, gestion, conservation, entretien du domaine public terrestre, fluvial et maritime du Pays et des ouvrages qui en dépendent ;
- ◆ programmation, études à tous les stades et réalisation des équipements du Pays de toute nature ;
- ◆ conception, réalisation et entretien des ouvrages et bâtiments dépendant du domaine privé du Pays ;
- ◆ gestion des explosifs à usage civil ;
- ◆ signalisation et sécurité routières ;
- ◆ signalisation maritime.

⁷ (...) à la suite de la motion de censure votée le 22 octobre 2004 contre le gouvernement de M. Oscar TEMARU, ce dernier et ses partisans avaient refusé de quitter les locaux de la présidence et avaient neutralisé l'accès de certains locaux administratifs, la direction des affaires foncières (DAF), les locaux abritant le contrôle des dépenses engagées (CDE) et la direction de la réglementation et du contrôle de la légalité – DRCL - de l'Etat. » Source : rapport de la chambre territoriale des comptes sur le GIP, 2006.

Annexe XII

La direction est organisée en deux pôles d'activité principaux :

- ♦ la construction et l'entretien des infrastructures routières, fluviales, aéroportuaires et portuaires. La maîtrise d'ouvrage relève de cellules techniques en administration centrale, qui s'appuient sur un réseau déconcentré important, employant près de 500 agents, pour la maîtrise d'œuvre – cf. détails *infra*. La direction s'est également dotée d'un plateau logistique en interne, appelée section « parc à matériels », et plus spécifiquement chargée de l'approvisionnement en biens d'équipement (véhicules, engins de construction, outillage, etc.) et de leur entretien/maintenance ;
- ♦ le transport maritime, à travers la « flottille administrative » issue de l'ex-GIP, qui comporte sept navires⁸ et emploie près de 360 agents. La flottille intervient pour le compte des services administratifs du Pays (transport d'engins ou de matériaux destinés à la réalisation de chantiers publics par exemple), ou en cas de carence de l'initiative privée (transport scolaire dans les Marquises). Seul un navire effectue du transport de passager, les autres opérant dans le secteur du fret.

L'entretien des jardins est également rattaché à la direction de l'équipement.

1.2. Héritages d'un interventionnisme public important dans le domaine de l'aménagement, les nombreux satellites sont davantage concurrents que complémentaires

On ne compte pas moins de cinq opérateurs publics actifs dans le domaine de l'aménagement, tous dotés d'un statut d'établissement public à caractère industriel et commercial à l'exception de la SAGEP, qui est une société d'économie mixte.

L'articulation de ces opérateurs les uns avec les autres, mais aussi avec les services administratifs évoqués plus haut, apparaît insatisfaisante voire contreproductive.

Ce constat n'est en rien nouveau : au contraire, il se nourrit des nombreux rapports de la chambre territoriale des comptes et de l'analyse faite par les acteurs de terrain.

Outre les trois opérateurs présentés dans l'encadré n°1, l'Office public de l'habitat (OPH) est examiné dans l'annexe XIII et le Fonds de développement des archipels (FDA) dans l'annexe XIV.

⁸ La flottille comportait initialement neuf navires. L'un d'entre eux (Tahiti Nui IV) a coulé en 2003 dans les îles Australes. Un autre (Tahiti Nui V) a été arrêté en 2005 puis désarmé en 2009 par immersion.

Encadré 1 : Présentation des principales missions des opérateurs

1. Établissement public d'aménagement et de développement (EAD)

Créé en 2001 sous le nom d'« établissement public des grands travaux », principalement chargé de la construction du nouvel hôpital, il a été renommé « établissement public d'aménagement et de développement » en 2008. Son objet social est particulièrement extensif :

- « concevoir, proposer, mettre en œuvre pour son propre compte ou pour le compte des collectivités territoriales des projets de développement urbain, environnemental, économique, social, culturel et sportif ;
- Apporter une assistance technique et opérationnelle aux collectivités territoriales et opérateurs économiques.
- L'établissement pourra entreprendre et développer toutes activités et opérations industrielles, commerciales ou financières, mobilières ou immobilières pouvant se rattacher à ses missions ou de façon complémentaire, à condition qu'elles soient directement utiles à l'établissement ou susceptibles d'en favoriser l'exploitation ou le développement dans un but d'intérêt général.

Dans les faits, l'établissement a mené pour principal chantier la construction du nouvel hôpital (et ses satellites : centre de secours, hôtel des familles). Il a également exercé la maîtrise d'ouvrage de l'aménagement du jardin Paofai, de la zone industrielle de Faratea, de divers parkings automobiles. Il a également réalisé des études, voire la maîtrise d'ouvrage, de projets routiers.

2. Établissement public de gestion et d'aménagement de Teva (EGAT)

L'Établissement de Gestion et d'Aménagement de Teva (EGAT) s'est vu affecter deux domaines (Atimaono, comprenant un complexe de golf et plus de 15 000 hectares de foncier non bâti, et Motu Ovini, comprenant le Musée Gauguin, le Jardin Botanique et une parcelle en bord de mer), aux fins de gestion et de réalisation d'objectifs d'aménagements principalement touristiques, agricoles et forestiers. Dans ce cadre, l'EGAT se voit confier les missions suivantes :

- réaliser les études d'élaboration des plans d'aménagement du domaine d'Atimaono et de tous autres sites acquis, affectés ou transférés et de faire adopter ces plans d'aménagement ;
- mettre en valeur le patrimoine dont il a la charge et y effectuer les travaux nécessaires à la réalisation des options d'aménagements adoptées (maîtrise d'ouvrage propre ou déléguée par un tiers) ;
- administrer, assurer l'exploitation et la promotion de ses actifs.

3. Société d'aménagement et de gestion de la Polynésie française (SAGEP)

Issue de la scission, en 2001, de la société d'économie mixte SETIL en deux entités distinctes (la SAGEP et la SETIL aéroport), la SAGEP exerce des activités d'aménageur et de gestionnaire immobilier. Elle intervient dans les domaines suivants :

- l'aménagement et la réalisation d'équipements (centre de secours, cuisine centrale) et de logements, en mandats ou en concessions, pour le compte de la Polynésie française, des communes et d'établissements publics ;
- la réalisation pour son propre compte de lotissements, qu'elle gère en direct ;
- la gestion de lotissement et immeubles privés ou communaux (rôle de syndic) et d'équipements publics (parkings, etc.) ;

La conduite des missions de maîtrise d'œuvre urbaine et sociale (MOUS), auparavant dévolue à la SAGEP, est aujourd'hui exercée par l'Office polynésien de l'habitat.

Annexe XII

Si, de manière schématique, l'on divise la filière aménagement en quatre grands métiers opérationnels⁹ – prospection et acquisition foncières, étude et élaboration d'un projet d'aménagement¹⁰, construction (maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre) et gestion patrimoniale -, un double constat s'impose (cf. Tableau n°2 *infra*).

D'une part, **chaque opérateur exerce plusieurs métiers**. On ne peut donc pas parler de spécialisation des opérateurs, ni même de division des tâches entre eux. Par exemple :

- ◆ la SAGEP et l'EAD offrent des prestations d'aménageur, de constructeur -maîtrise d'ouvrage - et de gestion immobilière : syndic, gestion de parkings, de centres d'hébergement, etc.). L'EAD est – contre son gré - en charge de l'entretien du parc Paofai, qu'elle sous-traite à un prestataire privé, alors que le Pays dispose des moyens humains pour assurer une telle tâche (service des parcs et des jardins) ;
- ◆ l'OPH a progressivement développé des compétences de prospections foncières et de maîtrise d'ouvrage, dans une volonté de maîtriser entièrement la filière « logement » de l'acquisition de terrains pour la construction de logements sociaux à la gestion du parc locatif. Il est donc un acteur à part entière de la politique d'aménagement.

D'autre part, **plusieurs opérateurs sont présents sur un même segment de la filière aménagement, se faisant potentiellement concurrence**. L'effet de congestion est particulièrement marqué en matière de maîtrise d'ouvrage des projets d'aménagement, où s'embouteillent près de cinq acteurs publics¹¹. Une telle organisation n'est pas problématique en soi, la concurrence pouvant être source d'émulation et de productivité. Toutefois, la compétition que se livrent plusieurs opérateurs publics sur un marché très étroit - comme c'est le cas aujourd'hui en Polynésie française, en raison du ralentissement de l'investissement public et des projets d'aménagement – peut apparaître comme une dispersion des moyens et des efforts.

Tableau 2 : Intervention des différents acteurs publics dans la filière aménagement

	Prospection et acquisition foncières	Elaboration d'un projet d'aménagement	Construction		Gestion patrimoniale
			Maîtrise d'ouvrage	Maîtrise d'œuvre	
DAF	X				
Direction de l'équipement			X	X	
SAGEP		X	X		X
EAD	X	X	X		X
EGAT		X	X		X
OPH	X	X	X		X

Source : Mission.

L'enchevêtrement des compétences trouve plusieurs explications.

Premièrement, **l'objet social des opérateurs d'aménagement n'est pas défini de manière suffisamment restrictive** – en contradiction, parfois, avec le principe de spécialité auquel sont soumis les établissements publics.

⁹ Sont exclus les fonctions essentiellement régaliennes ou administratives, comme par exemple l'élaboration de la réglementation (droit foncier, de la construction et de l'habitat, droit de la voirie, etc.), la délivrance des autorisations administratives, l'élaboration et la conservation du cadastre, etc.

¹⁰ Etudes techniques, élaboration du plan d'équipement et d'allotissement, élaboration du plan de financement, réalisation des voiries et réseaux divers, commercialisation ou cession des terrains viabilisés.

¹¹ Le FDA exerce également une compétence de maîtrise d'ouvrage dans les archipels.

A cet égard, la Chambre territoriale des comptes a critiqué l'évolution de l'EAD vers « un établissement public à tout faire », non seulement compétent pour la réalisation d'ouvrages dans le cadre de grands travaux, mais également pour la gestion et l'exploitation d'équipements très divers, ou encore pour la participation en capital dans des sociétés commerciales¹².

La chambre a également jugé que l'objet social très extensif à la SAGEP avait été « préjudiciable » à la bonne gestion de la société, conduisant cette dernière à intervenir – et à prendre des risques – dans de nombreux secteurs sans lien apparent avec la politique d'aménagement du territoire¹³.

Deuxièmement, **la création des opérateurs d'aménagement s'est faite « au coup par coup », comme si chaque nouveau projet structurant entraînait automatiquement la naissance d'un organisme dédié :**

- ♦ l'EAD – ex-établissement des grands travaux- a été conçu pour porter le projet de l'hôpital du Taaone, alors que la SAGEP existait déjà ;
- ♦ l'EGAT a vu le jour pour réaliser le grand projet d'aménagement de la zone de Teva.

Ces deux opérateurs doivent aujourd'hui chercher une nouvelle raison d'être alors que, pour l'un, le chantier de l'hôpital se termine et que, pour l'autre, le grand projet d'aménagement de Teva semble abandonné.

L'enchevêtrement des compétences a conduit au développement d'interventions croisées entre opérateurs, qui ne sont pas de nature à renforcer la lisibilité de la politique d'aménagement – même si elles peuvent se justifier par un certain pragmatisme de gestion, chaque opérateur cherchant à bénéficier des compétences d'un autre. On relève plusieurs relations de « sous-traitance » entre opérateurs, sans règle pré-établie :

- ♦ l'OPH délègue la maîtrise d'ouvrage de certains projets de logements sociaux à l'EAD, bien qu'il dispose en interne d'une cellule dédiée à la maîtrise d'ouvrage. De telles délégations peuvent toutefois se défendre lorsqu'elles permettent d'accélérer la construction de logements sociaux ;
- ♦ l'EAD concède à la SAGEP la gestion des parkings dont il est maître d'ouvrage (alors que l'établissement est compétent en matière de gestion immobilière) ;
- ♦ l'EAD a réalisé en 2007 la maîtrise d'ouvrage d'opérations de bitumage dans les îles, tâche normalement dévolue à la direction de l'équipement et assez éloignée de la vocation initiale de l'établissement de porter les « grands travaux ». Cet arrangement pour le moins baroque s'explique par des considérations budgétaires¹⁴.

1.3. La multiplication des opérateurs a conduit à un éparpillement de la ressource publique et à une moindre efficacité des aides apportées par le Pays

L'appui que le Pays a accordé aux différents aménageurs n'est pas dénué de contradictions.

¹² Rapport sur les exercices 2002 à 2007 de l'ex-établissement des grands travaux (2008).

¹³ Rapport sur les exercices 2001 à 2007 de la SAGEP (2009).

¹⁴ Cette prestation a été réalisée à titre gratuit, l'EAD ayant financé la maîtrise d'ouvrage sur fonds propres – en puisant sur son important fonds de roulement. Le Pays a ainsi pu réaliser une économie sur son budget, mais au mépris des principes régissant un EPIC, à savoir qu'une prestation doit être rémunérée.

A la SAGEP, le Pays a affecté des terrains mais il lui a confié peu d'opérations d'aménagement/construction : le rapport de la Chambre territoriale des comptes mentionne neuf dossiers d'aménagement ou d'urbanisme de faible ampleur¹⁵. Par conséquent, les terrains sont soit restés inutilisés – ce qui est regrettable au regard des tensions existantes sur le foncier à Tahiti-, soit ils ont été utilisés pour des opérations privées d'aménagement (construction de lotissements) qui ne justifient pas l'affectation à titre gratuit de foncier détenu par le Pays.

A l'EAD, le Pays affecte principalement des recettes fiscales¹⁶ à hauteur de 2 à 3 Mds F CFP de 2002 à 2007 – ce montant est aujourd'hui de 1,6 Mds à la suite de la désaffectation d'une partie de la taxe sur les grands travaux et routes. Ce mode de financement ne se justifierait que dans l'hypothèse où l'EAD financerait ses projets sur fonds propres : or l'EAD a jusqu'à présent essentiellement exercé des prestations de maîtrise d'ouvrage déléguée sur des projets bénéficiant de subventions. L'affectation de taxes dans des proportions bien supérieures aux seuls besoins de fonctionnement courant de l'établissement¹⁷ s'est donc traduite par la constitution d'une trésorerie importante jusqu'en 2006 (9,4 Mds F CFP). Cette trésorerie a depuis fortement diminué sous la conjonction de plusieurs facteurs (*cf. infra*).

A l'EGAT, le Pays affecte un important foncier non bâti (un peu plus de 1 500 hectares), ainsi que plusieurs infrastructures de loisir, entre autres : deux golfs (neuf trous et dix-huit trous), le musée Paul Gauguin et le jardin botanique. Malgré sa vocation originelle d'aménageur de l'immense domaine foncier dont il a la charge, l'établissement exerce à titre principal une activité de « gestion d'équipements sportifs », comme cela est indiqué dans ses déclarations fiscales annuelles. Le foncier non bâti est aujourd'hui peu valorisé (il n'est que partiellement loué à des exploitants agricoles privés)¹⁸.

A l'OPH, le Pays affecte du foncier ainsi que des subventions pour financer les projets de construction, sans grande efficacité : la non –constructibilité des emprises affectées à l'organisme explique en partie les retards conséquents pris dans les opérations de construction, y compris celles financées sur le contrat de projet 2008-2013 (*cf. Annexe XIII* relative à la politique du logement social).

En somme, le Pays a créé, à travers sa tutelle des opérateurs publics d'aménagement et de logement, une situation où co-existent :

- ◆ d'un côté, de grandes réserves foncières, pour la plupart inutilisées ou utilisées à des fins commerciales (SAGEP, EGAT), et de l'autre côté un manque cruel d'accès au foncier constructible (OPH, qui recourt par conséquent à ses propres acquisitions foncières !) ;
- ◆ d'un côté, une thésaurisation excessive chez certains opérateurs (EAD jusqu'en 2006) et de l'autre côté des situations financières extrêmement fragiles (SAGEP, en déficit d'exploitation chronique depuis 2004) provoquées par l'assèchement des subventions publiques.

¹⁵ « Aucun des dossiers d'aménagement hérités de la SETIL (ex-société d'économie mixte dont est issue la SAGEP) n'a été complètement réalisé et l'activité d'aménageur de la SAGEP s'est progressivement cantonnée à des travaux d'ingénierie, souvent sous-traités, ou d'assistance à maître d'ouvrage pour de petits chantiers tels que ceux de la cuisine centrale et du centre de secours de Faa'a (4 M FCFP et 3,6 M F CFP) ou la rédaction pour la collectivité d'outre-mer du projet de marché de maîtrise d'œuvre pour les ateliers mixtes de Tikepae (2 M F CFP) ».

¹⁶ Les ressources proviennent des taxes suivantes : taxe sur la production locale de boissons alcoolisées (ALCOOL) ; la taxe spéciale sur l'importation des vins (TSIV) ; la taxe de compensation sur tabacs et alcools importés (TCTAI) ; la taxe de consommation sur autres boissons alcoolisées (TCABA) et la taxe spécifique grands travaux et routes (TSGTR).

¹⁷ Les charges d'exploitation courante étaient, jusqu'en 2006, inférieures à 300 M F CFP.

¹⁸ Des désaffectations de terrains ont déjà été opérées, signes de l'abandon de tout grand projet d'équipement structurant à cet endroit.

Il en résulte une **mauvaise allocation des ressources** –indépendamment de la compétence dont font preuve les équipes dirigeantes des opérateurs rencontrées par la mission.

Il en résulte également une **importante dépendance financière des opérateurs à l'égard du Pays**. A cet égard, **le statut d'EPIC accordé à l'EAD, l'EGAT ou encore l'OPH n'est pas justifié** car les recettes propres que génèrent ces opérateurs dans le cadre de leurs activités « commerciales » sont beaucoup trop faibles pour couvrir leurs dépenses de fonctionnement, sans même parler de constituer une capacité d'autofinancement permettant de réaliser des investissements sur fonds propres.

1.4. Les surcapacités sont importantes et, pour une partie d'entre elles, ne devraient se résorber qu'à moyen ou long terme

Les surcapacités peuvent être classées en deux catégories :

- ◆ Les surcapacités « en capital », qu'il s'agisse de capital financier « dormant » ou d'équipements de production sous-utilisés ;
- ◆ Les surcapacités en personnels, c'est-à-dire des sureffectifs ou des surnombres par rapport à un niveau d'activité.

1.4.1. Les surcapacités en capital

L'existence, au sein des opérateurs d'aménagement, de trésoreries surdimensionnées et de réserves foncières sous-exploitées témoigne de situations où le capital (financier ou matériel) est improductif.

S'y ajoute un **surdimensionnement des matériels de production**. C'est notamment le cas de la « flottille » administrative de transport de marchandises et de passagers : parmi les sept navires encore armés, deux n'ont aucune activité et les autres naviguent entre 29 et 71 jours par an¹⁹.

Les surcapacités résultent de dotations en moyens publics sans lien avec les besoins réels :

- ◆ l'affectation de recettes fiscales à l'EAD s'est faite sans étude préalable des besoins ;
- ◆ la flotte de navires de la flottille semble avoir été calibrée de sorte à répondre aux pics d'activité liés au secours des populations lors des catastrophes naturelles. Elle est donc très largement excédentaire par rapport aux besoins réels d'intervention publique en matière de transport maritime, qui se limite à la desserte d'îles

L'abandon de projets structurants pour l'aménagement du territoire a également renforcé *ex post* les surcapacités existantes : l'abandon du projet d'aménagement de Teva semble avoir condamné à une oisiveté prolongée le foncier affecté à l'EGAT.

L'existence de surcapacités pousse à des comportements risqués en matière d'investissement :

- ◆ la SAGEP, faute de commande publique, a réalisé une opération de promotion immobilière privée sur un terrain qu'elle possédait, prenant ainsi les risques financiers inhérents à ce type d'activité ;

¹⁹ Chiffres basés sur l'activité des navires Tahiti Nui, Tahiti Nui II, Tahiti Nui VI et Tahiti VIII. Les données relatives à l'activité du Tahiti Nui VII n'ont pas pu être communiquées à la mission.

- ♦ l'EAD a été contraint de racheter deux complexes hôteliers (un à Moorea et un à Tahiti), qui figurent au bilan de l'établissement mais pour lesquels aucun projet viable d'aménagement ne semble s'être dessiné. Par ailleurs, l'EAD a envisagé d'acquérir des participations en capital dans diverses sociétés dont les activités apparaissaient éloignées de la vocation première de l'établissement en tant qu'aménageur public : de tels investissements financiers se sont toutefois heurtés à des problèmes juridiques et n'ont pas abouti ou ont été arrêtés.

Toutefois, les surcapacités en capital présentent un risque relativement maîtrisé pour les finances du Pays, en ce qu'elles pourraient être théoriquement résorbées :

- ♦ *via* une **politique de cession** pour ce qui est des terrains constructibles ou du matériel et pouvant intéresser des investisseurs privés. Il existe toutefois un risque de dépréciation de ces actifs, et par là de moins values lors de leur vente ;
- ♦ *via* une **ponction des ressources excédentaires des établissements publics**. C'est déjà le cas depuis quelques années. Ainsi, l'excédent de liquidité de l'EAD s'est fortement rétracté (passage de 9,4 Mds à 1,9 Mds F CFP de trésorerie entre 2006 et 2009), par suite de la diminution des recettes fiscales affectées, de l'épuisement des avances consenties par le Pays pour le chantier de l'hôpital, et de prélèvements à répétition sur le fonds de roulement pour financer les projets conduits par l'établissement, y compris dans le cadre d'une délégation de maîtrise d'ouvrage²⁰. En 2010, le Pays a retranché un « dividende » de 500 M FCFP sur l'EAD et a réaffecté au budget général, à compter du 1^{er} août 2010, les produits fiscaux jusque là affectés à l'établissement, afin d'éviter une exécution en déficit de la collectivité territoriale.

1.4.2. Les sureffectifs

Contrairement aux surcapacités en capital, les sureffectifs constituent une rigidité de gestion significative pour les prochaines années.

En effet, du fait de la relative jeunesse du personnel, il n'est pas possible d'escompter une résorption rapide des sureffectifs par les seuls départs en retraite. Des solutions alternatives (plan de départs volontaires dans les services administratifs ou les EPA, plan de licenciement dans les EPIC ou les SEM – *cf.* les propositions de la mission *infra*) peuvent être envisagées, mais elles sont coûteuses et sources de conflit social à court terme. Par exemple, l'OPH a supprimé sept équivalents temps plein (ETP) grâce à son plan de départ volontaire (15 départs, huit embauches) : le coût initial du plan (102 M de FCFP d'indemnités) a été amorti au bout de deux ans seulement par les économies réalisées sur la masse salariale (55 M par an).

²⁰ Comme il a été déjà dit *supra*, L'EAD a ainsi financé sur fonds propre les opérations de bitumage entreprises dans les îles sous le vent en 2007, dans le cadre d'une convention avec la direction de l'équipement. La convention ne prévoyait pas de rémunération pour cette prestation de l'EAD, pourtant éloignée de son cœur de métier.

1.4.2.1. Les sureffectifs n'épargnent pas les opérateurs...

Bien qu'ils aient une relative liberté de recrutement et de gestion des ressources humaines, les opérateurs ont des personnels en surnombre par rapport à leur activité :

- ♦ le FDA emploie dix agents pour le contrôle et le suivi des opérations de construction de logement dans les archipels, ce qui apparaît surdimensionné par rapport à l'activité, même en tenant compte du temps de déplacement d'une île à l'autre (*cf.* Annexe XIV relative au FDA) ;
- ♦ l'EAD emploie aujourd'hui 37 agents, contre 28 en 2006. L'accroissement du personnel et son corollaire, l'accroissement de la masse salariale (+50 % entre 2006 et 2008²¹), n'apparaissent pas justifiés par l'activité de l'établissement.

1.4.2.2. ... Mais ils concernent plus particulièrement la direction de l'équipement

Les surnombres concernent tant les activités « cœur de métier » de la direction, comme par exemple la construction et les travaux publics, que l'activité de transport maritime. Ces sureffectifs touchent les personnels d'exécution. En revanche, la direction manque de personnels d'encadrement : elle compte 29 agents de catégorie A et 70 agents de catégorie B (soit 2 % et 5 % respectivement des effectifs), ce qui apparaît faible au regard des besoins en compétences techniques et managériales de la direction, premier investisseur et employeur public polynésien.

1.4.2.2.1. La flottille administrative

La flottille administrative comporte huit navires :

- ♦ cinq barges pour le transport de marchandises : le Tahiti Nui (TN) II, le TN III, le TN V, le TN VIII, le TN IX ;
- ♦ un bateau dédié au transport de passagers : le TN VII ;
- ♦ un caboteur : le TN VII ;
- ♦ un cargo mixte (passagers/marchandises) : le Tahiti Nui.

Le Tahiti Nui IV a coulé en septembre 2003.

La flottille emploie 353 agents en 2010, ce qui est très largement supérieur aux besoins opérationnels pour plusieurs raisons.

Premièrement, **les fonctions de soutien sont pléthoriques**. Seuls 147 agents sont embarqués sur les navires, soit 41 % des effectifs de la flottille, ce qui constitue un ratio agents opérationnels/effectifs totaux faible. Les 59 % restants sont à terre :

- ♦ 172 occupent des fonctions de gestion ou exercent des activités de support opérationnel telles que le gardiennage, l'entretien et la maintenance. Toutes ces fonctions administratives et techniques sont généreusement dotées : près de 20 agents assurent des tâches d'entretien, près de 20 agents sont affectés au gardiennage, cinq agents travaillent à la cellule activité, tandis que deux s'occupent du standard téléphonique et deux autres des salles de réunion, etc.
- ♦ 34 sont en disponibilité (par exemple auprès d'autres administrations, ou d'autres services de la direction de l'équipement).

²¹ Chiffres EAD. La masse salariale s'élevait à 222,4 M F CFP en 2006 ; elle était de 333,7 M F CFP en 2008.

Deuxièmement, **les fonctions opérationnelles** (c'est-à-dire le cœur du métier de la flottille, qui correspond au transport maritime de passagers et de marchandises) **connaissent une sous-activité chronique**. Trois des huit navires possédés par la flottille ne sont pas en activité :

- ◆ le Tahiti Nui V, après avoir subi plusieurs endommagements à la suite de missions aux Tuamotu Gambier (transport de matériaux pour la construction des pistes d'atterrissage) a été arrêté en 2003 et désarmée en 2009. La flottille a fait une demande d'autorisation d'immersion auprès du service de l'environnement ;
- ◆ les Tahiti Nui II et III n'ont pas eu d'activité en 2009.

Quant aux autres navires, ils ont été peu sollicités en 2009 :

- ◆ le Tahiti Nui a opéré pendant 65 jours et 22 heures ;
- ◆ le Tahiti Nui VI a opéré pendant 71 jours et 19 heures ;
- ◆ le Tahiti Nui VIII a opéré pendant 29 jours et 10 heures ;
- ◆ le Tahiti Nui IX a opéré pendant 54 jours et 17 heures ;
- ◆ aucune statistique n'a pu être communiquée à la mission pour le Tahiti Nui VII.

Cette sous-activité a notamment pour conséquence que de nombreux agents opérationnels, qu'il s'agisse de marins (dits « ENIM », puisque rattachés à l'établissement national des inscrits maritimes) ou de dockers itinérants (dits « PNNIM », personnels navigants non inscrits maritimes), travaillent dans les fonctions support – ces dernières étant pourtant déjà bien dotées en personnels administratifs et en ouvriers techniques. Sur les 276 agents ENIM ou PNNIM, 130 ne sont pas embarqués.

En conclusion, l'activité actuelle de la flottille ne justifie pas les moyens qui lui sont affectés. La sous-utilisation importante du potentiel opérationnel (navires et personnels maritimes), couplée à un surdimensionnement des fonctions support, témoigne de graves surcapacités qui ne sauraient perdurer au vu de la contrainte budgétaire à laquelle fait face le Pays.

1.4.2.2.2. *Les subdivisions territoriales*

Les échelons déconcentrés de la direction de l'équipement connaissent des situations de sureffectifs au regard de leurs activités : entretien des infrastructures (voiries territoriales, aérodromes, port), suivi et contrôle des chantiers conduits par des prestataires privés. En 2009, 535 agents travaillent dans les subdivisions territoriales de la direction :

- ◆ 135 à Tahiti, auxquels il convient d'ajouter une cinquantaine de personnels rattachés hiérarchiquement à la section « Parc à matériel » mais qui, dans les faits, sont conducteurs d'engins et de camions dans le cadre des missions conduites par la subdivision ;
- ◆ 132 aux îles sous le vent ;
- ◆ 83 aux îles Australes ;
- ◆ 63 aux Marquises ;
- ◆ 43 à Moorea ;
- ◆ 29 aux Tuamotu-Gambier.

La dotation de chaque subdivision en moyens humains résulte davantage de décisions passées que de l'application de critères précis. **Aucun dispositif de contrôle de gestion n'existe pour évaluer l'efficacité relative de chaque service déconcentré.** Ainsi, il n'existe pas de ratio de gestion permettant de comparer la « productivité » de chaque subdivision en fonction d'indicateurs précis. Or une telle démarche de *benchmarking* interne serait hautement nécessaire dans l'optique de redéployer les personnels des entités les mieux dotées vers les entités moins bien pourvues.

Annexe XII

En effet, certains services déconcentrés de la direction de l'équipement emploient un personnel bien plus important que d'autres, sans justification particulière : on constate ainsi que la subdivision des Australes est presque trois fois mieux dotée que celle des Tuamotu-Gambier, qui sont pourtant plus peuplés et comportent davantage d'infrastructures à entretenir (réseau routier légèrement plus important qu'aux Australes, 30 aérodromes, etc.).

Pour objectiver ce constat, il est possible de se baser sur deux indicateurs certes frustrés, mais assez informatifs sur la charge de travail de chaque service déconcentré :

- ◆ l'étendue du réseau routier (en kilomètres), dont l'entretien est une compétence importante des subdivisions. On peut faire l'hypothèse que plus le réseau est important, plus la subdivision a besoin de personnels. Le ratio rapportant le nombre de kilomètres de route au nombre d'agents donne une première approximation (à défaut d'une évaluation exhaustive) de la charge de travail incombant à chaque agent en matière d'entretien des infrastructures : plus le ratio est élevé, plus la charge de travail est lourde. Il est précisé que, pour les besoins de calcul du ratio, il a été calculé un effectif moyen par subdivision sur les années 2005-2009 ;
- ◆ l'investissement moyen consacré par la direction de l'équipement à chaque archipel. Puisque les projets d'équipement entraînent une charge de travail en matière de maîtrise d'œuvre, on peut partir du principe que le besoin en personnel est plus ou moins corrélé avec le montant des dépenses d'investissement. Ces dernières pouvant varier très fortement d'une année sur l'autre en fonction de la programmation de la direction de l'équipement, la mission a lissé les effets conjoncturels en calculant une dépense moyenne d'investissement sur les quatre dernières années (2005 à 2009), qu'elle a rapportée à l'effectif moyen des subdivisions sur la même période. Plus le ratio est élevé, plus on peut faire l'hypothèse que la charge de travail est importante.

Le tableau n°4 *infra* indique, sans surprise, des différences frappantes de dotations entre subdivisions : alors que l'on compte un agent de la subdivision des Marquises pour 4,24 km de voirie territoriale à entretenir et 13,63 M F CFP d'investissements annuels à réaliser, on constate qu'aux Australes un agent « couvre » seulement 1,48 km de route et à peine 687 K F CFP de crédits d'investissement. La « productivité » est la plus forte aux Tuamotu : un agent « couvre » 6,35 km de route à entretenir et 14,27 M F CFP d'opérations d'investissement.

Tableau 3 : Comparaison des différentes dotations entre subdivisions de l'équipement

Archipels	Nombre de km de routes à entretenir	Dépense moyenne d'investissement de la direction de l'équipement, 2005-2009	Agents des subdivisions (moyenne 2005-2009)	Ratio "km de route/agent de la direction de l'équipement"	Ratio "dépense moyenne d'investissement/agent"
Tuamotu-Gambier	139,59	313 920 089	22	6,35	14 269 094,95
Marquises	298,5	959 203 361	70	4,24	13 625 047,74
Iles sous le vent	303,08	435 207 351	141	2,14	3 077 845,48
Iles du vent	323,36	2 431 058 206	234	1,38	10 389 137,63
Australes	122,69	56 852 829	83	1,48	686 628,37
Total	1 187,22	4 196 241 836,00	550,6	2,16	7 621 216, 56

Source : Mission d'après données de la direction de l'équipement.

Au sein d'une même subdivision, certaines entités semblent favorisées par rapport à d'autres :

- ♦ dans les îles Australes, l'équipe basée à Rurutu est composée de 35 agents, soit 11 de plus que l'équipe basée dans le chef-lieu Tubuai, pourtant plus étendu en superficie et aussi peuplé que Rurutu ;
- ♦ dans les îles sous le vent, les équipes de Raiatea et Tahaa concentrent 70 % des effectifs de la direction de l'équipement, soit 90 agents, alors même que ces deux îles n'ont pas de programme d'investissement ou de rénovation plus important que dans les autres îles de l'archipel. La présence du siège de la subdivision à Raiatea permet certes de justifier un nombre plus conséquent de personnels, mais pas dans de telles proportions.

Il convient enfin de remarquer que, dans certaines îles, les équipes sont exclusivement composées d'agents d'exécution (catégories C et D de la fonction publique territoriale, ou catégories 3 à 5 du statut ANFA). Le personnel encadrant est basé au siège de la subdivision administrative et n'est pas au contact de toutes les équipes au quotidien. La pertinence du maintien d'équipes permanentes sans encadrement peut légitimement se poser.

1.5. Les opérateurs souffrent de problèmes récurrents de gouvernance, même si de réelles améliorations ont été apportées depuis quelques années

Les dysfonctionnements dans la gouvernance des opérateurs publics d'aménagement prennent trois formes.

Premièrement, les **conseils d'administration sont excessivement politisés. Ils sont exclusivement composés de ministres et/ou de personnels politiques** (représentants des communes, de l'assemblée de Polynésie française) – à l'exception notable de la SAGEP, société d'économie mixte dont le capital est détenu à 37 % par des acteurs autres que le Pays, dont la CDC. Aucune « personnalité qualifiée » n'est prévue dans la composition des conseils d'administration pour apporter un point de vue expert et indépendant. La participation d'un ministre à un conseil d'administration ne semble pas toujours justifiée par sa compétence ou son portefeuille : ainsi, le ministre de la jeunesse et des sports ne siège plus au conseil d'administration de l'EGAT, alors même que l'activité principale de l'établissement est la « gestion d'équipements sportifs »²² !

Tableau 4 : Composition des conseils d'administration des opérateurs d'aménagement

Opérateur	Membres du conseil d'administration (CA) avec voix délibérative	Ministres	Représentants des communes	Représentations de l'assemblée de Polynésie française (APF)	Part du personnel politique dans la composition du CA
EAD	8	6	0	2	100 %
EGAT	9	5	2	2	100 %
SAGEP	9	4	1	0	56 %

Source : Mission d'après données fournies par les opérateurs.

²² Le ministre des sports a été remplacé par le ministre de la mer par l'arrêté n°62 CM du 21 janvier 2010.

Cette politisation des enceintes de décision a pour conséquence **une forte instabilité des équipes de direction**, au gré des changements de majorité politique à l'APF et au gouvernement. Aucun directeur général des cinq opérateurs rencontrés (en incluant l'OPH et le FDA) n'a plus de deux ans d'ancienneté dans son poste. Cette instabilité ralentit le fonctionnement opérationnel des établissements, voire leur impose des changements de cap brutaux qui peuvent entraîner une démobilitation du personnel. En outre, le *turn over* des directions a un coût : l'EGAT vient ainsi d'être condamné en première instance au versement d'indemnité de licenciement d'un montant de 5 778 696 F CFP à son précédent directeur.

Les **dérives salariales** constituent un autre symptôme de gouvernance déficiente. Elles sont en partie permises par le statut d'EPIC – statut au demeurant non justifié pour la plupart des opérateurs, qui sont loin de dégager suffisamment de ressources propres pour financer leur exploitation courante, sans même parler de leurs investissements. Le sujet des rémunérations dans les opérateurs étant bien documenté dans les rapports de la Chambre territoriale des comptes, la mission se bornera à mentionner ici quelques exemples :

- ◆ à l'EAD, la rémunération mensuelle versée au directeur général est passé de 1,7 F CFP à 2,5 F CFP en 2008, lors du changement de directeur ; elle est repassée en dessous de 1,8 M F CFP mensuels ;
- ◆ à la SAGEP, la présidence du conseil d'administration fait l'objet d'une rétribution -pratique peu usitée dans les SEM d'aménagement – qui a pu, par le passé, atteindre des sommes étonnantes (1,4 M F CFP par mois, sans compter les avantages en nature : voiture et logement de fonction, etc.). Ce n'est plus le cas aujourd'hui, mais on peut regretter que la distinction entre la présidence du conseil d'administration et la direction générale demeure, alors qu'il serait plus pertinent de fusionner ces deux fonctions dans le cas d'une SEM de la taille de la SAGEP.

A l'issu de cet état des lieux, la mission est d'avis que **les freins structurels à la mise en œuvre d'une politique publique dans les domaines de l'aménagement, de l'équipement et du logement ne sont pas à trouver dans un manque de compétence**. Même si certaines directions administratives, voire certains opérateurs, souffrent d'un réel déficit en personnel d'encadrement, les équipes rencontrées par la mission font preuve d'un savoir faire technique important et ne manquent généralement pas d'idées ni d'initiatives pour améliorer la mise en œuvre des projets existants. **Les réformes managériales entreprises récemment par la plupart des opérateurs ne doivent pas être sous-estimées**, certaines portant déjà leur fruit. **Les déficiences constatées tiennent davantage à l'architecture même des politiques publiques :**

- ◆ un défaut de planification, illustré par l'absence de schéma d'aménagement général ;
- ◆ trop d'acteurs qui se bousculent sur le marché étroit de la commande publique, et souffrent par conséquent de surcapacités ;
- ◆ des dispositifs d'intervention publique devenus, au fil des années, complexes et insuffisamment ciblés, voire contreproductifs.

Dans ces conditions, et au regard des graves difficultés budgétaires auxquelles est confronté le Pays, il ne semble pas possible de se contenter de changements paramétriques ou d'un simple toilettage des dispositifs existants pour en améliorer l'efficacité et l'efficacités. C'est à une **révision générale des logiques d'intervention dans l'aménagement, l'équipement et le logement qu'il faut songer**.

Se livrer à un tel exercice devrait permettre de répondre à trois questions :

- ◆ **combien d'aménageurs faut-il ?** La mission recommande une réduction significative du nombre d'opérateurs publics et une rationalisation de leur champ de compétence ;
- ◆ **quelles formes doit prendre l'intervention publique ?** Se posent ici des questions relatives à la gouvernance des opérateurs, mais également aux modes de financement pouvant être mobilisés au service de l'aménagement, de la construction et le logement (aide à la pierre, aide à la personne, partenariats avec les communes ou d'autres acteurs) ;
- ◆ **comment doit être conduit le changement ?** Il s'agit à la fois de gérer les effets économiques et sociaux de la diminution des surcapacités et de mobiliser les personnels -et les compétences- autour des options de réorganisation proposées.

2. Pistes de propositions pour redimensionner les politiques d'aménagement

Les pistes de propositions ne sont ici qu'esquissées. L'objectif est davantage de présenter un « schéma-cible » de reconfiguration des politiques d'aménagement et d'équipement – avec un chiffrage du gisement d'économies potentielles- plutôt que des scénarios détaillés.

La mission souligne d'emblée que le contexte est propice à une stratégie de redéfinition de la politique d'aménagement du Pays et de ses satellites, sous la conjonction de quatre facteurs :

- ◆ la cession annoncée de 16 hectares de terrains militaires dans le cadre de la restructuration des forces armées, qui constitue une réelle opportunité de dynamisation de la politique d'aménagement (ces terrains sont très bien situés et sont constructibles) ;
- ◆ le contrat de projet, dont le volet « logement » s'inscrit dans une volonté plus générale de redynamisation de certaines zones ou quartiers et apporte des financements non négligeables ;
- ◆ la contrainte budgétaire, qui se fait immédiate et oblige à repenser les mécanismes d'allocation des moyens ;
- ◆ enfin, la réflexion impulsée par les États généraux pour rendre plus harmonieuses les initiatives publiques et privées, territoriales et locales, en matière d'urbanisme.

Dans ce contexte, l'intervention publique en matière d'aménagement doit s'appuyer sur une gouvernance tripartite. En effet, l'implication de l'État et des communes devrait aller *crescendo* avec, d'une part l'application du code général des collectivités locales à partir de 2012 et la montée en puissance de problématiques comme l'assainissement et, d'autre part, la mise en valeur des terrains cédés par le ministère de la défense dans le cadre de la restructuration des forces armées en outre-mer.

2.1. Doter la Polynésie française de documents stratégiques d'aménagement

L'élaboration de documents stratégiques d'aménagement valant pour l'ensemble du territoire et ayant une portée prescriptive ne saurait être ajournée. Ainsi que le note un récent rapport du conseil général de l'environnement et du développement durable et de la délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires sur la Polynésie²³, « les difficultés dues au manque de planification, au manque de projets à long terme, se sont amplifiées et apparaissent aujourd'hui lorsqu'il s'agit de décider de l'occupation de fonciers mutables, comme les terrains prochainement cédés par les militaires ou l'assiette de l'ancien hôpital. En l'absence de documents de programmation, il y a alors concurrence entre porteurs de projets (Pays, communes, organismes de logements sociaux ou même opérateurs privés) ».

Il apparaît à la fois peu réaliste et peu pertinent de confier l'élaboration des plans stratégiques au seul ministère en charge de l'aménagement, et plus particulièrement à son service d'aménagement et d'urbanisme (SAU) :

- ◆ peu réaliste, car le SAU manque de moyens humains pour assumer l'ensemble de ses missions de planification ;
- ◆ peu pertinent, car il faudrait ouvrir la politique d'aménagement sur d'autres acteurs, au premier plan desquelles les communes mais également l'Etat.

Le rapport précité propose la création **d'une agence d'urbanisme**, sur le modèle déjà éprouvé en métropole et dans les départements d'outre-mer (plus récemment en Nouvelle-Calédonie), afin de lancer des études, de réfléchir aux perspectives d'aménagement de court et moyen termes et, de manière opérationnelle, de **piloter la formalisation de ces perspectives dans des schémas directeurs comme le SAGE**, avec des schémas thématiques associés (eau, aménagement rural, etc.) ou **le schéma directeur des dessertes interinsulaires** (cf. annexe XVI).

Elle solliciterait l'appui technique et l'expertise du SAU et des aménageurs pour élaborer les documents stratégiques d'urbanisme.

Le rapport envisage une composition de l'agence prenant appui sur de nombreuses parties prenantes, et plus particulièrement le Pays, l'État et les communes.

Si la mission n'a pas à se prononcer sur les détails de la configuration d'une agence d'urbanisme, il lui apparaît nécessaire que celle-ci – si elle voit le jour - soit un outil d'impulsion stratégique et non pas seulement un lieu d'échange et de réflexion. Les statuts de l'agence devraient donc spécifier qu'elle a compétence pour piloter l'élaboration des documents directeurs en matière d'aménagement.

2.2. Rationaliser le nombre d'aménageurs publics et développer les partenariats avec les autres collectivités

L'avenir des trois structures dédiées à l'aménagement public (EAD, EGAT, SAGEP) doit être tranché dans un objectif clair de rationalisation des moyens.

Une telle décision serait d'autant plus opportune que le projet de création d'une agence d'urbanisme oblige à redéfinir les rôles des différents aménageurs – afin de ne pas courir le risque d'introduire un nouvel acteur qui empiète sur les champs de compétence des autres.

²³ *Création d'une agence d'urbanisme et redynamisation des sites de défense en Polynésie française*, novembre 2009. Disponible sur le site de la documentation française www.ladocumentationfrancaise.fr.

2.2.1. Passer de trois à un opérateur public dans le domaine de l'aménagement et de la construction

L'achèvement de grands projets structurants comme celui de l'hôpital, ou leur ajournement/abandon comme celui de la zone de Teva, ne justifie plus la présence de trois opérateurs :

- ♦ deux d'entre eux (SAGEP et EGAT) exercent essentiellement des activités de gestion (syndic immobilier, loyers, gestion d'équipements de loisir). Celles-ci représentent 76,4 % des produits d'exploitation de la SAGEP en 2008, contre 27,6 % l'année précédente, signe d'un essoufflement brutal des missions de maîtrise d'ouvrage. Quant à l'EGAT, il tire l'ensemble de ses ressources propres de sa gestion des golfs, du musée Paul Gauguin et du jardin botanique, ainsi que de la location de parcelles foncières à des agriculteurs. Il ne tire aucune rémunération d'une activité d'aménagement ;
- ♦ faute de commandes significatives, l'EAD se diversifie aujourd'hui dans le logement social (domaine traditionnel de l'OPH) ou dans la construction ou rénovation de collèges (domaine traditionnel de la direction de l'équipement) et développe des projets en maîtrise d'ouvrage propre, sans subvention du Pays.

Par conséquent, **il semblerait illogique de prolonger, cahin-caha, la situation actuelle.**

La mission recommande de confier l'exercice du métier d'aménageur à un seul opérateur public dont le statut doit être précisé (société anonyme avec capitaux publics ou établissement public – *cf. infra*). Cet opérateur public serait chargé de réaliser des opérations d'aménagement et, à cet effet, des lotissements ou des zones d'aménagement concertée (ZAC) par voie de mandat, concession ou convention. A ce titre, il aurait pour tâches :

- ♦ la réalisation des études techniques nécessaires à la viabilisation, détermination du plan de division qui créera des terrains à construire et des espaces communs (rues et espaces verts notamment), élaboration du cahier des charges ou de règlement du lotissement ;
- ♦ la réalisation des travaux de voirie et réseaux divers (VRD) nécessaires ;
- ♦ la commercialisation des terrains viabilisés à des promoteurs publics (opérateurs de logement social) ou privés ;
- ♦ la maîtrise d'ouvrage de certains projets de construction (bâtiments, ouvrages divers).

L'opérateur, qui serait géré en mode projet, n'aurait pas vocation à empiéter sur les activités traditionnelles de la direction de l'équipement, comme par exemple l'entretien et la rénovation d'infrastructures (aérodromes, ports, voiries, bâtiments recevant du public-collège, centres administratifs) - exception faite des opérations de rénovation effectuées dans le cadre d'un projet plus large d'aménagement urbain.

L'organisme se verrait probablement confier une activité d'exploitation et de gestion, notamment pour ce qui est des ouvrages dont il serait maître d'ouvrage en propre, mais elle devrait être réduite au minimum *via* une **politique d'externalisation des tâches** (concessions ou délégations de service public) – à l'image de ce que pratique déjà l'EAD pour la gestion d'une partie de son patrimoine immobilier.

De la sorte, **l'opérateur conserverait une structure légère**, principalement constituée d'un pôle technique (maîtrise d'ouvrage et ingénierie de projets) et d'un pôle administratif et financier (gestion financière et comptable, passation des marchés, montage des dossiers de défiscalisation, contrôle de gestion, élaboration des *business plans* par projet d'investissement). Bien qu'il soit difficile d'évaluer *ex ante* le besoin en ressources humaines de l'opérateur, **il est raisonnable de tabler sur un « noyau dur » d'une vingtaine de collaborateurs**, essentiellement des cadres supérieurs, des ingénieurs et des techniciens-soit une grande partie des cadres des trois opérateurs actuels - auxquels pourraient s'adjoindre du personnel supplémentaire en fonction des missions exercées (assistance aux communes, gestion en régie de certains ouvrages). Le secteur de l'aménagement et de la construction pouvant connaître des variations d'activité importantes, le personnel permanent de l'établissement ne devrait pas être calibré à un niveau trop important au départ, quitte à **recourir à des contrats à durée déterminée lorsque la commande publique reprend de la vigueur**.

Une question plus délicate à trancher concerne le rôle de l'opérateur dans la planification et le pilotage de la politique d'aménagement. Deux options sont à étudier :

- ♦ dans le cas où l'agence d'urbanisme voit le jour, l'opérateur peut en être formellement membre et participer ainsi à la définition des orientations globales de la politique d'aménagement ;
- ♦ ou alors, dans le cas où l'agence ne serait pas créée, le nouvel opérateur se positionne comme un prestataire de service, pour assister le Pays dans l'élaboration du SAGE et les communes dans la conception de leur PGA.

2.2.2. En tirer les conséquences en matière de gouvernance

2.2.2.1. Créer un établissement ex-nihilo plutôt que fusionner les établissements existants

Trois options permettent d'opérer le passage de trois à un opérateur :

- ♦ le **maintien d'un seul établissement, avec suppression des deux autres**. Cette solution donne toutefois l'impression qu'il y a un gagnant et des perdants, ce qui n'est pas de nature à mobiliser positivement autour du projet de restructuration. Par ailleurs, aucun des organismes actuels ne bénéficie d'une structure satisfaisante, soit parce que son statut est inadapté, soit parce que son objet social est mal défini, ou encore parce que son mode de financement ne permet pas une allocation optimale des moyens ;
- ♦ la « **fusion-absorption** », consistant à agréger les organismes existants en un seul. L'avantage de ce scénario, à savoir qu'il limite les changements et ne bouscule pas radicalement les modes d'organisation et d'intervention, est également son défaut principal. En effet, le risque est grand de constituer une « superstructure » peinant à créer des synergies entre les trois entités qu'elle chapeaute et conservant des surcapacités importantes ;
- ♦ la **dissolution des trois opérateurs existants** – solution qui, malgré son caractère plus radical que les deux précédentes, répond davantage à l'exigence de refonte du système et à l'impératif d'économies budgétaire. Elle permet de repenser les fondements de la politique d'aménagement, et la place que doit y occuper un opérateur public. Le mode opératoire de ce dernier (statut, organigramme, ressources humaines et financières, etc.) peut être déterminé sans reprise d'un modèle existant. Enfin, il n'y a pas réellement de perdants, puisque les opérateurs ne subissent pas un procès en incompétence mais sont dissous dans le cadre plus général de révision de la fonction « aménagement ».

La mission recommande la troisième solution, ce qui implique d'en tirer les conséquences non pas seulement d'un point de vue juridique, mais également budgétaire (réduction des surcapacités) et humain (mobilisation des compétences autour de la mise en place du nouvel opérateur et accompagnement social de la cessation ou de l'externalisation de certaines activités).

2.2.2.2. Impliquer l'ensemble des collectivités dans la gouvernance de l'opérateur

La mission n'a pas à préjuger du « bon statut » de l'opérateur public polynésien : il peut s'agir d'un établissement public d'aménagement ou d'une société anonyme à capitaux publics.

Il importe toutefois de concevoir un mode équilibré de gouvernance, basé sur la représentation des trois grandes parties prenantes de la politique d'aménagement : le Pays, et les communes - voire l'État, qui finance les opérations d'aménagement *via* la dotation globale de développement économique (DGDE) ou encore le contrat de projets, et qui dispose d'assises foncières importantes avec les terrains militaires.

Dans ce cadre tripartite, se pose la question des apports aux « capitaux propres » de la nouvelle entité – et plus particulièrement des apports fonciers. La mission préconise l'affectation :

- ◆ d'une partie des terrains du Pays auparavant affectés à la SAGEP et à l'EGAT (l'autre partie pouvant être vendue à des promoteurs privés, afin de générer des recettes immédiates – *cf. infra*) ;
- ◆ de tout ou partie des terrains libérés par la restructuration des forces armées en Polynésie française.

Le premier transfert ne pose pas problème puisque le Pays, propriétaire des terrains affectés à la SAGEP et à l'EGAT, pourrait les transmettre au nouvel opérateur.

Le second transfert se heurte à un obstacle juridique, car l'article 67 de la loi des finances 2009 prévoit que la cession à l'euro symbolique des terrains militaires n'est possible qu'au bénéfice des communes ou de leur groupement. Dans ce sens, le décret du Premier ministre 2009-829 du 3 juillet 2009 a établi une liste de onze communes polynésiennes éligibles au dispositif de cession à l'euro symbolique²⁴. La commune d'Arué devrait être le premier bénéficiaire de terrains militaires, pour une surface d'un hectare (avec la possibilité, à terme, d'obtenir 2,8 hectares).

Quand bien même les communes éligibles au dispositif de cession à l'euro symbolique renonceraient explicitement à ce droit, il ne serait pas possible de transférer le foncier militaire au nouvel aménageur sauf dispositif légal explicite. En effet, il n'est pas possible de céder un bien à un prix inférieur à sa valeur vénale sans que cela soit permis par la loi. Par ailleurs, la question de la mise en concurrence préalable serait posée, notamment si l'aménageur a un statut de société d'économie mixte.

Afin de rendre le nouvel opérateur public d'aménagement affectataire des terrains militaires, une disposition législative spécifique (par exemple dans la prochaine loi des finances) devrait donc s'avérer nécessaire.

Une solution *a minima*, c'est-à-dire à cadre juridique inchangé, consisterait à stipuler, dans le futur contrat de redynamisation des sites de défense en Polynésie française (actuellement en cours d'élaboration), que l'aménagement des terrains militaires cédés aux communes devrait être confié au nouvel opérateur d'aménagement.

²⁴ Arué, Faa'a, Hao, Maniha, Nuku-Hiva, Papeete, Piraé, Punaauia, Taiarapu-Est, Teva I Uta, Tureia. Les coûts des dépollutions et de destruction des bâtis existants sont à la charge des communes.

2.2.2.3. Prévoir un équilibre financier endogène, à travers le développement des ressources propres de l'opérateur

Les modes de financement des opérateurs auxquels le Pays a eu recours jusqu'à présent (affectation de recettes fiscales, subvention d'équilibre, affectation d'actifs fonciers et immobiliers) ont eu pour conséquence la création de surcapacités et une trop grande dépendance financière des opérateurs à l'égard du Pays, en l'absence de ressources propres suffisantes.

La mission recommande que le nouvel opérateur s'autofinance, au moins pour la majeure partie de ses charges de fonctionnement courant, *via* des ressources propres : rémunérations d'étude et d'assistance à maîtrise d'ouvrage, revenus locatifs ou d'exploitation (dans l'hypothèse où l'opérateur réalise des constructions sur fonds propres). Toutefois, il semble nécessaire d'octroyer une subvention d'exploitation lors de la première année d'existence du nouvel aménageur public, afin de réussir sa « mise en route ».

L'autofinancement sur ressources propres est tout à fait habituel dans le domaine de l'aménagement et réaliste au regard des faibles dépenses de fonctionnement qu'occasionnerait l'opérateur. Pour mémoire l'EAD²⁵, qui comptait 33 agents en 2009, a une masse salariale équivalant à 330 M F CFP par an. Le nouvel opérateur, dont l'effectif serait plus resserré, dépenserait nécessairement moins en charges de personnel. Il conviendrait d'y ajouter :

- ♦ les coûts de fonctionnement courant (électricité, entretien immobilier, frais de déplacement) : leur poids serait très vraisemblablement minime et se chiffrerait à quelques dizaines de millions de francs pacifiques ;
- ♦ les impôts sur les bénéfices ;
- ♦ les amortissements des infrastructures que l'opérateur aurait conservées dans son patrimoine, charges qui devraient être équilibrées par les revenus tirés de l'exploitation de ces infrastructures.

2.2.3. Fixer un objectif ambitieux d'économies budgétaires

La dissolution des opérateurs existants aurait un double impact budgétaire :

- ♦ elle générerait des recettes exceptionnelles liées à des cessions d'actifs. En récupérant les capitaux propres et les immobilisations – nets des dettes restant à payer -, le Pays peut en céder tout ou partie à des investisseurs publics ou privés, de sorte à se créer des marges de manœuvre immédiates ;
- ♦ elle diminuerait les dépenses de transfert pesant sur le budget général du Pays *via* la récupération, totale ou partielle, de l'ensemble des aides accordées aux trois opérateurs pour leur fonctionnement courant, qu'il s'agisse de subvention classique d'exploitation (EGAT) ou de recettes fiscales affectées (EAD).

Au total, **les montants en jeu semblent importants**. Les estimations présentées ici par la mission sont très frustes et valent à titre d'ordre de grandeur. Elles mériteraient d'être précisées *via* un examen approfondi des structures de bilan des trois opérateurs - et de la plus ou moins grande liquidité des actifs qu'ils détiennent.

²⁵ La comparaison avec l'EAD est pertinente, même si l'on pourrait objecter que l'établissement emploie davantage de personnels que ce qui est envisagé pour le nouvel opérateur. En même temps, le nouvel opérateur emploierait davantage de cadres supérieurs et d'ingénieurs, qui présentent un coût salarial moyen plus élevé.

2.2.3.1. La SAGEP

Recettes exceptionnelles

L'évaluation des recettes exceptionnelles liées à la dissolution de la SAGEP doit distinguer

- ◆ l'actif acquis en propre (comptabilisé dans la rubrique des « immobilisations corporelles ») ;
- ◆ les capitaux propres, incluant notamment les terrains affectés à la SAGEP par le Pays.

a) S'agissant des actifs acquis en propre à la SAGEP, le bilan indique une valeur brute globale (hors immobilisations incorporelles) de 1,47 Mds F CFP ventilée comme suit :

- ◆ 1,37 Mds d'immobilisations corporelles, dont 28 M en terrains et 1,34 Mds en bâtis :
 - la partie la plus immédiatement cessible de ce patrimoine concerne les bâtiments construits sur du foncier possédé par la SAGEP, inscrits pour une valeur de 350 M F CFP au bilan : il s'agit par exemple du siège de la SAGEP ou encore d'échoppes et de hangars situés au sein de la zone d'activité de Punaruu ;
 - le restant concerne des bâtiments ou des travaux d'aménagements réalisés sur des terrains d'autrui, principalement du logement social ou de transit (940 M F CFP). Ils pourraient être cédés à titre gratuit aux communes ou à un opérateur de logement social ;
 - 94 M de matériels, à 94 % amortis, dont une partie paraît pouvoir être revendue à un prix décoté (parc automobile acquis à une valeur brute de 24 M, équipements bureautiques acquis à hauteur de 22 M, etc.).

Sous réserve d'une analyse plus détaillée de la valeur immobilière des biens acquis en propre par la société, et d'éventuelles opérations d'entretien à mener avant mise en vente, il semble réaliste de tabler sur **une fourchette de 300 à 400 M F CFP de recettes exceptionnelles liées à la cession du patrimoine de la SAGEP**. Le Pays étant actionnaire à 60,81 % de la SAGEP, il retirerait un gain de 60,81 %*(300 à 400 M)=182 à 243 M F CFP

b) S'agissant des capitaux propres de la SAGEP, ils étaient évalués à près de 1,89 Mds F CFP pour l'exercice 2009.

Ces chiffres sont à relativiser, pour plusieurs raisons.

Le capital social, qui pourrait être récupéré dans le cadre de la dissolution de la société, n'est que de 155 M F CFP. En cas de dissolution de la SAGEP, le Pays récupérerait ces parts - soit 60,81 % du capital -ce qui constituerait un gain de 94 M F CFP.

Le restant est composé de subventions ou d'apports fonciers émanant de l'État (726 M F CFP) ou du territoire (1 005 M F CFP) pour mener des opérations d'aménagement. Ces financements concernant des opérations publiques non clôturées, il est difficile d'évaluer la part des subventions pouvant être récupérées. En effet, certaines opérations présentent un bilan financier déficitaire (les frais engagés par la SAGEP pour réaliser l'opération, tant en maîtrise d'ouvrage qu'en maîtrise d'œuvre, sont supérieurs aux subventions accordées) tandis que d'autres sont excédentaires (les coûts de réalisation de l'opération s'avèrent inférieurs à la subvention). La SAGEP estimait en juin 2010 qu'elle devrait reverser 86 M F CFP au Pays si l'ensemble des opérations était clôturé.

La mission recommande donc de clore sans délai l'ensemble des opérations d'aménagement – décision d'autant plus nécessaire à prendre que six opérations sur sept sont déjà terminées et attendent simplement un acte formel de clôture²⁶. Non seulement le Pays encaisserait une recette budgétaire – certes modeste – mais il récupérerait également les apports fonciers sur lesquels les aménagements ont été réalisés par la SAGEP. Les terrains étant désormais viabilisés, il serait pertinent de les affecter à des opérations de logement social, dont l'avancée est aujourd'hui largement compromise par le manque d'accès au foncier constructible (cf. annexe XII relative à la politique du logement social).

En additionnant les différentes recettes exceptionnelles liées à la dissolution de la SAGEP, le montant global est compris entre 360 et 423 M F CFP (182 à 243 M de cession d'actifs, 94 M de capital social et 86 M de remboursement de subventions), montant duquel il faudrait soustraire 114 M F CFP de dettes contractées par la société :

- ◆ un emprunt auprès d'un établissement bancaire de 47 M F CFP ;
- ◆ des dettes fiscales et sociales qui s'élèvent à 67 M F CFP.

Au final, il apparaît prudent de tabler sur un produit exceptionnel compris entre 250 et 310 M F CFP en cas de dissolution de la SAGEP.

Économies sur les dépenses de transfert

En revanche, il n'y aurait aucun gain budgétaire « en base » lié à la disparition de la SAGEP. En effet, celle-ci ne bénéficie d'aucune subvention d'exploitation, de sorte qu'elle ne pèse pas sur la section de fonctionnement du budget du Pays.

2.2.3.2. L'EGAT

Recettes exceptionnelles

S'agissant de l'EGAT, les immobilisations figurant à son actif représentent 6,4 Mds F CFP en valeur nette en 2009. Cette valorisation doit être considérée comme une hypothèse de travail et devra être réactualisée à la suite de la révision complète de l'actif prévue en 2010. D'heureuses surprises –par exemple une sous-estimation de la valeur des biens affectés dans le bilan de l'établissement²⁷ – comme de mauvaises surprises –par exemple un gonflement de la valeur nette des immobilisations en raison d'un amortissement insuffisant, ou encore le maintien dans l'actif d'une partie du foncier qui a été désaffecté en 1996 et en 2000– pourraient apparaître.

Dans tous les cas, il ne pourrait sérieusement être envisagé de céder qu'une partie de l'actif de l'établissement, à savoir le domaine « Atimaono » qui comprend :

- ◆ du foncier non bâti représentant plus de 1 550 hectares et estimé à 4,61 Mds F CFP (soit 300 F CFP/m²). Ce foncier pourrait être en partie partiellement vendu, soit à des promoteurs immobiliers, soit à des exploitants agricoles ;

²⁶ Seule l'opération PUNAVA NUI n'est pas entièrement terminée, mais pourrait être prématurément clôturée et transférée au nouvel aménageur.

²⁷ La détermination de leur valeur est basée sur des évaluations datant de 1995 et 2002.

Annexe XII

- ♦ un golf (deux parcours de 9 et 18 trous respectivement), dont la valeur est estimée dans le bilan 2009 à 249,4 M FCFP pour le foncier, soit 500 F CFP/m², et à 30,8 M pour les infrastructures - club house et piscine. Il faut y ajouter plusieurs bâtiments construits ou agrandis au cours de l'année 2009, notamment un local à voiturettes. Au final, on peut estimer en première approximation à un peu moins de 300 M FCFP le produit qui pourrait être tiré de la vente du golf, mais une expertise plus approfondie mériterait d'être menée²⁸. Se poserait la question du transfert de personnels vers le repreneur : une quinzaine d'employés de l'EGAT travaillent actuellement sur le site d'Atimaono mais ceux-ci ne s'occupent pas uniquement du golf puisqu'ils sont également chargés de l'entretien du foncier non bâti.

Le site MOTU INI, affecté à l'EGAT en 2006, n'offre pas les mêmes perspectives de cession à court terme. D'une superficie d'environ 17 hectares, il comprend :

- ♦ le musée Paul Gauguin, dont l'exploitation est déficitaire. Quand bien même les recettes, très faibles en 2009 (3,7 M FCFP) augmenteraient à la suite de la rénovation du bâtiment et de la réouverture de la boutique²⁹, elles resteraient inférieures aux coûts d'exploitation (73 M F CFP en 2009, dotation aux amortissements comprise). Aucun investisseur privé ne serait intéressé au rachat du musée, qui devrait donc être rattaché à un autre opérateur culturel (par exemple le musée de Tahiti et des îles, ou encore le futur « centre culturel » dont le principe a été acté lors des États généraux de l'outre-mer) après la cessation d'activité de l'EGAT ;
- ♦ le jardin botanique, également déficitaire et donc peu attractif pour un investisseur privé. Les recettes (4,2 M F CFP en 2009) sont très loin de couvrir les charges d'exploitation de 28 M F CFP, encore moins les besoins en investissement et en rénovation des prochaines années ;
- ♦ une parcelle de bord de mer, que le Pays devrait vraisemblablement conserver en raison de la rareté des emprises foncières publiques permettant un accès à la mer.

Au total, **la cession de patrimoine liée à la dissolution de l'EGAT engrangerait près de 5 Mds de recettes exceptionnelles, dans l'hypothèse -maximaliste- de vente de l'ensemble du domaine Atimaono.** Le remboursement des dettes d'exploitation de l'établissement, chiffrées à 97 M F CFP dans le bilan 2009 de l'établissement mais en augmentation en 2010³⁰, viendrait partiellement grever ce produit exceptionnel.

Économies sur les dépenses de transfert

Par ailleurs, la cessation d'activité de l'EGAT permettrait de récupérer dans le budget du Pays la subvention d'exploitation qui était versée à l'établissement, à hauteur de 115 M F CFP en 2009.

²⁸ La valorisation du foncier à 500 F CFP/m² (4,5 €/ m²) peut paraître insuffisante, toutefois la comparaison avec les prix de vente de golfs municipaux en région parisienne ne fait pas apparaître de sous-estimation flagrante du golf d'Atimaono dans le bilan de l'EGAT.

²⁹ L'établissement estime le potentiel de recettes engrangées par la boutique du musée à 8 M F CFP dans la présentation de son budget 2010. La mission n'a pas été en mesure d'expertiser cette prévision.

³⁰ Un financement par emprunt de trois opérations d'investissement est prévu dans l'état prévisionnel des recettes et des dépenses (EPRD) 2010, à hauteur de 67 M F CFP.

Toutefois, l'économie ne serait pas équivalente à 100 % de cette subvention, puisqu'il conviendrait d'en reverser une partie au musée Paul Gauguin et au jardin botanique, structures dont il a été souligné plus haut qu'elles étaient déficitaires en exploitation. L'équilibre de leurs comptes a nécessité un apport d'environ 93 M F CFP en 2009, montant qui pourrait être légèrement réduit dans le cadre d'une politique de développement plus volontariste des ressources propres (augmentation de la fréquentation de ces structures, réouverture de la boutique du musée, etc.) et d'une diminution des effectifs *via* l'affectation du personnel d'exécution à des postes polyvalents. La direction actuelle de l'EGAT envisage justement de mutualiser les personnels du jardin botanique et du musée afin de les faire tourner sur toute une série de tâches d'accueil et d'exécution (guichetier, vendeur à la boutique du musée, jardinier et personnels d'entretien, etc.). Si l'on estime qu'à terme cette mutualisation des tâches permet d'économiser deux emplois d'exécution, l'économie est de 6 M F CFP en moyenne annuelle³¹.

Par conséquent, il est raisonnable de tabler sur une économie nette de **20 à 40 M F CFP** pour le budget de fonctionnement du Pays par rapport à la subvention 2009 de l'EGAT.

2.2.3.3. L'EAD

Recettes exceptionnelles

L'EAD dispose d'un actif non négligeable, bien qu'il ait réalisé peu de chantiers en maîtrise d'ouvrage directe jusqu'à présent. Pour l'exercice 2009, les états de l'actif recensent des immobilisations pour une valeur nette de 6,45 Mds F CFP (essentiellement du patrimoine bâti et non bâti qui a été affecté à l'établissement ou acquis par lui). S'y ajoutent des immobilisations en cours de l'ordre de 7,33 Mds F CFP.

Néanmoins, le patrimoine de l'EAD (actif immobilisé + immobilisations en cours) présente un intérêt limité en matière de cession :

- ♦ tout ou partie des emprises foncières non aménagées (valeur estimée à près de 4 Mds au bilan, mais cette valorisation doit être revue car il y a des suspicions de double compte) pourrait être revendue ou récupérée à des fins de construction de logement social. Toutefois, les terrains de la place Chirac ne sont pas vendables (ils sont valorisés à 110 M F CFP dans l'actif de l'établissement) et d'autres sont situés dans la zone industrielle de Faratea (1,14 Mds F CFP), pour l'aménagement et la gestion de laquelle l'EAD est responsable. Ils doivent donc être écartés de tout projet de cession à court, voire à long terme ;
- ♦ les deux complexes hôteliers détenus par l'EAD à Moorea et Papeete³² pourraient également être revendus. En raison de la conjoncture déprimée sur le marché touristique, il n'est pas nécessairement intéressant de céder ces actifs à court terme, sauf dans le cadre de reconversion (installation d'un établissement d'hébergement pour personnes âgées ou dépendantes à Moorea par exemple), sous réserve d'un prix de vente correctement évalué ;
- ♦ les bâtiments du centre de secours 15 et de l'hôtel des familles, construits dans le cadre du nouvel hôpital de Taaone, pourraient être acquis par la CPS. Ce transfert de propriété serait neutre d'un point de vue des finances publiques dans leur ensemble ;

³¹ Sur la base d'un coût salarial moyen de 3 M F CFP (250 000 F CFP par mois).

³² L'hôtel de Papeete bénéficie d'une excellente localisation, en face de la gare maritime.

- ◆ les parkings de Papeete pourraient être conservés et concédés à des prestataires privés. Cependant, ils ne seront rentables en exploitation que s'ils augmentent leur taux de remplissage, qui dépend lui-même de la diminution du stationnement sauvage en centre-ville (insuffisamment sanctionné aujourd'hui selon les interlocuteurs de la mission). Il convient de noter que la gestion de ces parkings est aujourd'hui confiée à des prestataires extérieurs – en l'occurrence la SAGEP. Dans un sens c'est un choix judicieux puisque l'EAD conserve ainsi une structure de gestion relativement souple et légère (en évitant d'embaucher du personnel pour effectuer en régie des opérations qui s'éloignent de son cœur de métier d'aménageur). Toutefois on peut regretter que le Pays n'ait pas cherché à reprendre en régie la gestion de ces parkings, en y affectant des personnels en sureffectifs dans la direction de l'équipement, comme par exemple les personnels de l'ex-GIP en charge du gardiennage des immeubles. L'économie serait de plus de 20 M F CFP.
- ◆ le parc Hokulea – dits « Les jardins de Paofai » - ne pourrait pas être vendu à un investisseur privé car il s'agit essentiellement d'un centre de coût (l'accès du parc est gratuit et limite donc le potentiel de recettes). En revanche, il paraît aberrant que l'EAD en supporte les coûts de gestion à hauteur de 86 M F CFP³³ alors même que, là encore, la direction de l'équipement (et plus particulièrement le service des parcs et jardins) dispose de personnels en nombre suffisant pour le gérer en régie directe. Il conviendrait donc de réaffecter le parc au domaine du Pays, ce qui aurait le double avantage de réaliser une économie de 86 M F CFP et d'employer les sureffectifs de la direction de l'équipement.

Au final, le **potentiel de recettes liées à la cession d'actifs de l'EAD est difficilement chiffrable. Une fourchette assez large**, de l'ordre de 10 % à 50 % de la valeur combinée des actifs immobilisés et des immobilisations en cours, **soit entre 1,4 Mds et 6,7 Mds F CFP, pourrait être retenue** dans le cadre de scénarios budgétaires plus ou moins volontaristes (et de plus ou moins long terme).

Économies sur les dépenses de transfert

Par ailleurs, la dissolution de l'EAD permettrait de **réinternaliser au budget du Pays la quasi-totalité du produit des taxes affectées à l'établissement**, sauf pour une part de 17 % qui abonderait le fonds intercommunal de péréquation (FIP). La recette supplémentaire serait de 83 % * 1,6 Mds = **environ 1,33 Mds F CFP** « en base » budgétaire (recette reconductible chaque année).

2.2.3.4. Au total, des recettes immédiates qui s'élèvent à plusieurs milliards de francs pacifique

Les pistes de restructuration évoquées plus haut (dissolution des trois opérateurs, vente d'une partie de leurs actifs et reprise du reste – foncier, bâtiments, musée Paul Gauguin, jardin botanique – par d'autres acteurs publics) généreraient entre 6,6 Mds et 12 Mds F CFP de recettes exceptionnelles et près de 1,35 Mds F CFP de recettes « courantes » (c'est-à-dire en base budgétaire). La mission rappelle que ces estimations sont fournies à titre d'ordre de grandeur et dépendent de toute une série d'hypothèses (caractère plus ou moins cessible des actifs, juste valorisation des actifs au bilan, etc.) dont le caractère réaliste n'a pu être pleinement vérifié. Par ailleurs, ces recettes seraient nécessairement diminuées des charges exceptionnelles liées aux restructurations (coût de licenciement et d'accompagnement social notamment – cf. *infra*).

³³ Les tâches de gardiennage et d'entretien sont externalisées à un prestataire privé.

Annexe XII

Tableau 5 : Récapitulation des recettes potentielles liées à la dissolution des trois opérateurs d'aménagement existants

	Produits exceptionnels de cession d'actifs (en M F CFP)	Economies en base budgétaire (en M F CFP)	Commentaires
SAGEP	250-310	0	La SAGEP ne bénéficie pas de subvention d'exploitation
EGAT	5 000	20-30	Le potentiel de cession d'actifs repose sur une hypothèse maximaliste
EAD	1400-6 700	1 330	Le potentiel de cession d'actifs fait l'objet d'une évaluation très approximative
Total	6 650-12 010	1 350-1 360	

Source : Mission.

En tout état de cause, **les produits issus de la cession d'actifs doivent être impérativement affectés au financement d'opérations structurelles**, comme par exemple l'investissement ou le remboursement du capital de la dette du Pays. La tentation de masquer un déficit courant d'exploitation par des recettes exceptionnelles doit être écartée à tout prix. A cet effet, un compte d'affectation spéciale (CAS) pourrait être créé, sur le modèle existant en métropole pour les recettes tirées des cessions immobilières de l'Etat.

Il convient de préciser que la mission a préféré, par prudence, ne pas inclure dans les recettes exceptionnelles le montant de la trésorerie qui pourrait être récupéré à la suite de la dissolution de l'EAD et de l'EGAT. En effet, de fortes incertitudes pèsent sur les prévisions de fonds de roulement de ces deux établissements.

Les difficultés financières auxquelles le Pays est confronté pourraient amener ce dernier à annuler, lors du troisième collectif budgétaire de l'année 2010, tout ou partie des crédits budgétaires à destination des établissements publics³⁴. Une telle décision obligerait l'EAD et l'EGAT à « puiser » dans leur trésorerie (76 M F CFP pour l'EGAT au 31 décembre 2009, soit l'équivalent de 113 jours de fonctionnement, et 1,92 Mds F CFP pour l'EAD, soit 436 jours de fonctionnement) pour s'autofinancer jusqu'à la fin de l'année.

2.2.3.5. Gérer l'accompagnement du changement

La création d'un nouvel opérateur en lieu et place des trois existants, avec une structure opérationnelle resserrée autour d'une vingtaine de collaborateurs (davantage si certaines activités de gestion sont assurées en régie), aura nécessairement pour conséquence le licenciement d'une partie des effectifs – ils représentent aujourd'hui 116 agents- ou leur transfert au nouvel employeur reprenant l'activité (cas du golf d'Atimaono). Dans le contexte fortement dégradé du marché du travail en Polynésie, cette décision peut nécessiter des craintes importantes, voire susciter de fortes résistances.

³⁴ Ces suppressions de transferts financiers ont d'ailleurs été recommandées dans le rapport d'étape de la mission, rendu public le 18 juin, pour éloigner le spectre d'une exécution en déficit du budget du Pays en 2010.

La gestion des ressources humaines doit s'adapter en conséquence. Une information transparente sur le projet de nouvel opérateur et le calendrier de sa mise en route (avec extinction concomitante des trois opérateurs actuels), la mise en place d'un plan de reclassement ou d'un plan de formation continue en partenariat avec les organismes de formation continue, le service de l'emploi, de la formation et de l'insertion (SEFI) ou encore le fonds paritaire de gestion de la formation continue des salariés, sont de nature à apporter un accompagnement individualisé des personnels perdant leur emploi.

Le développement du logement social, avec la création possible d'un deuxième opérateur au côté de l'OPH (proposition formulée par la mission, (*cf.* l'annexe XIII relative à la politique du logement social) devrait également constituer un débouché pour une partie des équipes des trois opérateurs d'aménagement.

Les plans d'accompagnement social des restructurations ont certes un coût immédiat, qui réduisent le potentiel d'économies à court terme, mais permettent de sécuriser à long terme les gains liés à la réduction des surcapacités.

2.3. S'engager dans une politique de moyen à long terme de restructuration de la direction de l'équipement

S'il est possible d'affirmer que la direction de l'équipement connaît une situation manifeste de sureffectifs, il est plus difficile d'en quantifier l'ampleur et d'en déduire la « bonne taille » de la direction.

En effet, le dimensionnement des effectifs dépend de plusieurs variables, au premier rang desquelles figurent le champ d'intervention du Pays (doit-il continuer d'intervenir directement dans le transport maritime interinsulaire *via* la flottille administrative ?) et l'ampleur de cette intervention.

Par conséquent, plusieurs scénarios de réduction d'effectifs peuvent être envisagés. Un objectif d'une réduction drastique du personnel de la direction de l'équipement à terme ne paraît pas irréaliste – *cf.* les scénarios proposés *infra* - mais mérite une mise en perspective au travers d'hypothèses :

- ◆ sur les secteurs devant supporter la majorité de cette réduction ;
- ◆ sur les possibilités de réduction des effectifs *via* une externalisation de l'activité à des prestataires privés ;
- ◆ sur les besoins en encadrement de la direction, qui souffre d'un déficit important de personnels de catégorie A et B.

Notons que la réduction des postes est déjà une réalité à la direction de l'équipement : elle a conduit dans un premier temps au gel de 71 postes en 2009, qui ont été supprimés en 2010 de même que 24 autres postes – ce qui porte à 95 le nombre de suppressions d'emplois qui ont été actées.

Néanmoins, le redimensionnement la direction de l'équipement ne pourrait porter ses fruits qu'à moyen ou long terme si l'on compte sur le seul rythme de réduction « spontanée » des effectifs.

En effet, la relative jeunesse des personnels conduit à des départs à la retraite peu nombreux : en faisant l'hypothèse d'une cessation d'activité à 60 ans, seuls 114 agents partiront à la retraite dans les cinq prochaines années – et à peine 370 dans un horizon de dix ans.

Dès lors, l'accélération de la restructuration de la direction de l'équipement ne pourrait passer que par un plan de départ volontaire ou un plan de licenciement des personnels maritimes ou sous statut ANFA. D'un point de vue strictement juridiques, les deux solutions seraient possibles (*cf.* Annexe V relative aux dépenses de personnels) ; en revanche, les indemnités de licenciement seraient coûteuses :

- ♦ sauf cas de licenciement pour faute lourde, les agents ANFA licenciés perçoivent une indemnité égale à 50 % de la dernière rémunération mensuelle par année d'ancienneté ;
- ♦ le licenciement pour raison économique pourrait être effectué pour les dockers itinérants (personnels PNNIM), disposant en moyenne de 11 ans d'ancienneté, ce qui donnerait un coût d'un an de salaire à raison d'un mois de salaire par année d'ancienneté ;
- ♦ pour les personnels maritimes (personnels ENIM), les officiers peuvent être licenciés par réduction de la flotte, et reçoivent dans ce cas une indemnité de licenciement pouvant aller jusqu'à trois mois pour les officiers ayant plus de dix ans d'ancienneté.

Pour mieux analyser les potentiels d'efficience de la direction de l'équipement, il convient de traiter de manière distincte la flottille administrative (2.3.1) du reste des autres services (2.3.2.)

2.3.1. La flottille administrative

Plusieurs scénarios, de plus ou moins long terme, peuvent être envisagés pour la flottille

2.3.1.1. Dans un bref délai, séparer la flottille de la direction de l'équipement et la rattacher directement au ministre

La direction de l'équipement, qui concentre près de 30 % des effectifs rémunérés par la collectivité de Polynésie française, est particulièrement difficile à gérer. Le rattachement de la flottille administrative contribue à renforcer ces difficultés de management³⁵ : non seulement elle n'exerce pas à proprement parler une mission d'aménagement et d'équipement – elle exerce plutôt une mission de transport maritime – mais ses personnels sont couverts par des statuts particuliers (ENIM et PNNIM) qui complexifient la gestion des ressources humaines.

Il apparaîtrait judicieux de séparer la flottille administrative de la direction de l'équipement et de la constituer en service à part entière, rattaché directement au ministre en charge de l'équipement ou au ministre en charge des transports.

Ainsi, la gestion de la flottille pourrait être menée indépendamment de celle des autres services de la direction de l'équipement, ce qui semble pertinent tant d'un point de vue métier que d'un point de vue du dialogue social, en raison des statuts spécifiques aux personnels maritimes. La restructuration de la flottille en serait également facilitée.

2.3.1.2. Réajuster les moyens opérationnels à l'activité réelle de la flottille

Le nombre restreint d'opérations de transport effectuées par la flottille justifie de réduire ses moyens opérationnels, en désarmant certains navires.

Dans cette perspective, deux scénarios peuvent être envisagés.

³⁵ La flottille a été rattachée à la direction de l'équipement pour des raisons principalement historiques : les missions de transport maritime du Pays étaient assurées par la direction de l'équipement avant la création du GIP en 1998.

2.3.1.3. Scénario 1 : Maintien de cinq navires

Ce scénario prend acte de la situation actuelle, caractérisée par une activité opérationnelle circonscrite à cinq navires (le Tahiti Nui, le TN VI, le TN VII, le TN VIII, le TN IX). Il est donc logique de se séparer des trois autres navires qui restent à quai.

Les économies dégagées par cet ajustement de la flotte sont variables d'un navire à l'autre.

Le Tahiti Nui V est depuis longtemps désarmé et aucun équipage ne lui est affecté. Aucune perspective de revente à un armateur privé n'est envisageable au vu de l'état technique du navire : la flottille attend l'autorisation du service de l'environnement pour l'immerger. Par conséquent, aucun gain n'est à escompter du Tahiti Nui V.

La situation est différente en ce qui concerne les Tahiti Nui II et III, dont l'inactivité est plus récente. La flottille pourrait s'en séparer et en retirer des gains à double titre :

- ♦ une recette exceptionnelle liée à la revente des deux navires, qu'il n'est pas possible d'évaluer à ce stade. sans expertise technique de l'état des navires ; il revient à l'armateur, à savoir le Pays, d'estimer un prix de revente après avoir diligenté une expertise technique de l'état des navires ;
- ♦ une économie budgétaire « en base annuelle », qui se décompose en :
 - une économie sur **les dépenses de fonctionnement**. En 2009, les TN II et III ont, en dépit de leur inactivité, coûté respectivement 36,8 M F CFP et 28,7 M F CFP en fonctionnement courant. Par conséquent, leur cession permettrait d'économiser **65,5 M F CFP en crédits annuels** ;
 - une économie sur les dépenses de personnel. 25 agents sont affectés à l'équipage du Tahiti II (dont quatre réservistes) et 22 à celui du Tahiti Nui III (dont également quatre réservistes). **On peut estimer la masse salariale correspondante à 151 M F CFP au minimum**, sur la base d'un coût moyen annuel par ETP de 3,23 M F CFP. Il s'agit d'une **hypothèse de chiffrage prudente et qui vraisemblablement sous-évalue la dépense réelle** : la mission, en l'absence d'une connaissance fine des rémunérations individuelles de chaque agent affecté aux TN II et III, se réfère par convention au coût moyen annuel (hors retraite) d'un ETP de la fonction publique territoriale de catégorie C, en estimant que la majorité des personnels d'équipage de la flottille correspond peu ou prou à cette catégorie-ci du statut de la fonction publique. Ce faisant, la mission sous-estime le coût salarial des marins officiers embarqués sur les TN II et III (capitaine, second capitaine, officier pont, officier mécanicien, etc ;), qui sont davantage assimilables à la catégorie A. La réalité des dépenses de personnels des deux navires est donc probablement située entre 150 M et 200 M.

Au total, ce scénario permet **une économie budgétaire annuelle d'au moins 216,5 M F CFP**, à laquelle s'ajoute une recette exceptionnelle liée à la cession des deux navires.

2.3.1.4. Scénario 2 : Maintien de trois navires

Il est tout à fait possible d'aller au delà de la simple vente des navires inactifs, en redimensionnant la flotte sur la base des besoins opérationnels réels de navigation, qui sont relativement faibles comme il a été indiqué plus haut : aucun bateau ne navigue plus de 71 jours par an.

Dès lors, il apparaîtrait logique de ne conserver que trois navires au maximum :

- ♦ le cargo mixte Tahiti Nui (qui effectue notamment la desserte inter-îles aux Marquises) ;

Annexe XII

- ◆ le caboteur Tahiti Nui VI (qui est le plus utilisé des navires de la flottille) ;
- ◆ un bateau consacré aux transports de matériaux et de marchandises.

La flottille se séparerait de son bateau passager (le Tahiti Nui VII) et de l'un de ses bateaux de transport de marchandise (le Tahiti Nui VIII ou IX).

Comme dans le scénario 1, les économies seraient de deux natures :

- ◆ des recettes liées à la cession des deux bateaux, dont l'estimation nécessite une expertise préalable de l'état des navires et ne peut donc être chiffrée à ce stade ;
- ◆ des économies sur le budget de fonctionnement courant et sur les dépenses de personnels.

La diminution des dépenses de fonctionnement courant (entretien, réparation, etc³⁶.) peut être estimée de manière forfaitaire à 30 M F CFP par bateau.

Quant aux effectifs embarqués, qui correspondent actuellement à 166 agents, ils seraient considérablement réduits. Pour répondre en toutes circonstances aux exigences fixées par les textes législatifs et réglementaires en matière de durée de travail et de sécurité de navigation, le besoin en effectifs serait de³⁷ :

- ◆ 26 pour le Tahiti Nui ;
- ◆ 11 pour le caboteur ;
- ◆ 15 pour le bateau de transport de matériaux et de marchandises.

Il faudrait également prévoir une réserve de marins et dockers itinérants, que l'on peut fixer à une dizaine d'agents.

Au total, l'effectif embarqué (en comptant les réservistes) passerait de 166 à 62 agents, soit une diminution de près de 63 %. La suppression de 104 postes opérationnels correspondrait, en masse salariale, à une économie annuelle de 271 M F CFP. Ce chiffrage sous-évalue probablement le gain budgétaire car, de même que dans le scénario 1, la mission s'est basée sur une hypothèse prudente de coût salarial de 3,23 M par agent et par an.

Au total, **le scénario 2 aurait un impact positif de l'ordre de 330 M F CFP *a minima* en base budgétaire annuelle**, auquel il faudrait ajouter une recette exceptionnelle non chiffrée à ce stade.

2.3.1.5. Redimensionner les fonctions support (mesure devant être cumulée avec le scénario 1 ou 2)

La réduction des personnels des fonctions de soutien est tout aussi prioritaire que la réduction des forces opérationnelles : déjà pléthoriques, les fonctions de *back office* administratif (comptabilité, gestion, ressources humaines, standard, etc.) et technique (logistique, entretien et maintenance, ateliers de soudure et de menuiserie, etc.) le seront davantage encore si la flottille ne conserve que trois à cinq navires en activité, soit un à deux tiers environ de la capacité existante et une réduction de 30 % à 60 % du personnel d'équipage.

³⁶ Ne sont pas comptées dans le fonctionnement courant les dépenses liées au carburant, puisque l'on raisonne à iso-activité : l'activité des deux navires dont la flottille se séparerait serait donc reportée sur les bateaux conservés.

³⁷ Source : fiches d'effectifs par navire de la flottille, visées par le service des affaires maritimes.

Sous réserve d'une analyse plus fine des gisements d'efficacité activité par activité, il apparaît raisonnable de fixer une cible de réduction d'au moins la moitié des effectifs supports en accompagnement de la réduction des moyens opérationnels. Cela correspond à la **suppression d'environ 86 postes sur les 172 existants, soit une diminution de 278 M F CFP de la masse salariale.**

Cette économie, en s'ajoutant au scénario 1 ou au scénario 2 (selon l'option choisie) permettrait des gains budgétaires de l'ordre de 494 à 610 M F CFP.

La mission est consciente qu'il serait sans doute possible, en théorie, de demander un effort de productivité plus important encore sur les fonctions support, notamment dans le cadre du scénario 2.

Mais l'effort maximal ne pourrait dépasser 63 % des postes, car les 36 % restants (62 postes sur 172) sont occupés par des fonctionnaires territoriaux qui bénéficient d'une garantie d'emploi plus forte que les personnels sous statut de droit privé. Sauf à les affecter dans d'autres administrations – hypothèse peu réaliste eu égard aux situations de sureffectifs présente dans de nombreux services du Pays, notamment en ce qui concerne les personnels d'exécution – ces agents ont vocation à rester à la flottille.

2.3.1.6. Le seul non remplacement des départs à la retraite ne permettra pas de réaliser dans les cinq ans à venir un objectif ambitieux de redimensionnement de la flottille

48 personnels ENIM et PNNIM atteindront 60 ans dans les cinq prochaines années et seront donc susceptibles de partir à la retraite.

Une politique de non remplacement des départs à la retraite serait donc théoriquement suffisante pour absorber les réductions d'effectifs proposées dans le scénario 1 (suppression de 47 postes opérationnels).

En revanche, elle ne permettrait pas de réaliser dans les cinq prochaines années le scénario 2 ni d'amorcer un redimensionnement des fonctions support.

Par conséquent, toute politique volontariste d'ajustement rapide de la flottille à sa réalité opérationnelle nécessiterait de passer par un plan de départ volontaire ou par un plan de licenciement des personnels sous statut privé, qu'il s'agisse des ENIM, des PNNIM ou d'agents non fonctionnaires de l'administration. Au vu des coûts budgétaires immédiats entraînés par le versement des indemnités, ainsi que des risques sociaux inhérents aux plans sociaux, il conviendrait de réaliser un bilan coûts- avantages détaillé d'une telle mesure.

En l'état des informations dont elle dispose, la mission n'est pas en mesure de recommander une réduction rapide des effectifs de la flottille (*via* un plan de départ volontaire ou des licenciements pour motif économique) ou une réduction lissée dans le temps, sur au moins une dizaine d'année (*via* le non remplacement des postes laissés vacants par les départs à la retraite).

Tableau 6 : Synthèse des pistes d'efficience relatives à la flotte administrative

Scénarios de redimensionnement	Recette exceptionnelle	Économies budgétaires (en base annuelle, en M€)	Réalisation d'ici à cinq ans par le seul non remplacement des départs à la retraite
Maintien de cinq navires	Cession de deux navires – gain non chiffré	216,5	Oui
Maintien de trois navires, suppression de	Cession de quatre navires – gain non chiffré	330	Non Nécessité d'un plan de départ volontaire ou d'un plan de licenciements
Réduction de 50 % des fonctions support (NB : scénario pouvant être cumulé avec le scénario 1 ou 2)	Sans objet	278	Non Nécessité d'un plan de départ volontaire ou d'un plan de licenciements

Source : Mission.

2.3.2. Les autres services de la direction de l'équipement

L'appréciation du gisement d'efficience (et donc du potentiel de réduction d'effectifs) est plus compliquée pour les autres services de la direction de l'équipement que pour la flotte administrative.

En effet, on touche ici au cœur de métier de la direction – à savoir l'aménagement, la construction et la gestion des infrastructures du Pays – dont les besoins en moyens humains dans les prochaines années seront largement fonction de la programmation pluriannuelle des investissements, mais aussi des charges prévisionnelles d'entretien et de maintenance (qui augmentent avec le développement des infrastructures).

Un alourdissement du plan de charge de la direction, qui limiterait les réductions d'effectifs, pourrait intervenir sous la conjonction :

- ♦ d'une reprise de l'investissement public, conditionnée par un assainissement rapide des finances du Pays : si la section de fonctionnement du budget de la Polynésie française se redresse et dégage un excédent structurel, la capacité d'autofinancement du Pays augmentera et lui permettra de relancer des projets d'investissement dans les routes et les infrastructures, alimentant ainsi le cahier de commandes de la direction de l'équipement ;
- ♦ d'une intervention plus forte de la direction dans la réalisation d'études et de maîtrise d'ouvrage de projets routiers et portuaires sur Tahiti, activité largement confiée à l'EAD ces dernières années. En effet, dans le nouveau paysage institutionnel dont la mission propose ici une esquisse, le nouvel opérateur d'aménagement se concentrerait sur les grands projets de mise en valeur d'un territoire (zone d'aménagement concertée, zone industrielle) tandis que la direction de l'équipement conduirait les opérations plus ponctuelles de travaux publics : ronds-points, bitumage de routes, construction ou rénovation immobilière pour le compte du Pays, etc. ;
- ♦ d'une sollicitation plus grande des personnels de la direction de l'équipement pour gérer des équipements publics appartenant actuellement à des satellites du Pays : entretien du parc « Les jardins de Paofai » (propriété de l'EAD), gestion et gardiennage des parkings publics à Papeete (également propriété de l'EAD), entretien de la place To'ata (affecté à l'établissement public à caractère industriel et commercial « Heiva Nui », spécialisé dans l'événementiel culturel), etc.

Toutefois, mêmes les prévisions les plus optimistes en matière d'activité pour la direction de l'équipement ne doivent pas conduire à un *statu quo* sur le niveau des effectifs : les surcapacités sont aujourd'hui telles qu'il apparaît largement possible de réduire les postes tout en augmentant le plan de charge des services de la direction. Les postes d'encadrement doivent toutefois être préservés, voire renforcés en raison de leur très nette insuffisance aujourd'hui.

En l'absence de comptabilité analytique et d'indicateurs de performance (carence soulignée plus haut), il n'est pas évident de chiffrer avec exactitude une cible de suppression de postes. Mais une approximation des « gisements » d'efficience peut être effectuée, en explorant les pistes suivantes.

2.3.2.1. Supprimer – ou très fortement redimensionner - les équipes des îles qui n'ont pas de personnels d'encadrement

Aujourd'hui, la direction de l'équipement dispose de services déconcentrés dans près de 17 îles. Dix de ces unités territoriales n'ont pas de personnels d'encadrement (équivalents à des agents de catégorie A ou B dans la fonction publique territoriale) :

- ◆ dans les îles sous-le-vent : Huahiné (21 agents), Tahaa (29 agents), Bora-Bora (14 agents) ;
- ◆ dans les Marquises : Hiva Oa (16), Ua Pou (16), Ua Huka (cinq agents), Tahuata (deux agents³⁸), et Fatu Hiva (deux agents) ;
- ◆ dans les Australes : Rurutu (34 agents), Rimarata (neuf agents), Raivavae (huit agents), Rapa (six agents)³⁹.

La dispersion actuelle des équipes dans les îles n'est pas justifiée d'un point de vue opérationnel et le manque d'encadrement devrait au contraire conduire à un recentrage des personnels au sein de « plateformes » ayant une compétence inter-insulaire – et pouvant, par conséquent, être déployées sur plusieurs chantiers dans différentes îles en fonction de la programmation des investissements.

La mission propose que les équipes n'ayant actuellement pas de cadres soient ou bien supprimées, ou tout au moins remplacées par des « relais » de la direction de l'équipement aux équipes très resserrées (cinq agents au maximum) et chargées de la gestion de proximité (relation avec les municipalités et les usagers, surveillance de la conduite des chantiers, menus travaux d'entretien, etc.).

Pour gérer les « pics » d'activité liée à la conduite de chantiers importants, les plateformes inter-insulaires et les relais locaux pourraient recevoir l'appui de renforts occasionnels, *via* :

- ◆ des recrutements par contrat à durée déterminée ;
- ◆ l'envoi de personnels internes de la direction de l'équipement, qui seraient affectés à des « équipes volantes », ayant vocation à renforcer les effectifs des services déconcentrés en phase intensive de chantiers. Ces équipes volantes seraient créées par redéploiements internes (ce qui permettrait de diminuer les sureffectifs présents dans la quasi-totalité des services de la direction de l'équipement) et non par l'embauche de nouveaux personnels ;
- ◆ le recours à des entreprises privées.

³⁸ Présence peu justifiée de la direction de l'équipement au regard de la proximité géographique de Tahuata avec Hiva Oa.

³⁹ Il n'y a qu'une seule subdivision territoriale pour l'ensemble des Tuamotu-Gambier. Elle est dirigée par un cadre B.

La suppression des services sans personnels d'encadrement entraînerait la suppression de 162 postes, partiellement redéployés dans la création de relais (au maximum une trentaine de poste, les relais n'étant créés que dans les îles les plus isolées ou dans celles où les chantiers sont importants).

Il est donc proposé **une cible de réduction de 130 postes**. Si l'on fait l'hypothèse que la moitié des suppressions est opérée sur des emplois de catégorie C (ou équivalent à la catégorie C – coût salarial annuel moyen de 3,23 M F CFP) et la moitié restante sur des emplois de catégorie D (coût salarial annuel moyen de 2,20 M F CFP), **l'économie serait de 353 M F CFP en masse salariale**, sur la base d'un coût salarial annuel de 3,2 M F CFP par an⁴⁰ - hors coûts liés à d'éventuels plans de licenciement ou de départs volontaires (*cf. infra*).

2.3.2.2. Réduire le personnel du parc à matériel

Le parc à matériel comprend 130 agents (dont 110 titulaires de la fonction publique territoriale) et exerçait deux activités à titre principal :

- ◆ une plateforme logistique d'approvisionnement, gestion et entretien des matériels (transport, travaux publics) de la direction de l'équipement ou d'autres clients administratifs ou privés. La réparation ou la location de matériels donne lieu à facturation, y compris lorsque le « client » est un service de la direction de l'équipement ;
- ◆ un appui à la subdivision de Tahiti pour la conduite des engins et camions dans le cadre de ses missions d'entretien de la voirie territoriale et des rivières : cette mission particulière, davantage opérationnelle que logistique, est assurée par la section « exploitation » et est principalement constituée d'anciens agents du GIP.

Afin de rationaliser et de rendre plus cohérente son organisation, la direction de l'équipement a prévu d'affecter le personnel, le matériel et les locaux de la « section exploitation » du parc à matériel à la subdivision territoriale de Tahiti.

La mission recommande d'accompagner cette réorganisation d'une diminution des personnels du parc à matériel, qui connaît des sureffectifs importants :

- ◆ la section « maintenance », qui assure la réception et l'entretien du matériel, a un niveau d'activité ne justifiant pas l'emploi de 59 agents :
 - l'activité des ateliers de réparation est en baisse : 12 579 heures pointées en 2009 contre 14 668 en 2006 (-14 %) pour une trentaine d'agents, ce qui paraît très faible – cela représente à peine 2 heures de travail par jour et par agent ;
 - le montant peu significatif, et par ailleurs très erratique selon les années, des facturations du parc à matériels à l'encontre de ses « clients » témoigne de la faiblesse de l'activité de réparation et de location de matériels (*cf. Graphique n°1 infra*) ;
 - très peu de matériels ont été commandés et/ou réceptionnés en 2009 : moins de 4,6 M F CFP de matériels d'atelier et de chantiers, et deux équipements lourds (une machine à tracer et un broyeur à végétaux, pour une valeur totale d'environ 21 M F CFP). Un tel approvisionnement ne justifie pas d'employer cinq agents à la cellule « réception ».

⁴⁰ Là encore, la mission a pris comme référence le coût salarial annuel d'un agent de catégorie C de la fonction publique territoriale, puisque les agents d'encadrement (catégories A et B) ne sont pas concernés par les suppressions de postes.

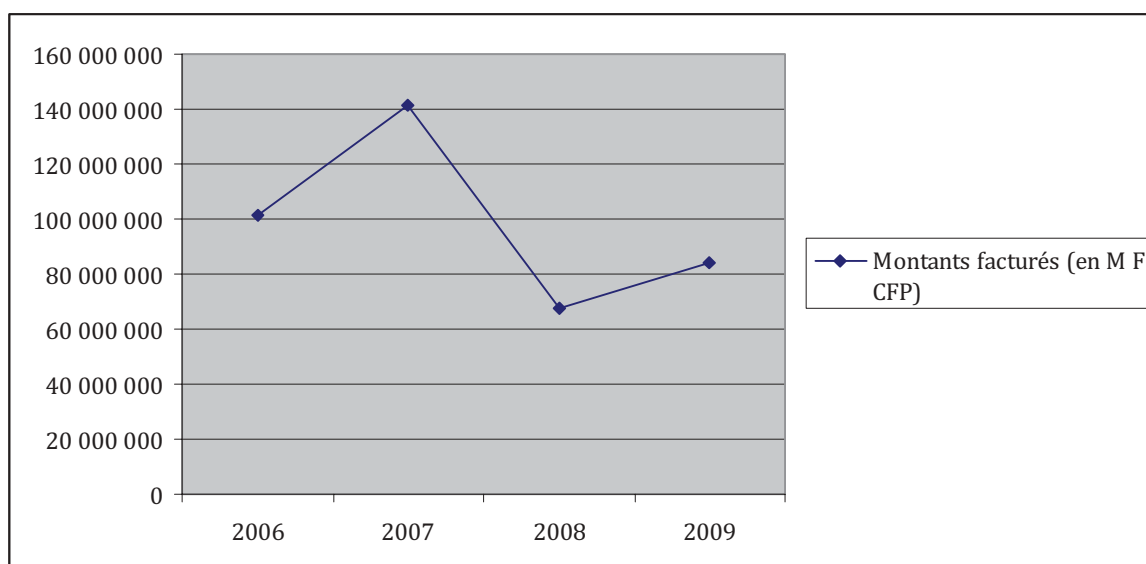
Annexe XII

- ♦ eu égard à l'importance des deux subdivisions territoriales de la direction de l'équipement dans les îles du vent (135 à Tahiti et 43 à Moorea en 2009), l'appui des 52 agents de la « section d'exploitation » apparaît à tout le moins généreuse, en tout état de cause surdimensionnée.

Par conséquent, la mission recommande de **fixer un objectif ambitieux de réduction des effectifs du parc à matériel de l'ordre de 50 %**, voire plus s'il est décidé d'externaliser une partie de l'activité d'entretien et de réparation. Le maintien en régie de cette activité ne se justifierait que par 1) un niveau important d'activité des ateliers et 2) le caractère urgent des réparations. Or ces deux critères ne sont pas remplis en ce qui concerne la direction de l'équipement.

La réduction de moitié de la taille du parc à matériel permettrait de supprimer 75 postes. La majorité des agents du parc appartenant à la catégorie D de la fonction publique territoriale (ou à la catégorie CC5 des ANFA, ce qui équivaut à la catégorie C), il convient de calculer l'économie en masse salariale des suppressions de postes sur la base du coût annuel moyen d'un agent de catégorie D, soit 2,20 M F CFP. Au total, **le gain budgétaire serait de 165 M F CFP**.

Graphique 1 : Montant des opérations facturées par le parc à matériel



Source : Rapport d'activité 2009 du parc à matériel.

2.3.2.3. Les réductions d'effectifs ne pourront être mises en œuvre qu'à moyen terme

Les projets de restructuration de la direction de l'équipement (hors flotte administrative) esquissés par la mission conduisent à une suppression totale de 205 postes (130 dans les services déconcentrés et 75 au sein du parc à matériel).

Cet effort ne pourra être réalisé qu'à moyen terme en raison des rigidités de gestion pesant sur les ressources humaines. En effet, la plupart des agents concernés par les restructurations sont des fonctionnaires territoriaux et bénéficient donc d'une garantie d'emploi :

- ♦ sur les 162 agents composant les équipes des dix services déconcentrés n'ayant pas de personnel d'encadrement, 99 sont des fonctionnaires territoriaux ;
- ♦ 110 agents du parc à matériel sont des fonctionnaires territoriaux.

Annexe XII

Bien qu'une partie de ces personnels partira à la retraite dans les cinq prochaines années, ce serait insuffisant pour atteindre l'objectif global de réduction de 200 postes. Il faudrait donc raisonner au niveau global de la direction de l'équipement, et jouer sur les quelques leviers de flexibilité dont elle dispose :

- ◆ plan de départ volontaire ;
- ◆ plan de licenciement pour motif économique d'une partie des 278 agents sous convention ANFA ;
- ◆ réduction du recours aux CDD pour réaliser des travaux de construction et d'équipement en régie (522 agents temporaires payés sur crédits d'entretien ou de travaux)⁴¹, en sollicitant principalement les agents permanents de la direction de l'équipement pour de telles tâches.

Ces trois leviers devraient permettre de « libérer » des emplois pour y affecter les personnels titulaires dont le poste a été supprimé à la suite du redimensionnement des services déconcentrés et du parc à matériel.

Tableau 7 : Synthèse des leviers d'efficience proposés par la mission pour la direction de l'équipement (hors flotte administrative)

Scénarios de redimensionnement	Nombre de postes supprimés	Économies budgétaires (en base annuelle, en M€)	Réalisation d'ici à cinq ans par le seul non remplacement des départs à la retraite
Suppression ou redimensionnement de certains services déconcentrés	130	353	Non Accompagnement par (solutions pouvant être cumulées) : - un plan de départ volontaire ; - un plan de licenciements - la réduction du recours aux agents temporaires pour la réalisation de travaux en régie
Réduction de 50 % des effectifs du parc à matériel	75	165	
Total	205	518	

Source : Mission.

⁴¹ La direction de l'équipement employait 278 agents sous convention ANFA en 2009 et a recruté 522 agents en CDD pour réaliser des travaux d'équipement en régie.

ANNEXE XIII

**La politique du logement social et son
opérateur principal, l'office polynésien de
l'habitat (OPH)**

SOMMAIRE

1. CONSTATS : UNE PRODUCTION DE LOGEMENT SOCIAL LARGEMENT INSUFFISANTE POUR REpondre A LA DEMANDE, CONSEQUENCE D'UN MANQUE DE VOLONTARISME ET D'UN MODELE ECONOMIQUE A BOUT DE SOUFFLE	1
1.1. La Polynésie connaît un retard important en logement social, qu'aggrave une production annuelle erratique et très en deçà des besoins.....	1
1.2. Le logement social n'est pas suffisamment intégré à la politique d'aménagement et d'urbanisme.....	3
1.3. Le modèle économique du logement social en Polynésie est à bout de souffle	4
1.3.1. <i>L'apparente générosité des dépenses publiques en matière de logement social doit être relativisée.....</i>	<i>6</i>
1.3.2. <i>L'insuffisance criante de ressources propres de l'OPH s'explique par des loyers très bas et peu recouverts.....</i>	<i>7</i>
1.4. Des efforts louables ont été réalisés depuis quelques années, mais sont encore insuffisants pour assurer l'autonomie financière de l'OPH	9
2. PROPOSITIONS : INSUFFLER UN NOUVEAU DYNAMISME A LA POLITIQUE DE LOGEMENT SOCIAL EN CHANGEANT SON MODELE DE FINANCEMENT ET EN CREANT UN DEUXIEME OPERATEUR DE LOGEMENT SOCIAL AU COTE DE L'OPH	12
2.1. Continuer les efforts de rénovation de la gouvernance	12
2.2. Rénover le système de financement pour assurer l'équilibre endogène des projets de logement sociaux.....	12
2.2.1. <i>La pression sur le recouvrement doit être renforcée.....</i>	<i>12</i>
2.2.2. <i>Une action prioritaire doit porter sur la solvabilisation de la demande.....</i>	<i>13</i>
2.2.3. <i>La grille des loyers doit être impérativement révisée.....</i>	<i>16</i>
2.2.4. <i>Le bilan financier des mesures proposées ne devrait dégager des économies, qu'à moyen voire long terme.....</i>	<i>17</i>
2.3. Relancer la programmation du logement social en l'intégrant dans les projets plus globaux d'aménagement du territoire et en créant un deuxième opérateur de logement social	20
2.3.1. <i>Desserrer la contrainte foncière.....</i>	<i>20</i>
2.3.2. <i>Augmenter les capacités de maîtrise d'ouvrage.....</i>	<i>20</i>

Introduction

La politique du logement social fait l'objet, depuis quelques années, de réflexions importantes. On peut citer, pêle-mêle :

- ♦ l'organisation d'états généraux du logement en 2005 ;
- ♦ la littérature produite par l'office polynésien de l'habitat (OPH), unique opérateur de logement social sur le territoire : le « livre blanc du logement social » en 2007 ainsi qu'une analyse stratégique de l'établissement conduite en 2008 ;
- ♦ les missions conduites en 2008 par l'Agence française de développement (AFD) sur le programme de construction de logement social, ou la mission en cours conduite par la SCET, filiale de la Caisse des dépôts et consignation, sur l'opportunité de créer un deuxième opérateur de logement social.

Il en résulte un **diagnostic de la situation du logement social relativement partagé**, ainsi que des pistes de propositions d'amélioration bien documentées.

Dès lors, la **nécessité aujourd'hui n'est pas tant de trouver des solutions** (la « boîte à idée » est déjà bien remplie) **que de réfléchir à leur mise en œuvre** dans un contexte de forte contrainte budgétaire.

1. Constats : une production de logement social largement insuffisante pour répondre à la demande, conséquence d'un manque de volontarisme et d'un modèle économique à bout de souffle

Le constat fait apparaître des besoins importants et une insuffisance de foncier aménagé. L'ampleur de l'offre nouvelle nécessaire met en évidence l'incapacité du système actuel de financement à promouvoir une politique du logement social satisfaisante.

1.1. La Polynésie connaît un retard important en logement social, qu'aggrave une production annuelle erratique et très en deçà des besoins

Le logement social accuse un retard très important : on compte 9,3 logements sociaux pour 1 000 habitants, ce qui classe la Polynésie au dernier rang des collectivités territoriales françaises.

Le besoin en logements sociaux, notamment dans le secteur de l'habitat groupé, est important :

- ♦ Au 31 décembre 2009, la demande était estimée à 2 318 logements en habitat groupé sur l'île de Tahiti (sur la base des dossiers déposés ayant moins de deux ans d'ancienneté), soit une hausse de 37,32 % par rapport au niveau de 2008 (1 688 logements) ;
- ♦ Au 14 avril 2010, la demande avait encore légèrement augmenté et se situait à 2 437 logements en habitat groupé.

Force est de constater que la production est largement insuffisante pour satisfaire cette demande.

Annexe XIII

Entre 2005 et 2009, l'OPH – seul opérateur de logement social sur Tahiti, *cf.* encadré ci-dessous – n'a livré que 103 logements collectifs (dits « en habitat groupé ») et à peine plus de 263 logements individuels (dits « en habitat dispersé », et correspondant à des farés) à un rythme annuel. Sur dix ans, les moyennes ne sont guères plus reluisantes (70 logements collectifs par an et 300 logements individuels).

Encadré 1 : L'office polynésien de l'Habitat

Année de création : 1979 (anciennement « office territorial de l'habitat social » jusqu'en 2000)

Statut juridique : établissement public à caractère industriel et commercial depuis 2000

Missions :

- la construction de logements en habitat groupé (immeuble) ;
- la construction de logements en habitat dispersé (farés) ;
- la résorption de l'habitat insalubre et la réhabilitation ;
- la gestion locative sociale ;
- l'accession à la propriété ;
- la vente de faré en kit (activité commerciale) ;
- l'aide à l'amélioration de l'habitat.

Budget (2009)

- dépenses de fonctionnement : 5 362 M F CFP
- dépenses d'investissement : 1801 M F CFP
- résultat net comptable : - 123 M F CFP

Parc géré : 80 résidences pour 2 840 logements

- parc ancien (antérieur à 2000 et sur lequel le loyer mensuel est de 18 310 F CFP, quelle que soit la taille de l'appartement) : 47 lotissements pour 1830 logements, soit près des deux tiers du parc ;
- parc nouveau (sur lequel est appliqué un loyer d'équilibre) : 23 lotissements pour 720 logements
- 195 parcelles louées (dans le cadre du dispositif d'habitat dispersé, les ménages attributaires d'un faré –dont ils sont propriétaires – louent la parcelle de terrain à l'OPH dans le cadre d'un contrat de location-vente) ;
- 95 logements divers (gérés pour compte de tiers).

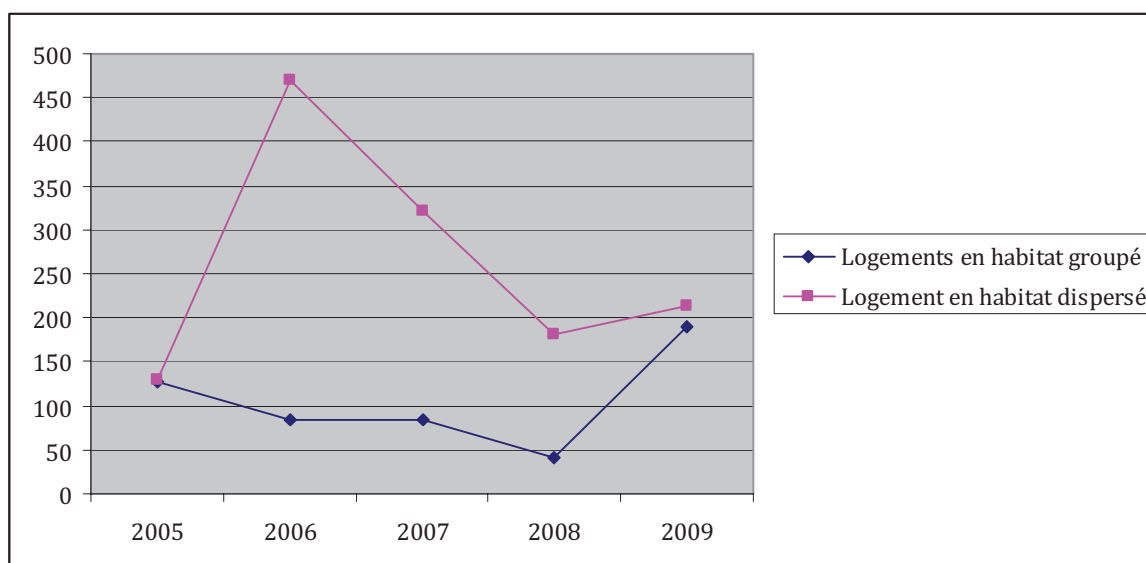
La production de logement est très erratique ainsi que le montre le tableau N°1 et le graphique afférent ci-dessous.

Tableau 1 : Nombre de logements livrés par l'OPH sur les quatre dernières années

Type de logements	2005	2006	2007	2008	2009
Logements en habitat groupé	127	85	83	42	189
Logements en habitat dispersé	130	469	322	182	213
Total	257	554	405	224	402

Source OPH.

Graphique 1 : Nombre de logements sociaux livrés par l'OPH, 2005-2009



Source : OPH.

Le fort engagement du contrat de projets 2008-2013 sur le volet « logement » (23,6 Mds F CFP, soit le plus important poste du contrat de projet, qui dispose de 51,9 Mds F CFP de financement) aurait dû se traduire par une accélération des constructions. En effet, il est prévu sur la période :

- ◆ 689 nouveaux logements en location simple ;
- ◆ 600 logements réhabilités ;
- ◆ 60 nouveaux logements de transit ;
- ◆ 515 logements en résorption de l'habitat insalubre (reconstruction sur le même lieu).

Toutefois, l'enveloppe budgétaire du contrat n'était consommée qu'à hauteur de 2,54 % au 31 décembre 2009. Cette faible consommation s'explique principalement :

- ◆ d'une part par la réalisation d'études préalablement à l'engagement des chantiers. D'où une consommation des crédits censée aller *crescendo* au moment de la phase de travaux. 18 à 20 mois s'écoulent généralement entre les études de préféabilité et le démarrage des travaux ;
- ◆ d'autre part par des problèmes d'accès au foncier constructible.

S'agissant des opérations déjà programmées pour la construction de nouveaux logements, elles ne représentent que 243 logements sur les 689 prévus. Pour le restant, l'OPH ne dispose pas encore des emprises foncières pour réaliser les chantiers.

1.2. Le logement social n'est pas suffisamment intégré à la politique d'aménagement et d'urbanisme

En l'absence de stratégie globale d'aménagement (la Polynésie française n'a toujours pas de schéma d'aménagement général – cf. Annexe XII relative aux politiques d'aménagement et d'équipement), les projets de logement social sont déconnectés de toute vision en matière de planification urbaine, et n'intègrent pas assez des contraintes urbaines comme par exemple la distance domicile-emploi, le manque de transport collectif ou encore les carences du réseau d'assainissement.

Par ailleurs, d'un point de vue urbanistique, les opérations de logements sociaux sont insuffisamment « denses » :

- ◆ les opérations d'habitat dispersé sont numériquement plus importantes que les opérations d'habitat groupé, or ce sont les plus « consommatrices » en espace ;
- ◆ les immeubles construits comprennent un nombre relativement limité de logements.

Cette faible densité n'est pas en soi problématique, notamment dans les zones rurales ou « rurbaines ». Des arguments culturels comme sociaux (les populations se voyant attribuer un logement connaissent souvent de grandes difficultés sociales et sont peu habituées à un mode de vie urbain) peuvent justifier d'ailleurs la réalisation d'opérations d'habitat dispersé et d'opérations d'habitat groupé à faible densité.

En revanche, il est indéniable que ces choix entraînent une utilisation sous-optimale du foncier en milieu urbain, où la ressource est particulièrement rare.

Par ailleurs, la multiplicité d'opérateurs conduit à une dispersion des moyens qui constitue un frein à une meilleure intégration des projets d'aménagement et de logement. Plusieurs organismes publics se font en effet concurrence dans le secteur de l'aménagement (Cf. annexe XII, relative aux politiques d'aménagement et d'équipement) :

- ◆ société d'aménagement et de gestion de Polynésie (SAGEP) ;
- ◆ établissement d'aménagement et de développement (EAD) ;
- ◆ établissement de gestion et d'aménagement de TEVA (EGAT) ;
- ◆ direction de l'équipement ;
- ◆ mais également l'OPH à travers sa compétence de maîtrise d'ouvrage de logement social).

Cette multiplicité est source de dysfonctionnements dans la politique de l'aménagement et donc, par ricochet, dans la politique du logement :

- ◆ l'allocation des moyens n'est pas rationnelle : alors que la SAGEP dispose de terrains constructibles mais ne reçoit pas assez de subvention pour les aménager, l'EAD et l'OPH disposent de financements généreux mais, comme cela a déjà été souligné plus haut à propos du contrat de projets, manquent de foncier viable et constructible pour mener à bien leurs opérations de construction ;
- ◆ la coopération entre les différents acteurs, seule à même de résoudre le problème de la dispersion des moyens, est relativement peu poussée : certes, l'OPH a récemment délégué la maîtrise d'ouvrage de deux opérations de logement social à l'EAD, mais les partenariats avec la SAGEP (qui seraient assez logiques, puisque la SAGEP a les réserves foncières et que l'OPH a les financements) sont au point mort.

1.3. Le modèle économique du logement social en Polynésie est à bout de souffle

La mission est consciente qu'une partie des difficultés du logement social en Polynésie est liée au coût élevé de la construction sur le territoire pour diverses raisons :

- ◆ étroitesse du marché ;
- ◆ faible disponibilité des terrains à bâtir sur Tahiti ;
- ◆ défaut de viabilisation primaire et secondaire – notamment chaque programme doit être équipé de sa station d'épuration en l'absence de réseaux d'assainissement (or le coût d'une station d'épuration est élevé) ;
- ◆ éloignement des sources d'approvisionnement en matériaux de construction.

Toutefois, il s'agit d'une explication parmi d'autres, et certainement pas la plus importante :

- ◆ **les surcoûts de production sont à relativiser**, pour au moins deux raisons :
 - dans la réalité, l'OPH respecte peu ou prou les coûts plafonds de charge foncière (6,5 M F CFP par logement) et les coûts plafond de construction (145 000 F CFP hors taxe au m²). Sur les quatorze dernières opérations de construction réalisées par l'OPH, le dépassement était en moyenne de 2,34 %, ce qui est faible (cf. Tableau N°2 *infra*).
 - il devrait être possible de construire dans l'agglomération de Papeete à des coûts moindres grâce au recours à des technologies susceptibles de baisser les coûts de production (préfabrication par exemple) mais aussi à la baisse des prix du BTP en raison, d'une part de la crise économique¹, d'autre part de l'augmentation des volumes de production du logement social voulue par le contrat de projet.

Tableau 2 : écarts entre budget prévisionnel et budget exécuté par opération

Opérations	Montant HT prévisionnel (en M F CFP)	Montant HT réel DFC (en M F CFP)	Dépassement (en M F CFP)	Taux de dépassement
TITAVIRI	514,8	449,7	-65	-13 %
RHI TIMIONA 1	240,0	211,5	-28,5	-12 %
HAUTS DU TIRA 2	411,0	372,5	-39	-9 %
RHI LAGARDE	544,0	503,9	-40	-7 %
TEROMA 2.2	448,0	421,6	-26	-6 %
VAIMARUIA (TEUEUE)	643,0	617,6	-25	-4 %
AMOE S2	447,0	435,1	-12	-3 %
TEIATO	587,0	583,2	-4	-1 %
TAOE	234,0	246,1	12	5 %
PUNA NUI	956,0	1 051,2	95	10 %
COTEAUX DE HAMUTA	585,2	660,6	75	13 %
VAITEMANU	547,0	645,3	98	18 %
MAMAO AFAT 2	492,0	581,2	89	18 %
VAIHI	471,0	619,2	148	31 %

Source : OPH – situation en mai 2010. Certaines opérations n'étaient pas encore clôturées.

- ◆ surtout, **l'architecture du financement du logement social est la principale cause des dysfonctionnements** et des retards constatés dans la production de logements sociaux.

Le mode de financement du logement social se caractérise par l'absence d'autonomie financière de son opérateur principal, l'OPH, qui reste très largement tributaire des subsides du Pays et de l'État (dans le cadre du contrat de projets) pour équilibrer ses comptes et ses opérations. La faiblesse des ressources propres, qui ne permet pas d'assurer l'équilibre endogène de l'activité de construction et de gestion du parc locatif social, est essentiellement liée à trois facteurs :

- ◆ d'une part, des loyers fixés à un niveau parfois insignifiant ;

¹ Toutefois, d'après les interlocuteurs de la mission, les effets de la crise sur les prix du BTP ne se font pas ressentir dans les marchés publics. Les entreprises du BTP ne semblent pas réduire leur marge lorsqu'elles répondent aux appels d'offres, dont certains sont infructueux (ex : appel d'offres pour l'opération de RHI de Timiona 2.2 ; lots « Peinture et menuiserie extérieures » infructueux pour l'appel d'offre relatif à l'opération de Pofatu).

- ♦ d'autre part, des taux de recouvrement des loyers très bas en raison d'une population non solvable mais aussi d'une faible propension à sanctionner les mauvais payeurs ;
- ♦ enfin, des conditions de financement des opérations de construction peu avantageuses (pas de prêt de la caisse des dépôts et consignation, non recours à la défiscalisation prévue par la loi d'orientation).

1.3.1. L'apparente générosité des dépenses publiques en matière de logement social doit être relativisée

64 % des ressources de fonctionnement de l'OPH sont constituées de subventions, représentant un montant annuel moyen de 2,27 Mds F CFP en 2009 et décomposées comme suit :

- ♦ 1,15 Mds de subventions de fonctionnement ;
- ♦ 1,12 Mds de subvention « sur ressource affectée », correspondant aux subventions à l'habitat dispersé et au relogement en urgence dans le parc privé. L'OPH n'est pas le bénéficiaire direct de ses aides, c'est la raison pour laquelle elles se distinguent des subventions de fonctionnement. Elles correspondent à des remboursements de charge à l'OPH qui exécute des programmes de construction de farés ou de relogement dans le parc privé pour le compte des bénéficiaires des aides.

Par ailleurs, l'OPH bénéficie de **subventions d'investissement très importantes**. Dans le cadre du contrat de projets (23,6 Mds pour la période 2008-2013), elles permettent de **financer jusqu'à 80 % les opérations de construction** programmées (40 % Pays et 40 % État). Ce taux de subvention est exceptionnellement élevé – en dehors de la Polynésie, il n'est pratiqué que dans certaines opérations de résorption de l'habitat insalubre. Le reliquat de 20 % est financé sur emprunt.

Les financements des investissements sont en général complétés par des apports fonciers du Pays - et de l'État dans le cadre du contrat de projets.

Cette apparente générosité, tant sur le plan de l'exploitation que de l'investissement, doit être relativisée pour au moins trois raisons.

Premièrement, le soutien au logement intermédiaire, *via* le dispositif local de défiscalisation dont le coût annuel est estimé à 2,1 Mds sur la période 2004-2008, est aussi important que les subventions apportées au logement social (hors apports fonciers et subventions d'investissement). Le logement social n'est donc pas excessivement privilégié par rapport aux autres types de logement.

Deuxièmement, les affectations foncières du Pays ne sont pas nécessairement de grande valeur. Ainsi, les retards conséquents pris dans les opérations de construction s'expliquent en partie par :

- ♦ la non -constructibilité des emprises affectées à l'organisme (bord de mer à remblayer, zone d'aléa de prévention des risques, éloignement des ceintures de circulation, etc.).
- ♦ les revendications foncières, qui bloquent quatre opérations antérieures au contrat de projet. L'indivision conduit à des situations conflictuelles entre les ayants droits ainsi qu'à des revendications de propriétés qui débouchent sur des occupations forcées de terrain.

Il en résulte une situation paradoxale dans laquelle l'OPH, pourtant doté en réserves foncières, a développé une activité de prospection foncière en vue d'acquérir des terrains et rattraper le retard pris dans la mise en œuvre du contrat de projets. Un avenant au contrat de projets a été signé le 13 juillet 2010 pour permettre la mobilisation des financements à des fins d'acquisition de terrains nus par l'OPH pour ses programmes de construction.

La mission attire l'attention sur le fait que **de telles acquisitions ne doivent pas devenir la « démarche de droit commun » pour les opérations de construction de l'OPH** : le Pays dispose encore de réserves foncières constructibles qu'il a affectées à d'autres satellites que l'OPH (SAGEP, par exemple) et qu'il pourrait reprendre pour y bâtir du logement social. Sans compter que le mouvement de restructuration des forces armées en Polynésie va entraîner la cession de plusieurs terrains militaires très bien placés, qui pourraient être utilisés à des fins de logement social (*cf. infra*).

1.3.2. L'insuffisance criante de ressources propres de l'OPH s'explique par des loyers très bas et peu recouverts

Les ressources propres constituent 36 % des sources de financement du cycle d'exploitation de l'OPH. 70 % des ressources propres, soit 923 M F CFP en 2009, proviennent de la gestion locative (perception des loyers)², ce qui est faible.

Comme dans de nombreux services publics polynésiens, la politique du logement social est parfois imprégnée d'une certaine « culture de la gratuité », consistant à offrir des prestations à titre gratuit ou quasi-gratuit – ou perçues comme telles par la population.

D'où une gestion du parc locatif social structurellement déficitaire : les loyers fixés à des niveaux extrêmement bas et le taux de recouvrement très faible occasionnent un manque à gagner en matière de recettes très significatif.

1.3.2.1. Le loyer redevable par les bénéficiaires dépend de l'ancienneté du parc et ne permet pas d'atteindre un équilibre endogène des projets de logement social

Le parc locatif de l'OPH est divisé en deux catégories :

- ◆ le parc dit « ancien » date d'avant 2000 et sa construction a été majoritairement subventionnée à 100 % (seuls onze lotissements ont fait l'objet d'un complément de financement par l'emprunt) ;
- ◆ le parc dit « nouveau » date d'après 2000. Le taux de subvention de sa construction oscille entre 45 % (pour les logements en accession directe à la propriété) à 100 % (pour le logement locatif très social, réservé aux populations aux revenus les plus modestes).

Les différences de taux de subvention à la pierre ont pour conséquence, assez naturellement, l'application de plusieurs grilles de loyers.

Dans le parc ancien (1 835 logements, soit environ les deux tiers du parc géré par l'OPH – *cf.* encadré de présentation de l'OPH *supra*), le loyer mensuel est de 18 310 F CFP toutes charges comprises (environ 154 €), quelle que soit la surface du logement.

Ce niveau, qui n'a fait l'objet d'aucune réévaluation depuis la création de l'OPH en 2000, paraît bas au regard des standards appliqués en métropole et en outre-mer. Pour la plus petite surface offerte par l'OPH – à savoir un « deux pièces » de 40 m² – le prix locatif est de 457,75 F CFP/ m² ; pour un « cinq pièces » de 100 m², le prix est encore plus dérisoire et se limite à 183,10 F CFP/ m². Ce montant est très largement inférieur au loyer social le plus avantageux pratiqué en Nouvelle-Calédonie, qui s'élève à 597 F CFP/ m² pour la catégorie de logement dit « très aidé ».

² Les 30 % restants sont également partagées entre la rémunération de l'activité de maîtrise d'ouvrage et les ressources tirées de l'activité commerciale de vente de farés à des particuliers ou des institutionnels.

D'un point de vue strictement financier, un loyer de 18 310 F CFP est loin d'assurer l'équilibre d'exploitation, puisqu'ils ne couvrent ni les frais de gestion, ni les charges non refacturables (entretien du propriétaire) ni les provisions pour grosses réparations – et encore moins les charges d'amortissement des emprunts lorsque ces derniers ont été contractés.

Dans le parc nouveau (667 logements), l'OPH applique un « loyer d'équilibre »³ révisé annuellement et destiné à couvrir :

- ◆ les charges de gestion locative ;
- ◆ l'amortissement des emprunts et la reconstitution des fonds propres de l'opérateur ;
- ◆ les provisions pour entretien et grosses réparations ;
- ◆ les vacances et impayés.

Dans les faits, ce loyer n'a d'équilibre que le nom. Les provisions pour entretien et grosses réparations sont déterminées de manière forfaitaire, sans lien avec les charges réelles de maintenance immobilière. De même, les provisions pour vacances et impayés sont calculées sur une hypothèse de 10 % d'impayés des loyers redevables, ce qui est très en deçà de la réalité du recouvrement.

1.3.2.2. Le recouvrement des loyers, bien qu'en progression, reste très insatisfaisant

Le taux de recouvrement est structurellement faible en Polynésie : pour le recouvrement sur participation personnelle (c'est-à-dire sans prise en compte de la part du loyer couverte par l'allocation familiale au logement, ou AFL, *cf. infra*), il a chuté de 27 points entre 2003 et 2005, passant de 70 % à 43 %, puis s'est rétabli aux alentours de 57 % à la fin 2009. Si l'on y ajoute la part du loyer couverte par l'AFL, le recouvrement est un peu meilleur et s'établit à 63 % en 2009. C'est très largement inférieur aux taux métropolitains (98 % à 99 %) ou calédoniens (92 %).

L'importance des impayés (2,28 Mds F CFP en cumulé à la fin mars 2010), qui surprend au regard des loyers particulièrement faibles pratiqués en Polynésie, s'explique par un **contexte socio-culturel très laxiste à l'égard des mauvais payeurs**. Les mesures coercitives (recouvrement contentieux, expulsion) sont rarement mises en œuvre, même si l'on sent une plus grande volonté à y recourir depuis 2007 (*cf. infra*).

Elle est également symptomatique de **l'insuffisante solvabilité de la demande, elle-même imputable à la déficience de « filets sociaux » en Polynésie (absence d'allocation chômage ou de revenu d'existence, faiblesse du minimum vieillesse) et, de manière plus spécifique au secteur du logement, à l'insuffisance des aides à la personne pour une partie des locataires**.

Une allocation familiale au logement (AFL) a certes été créée en 2000 par une convention passée entre le Pays et l'OPH. La charge budgétaire incombe entièrement au Pays. Seuls les ménages tributaires de logements dans le parc de l'OPH ont droit à l'AFL. Les ménages les plus aidés ne paient qu'une contribution mensuelle de 7 000 F CFP, le reste du loyer étant pris en charge par l'AFL.

³ Délibération n° 99-217 APF du 2 décembre 1999 relative à l'habitat social en Polynésie française.

Mais l'AFL reste budgétairement insuffisante (219 M F CFP versés en 2009 à l'OPH par le Pays) et souffre de plusieurs imperfections :

- ♦ en raison de sa **nature familiale et non individuelle** (contrairement à l'allocation personnalisée au logement en métropole et dans les DOM), l'allocation s'adresse principalement aux ménages avec enfants et ne couvre pas certaines populations pourtant précaires (personnes seules et retraitées, etc.). Le régime n'est pas assez souple pour prévoir des dérogations et prendre en compte certaines situations particulières –comme par exemple les divers « accidents de la vie » : perte d'emplois, divorce. En Nouvelle-Calédonie, une commission statue sur ces situations dérogatoires et peut moduler le calcul de l'allocation ;
- ♦ l'allocation **ne couvre pas tous les coûts** afférents au logement : ainsi, l'absence de forfait « charges »⁴ pénalise les foyers les plus modestes ;
- ♦ le **dispositif est déclaratif** et demande à ce que les familles réactualisent leur dossier, ce que beaucoup d'entre elles ne font pas (elles se voient donc facturer leur loyer dans sa totalité) : malgré les campagnes de relances organisées par l'OPH, seuls 50 % de ses locataires bénéficient de l'AFL alors qu'un nombre plus important pourrait y prétendre. En métropole et dans les DOM, où la connaissance des revenus est meilleure qu'en Polynésie en raison de l'existence d'un impôt sur le revenu (ce qui est plus fiable qu'un système déclaratif), le calcul de l'aide au logement s'effectue sur la base d'échanges d'informations entre les caisses d'allocations familiales et l'administration fiscale.

Au final, le système actuel de financement est sous-optimal :

- ♦ sans une action plus ferme en matière de recouvrement, il sera difficile de faire évoluer la « culture de la gratuité » ;
- ♦ sans une action de solvabilisation de la demande grâce à l'augmentation des aides aux personnes les plus modestes, il est illusoire d'espérer augmenter le niveau des loyers ;
- ♦ sans révision des loyers ni amélioration du recouvrement, la gestion du parc locatif social ne peut pas atteindre un équilibre financier endogène ;
- ♦ sans la perspective d'atteindre dans un délai raisonnable l'équilibre financier endogène, un opérateur comme l'OPH ne peut pas accéder aux prêts avantageux de la caisse des dépôts et consignations (CDC) pour la construction de logements sociaux. Ces prêts peuvent être accordés pour une durée allant jusqu'à 40 ans, contre 20 à 25 ans pour les prêts de l'AFD à l'OPH ;
- ♦ sans les prêts de la CDC, le coût des opérations de construction est renchéri *via* un amortissement plus rapide de l'emprunt. Cela conduit au relèvement automatique des loyers d'équilibre, qui intègrent l'amortissement de l'emprunt. Or, plus le loyer d'équilibre est élevé, moins il a de chance d'être recouvré dans le système actuel...

1.4. Des efforts louables ont été réalisés depuis quelques années, mais sont encore insuffisants pour assurer l'autonomie financière de l'OPH

Le diagnostic étant bien documenté et assez largement partagé en Polynésie, un certain nombre d'améliorations ont été apportées par les équipes de l'OPH au système existant. Si ces efforts méritent d'être soulignés, ils restent encore insuffisants pour créer une « spirale vertueuse » capable de sortir le secteur du logement social de l'improductivité et de la dépendance à l'égard des subsides publiques.

⁴ Bien qu'il n'y ait pas de dépenses liées au chauffage en Polynésie, d'autres charges (comme par exemple l'assainissement) peuvent peser assez fortement sur le budget d'un ménage.

1.4.1.1. Renforcement du recouvrement contentieux

Face à l'ampleur des impayés, l'OPH a renforcé sa politique de recouvrement contentieux.

Après une phase de règlement amiable, pendant laquelle des plans d'apurement des dettes sont proposés, l'OPH émet des commandements, étape préalable aux poursuites proprement dites qui vont de la saisie (sur salaire, sur voiture, sur compte bancaire) à la résiliation des baux et à l'expulsion.

La hausse des poursuites est notable depuis 2006, comme le montre le tableau n°3 ci-dessous. Dans la période récente, les résiliations de baux sont fortement montées en puissance (0 en 2007, 35 en 2008 et 163 en 2009) : elles sont jugées plus efficaces que les procédures classiques de saisie.

En juillet 2010, les résiliations de baux touchent près de 10 % du parc de l'OPH (246 logements). Elles se traduisent rarement par des expulsions (6 entre 2008 et 2009, 2 en 2010) et constituent davantage un mode de recouvrement –certes « pathologique » car révélateur des dysfonctionnements du système. Sur les 246 résiliations actuellement engagées :

- ◆ 46 locataires ont des plans d'apurement en cours (qu'ils règlent par mensualité) ;
- ◆ 56 dossiers ont été régularisés, les locataires ayant remboursé leurs arriérés ;
- ◆ les autres dossiers, qui sont récents, n'ont pas encore fait l'objet d'une solution amiable.

Tableau 3 : évolution du recouvrement contentieux entre 2006 et 2009

	2005	2006	2007	2008	2009
Commandement de payer	138	290	240	432	387
Saisie arrêt sur salaires	1	20	41	27	96
Saisie de véhicules	3	0	5	5	5
Saisie attribution sur compte bancaire	0	0	75	198	403
Résiliation de baux en cours	0	0	0	35	163

Source : OPH

1.4.1.2. Amélioration des processus et poursuite d'une démarche qualité

Les efforts entrepris pour professionnaliser les pratiques, structurer l'organisation et développer les outils de gestion et de pilotage, ont débouché sur l'obtention en 2008 d'un label dans le cadre de la démarche qualité en cours (norme ISO 9001).

1.4.1.3. Réduction des sureffectifs

En 1996, l'ex-OTHS (aujourd'hui OPH) a absorbé la caisse d'approvisionnement de l'habitat (CAH), passant de 26 agents à 117 agents⁵. L'établissement connaît depuis une situation chronique de sureffectifs – il compte aujourd'hui 134 collaborateurs.

Plusieurs plans de départs volontaires ont été mis en œuvre, en 1999 (15 départs) et en 2003 (9 départs).

A la suite de l'externalisation de l'activité de colisage de faré, sur laquelle une partie des agents de l'ex-CAH était affectée, un nouveau plan de départ volontaire a été proposé, auquel 15 agents ont souscrit, soit 10 % des effectifs.

⁵ Cf. rapport de la chambre territoriale des comptes, 2004.

Toutefois, ce plan de départ volontaire semble avoir été mis en œuvre par l'OPH, non seulement dans l'objectif de se séparer de personnels dont le métier avait disparu, mais aussi dans l'objectif de dégager de la marge de manœuvre budgétaire pour opérer des recrutements. L'OPH a ainsi économisé 7 ETP seulement grâce à son plan de départ volontaire : les quinze suppressions de poste ont permis de financer huit recrutements. **Les économies nettes sont donc nécessairement limitées**, bien que non négligeables : la masse salariale a diminué de plus de 55 M de FCFP, ce qui permet « d'amortir » le coût initial du plan (102 M de FCFP d'indemnités) en deux ans.

Notons que l'économie réalisée par ces départs volontaires ne bénéficie pas à l'OPH, mais au territoire, puisque, pour couvrir les dépenses de personnel des ex-CAH (y compris les indemnités de départs volontaires), une subvention annuelle est attribuée par le territoire (270 millions F CFP en 2009 – inclus dans les 1,15 Mds F CFP de subventions de fonctionnement mentionnées plus haut). Toute diminution du personnel ex-CAH se traduit donc par une baisse de la subvention du Pays à l'OPH.

1.4.1.4. Amélioration de la gouvernance

L'OPH dispose d'un conseil d'administration un peu moins politisé que d'autres opérateurs publics polynésiens, notamment du fonds pour le développement des archipels, lui-même actif dans le logement social (cf. Annexe XII relative au FDA et à la politique de développement des archipels),

L'établissement reste toutefois fortement tributaire du pouvoir politique dans ses orientations stratégiques, ses financements et son management. La précarité associée au poste de directeur général (qui change fréquemment d'occupant) en est l'illustration.

Tableau 4 : Composition des conseils d'administration de l'OPH et du FDA

Opérateur	Membres du conseil d'administration (CA) avec voix délibérative	Ministres	Représentants des communes	Représentations de l'assemblée de Polynésie française (APF)	Part du personnel politique dans la composition du CA
FDA	9	5	0	4	100 %
OPH	10	2	0	2	40 %

Source : Mission.

Il convient également de relever **plusieurs initiatives visant à améliorer la gouvernance** des organismes publics.

En matière de logements, la commission d'attribution des logements (CAL) de l'OPH, dont les cinq membres à voix délibérative sont exclusivement politiques (deux ministres et trois représentants de l'APF), s'est dotée d'un règlement intérieur cherchant à éviter un traitement trop « politique » des demandes de logement :

- ♦ chaque demande instruite par les services de l'OPH fait l'objet d'une cotation (déterminant la place plus ou moins prioritaire du dossier dans le fichier de l'établissement) en fonction de critères objectifs : revenu, nombre de personnes à charge, antériorité du dossier, etc. ;

- ♦ lors de la programmation d'une opération de construction de logements sociaux, un comité technique de peuplement (CTP) détermine les critères sur la base desquels l'instruction des demandes sera effectuée : objectifs qualitatifs de peuplement (insertion sociale, accueil de jeunes ménages dans une commune, relogement de catégories socioprofessionnelles spécifiques, etc.). Le comité est composé de décideurs politiques (co-présidence par le ministre en charge du logement et le maire de la commune) et de tous les partenaires concernés par le programme (OPH, direction des affaires sociales, CPS, association pour l'accompagnement social lié au logement, etc.) ;
- ♦ une CAL de présélection établit sur la base de ces critères la liste des demandes prioritaires, qui déterminera l'attribution des logements ; les membres de la CAL peuvent modifier jusqu'à 20 % au maximum la composition de cette liste ;
- ♦ la CAL définitive valide, après enquête, les propositions d'attribution de logements.

Cette procédure constitue un effort pour privilégier un traitement technique des demandes et impliquer un grand nombre de partenaires *via* le comité technique de peuplement.

La règle permettant à la CAL d'amender jusqu'à 20 % la liste prioritaire des demandes établie par le CTP, bien qu'elle marque déjà un progrès par rapport à la situation dans laquelle les membres politiques de la CAL détermine 100 % des inscriptions sur la liste, laisse tout de même planer la suspicion de « favoritisme » dans l'attribution d'une partie des logements sociaux.

2. Propositions : insuffler un nouveau dynamisme à la politique de logement social en changeant son modèle de financement et en créant un deuxième opérateur de logement social au côté de l'OPH

2.1. Continuer les efforts de rénovation de la gouvernance

La mission recommande :

- ♦ de refondre la composition de la CAL, en diminuant le nombre de responsables politiques et en y faisant entrer des membres de la société civile ainsi que des représentants des organismes prêteurs (l'Agence française de développement, voire à terme la Caisse des dépôts et consignations) ;
- ♦ de retreindre, ou mieux, supprimer le droit accordé à la CAL d'amender à hauteur de 20 % la liste prioritaire des demandes de logement social.

2.2. Rénover le système de financement pour assurer l'équilibre endogène des projets de logement sociaux

2.2.1. La pression sur le recouvrement doit être renforcée

Les efforts déjà engagés en matière de recouvrement doivent être accentués. Sans un objectif ambitieux d'amélioration du recouvrement, assorti d'un plan d'action sur plusieurs années pour ramener le taux d'impayés aux niveaux calédoniens voire métropolitains, il serait vain de croire que l'OPH peut attendre un équilibre financier endogène grâce à une réforme de l'aide au logement ou encore un relèvement du niveau des loyers – ces derniers ne seront pas payés. Par ailleurs, la perspective d'accéder aux prêts sur fonds d'épargne de la CDC s'éloignerait plus encore.

L'objectif d'amélioration du recouvrement, en raison de son caractère stratégique, doit être directement suivi par la direction générale qui « met sous tension » ses équipes opérationnelles sur le sujet. Les caractéristiques des impayés (lotissements touchés, profils de locataires, évolution à la hausse ou à la baisse) doivent être analysées au niveau le plus fin possible pour adapter la réponse du bailleur social.

Ainsi, lorsque le premier opérateur de logement social de Nouvelle-Calédonie (la société immobilière de Nouvelle-Calédonie, SIC) a connu une brutale détérioration de son taux de recouvrement en 2004, un **dispositif de crise** a été mis en place réunissant, dans le cadre d'un comité hebdomadaire, le directeur général, le directeur de la gestion locative, les responsables d'agence ainsi qu'un agent dédié à ce dispositif. Les impayés ont été examinés au cas par cas. Des décisions ont été prises dans des délais réactifs. Quelques rares expulsions ont été mises en œuvre, avec un plan de communication.

La mission insiste sur la nécessité d'un **portage politique de l'objectif d'amélioration du recouvrement des loyers sociaux**. L'OPH doit être appuyé politiquement lorsqu'il durcit sa politique de recouvrement contentieux, augmente la pression sur les payeurs récalcitrants en résiliant les baux ou en activant la procédure d'expulsion. Dans le cas de la SIC évoquée plus haut, ses décisions d'expulsion ont été soutenues par les représentants politiques.

A cet égard, les prochaines élections à l'assemblée de Polynésie française constitueront un test de la capacité des partis politiques à soutenir une politique courageuse en matière de recouvrement contentieux.

2.2.2. Une action prioritaire doit porter sur la solvabilisation de la demande

La mission estime que la solvabilisation de la demande est le corollaire de toute démarche visant à faire évoluer l'économie de la filière du logement social vers un équilibre financier endogène. Elle conditionne en effet le succès de deux facteurs-clé d'un tel équilibre :

- ♦ la révision de la grille des loyers d'équilibre : ces derniers ne pourront être ajustés aux charges réelles d'exploitation que si les bénéficiaires des logements sociaux sont en mesure de les payer ;
- ♦ l'amélioration du recouvrement, pour sortir de la « culture de la gratuité » qui reste encore prégnante malgré les actions plus coercitives récemment engagées à l'encontre des mauvais payeurs.

2.2.2.1. L'allocation familiale au logement doit être réformée afin d'en augmenter le montant et le nombre de bénéficiaires

La solvabilisation de la demande passe par une **rénovation de l'allocation familiale au logement** qui pourrait poursuivre au moins trois objectifs :

- ♦ **couvrir davantage de bénéficiaires** en passant d'une logique d'aide aux familles à une logique, plus équitable, d'aide à la personne sous condition de ressources ;
- ♦ **absorber une partie de l'augmentation des loyers** consécutive à la révision des grilles ;
- ♦ **couvrir les charges rattachables au logement**, en sus du loyer, et bien entendu sous conditions de ressources. Ces charges sont variables d'un ensemble immobilier à un autre. C'est pourquoi il pourrait être envisagé de préciser le supplément d'aide au logement correspondant aux charges, montant à réviser annuellement selon le bilan des dépenses enregistrées.

Une contribution minimale du bénéficiaire serait exigée, comme c'est le cas dans le système actuel (elle est fixée à 7 000 F CFP mensuels), pour éviter de re-crée une « culture de la gratuité ».

Ces idées sont expertisées depuis plusieurs années et ont fait l'objet d'un travail important au sein de l'OPH, débouchant sur un projet de texte (**loi du Pays**), auquel aucun des gouvernements qui se sont succédés n'a donné suite.

Pour éviter un nouvel enlisement du dossier, **la mission recommande une mise en œuvre de la réforme par palier.**

Une première étape, d'ambition modeste, consisterait à réformer l'ALF tout en conservant le cadre juridique actuel. Dans ce scénario, l'allocation resterait réservée aux seuls locataires de l'OPH, mais son montant serait augmenté pour couvrir une partie des charges (hors loyer) rattachables au logement. Par ailleurs, le bénéfice de l'aide serait étendu à de nouvelles catégories de population (personnes seules, retraitées) et pourrait couvrir de nouvelles situations (« accident de la vie ») afin d'en atténuer le caractère familial. Une commission technique pourrait être instituée pour examiner les dossiers urgents liés aux accidents de la vie et pouvant nécessiter une certaine modulation de l'aide.

Ces modifications ne nécessiteraient *a priori* qu'une modification de la convention Pays-OPH du 7 avril 2000. Il conviendrait toutefois d'encadrer très explicitement le dispositif dans le temps, car l'attribution d'une aide aux ménages attributaires d'un logement de l'OPH (et non pas à l'ensemble des locataires sous condition de ressources) pourrait être considérée comme une rupture d'égalité de traitement. Celle-ci pourrait toutefois se justifier :

- ◆ dans un cadre provisoire⁶ ;
- ◆ tant que l'OPH est le seul opérateur de logement social ;
- ◆ tant que la connaissance des revenus de la population reste imparfaite, ce qui rend difficilement envisageable d'étendre le bénéfice de l'aide au logement à l'ensemble des locataires sous conditions de ressources (car les effets d'aubaine seraient alors trop élevés).

Afin d'éviter les lourdeurs du système actuel (système déclaratif, obligation d'actualisation annuelle de la demande d'AFL), la gestion de la nouvelle allocation pourrait être confiée à la caisse de prévoyance sociale (CPS), qui dispose des seules informations disponibles relatives à certains revenus (salaires et transferts sociaux) de la population et peut donc aisément instruire les dossiers des demandeurs. Puisqu'il s'agirait d'une prestation de service, la CPS percevrait une rémunération pour frais de gestion.

Cette première étape devrait être **menée conjointement à une révision des grilles des loyers** sur le parc nouveau et sur le parc ancien réhabilité (*cf. infra*). Les deux exercices sont en effet indissociables : la réforme n'est favorable à l'OPH que s'il peut en « capter » une partie des bénéfices *via* l'augmentation des loyers.

⁶ La convention signée le 7 juin 2000 affirmait son caractère provisoire dès son premier article : « dans l'attente de la mise en place d'un dispositif d'aide personnalisée au logement, la présente convention détermine la nature et les conditions d'attribution d'une aide apportée par la Polynésie française dans le cadre des mesures d'accompagnement social au profit des ménages attributaires d'un logement sur les lotissements dont la construction, par l'OPH, n'a pas été subventionnée en totalité par les pouvoirs publics. » Force est de constater qu'en l'absence de limitation de la portée de la convention dans le temps, celle-ci continue d'être appliquée afin de pallier l'absence de dispositif réglementaire d'aide au logement, ce qui n'est pas sans poser un risque juridique en raison de la différence de traitement introduite par la convention entre catégories de locataires.

La deuxième étape consisterait à rapprocher le dispositif polynésien du système prévalant en métropole ou encore en Nouvelle-Calédonie, en créant une allocation personnalisée au logement étendu à l'ensemble des locataires (y compris ceux du parc privé) si le dossier satisfait un certain nombre de conditions – principalement des conditions de ressources pour le bénéficiaire et des conditions de conformité à certains standards (salubrité, etc.) pour le logement. Cette réforme nécessiterait probablement un véhicule réglementaire, à savoir une loi du Pays. La liquidation des droits pourrait être confiée à la CPS.

Cette deuxième phase pourrait être déployée lors de la création d'un deuxième opérateur de logement social à côté de l'opérateur traditionnel OPH (*cf.* propositions *infra*). En effet, un système d'aide bénéficiant aux seuls attributaires de logement OPH ne pourrait plus se justifier en raison de la rupture d'égalité qu'il instaurerait au sein d'une même catégorie de population (les locataires sociaux).

2.2.2.2. Le nouveau dispositif serait financé par redéploiement des subventions d'exploitation à l'OPH

Il n'a pas été possible à la mission de simuler l'impact budgétaire de la révision de l'aide familiale au logement. Cet impact dépend de nombreuses variables : nombre potentiel de bénéficiaires, niveau de la nouvelle allocation, etc.

Dans la première phase strictement centrée sur l'OPH, le coût de la mesure devrait être mesuré. Actuellement, environ un tiers des locataires de l'office touchent l'AFL, pour un budget de 219 M F CFP en 2009. L'enveloppe devrait augmenter sous la conjonction du relèvement de l'allocation et de son extension à de nouveaux bénéficiaires - mais l'extension ne toucherait pas 100 % des locataires sociaux, car une partie d'entre eux est solvable sur ses propres revenus personnels. Au final, si l'on prend l'hypothèse médiane que la réforme s'appliquerait à 66 % des locataires de l'OPH, elle pourrait avoir comme conséquence le doublement au minimum du volume budgétaire de l'aide – ce qui reviendrait à trouver un financement complémentaire de l'ordre de 250 M F CFP.

La deuxième phase accentuerait la pression à la hausse des moyens alloués à l'aide au logement, là encore dans des proportions vraisemblablement limitées. Ainsi, la mission estime que l'extension, à terme, de l'allocation aux locataires du parc privé ne devrait pas entraîner de surcoût majeur. En effet, les conditions entourant l'aide personnalisée au logement (logement salubre, loyers de référence proches des valeurs des loyers sociaux ou intermédiaires) limitent nécessairement le nombre de bénéficiaires potentiels. L'expérience calédonienne montre que le parc privé représente une très faible part des aides au logement allouées⁷.

C'est pourquoi il serait réaliste d'envisager un financement de la mesure, en fonction des conditions de revenus imposés et du niveau de loyer pratiqué, de l'ordre de 600 M F CFP, ce qui correspond au coût budgétaire de l'aide au logement en Nouvelle-Calédonie avant la réforme de juin 2010. La dépense pourrait s'avérer plus ou moins dynamique en fonction des conditions de ressources fixées pour l'obtention de l'aide, du niveau des loyers pratiqué et du nombre d'allocataires potentiels (qui augmenterait fortement à la suite d'un programme plus volontariste de construction de logements sociaux et intermédiaires).

⁷ Notons toutefois que la loi de Pays calédonienne de 2007 instaurant l'aide au logement a été modifiée en juin 2010 afin de permettre à une plus grande partie des foyers logés dans le parc privé de bénéficier de l'aide. A cet effet, les loyers de référence ont été relevés. Les plafonds actuels sont de 50 000 F pour un F1, 55 000 F pour un F2, 65 000 F pour un F3, 70 000 F pour un F4 et 80 000 F pour un F5. Ils vont passer à 60 000 F pour un F1, 75 000 F pour un F2, 90 000 F pour un F3, 100 000 F pour un F4 et 110 000 F pour un F5.

La réforme de l'aide au logement pourrait être financée par redéploiement d'une partie des 1,15 Mds de subventions actuellement versées à l'OPH pour équilibrer son cycle d'exploitation. En effet, la solvabilisation de la demande ayant pour vocation d'amener l'OPH vers un équilibre financier endogène (*via* un meilleur recouvrement des loyers, combinée à une augmentation de ces derniers – *cf. infra*), les subventions d'équilibre devraient logiquement diminuer, voire disparaître à long terme. Une économie, quoique modeste, pourrait même être générée dans le cadre du redéploiement des crédits, comme l'indique le bilan financier *infra* (*cf.* partie 2.2.4 ci-dessous).

2.2.3. La grille des loyers doit être impérativement révisée

La révision de la grille des loyers doit poursuivre deux objectifs :

- ♦ des ajustements techniques dans le mode de calcul du loyer d'équilibre, de sorte à ne plus sous-estimer certaines charges (*cf. supra*). Les ajustements auraient un impact immédiat sur les loyers des redevables dans le parc nouveau. Afin de ne pas provoquer une hausse trop brutale du prix du loyer, les ajustements pourraient être lissés dans le temps. Par exemple, la provision pour impayés - évaluées de manière forfaitaire à un niveau très en deçà de la réalité - pourrait être augmentée de manière progressive sur cinq ans jusqu'à rattraper le niveau réel des impayés. L'augmentation pourrait d'ailleurs être moindre que prévu si le recouvrement s'améliore grâce à la solvabilisation de la demande ;
- ♦ une modification du cadre réglementaire afin de permettre l'application du loyer d'équilibre aux logements du parc ancien, après rénovation de ces derniers –ce qui n'est pas permis dans le cadre juridique actuel : concrètement, un logement situé dans le parc ancien et faisant l'objet d'une rénovation conservera un loyer mensuel de 18 310 F CFP. L'inscription au contrat de projets 2008-2013 d'un programme de réhabilitation de 600 logements du parc ancien de l'OPH est une opportunité à saisir pour « toiletter » les dispositions réglementaires relatives aux loyers sociaux.

Là encore, l'OPH a déjà travaillé en interne pour faire des propositions de texte réglementaire pour améliorer le système du loyer d'équilibre en Polynésie. Sous réserve d'une éventuelle actualisation/modification de ces propositions par le ministère de tutelle de l'OPH, la réforme pourrait être préparée rapidement par le gouvernement.

S'agissant du parc ancien de l'OPH, la mission est consciente que sa réhabilitation est, intrinsèquement liée à la politique de relogement que l'on mène. Cela suppose d'augmenter rapidement les capacités en logement de transit, en recourant à des solutions préfabriquées par exemple, ou à des immeubles militaires rendus vacants. Le contrat de projets a prévu la construction de 60 logements de transit, mais il conviendrait d'en réaliser davantage pour réussir l'opération de réhabilitation et absorber le flux de foyers devant temporairement déménager à la suite des projets de réhabilitation.

La réhabilitation est donc un projet de longue haleine – ce qui repousse à moyen et même à long terme la perspective d'un équilibre financier endogène de la gestion de ce parc. Quand bien même le taux de recouvrement serait de 100 % (il est de 48,2 % dans le parc ancien à la mi-2010, contre 32,6 % à la mi-2007), le loyer actuel est bien trop bas pour couvrir les charges immobilières supportées par l'OPH.

Au rythme prévu par le contrat de projets – soit la réhabilitation de 600 logements en cinq ans, objectif très volontariste au vu des difficultés d’avancement des opérations (aucun projet n’ayant été plus loin que le stade des études pour l’instant, à l’exception de la réhabilitation de la résidence de Hamuta Val, où 14 logements sur 60 ont déjà été réhabilités)- il faudra vingt ans au minimum pour rénover l’ensemble du parc ancien et le faire basculer dans le régime du loyer d’équilibre⁸. Cela signifie que **pendant vingt ans au minimum, la gestion du parc ancien restera structurellement déficitaire et nécessitera une subvention d’équilibre du Pays, qui diminuera au fur et à mesure de la montée en puissance du nouveau régime de loyers.**

Ce soutien financier vient minorer l’économie théorique de 700 M F CFP escomptée de la suppression de la subvention d’exploitation à l’OPH dans le cadre d’une réforme de l’aide au logement (*cf. supra*). Les gains budgétaires se concrétiseront seulement lorsque l’effort consacré à la rénovation du parc ancien commencera à porter ses fruits en termes de recettes locatives. A court terme, il est plus raisonnable de tabler sur un maintien plutôt qu’une diminution des subsides du Pays pour équilibrer l’exploitation de l’OPH.

Au final, la responsabilité du politique est grande dans les réformes proposées par la mission :

- fixer lors du conseil d’administration de l’OPH un **objectif ambitieux de progression des recettes locatives** dans les cinq prochaines années – un tel objectif pourrait également figurer dans une « lettre de mission » que le président du gouvernement adresserait au ministre en charge du logement pour indiquer les engagements politiques prioritaires de l’exécutif en matière de logement social ;
- porter un **message fort et précis en matière de recouvrement** : fixation d’une cible d’amélioration des taux de recouvrement d’ici à cinq ans, soutien explicite à l’OPH lorsqu’il procède à des expulsions, etc.
- acter, **le plus rapidement possible**, le principe d’une refonte du dispositif de l’ AFL ;
- en tirer les conséquences opérationnelles et normatives : amendement à la convention de 2007, projet de loi du Pays ;
- s’engager parallèlement, et tout aussi rapidement, dans une **refonte des grilles des loyers d’équilibre** (les textes sont déjà prêts – *cf.* travail réalisé par les équipes de l’OPH.

2.2.4. Le bilan financier des mesures proposées ne devrait dégager des économies, qu’à moyen voire long terme

Les propositions formulées par la mission – dont certaines ont déjà été exprimées dans de précédents rapports ou par l’OPH lui-même – se traduisent par des économies d’une part et de nouvelles dépenses d’autre part. Le solde net devrait toutefois être positif à terme (dit autrement, la réforme du logement social peut contribuer au rééquilibrage des finances publiques de la Polynésie française).

Les dépenses nouvelles proviendraient de l’amélioration de l’aide au logement : la mission a pris comme hypothèse de travail (qui doit absolument être affinée dans le cadre de simulations micro-financières plus poussées) une augmentation de la dépense de 250 M F CFP dans la première étape de la réforme et de 400 M dans la deuxième étape ;

⁸ Sauf à conduire une politique de cession de logement dans le parc ancien, mais la mission ne recommande pas d’aller plus avant dans cette politique, pour plusieurs raisons. Premièrement, toute politique de cession nécessiterait au préalable une rénovation *a minima* du bâti, avec les problématiques toujours aussi compliquées de relogement des foyers déplacés. Deuxièmement, les perspectives économiques actuelles ne permettent pas d’espérer beaucoup de candidature solvable à la reprise des appartements en accession. Enfin, une politique de cession risque de créer des copropriétés dégradées et ingérables.

Les économies devraient être générées par :

- ◆ les **départs à la retraite des personnels ex-CAH**, qui entraînera une diminution « automatique » de la subvention accordée à l'OPH pour couvrir leur rémunération (270 M F CFP en 2010). 12 agents auront 60 ans dans les cinq prochaines années. Leur départ devrait – sur la base d'un coût salarial moyen de 6,1 M F CFP par an et par ETP, générer une économie de 80 M F CFP en masse salariale⁹ ;
- ◆ **l'ajustement des loyers d'équilibre**, qui permettra d'assurer immédiatement l'équilibre financier de la gestion locative du parc nouveau ;
- ◆ **la réhabilitation du parc ancien**, qui permettra – mais à long terme seulement – d'appliquer à ce dernier les loyers d'équilibre et de faire disparaître le déficit d'exploitation. Pendant la phase de transition, estimée au minimum à 20 ans, une subvention d'équilibre devra être maintenue dans le cadre d'une gestion « extinctive » (diminution de la subvention au fur et à mesure de la réhabilitation des lotissements du parc ancien, jusqu'à son extinction totale lorsque l'ensemble du parc ancien aura basculé dans le régime du loyer d'équilibre).

Pour évaluer le potentiel d'économies sur le cycle d'exploitation du parc locatif, il est donc nécessaire de distinguer la part du déficit d'exploitation imputable au parc nouveau, qui peut être résorbée rapidement après ajustement des loyers d'équilibre, de la part spécifique au parc ancien, qui se résorbera sur au moins vingt ans.

Cette distinction est possible grâce aux outils de comptabilité analytique de l'OPH, en prenant toutefois quelques conventions de calcul. En effet, s'il est possible de rattacher directement certaines charges d'exploitation au parc ancien ou au parc nouveau (principalement les dotations aux amortissements et les charges pour grosses provisions), il n'en va pas de même en ce qui concerne les charges communes (dépenses de personnel, frais de transport, coût de fonctionnement du siège de l'OPH, etc.). Ces charges communes sont donc être ventilées entre les différentes activités de l'OPH – gestion locative, maîtrise d'ouvrage, vente de farés...-selon des clés conventionnelles. Par exemple, l'OPH impute 40 % de ses dépenses de personnel à son activité de gestion locative (parcs nouveau et ancien confondus).

Selon les chiffres fournis par l'établissement, le déficit d'exploitation s'élève, pour l'exercice 2009, à 495 M F CFP pour le parc nouveau et à 844 M F CFP pour le parc ancien. Il convient de préciser que le déficit d'exploitation relatif au parc ancien est calculé hors charge d'amortissement (contrairement au déficit d'exploitation relatif au parc nouveau). La mission considère que l'amortissement n'est pas auto-financé par l'OPH, mais est couvert par des subventions – et par un recours marginal à l'emprunt - dans le cadre du contrat de projet.

Si l'on fait l'hypothèse que l'objectif inscrit au contrat de projet de réhabiliter 600 logements en cinq ans est atteint – hypothèse optimiste au vu de l'avancée actuelle des projets, et de la faiblesse du parc de logement de transit –, un tiers du parc ancien pourrait basculer dans le régime du loyer d'équilibre. Le déficit d'exploitation serait donc théoriquement réduit d'un tiers, ce qui générerait une économie de 281 M F CFP.

Au total l'économie théoriquement réalisée par la réduction du déficit d'exploitation serait de 776 M F CFP (281 M pour le parc ancien et 495 M pour le parc nouveau) permettrait :

- ◆ d'une part de financer le coût de la réforme de l'aide au logement (400 M selon l'hypothèse de travail de la mission, mais la dépense pourrait être plus dynamique) ;
- ◆ d'autre part de redresser les comptes de l'OPH (l'établissement accusait un résultat net comptable négatif de -123 M F CFP en 2009) et d'augmenter sa capacité d'autofinancement, de sorte à limiter le recours à l'emprunt dans le futur.

⁹ Le coût salarial mensuel d'un agent ex-CAH est en moyenne de 506 000 F, ce qui représente 6 072 000 F en base annuelle.

Annexe XIII

Ce n'est donc qu'à moyen terme, au plus tôt dans cinq ans et seulement si la réhabilitation du parc ancien est réalisé à un rythme soutenu, que le Pays pourra réaliser des gains substantiels dans le secteur du logement social. A court terme, il est préférable de ne comptabiliser que 80 M d'économies pour le budget du Pays au titre de la réduction « naturelle » des effectifs ex-CAH.

Tableau 5 : Bilan financier des propositions de réforme de la mission à horizon de cinq ans

	Impact en base budgétaire annuelle	Commentaires
Gains		
Départs à la retraite de personnels ex-CAH	80	Hypothèse de 12 départs à la retraite
Rééquilibrage du cycle d'exploitation de la gestion locative du parc nouveau	495	
Diminution du déficit d'exploitation relatif au parc nouveau (hypothèse : 600 logements réhabilités)	281	
Coûts		
Réforme de l'aide au logement Étape N°1 : application aux seuls ménages attributaires d'un logement de l'OPH	250	Hypothèse retenue : 66 % des locataires de l'OPH couverts par le nouveau dispositif
Réforme de l'aide au logement Étape N°2 : extension aux autres locataires	150	Hypothèse retenue : niveau de dépenses identique à celui du dispositif calédonien d'aide au logement
Total		
Gains théoriques	456	Économie devant, à court terme tout au moins, être utilisée par l'OPH pour assainir sa situation financière et augmenter sa capacité d'autofinancement. – à l'exception des 80 M F CFP pouvant être récupérés par le Pays au titre de la diminution des personnels ex-CAH.

2.3. Relancer la programmation du logement social en l'intégrant dans les projets plus globaux d'aménagement du territoire et en créant un deuxième opérateur de logement social

2.3.1. Desserrer la contrainte foncière

Dans l'annexe XII du rapport relative à la politique d'aménagement, la mission a souligné les contradictions et déficiences du financement des opérateurs publics d'aménagement et de logement. Tandis qu'un opérateur se voit affecter par le Pays des terrains constructibles et bien situés mais ne reçoit pas suffisamment de subventions pour les aménager (cas de la SAGEP), d'autres manquent d'accès au foncier alors qu'ils ont les financements nécessaires pour réaliser les aménagements et les constructions (cas de l'EAD et de l'OPH).

Du point de vue global des finances publiques, cette situation conduit non seulement à des surcapacités (c'est-à-dire à des capacités, foncières ou financières, non utilisées) mais également à du gâchis.

En effet, une partie des financements inscrits au contrat de projets va être utilisée pour l'acquisition d'emprises foncières, alors qu'il existe un certain nombre de terrains appartenant au Pays et pouvant être aménagés dans la perspective d'accueillir du logement social – sans mentionner les 16 hectares de terrains militaires devant être prochainement cédés dans le cadre de la restructuration des forces armées en Polynésie française (FAPF), et pour lesquels la cession à l'euro symbolique est conditionnée à l'élaboration d'un projet d'aménagement ayant au moins l'une des deux finalités suivantes :

- ◆ le développement économique et la création d'emplois ;
- ◆ le développement du parc de logement social.

Les FAPF ont également prévu de céder un parc de logements de petite surface situé sur Piraé. Ce bâtiment pourrait utilement servir – tout du moins dans un premier temps- de logement de transit, afin de renforcer les capacités de relogement pendant les travaux de réhabilitation. Toutefois, l'aliénation de la résidence GRAND n'est pas prévue avant 2015, car il serait peut-être d'ici-là nécessaire de construire un nouveau quartier d'hébergement militaire sur les terrains que conserve l'armée.

Dans ce contexte, la mission recommande de limiter les nouvelles acquisitions foncières financées sur le contrat de projets et de tirer parti des opportunités foncières qui se présentent *via* la cession des terrains militaires et la récupération de terrains affectés à d'autres satellites du Pays, pour réaffecter à l'OPH, dans l'attente d'un nouvel opérateur, des terrains constructibles, provenant de ces satellites.

La mission rappelle que, dans l'annexe relative à la politique d'aménagement, elle propose la **suppression des trois opérateurs publics d'aménagement et la création d'un nouvel aménageur public**. Dans ce cadre, les actifs fonciers récupérés auprès des trois opérateurs seraient soit vendus, soit affectés au nouvel aménageur, de manière à être aménagés et viabilisés en vue de leur utilisation, pour certains d'entre eux, pour le logement social.

2.3.2. Augmenter les capacités de maîtrise d'ouvrage

L'OPH dispose d'une capacité de maîtrise d'ouvrage insuffisante pour réaliser les objectifs de production annuelle fixés par le contrat de projets. La direction des programmes et des opérations, qui assure la mission de maître d'ouvrage, compte 19 agents seulement. Cette « rareté des ressources » en interne a conduit l'office à déléguer la maîtrise d'ouvrage de deux projets de construction de logement social à l'EAD.

Deux options, qui peuvent être cumulatives, se présentent pour pallier l'insuffisante capacité de maîtrise d'ouvrage à court et moyen terme.

2.3.2.1. Le recours à des prestataires privés

C'est l'une des pistes privilégiées de l'OPH pour accélérer la livraison de logements sociaux.

L'idée consiste à acquérir, par le biais de contrats de vente à terme, des immeubles à construire dès lors qu'ils répondent aux normes de la réglementation en matière de logement social.

Selon les expertises juridiques sollicitées par l'OPH, la vente à terme ne relève pas du code des marchés publics¹⁰. Pour autant, l'office a proposé une procédure de traitement des offres assurant un minimum de transparence et de concurrence :

- ◆ appel par voie de presse de la décision d'acquérir des immeubles à construire dans le cadre d'une procédure de vente à terme ;
- ◆ analyse et sélection des projets candidats par un comité *ad hoc* émanant du comité de pilotage du contrat de projets.

Cette démarche, sous réserve de sa conformité au droit qui est actuellement vérifiée, semble prometteuse et mérite d'être encouragée. Elle présente l'avantage « d'absorber » une partie des surcapacités du parc privé issues de la bulle immobilière des dernières années pour la reconvertir en logement social.

2.3.2.2. La création d'un deuxième opérateur de logement social

L'idée est loin d'être neuve. Face à l'importance des besoins en construction de logements sociaux pour satisfaire la demande, il y a place pour un deuxième opérateur de logement social.

La mission n'a pas à préjuger du statut de cet opérateur. Il semble toutefois qu'une société anonyme à capitaux publics à l'image des SIDOM (sociétés immobilières d'outre mer, créée par la loi du 30 avril 1946) ou des SA-HLM dispose d'une latitude de gestion et d'une plus grande agilité opérationnelle qu'un EPIC. Par ailleurs, les SIDOM et surtout les SA-HLM sont organisées en réseau et peuvent bénéficier des échanges d'expérience avec les autres opérateurs ultra-marins.

La nouvelle structure pourra faire appel aux compétences locales pour étoffer ses équipes de maîtrise d'ouvrage : le territoire dispose de ressources humaines compétentes en matière de maîtrise d'ouvrage publique. Par exemple, on pourrait imaginer que, dans le cadre de la restructuration du secteur de l'aménagement que propose la mission, une partie des équipes des aménageurs publics actuels (EAD, SAGEP) rejoigne le nouvel opérateur de logement social.

Celui-ci pourrait par ailleurs s'appuyer – tant en matière d'apport de fonds qu'en matière de compétence - sur un intervenant extérieur comme la caisse des dépôts et consignations (CDC). Cette dernière, est présente dans les autres collectivités d'outre-mer au travers des prêts qu'elle consent aux opérateurs de logement social, n'intervient pas en Polynésie à l'exception d'une participation minoritaire dans la SAGEP, qui construit et gère du logement intermédiaire et des logements de transit.

¹⁰ A la période de rédaction du rapport, la direction des affaires juridiques des ministères financiers en métropole, qui a une compétence interministérielle en matière de droit des marchés publics, avait été sollicitée par la Trésorerie générale de Polynésie française pour donner son avis sur l'applicabilité ou non du code des marchés publics aux contrats ayant pour objet la vente à terme.

Une mission a été lancée en juin 2010 dans le cadre d'une convention de mandat passée entre l'Etat et la SCET, filiale du groupe SNI, lui-même rattaché à la CDC, pour étudier la possibilité d'implanter un nouvel organisme de logement social dans lequel participerait la SCET. Il s'agirait donc d'un scénario dans lequel la CDC n'interviendrait pas seulement comme prêteur, mais directement comme constructeur et bailleur social.

Il apparaît toutefois **peu probable que la CDC prenne les commandes opérationnelles d'un opérateur de logement social, ou lui accorde des prêts, si le modèle économique actuel de la filière n'évolue pas vers une plus grande autonomie financière par rapport au Pays.**

2.3.2.3. La diversification des modes de financement des investissements dans le logement social

L'importance des financements mobilisés dans le cadre du contrat de projets rend aujourd'hui abondante l'aide à la pierre en faveur du logement social. Les opérations de construction sont subventionnées à hauteur de 80 %, ce qui réduit très fortement le besoin de levée de fonds (emprunt) et impacte à la baisse le niveau du loyer d'équilibre.

Toutefois, l'investissement massif du contrat de projets dans le logement social ne résout pas l'ensemble des questions de financement de ce dernier :

- ◆ le contrat de projets est circonscrit dans le temps : il permet de financer sur cinq ans un nombre important d'opérations – dès lors que l'opérateur est capable d'assurer la construction et la livraison des opérations programmées dans le cadre du contrat de projets-, mais au delà la question du financement des investissements est posée à nouveau ;
- ◆ le contrat de projets est circonscrit au logement social et au dispositif plus particulier de la « location simple » (correspondant aux foyers les plus modestes). Le logement intermédiaire, pour lesquels les besoins sont également significatifs, ne bénéficie pas de la manne financière apportée par le contrat de projets ;
- ◆ enfin, la question reste posée du recours à l'emprunt au meilleur coût pour les 20 % des opérations inscrites au contrat de projet qui ne sont pas couverts par les subventions. L'OPH se voit généralement octroyé des prêts « sur-bonifiés » de l'AFD, qui restent toutefois moins compétitifs que les prêts de la CDC :
 - ils courent sur une période plus courte (18 ans contre 40 ans pour la CDC) et nécessitent donc un amortissement deux fois plus rapide, ce qui se traduit par un loyer d'équilibre plus élevé ;
 - les taux sont légèrement plus élevés que ceux de la CDC (différentiel de 0,45 point entre les taux de l'AFD -1,5 %- et les taux de la CDC -1,05 %- pour le logement très social¹¹).

Notons ici que la CDC propose une offre diversifiée de prêts au logement social (prêt à la réhabilitation sur 25 ans, prêt au logement très social à 40 ans avec des taux inférieurs à la rémunération du livret A, etc.).

On comprend assez rapidement la nécessité de réfléchir à la diversification des sources de financement de l'habitat social, non seulement pour anticiper l'après-contrat de projets mais également pour compléter les subventions actuelles et diminuer plus encore le coût de la construction.

¹¹ Chiffres 2009.

Trois pistes doivent être explorées :

- ◆ **l'accès aux prêts de la caisse des dépôts et des consignations** qui viennent d'être évoqués. Cet accès est toutefois conditionné à une refonte du modèle économique de l'habitat social en Polynésie, passant par une très nette amélioration du recouvrement et par une diminution de la dépendance à l'égard des subventions du Pays. La mission attire toutefois l'attention sur le fait qu'une telle réforme n'aura d'effets qu'à long terme - en raison du poids du parc ancien dans le logement social polynésien, qui ne pourra être rentabilisé que dans un horizon d'une vingtaine d'années. Il serait donc souhaitable que l'accès aux prêts de la CDC soit accordé le plus rapidement possible, notamment pour la réhabilitation du parc ancien, sur la base d'un engagement ferme du Pays à refondre le système de financement de l'habitat social et à subventionner, pendant la période de transition, le déficit d'exploitation lié à la gestion locative du parc ancien. Cet engagement prendrait la forme d'une communication en conseil des ministres indiquant les nouvelles orientations de la politique du logement social, le calendrier réglementaire associé à la réforme (projet de loi de Pays soumis à l'assemblée de Polynésie française, arrêtés pris en conseil des ministres) et un plan pluriannuel de financement de l'exploitation du parc ancien ;
- ◆ le **dispositif national de défiscalisation** en faveur du logement social, créé par la loi pour le développement économique en outre-mer (LODEOM). Il permet de diminuer considérablement (jusqu'à 30 %) le coût d'une opération de construction si le montage du projet en défiscalisation est bien réalisé. Ce pourrait être un bon outil de financement de projets mixtes logement social-logement intermédiaire, non budgétés dans le contrat de projets ;
- ◆ le **rétablissement de la cotisation patronale du « 1 % logement »**, créée par la délibération du 29 juin 1967 et destinée à abonder un « fonds spécial de l'habitat ». Le fonds, qui avait à l'origine pour vocation de financer les investissements réalisés dans le domaine du logement social, était progressivement devenu une taxe affectée destinée à couvrir le déficit d'exploitation de l'OPH. La suppression du 1 % logement le 1^{er} janvier 2006 a été compensée par une subvention de fonctionnement versée par le Pays à l'OPH. Il convient de noter que la suppression du 1 % patronal ne s'est pas traduite par une baisse des prélèvements obligatoires : il a été remplacé par une cotisation patronale de 1 %¹² affecté à l'apurement des dépenses liées à la mise en place d'une allocation complémentaire retraites. Il pourrait être envisagé de réintroduire une cotisation patronale spécifique au logement social - sans toutefois augmenter les prélèvements obligatoires (Cf. annexe relative aux ressources fiscales et douanières) :
 - son taux resterait relativement modeste dans un premier temps, à hauteur de 0,5 % avec un éventuel relèvement à 1 % dans un deuxième temps ;
 - son assiette couvrirait l'ensemble de la masse salariale (publique et privée) polynésienne, soit 207 Mds F CFP en 2009 (chiffres de l'institut de la statistique de Polynésie française) ;
 - son produit serait de l'ordre de 1 à 2 Mds en fonction du taux retenu (1 Md si le taux est de 0,5 % et 2 Mds si le taux est de 1 %, appliqué à la masse salariale de l'année 2009) ;
 - sa vocation serait d'alimenter un fonds spécial chargé de financer les opérations de construction de logements sociaux et intermédiaires ;
 - la cotisation se substituerait aux subventions à la pierre, qui pèsent directement sur le budget du Pays.

¹² Sur les tranches salariales comprises entre 100 000 F CFP et 480 000 F CFP.

ANNEXE XIV

Le fonds de développement des archipels

SOMMAIRE

1. LE FDA, INSTRUMENT DEDIE AU DEVELOPPEMENT SOCIO-ECONOMIQUE DES ARCHIPELS, EPROUVE DES DIFFICULTES DE POSITIONNEMENT PAR RAPPORT AUX AUTRES ADMINISTRATIONS DE LA POLYNESIE FRANÇAISE.....	1
1.1. Le statut d'établissement public et commercial n'est pas approprié.....	2
1.2. Les compétences attribuées au FDA sont redondantes avec celles d'autres organismes publics de Polynésie française.....	2
2. DE NOMBREUX DYSFONCTIONNEMENTS DANS L'ORGANISATION DU FDA AMOINDRISSENT SON EFFICACITE	3
2.1. Les surcapacités sont importantes.....	3
2.1.1. <i>L'augmentation des effectifs ne s'explique pas par un surcroît d'activité</i>	<i>3</i>
2.1.2. <i>Un interventionnisme improductif.....</i>	<i>5</i>
2.2. Un « train de vie » injustifié	5
2.2.1. <i>Le statut du personnel est très avantageux tant au regard des standards de la fonction publique que des standards du droit du travail.....</i>	<i>5</i>
2.2.2. <i>Le parc automobile est surdimensionné.....</i>	<i>6</i>
2.2.3. <i>Certaines prestations externalisées sont coûteuses et peu contrôlées.....</i>	<i>6</i>
2.3. L'ingérence politique dans la gouvernance du FDA paraît excessive.....	6
2.4. L'efficacité des dispositifs n'est pas avérée et rend malaisée, voire impossible, l'évaluation de la politique du FDA.....	7
3. PROPOSITIONS DE REORGANISATION	8
3.1. Scénario 1 : Maintien du FDA avec optimisation de son fonctionnement, à cadre de compétence inchangé.....	8
3.2. Scénario 2 : Suppression du FDA, redéploiement d'une partie de ses activités dans les services administratifs du Pays et création d'un Comité consultatif pour le développement des archipels.....	10
3.2.1. <i>La disparition du FDA nécessiterait une reprise de ses activités par les autres services administratifs du Pays</i>	<i>10</i>
3.2.2. <i>La suppression du FDA permettrait de générer des économies substantielles sur les charges de fonctionnement.....</i>	<i>11</i>
3.2.3. <i>Un comité consultatif pour le développement des archipels veillerait à la promotion de la cause des archipels dans les différents ministères.....</i>	<i>14</i>
3.3. Scénario 3 : mise en œuvre du scénario 1 ou du scénario 2, complétée par une diminution des transferts aux archipels.....	15
3.4. Conclusion : une combinaison des scénarios 2 et 3 constitue, par les économies substantielles qu'elle dégage, la piste la plus intéressante d'un point de vue budgétaire.	15

1. Le FDA, instrument dédié au développement socio-économique des archipels, éprouve des difficultés de positionnement par rapport aux autres administrations de la Polynésie française

Le Fonds de développement des archipels (anciennement « Fonds d'Entraide aux Iles ») est un établissement public créé par la délibération n°84-55 modifiée du 26 avril 1984, devenu établissement à caractère industriel et commercial –EPIC- depuis le 21 juin 2001.

Dans un objectif de développement socio-économique des archipels, le FDA exerce à titre principal trois missions :

- ◆ l'équipement :
 - reconstruction ou réparation des immeubles détruits ou détériorés à la suite d'un sinistre ou de catastrophes naturelles et acheminement des secours d'extrême urgence aux îliens¹. Ainsi, le FDA est chargé de la reconstruction des farés endommagés ou détruits lors du cyclone OLI en 2010, sous le contrôle du haut-commissaire et de la SCET² ;
 - éventuellement, maîtrise d'ouvrage de locaux à usage administratif ou d'habitation destinés à des services ou établissements publics de la Polynésie française ;
- ◆ le logement :
 - commercialisation de kits de matériaux à des particuliers pour la construction de leur faré ou de leur terrasse ;
 - action dans le domaine du logement social, sous deux formes : livraison de farés « MTR » dans le cadre d'un programme d'accession à la propriété ou dotation en matériaux accordée aux ménages qui réalisent des travaux d'amélioration ou d'agrandissement de leur logement (peinture, carrelage, clous, etc.). Dans les deux cas, les aides sont plafonnées et accordées sous conditions de ressources. Elles sont extrêmement généreuses : ainsi, dans le cadre du programme d'accession à la propriété, la livraison de farés peut être subventionnée jusqu'à 95 % par le Pays – le ménage devant toutefois apporter le foncier.
- ◆ le soutien aux activités économiques :
 - aides en nature comme par exemple la dotation en petits équipements dans les domaines de l'agriculture et de la pêche lagonaire (commande et livraison par le FDA, ou simple remboursement de ce dernier sur présentation de la facture) ;
 - maîtrise d'ouvrage des projets de petite hôtellerie (pensions de famille), déléguée par le service du tourisme.

Une première analyse du positionnement du FDA fait ressortir deux constats :

- ◆ l'inadéquation du statut d'EPIC au regard des maigres ressources propres dégagées par le FDA ;
- ◆ l'existence de nombreux doublons avec des services administratifs ou des satellites du Pays, qui ne peut se justifier par la simple volonté de donner de la « visibilité » à la politique de développement des archipels en la dotant d'un outil spécifique.

¹ Les îliens sont entendus ici comme la population vivant dans les archipels.

² La SCET est une filiale de la SNI, elle-même rattachée à la caisse des dépôts et consignations.

1.1. Le statut d'établissement public et commercial n'est pas approprié

Comme de nombreux satellites du Pays, le FDA est un « faux » EPIC en ce que la part des activités commerciales (vente de kit de farés) dans le total des recettes est très faible, voire certaines années quasi-insignifiante : 0,02 % de l'ensemble des produits de fonctionnement en 2002, 0,3 % en 2003, 2,1 % en 2004 selon les chiffres de la chambre territoriale des comptes. En 2009, les recettes commerciales étaient plutôt en régression et constituaient 1,3 % des produits de fonctionnement³ : seuls six kits de farés et un kit de matériaux pour terrasse ont été vendus. Une si faible production pose la question de la pérennité de cette activité.

Les recettes de fonctionnement correspondent, pour leur grande majorité, à des transferts du Pays :

- ♦ *via* l'affectation de la taxe sur l'énergie électrique (692,5 M F CFP, soit 40,2 % des moyens financiers en 2009) ;
- ♦ *via* des subventions diverses (subventions d'exploitation de 122 M F CFP et versement de produits divers⁴ pour 777,6 M F CFP, soit au total 52,2 % des recettes).

Le FDA exerce davantage une mission classique d'instruction et de distribution d'aides au logement et aux activités socio-économiques qu'une activité commerciale. Cette mission est assez logiquement financée par ce qui aurait dû inciter à privilégier le statut d'établissement public administratif, voire en toute simplicité le statut de service administratif rattaché à un ministère.

1.2. Les compétences attribuées au FDA sont redondantes avec celles d'autres organismes publics de Polynésie française

De nombreux interlocuteurs de la mission ont souligné le caractère redondant de certaines missions du FDA avec celles des services administratifs ou des opérateurs publics du Pays.

- ♦ la compétence de « maîtrise d'ouvrage déléguée pour tout local à usage administratif ou d'habitation » est également assurée par la **direction de l'équipement** –pour les locaux administratifs- ou **l'office polynésien de l'habitat (OPH)** pour les logements. En 2003-2004, l'OPH a construit tous les logements de fonction pour le compte du ministère du développement des archipels sur l'île de Tubuai, alors que le FDA aurait pu le faire, puisqu'il s'agissait de son ministère de tutelle...
- ♦ la **direction de l'équipement** intervient dans les opérations de reconstruction, de réparation et d'acheminement de l'aide aux victimes à la suite de catastrophes naturelles⁵ ; au vu de l'importance de ses effectifs, elle serait tout à fait capable d'assurer en propre les actions actuellement confiées au FDA (livraison de farés dans le cadre du programme de reconstruction à la suite du cyclone OLI) ;

³ Calcul : somme des recettes rattachées au compte 70 sur l'ensemble des recettes de fonctionnement.

⁴ Notamment dotation globale de développement et d'équipement.

⁵ L'ex-groupement d'intervention publique (GIP), dissous en 2006, avait pour vocation première d'acheminer les secours aux victimes des catastrophes naturelles et d'aider à la reconstruction des infrastructures. Ces missions-là (ainsi que le personnel) ont été reprises par la direction de l'équipement, qui agit *via* la flottille administrative (transport maritime de personnes et de matériaux), les directions de maîtrise d'ouvrage en bâtiment et ouvrages publics et les subdivisions territoriales.

- ♦ l'**OPH** a une activité de colisage de kits de matériaux pour les farés MTR. La division des tâches avec le FDA est géographique : alors que l'OPH est compétente sur Tahiti, le FDA est compétent dans les autres archipels. On peut toutefois regretter que les deux opérateurs n'aient pas, a minima, regrouper leurs plateaux logistiques (hangars de stockage, ateliers de mise en colis, chaîne logistique de livraison des kits aux bénéficiaires) pour réaliser des économies d'échelle ;
- ♦ enfin, les **services des différents ministères** (développement rural, artisanat, reconversion économique) gèrent les dispositifs d'aides économiques et sont instructeurs de demandes de subvention. Il peut paraître étrange de réserver au FDA les aides à destination des archipels alors que les autres services pourraient tout à fait le faire.

Certes, la spécificité des archipels par rapport à Tahiti (phénomène de double voire triple insularité, faible urbanisation, tissu économique éparse, etc.) peut expliquer la « canalisation » des dispositifs d'aide au logement et de soutien à l'économie au travers d'un opérateur unique. Toutefois, en l'absence de stratégie clairement articulée à l'égard du devenir socio-économique des archipels (*cf. infra*), une telle organisation vient plutôt se superposer à des dispositifs existants sans apporter de réelle valeur ajoutée. Le FDA apparaît aujourd'hui comme une ex-croissance du Pays sans véritable fondement ni justification.

2. De nombreux dysfonctionnements dans l'organisation du FDA amoindrissent son efficacité

2.1. Les surcapacités sont importantes

Les surcapacités peuvent être appréciées selon deux angles de vue :

- ♦ un angle « général », qui considère l'ensemble des capacités d'un secteur (dans le cas présent, il s'agit de l'aménagement et du développement des archipels), tous opérateurs confondus. Le simple fait que le FDA agit en doublon de nombreux autres services publics du Pays constitue en soi un indice de l'existence de surcapacités structurelles ;
- ♦ un angle plus « particulier », qui s'intéresse au seul FDA et qui cherche à identifier d'éventuelles surcapacités en son sein. Il ne s'agit alors pas de surcapacités structurelles, liées à l'existence d'un trop grand nombre d'acteurs dans un secteur donné, mais plutôt des surcapacités créées par une mauvaise gestion interne de l'opérateur. On observe de telles surcapacités « de gestion » dans le FDA.

2.1.1. L'augmentation des effectifs ne s'explique pas par un surcroît d'activité

Les effectifs du FDA ont connu une évolution erratique entre 1997 et 2005, ainsi que le note le rapport de la chambre territoriale des comptes :

- ♦ une augmentation substantielle, de plus de 10 % (passage de 89 à 99 ETP) entre 1997 et 2000 ;
- ♦ puis une diminution plus impressionnante encore entre 2000 et 2004, de près de 30 % (passage de 99 à 68 ETP), liée notamment à un plan de départ volontaire à la suite de l'abandon de l'activité de terrassement et de la fermeture d'antennes dans certaines îles (*cf. Tableau N°1 infra*) ;

Annexe XIV

- ◆ enfin, l'année 2005 connaît une forte vague de recrutement (+15 ETP) sans que l'on en connaisse la réelle justification⁶. Aucun secteur n'a été privilégié dans le cadre des recrutements, ce qui souligne l'absence de lien entre les recrutements et une quelconque stratégie de développement du FDA.

Tableau 1 : Évolution des effectifs 1997-2005

Libellé / Exercices	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Iles du Vent									
Papeete	47	47	65	68	65	62	62	62	78
Iles sous le Vent									
Raiatea	19	19	17	14	12	11	9	3	3
Maupiti	0	0	0	0	3	2	1	1	0
Iles Tuamotu									
Rangiroa	3	3	1	1	1	0	0	0	0
Iles Australes									
Rurutu	5	5	3	3	3	3	1	1	1
Tubuai	4	4	3	3	2	0	0	0	0
Iles Marquises									
Ua Pou	2	2	2	2	2	2	0	0	0
Hiva Oa	1	1	1	1	0	0	0	0	0
Ua Huka	3	3	3	3	3	3	3	0	0
Nuku Hiva	5	5	4	4	4	4	3	1	1
Total	89	89	99	99	95	87	79	68	83
Charges de Personnel en MF CFP	316	355	431	398	405	377	349	306	343

Source : Rapport de la chambre territoriale des comptes

Le FDA emploie aujourd'hui 85 agents, dont 10 dans les archipels : trois dans les îles sous le vent, 3 dans les Tuamotu-Gambier, un aux Marquises et un aux Australes. C'est approximativement le même niveau d'effectif qu'en 2005 sans qu'il y ait eu pour autant une augmentation de l'activité. C'est même l'inverse qui se produit : en 2009, en raison de retards très conséquents dans le versement des subventions (effectué en toute fin d'année seulement), l'activité de l'établissement – notamment en matière de construction – a été particulièrement faible :

- ◆ 80 farés ont été construits (contre 200 farés programmés dans le budget prévisionnel) ;
- ◆ trois pensions de famille ont été construites ;
- ◆ 246 aides en matériaux ont été accordées ;
- ◆ 32 M F CFP d'aides socio-économiques diverses ont été accordés.

Le FDA connaît donc une situation de sureffectifs aggravée par l'essoufflement de l'activité, conséquence non seulement des difficultés financières actuelles, mais également – et surtout – d'une **absence de ligne stratégique claire**.

⁶ La chambre territoriale des comptes note dans son rapport : « la lecture des procès verbaux du conseil d'administration de l'exercice 2005 n'a pas permis de retrouver les motivations ayant conduit le directeur à procéder à un recrutement d'une telle importance : le seul élément évoqué en la matière est tiré du procès verbal de la réunion du 5 juillet 2005, dans lequel il est fait mention de la nécessité de recruter des cadres ».

Ces sureffectifs apparaissent très clairement à la lecture de l'organigramme de l'établissement :

- ♦ dans les « relais » (c'est-à-dire les échelons déconcentrés) que l'établissement a ouverts dans les archipels, dix agents sont affectés au contrôle des chantiers et des livraisons : au vu de la faible activité de l'établissement et, de manière générale, de la faible charge de travail que représente le suivi de la maîtrise d'œuvre des chantiers et des livraisons, les portefeuilles de chaque contrôleur paraissent très peu chargés ;
- ♦ quatre chauffeurs poids lourds sont employés par le FDA pour sa plateforme logistique d'expédition des kits de matériaux. Là encore, les volumes expédiés par l'établissement ne justifient pas un tel nombre de chauffeurs ;
- ♦ les fonctions support (entendues ici comme comprenant la direction générale, la direction financière et comptable, les cellules de gestion des ressources humaines, de l'information, de maintenance – la fonction « achats » est considérée comme une fonction métier et non comme une fonction support) comptent 25 agents, soit près de 30 % des effectifs de l'établissement ce qui paraît très élevé au regard des standards administratifs ;

2.1.2. Un interventionnisme improductif

Outre le colisage et l'acheminement des kits de matériaux pour la construction de logement et le soutien aux activités économiques, le FDA exerce à la marge deux autres activités de production :

- ♦ l'établissement possède une menuiserie, qui ne fonctionne plus depuis qu'un accident du travail s'est produit. Les deux agents de la menuiserie ont été réaffectés dans d'autres services ;
- ♦ de même, l'établissement possède une scierie sur l'île de Tikehau (cinq agents) pour le bois de cocotier. Toutefois la production n'est pas vendue car aucune norme de la filière bois ne permet d'utiliser le bois de cocotier pour la construction. Le FDA envisage de faire réaliser une étude par le centre scientifique et technique du bâtiment (CSTB) pour normer la production de bois de cocotier, mais le coût serait d'environ 15 M F CFP selon la direction du FDA (chiffre non expertisé par la mission). Pendant ce temps les stocks s'accumulent.

Le FDA n'est pas censé gérer en régie de tels ateliers de production artisanale – le résultat n'est d'ailleurs pas convaincant, puisque les deux unités ne génèrent aucune recette commerciale – et devrait impérativement se recentrer sur son métier de soutien à la politique du logement et de l'aménagement dans les archipels.

2.2. Un « train de vie » injustifié

2.2.1. Le statut du personnel est très avantageux tant au regard des standards de la fonction publique que des standards du droit du travail

Les personnels sont, par accord d'entreprise en date du 2002, couverts par la convention des agents non titulaires de l'administration (ANFA). Il s'agit d'une situation particulièrement généreuse par rapport au droit du travail ou aux conventions collectives de droit privé qui peuvent exister en Polynésie.

L'accord d'établissement ne spécifiant pas les conditions d'accueil et de reclassement dans la grille de rémunération du statut ANFA, ces conditions sont déterminées *ad hominem* lors d'un entretien d'embauche ou d'évaluation entre le directeur et l'agent concerné. Pour les agents détachés de la fonction publique polynésienne, il s'en est suivi des reclassements très avantageux, ainsi que l'a relevé la chambre territoriale des comptes dans son rapport de 2006 (promotion « éclair » dans la catégorie directement supérieure, etc.)⁷.

2.2.2. Le parc automobile est surdimensionné

Le FDA possède 43 véhicules, dont 17 dans les archipels et 26 à Tahiti même – alors qu'il n'intervient pas dans les projets d'aménagement, de travaux publics ou de logement dans les îles du Vent ! Le ratio est d'un véhicule pour deux agents : du « jamais vu » dans l'expérience administrative des membres de la mission. Quand bien même le parc comprendrait de nombreux véhicules réformés – ce qui semble être le cas- il reste très largement surdimensionné par rapport aux besoins opérationnels du FDA, non seulement en quantité mais également en qualité : de nombreux véhicules sont des 4x4 alors qu'ils ne circulent qu'en zone urbaine.

2.2.3. Certaines prestations externalisées sont coûteuses et peu contrôlées

Dans le temps qui lui a été imparti, la mission n'a pas été en mesure d'analyser les relations qu'entretient le FDA avec l'ensemble de ses fournisseurs, notamment dans le cadre de sa politique d'achat de matériaux pour les aides au logement ou pour les aides socio-économiques.

En revanche, l'attention de la mission a été attirée sur l'existence d'une convention signée le 27 janvier 2010 avec un cabinet d'avocat, dans laquelle celui-ci s'engage à répondre à toute question ponctuelle de droit du travail posée par le FDA, contre des honoraires fixés de manière forfaitaire à 290 000 F CFP par mois. Or, depuis l'entrée en vigueur de la convention, qui court jusqu'à la fin de l'année 2010, le prestataire a été bien peu sollicité : la mission a eu communication de quatre questions écrites seulement - en provenance de la cellule de gestion des ressources humaines.

Au vu de ces volumes insignifiants, la rémunération forfaitaire décidée dans la convention n'apparaît en rien justifiée. Il est regrettable qu'un montant aussi élevé ait pu être fixé alors qu'il ne semblait pas correspondre à un besoin réel d'expertise juridique extérieure.

La nouvelle direction générale a décidé de formaliser la relation avec le cabinet prestataire dans une « lettre de mission » spécifiant les axes de travail sur lesquels une expertise est demandée avant le 30 septembre 2010. La convention ne devrait pas être renouvelée en 2011.

2.3. L'ingérence politique dans la gouvernance du FDA paraît excessive

Principal organe de décision et d'impulsion, le conseil d'administration est exclusivement composé de politiques.

⁷ Cf. pages 17 et 18 du rapport de la chambre territoriale des comptes.

En effet, les neuf membres du conseil d'administration ayant voix délibérative sont issus du gouvernement -cinq ministres- ou de l'assemblée de Polynésie française -quatre représentants. Il n'y a pas un seul représentant des communes ni même de l'administration ou de la société civile (association, secteur économique, « personnalité qualifiée » pouvant donner un avis expert et neutre).

La gestion des ressources humaines de l'établissement est également très instable. La chambre territoriale des comptes notait dans son rapport que près d'un tiers des effectifs avait été remplacé au cours de l'année 2005. La direction générale de l'établissement est – à l'instar de nombreux EPA ou EPIC de Polynésie- un emploi particulièrement précaire, changeant de titulaire au gré des majorités politiques au gouvernement du Pays. Une nouvelle directrice générale a été nommée au cours du déplacement de la mission en Polynésie française.

2.4. L'efficacité des dispositifs n'est pas avérée et rend malaisée, voire impossible, l'évaluation de la politique du FDA

En 2006, la chambre territoriale des comptes écrivait :

« Pour ce qui concerne les politiques d'aides menées par le FEI [Fonds d'entraide aux îles, qui a précédé le FDA], l'absence d'objectifs clairement définis et la distribution des aides, sans critère de priorité entre les archipels et entre les demandeurs et dans des délais très variables, empêchent une véritable évaluation de la politique menée. ».

Ce constat vaut toujours en 2010 et peut être décliné en trois considérations.

Premièrement, le FDA souffre de l'absence de ligne stratégique claire et d'un suivi de sa performance :

- ♦ **aucune « feuille de route » stratégique pour le FDA n'a été établie.** Bien que des études aient été réalisées sur les perspectives de développement pour les archipels, elles ne semblent pas avoir été suivies de l'élaboration d'un plan d'action détaillant, par archipel, les objectifs économiques et sociaux poursuivis et les actions envisagées pour les atteindre (schéma directeur d'aménagement, programmation de travaux publics, stratégie de développement économique, mise en valeur des atouts touristiques, etc.). Certes, les plans pluriannuels du FDA – le récent portait sur la période 2006-2009 – donnent quelques impulsions, comme par exemple le développement des aides au secteur productif (agriculture, pêche lagunaire) à partir de 2006, mais elles sont ponctuelles et ne peuvent tenir lieu de stratégie globale. Surtout, l'écart entre les objectifs prévus et leur exécution témoigne du faible poids accordé aux plans pluriannuels ;
- ♦ **il n'y a pas de management par la performance.** Le FDA se voit fixer par son conseil d'administration quelques objectifs de production (nombre de farés livrés), qui ne sont complétés par aucun objectif en matière d'efficience (c'est-à-dire en matière de « productivité » de l'établissement dans ses différents domaines d'intervention) ou d'efficacité ;
- ♦ de la même manière, **la direction générale n'a pas de lettre de mission en début de mandat.** La nouvelle directrice générale a pris l'initiative, deux mois après son entrée en fonction, d'écrire une « communication » au conseil d'administration pour dresser un premier état des lieux et tracer quelques lignes managériales prioritaires. Cet effort est louable mais devrait être formalisé par une lettre de mission.

Deuxièmement – et cette remarque est la conséquence de tout ce qui vient d’être dit - le FDA n’a pas encore mis en place des outils de pilotage, de contrôle de gestion et d’évaluation :

- ♦ **le fonds ne dispose pas d’une comptabilité analytique** pour connaître le coût de ses prestations. Ainsi, la mission n’a jamais obtenu le coût complet de la scierie de Tikehau ;
- ♦ le **contrôle interne**, à savoir l’évaluation et la maîtrise des risques pesant sur l’activité de l’établissement (fraude, effet d’aubaine des aides au logement et à l’activité économique, « coulage » des stocks de matériaux) **est encore embryonnaire** et se limite principalement au suivi des chantiers de construction et de livraison des matériaux dans les îles ;
- ♦ surtout, **aucune règle écrite ne fixe des critères de répartition des aides entre les archipels**. Aucun « tableau de bord » formalisé ne permet de repérer d’éventuels déséquilibres dans les aides accordées. Ces lacunes sont d’autant plus dommageables qu’elles renforcent la critique du FDA comme un outil à visée essentiellement « clientéliste » ;
- ♦ enfin, **aucune évaluation de l’impact socio-économique des aides** attribuées n’est réalisée. Or, on est en droit d’attendre d’un organisme qui distribue des aides et des subventions qu’il évalue leur pertinence et leur contribution à l’amélioration des conditions de vie et de la situation économique des archipels : quelle « valeur ajoutée » a été créée par les pensions de famille et les petites entreprises de tourisme ? Les aides au logement ne sont-elles pas insuffisamment ciblées et ne permettent-elles pas à certains bénéficiaires vivant sur Tahiti de se construire à peu de frais une maison secondaire dans les îles ? A ces questions la mission n’a pu obtenir aucune réponse chiffrée et appuyée sur des vérifications factuelles.

3. Propositions de réorganisation

A titre liminaire, la mission tient à préciser que, dans le cadre du mandat qui lui a été confié d’identifier les marges de manœuvre pour rétablir les grands équilibres budgétaires de la Polynésie française, elle s’est forgée deux convictions :

- ♦ la politique à l’égard des archipels peut et doit concourir à l’effort de redressement des finances publiques. Le constat dressé plus haut atteste de réelles marges d’optimisation dans la gestion des fonds publics en la matière ;
- ♦ ce faisant, l’abandon pur et simple d’une politique d’aménagement spécifique aux archipels ne semble pas politiquement souhaitable. Il est important de maintenir une certaine visibilité aux dispositifs dédiés aux Iliens. Par ailleurs, les archipels disposent de ressources (agriculture, perle, tourisme, etc.) qui pourraient contribuer à la reconversion économique de la Polynésie et à son développement à long terme.

Trois scénarios peuvent être envisagés pour l’avenir de la politique de développement des archipels.

3.1. Scénario 1 : Maintien du FDA avec optimisation de son fonctionnement, à cadre de compétence inchangé

Il s’agit du scénario envisagé par la nouvelle direction générale. Il s’appuie sur trois orientations principales.

La première orientation consiste à repenser la stratégie du FDA, en l'axant davantage sur le développement économique des archipels. Les aides au logement s'intégreraient dans une logique plus large visant à développer le tissu économique local et l'emploi (« une maison, une activité ») et pourraient être combinées avec d'autres dispositifs de soutien (dotation en matériel pour commencer une activité agricole ou artisanale, etc.).

La deuxième orientation consiste à **réduire le personnel et à optimiser la masse salariale**, *via* principalement :

- ◆ Le non renouvellement de certains contrats à durée déterminée ;
- ◆ un dispositif de départ volontaire pour réduire les sureffectifs ;
- ◆ la négociation d'un nouvel accord d'établissement pour éviter à l'avenir les dérives en matière de recrutement et de reclassement qu'a connues le FDA (*cf. supra*).

En tout état de cause, les économies escomptées sur le personnel seront limitées :

- ◆ l'établissement n'a que 6 agents en CDD (masse salariale annuelle associée : 12,7 M F CFP)
- ◆ les personnes susceptibles de pouvoir bénéficier d'un dispositif de départ volontaire sont peu nombreuses (seuls 14 agents atteindront l'âge de 55 ans dans les cinq prochaines années : ils représentent en 2009 une dépense salariale de 69,7 M F CFP). Par ailleurs, un tel dispositif a un coût élevé à court terme – d'autant plus élevé que les agents souscrivant au départ volontaire ont une ancienneté importante⁸ : le surcoût dépassera dans les premières années le gain retiré des suppressions de postes ;
- ◆ la négociation d'un nouvel accord d'établissement n'aura d'effet que pour l'avenir, sans agir sur le coût du personnel déjà en poste ;
- ◆ la direction de l'établissement n'a pas encore déterminé de cible de réduction d'effectifs. Elle dispose toujours d'un plafond de 92 postes budgétaires, ce qui lui donne de la marge pour embaucher de nouveaux agents si cela est estimé nécessaire.

La dernière orientation vise à améliorer **la gestion opérationnelle** grâce à :

- ◆ la constitution d'un nouvel organigramme, avec regroupement de directions et de structures ;
- ◆ la cession à titre gratuit de certaines activités ou de certains actifs jugés non essentiels aux communes ou à des associations locales de développement économique (unité de scierie de Tikehau, unité de menuiserie, certains matériels et outils) ;
- ◆ éventuellement, la mutualisation des activités de production et de livraison des kits de farés avec l'OPH, afin de réaliser des économies d'échelle, voire d'obtenir une baisse des prix de la part des producteurs dans le cadre d'appels d'offre communs aux deux opérateurs ;
- ◆ l'outillage du FDA en systèmes d'information et en outils de gestion (le FDA n'a pas de système de comptabilité analytique lui permettant de connaître le coût complet de revient de ses prestations) ;
- ◆ la mise en place de procédure pour les achats et la gestion des stocks, afin de diminuer les coûts de fonctionnement et éviter les risques de coulage ou de dégradation des matériels stockés ;
- ◆ la « chasse au gaspillage » : réduction du parc automobile, non reconduction du contrat avec le cabinet d'avocat, etc.

⁸ Pour plus de détails sur les plans de départs volontaires, voir l'annexe relative à la gestion des ressources humaines.

Les gains ne sont pas chiffrés à ce stade. Certains pourraient être conséquents – notamment ceux résultant d’une mutualisation des achats et/ou des plateformes de production entre OPH et FDA – d’autres un peu moins – il serait peu réaliste d’escompter des centaines de millions d’économie grâce à la mise en place de nouvelles procédures ou d’un nouveau système d’information.

Si ce scénario devait être retenu par la Polynésie française – malgré les faibles perspectives d’économies qu’il recèle -, la mission estime nécessaire de formaliser les plans d’action dans un document adopté par le conseil d’administration et indiquant :

- ◆ les réorientations stratégiques et les moyens afférents, dans une perspective pluriannuelle ;
- ◆ des objectifs quantitatifs et qualitatifs de performance, dont la réalisation doit être appréciée au regard d’indicateurs d’activité (nombre de logements livrés, nombre d’aides accordées), mais aussi d’efficacité (économies réalisées dans la gestion opérationnelle : diminution de la masse salariale, optimisation des achats et de la structure) ;
- ◆ la mise en place d’une cellule de contrôle interne, chargé d’évaluer les risques associés à chaque dispositif d’aide. La cellule serait également chargée de vérifier que l’attribution des aides 1) respecte des critères objectifs et une procédure impartiale et 2) limite les effets d’aubaine ;
- ◆ une évaluation régulière de l’efficacité des dispositifs par des auditeurs externes.

En outre, la mission préconise d’élargir la composition du conseil d’administration du FDA à des personnalités qualifiées, sans mandat politique. Ces personnalités auraient voix délibérative.

3.2. Scénario 2 : Suppression du FDA, redéploiement d’une partie de ses activités dans les services administratifs du Pays et création d’un Comité consultatif pour le développement des archipels

Il s’agit d’un scénario en rupture avec l’organisation actuelle de la politique de développement des archipels. Celle-ci serait désormais assurée par les services administratifs des différents ministères dans leurs champs de compétence respectifs, avec consultation d’une nouvelle instance chargée de représenter les intérêts des archipels.

3.2.1. La disparition du FDA nécessiterait une reprise de ses activités par les autres services administratifs du Pays

Ainsi qu’il a été souligné plus haut, les activités du FDA font très souvent « doublons » avec celles des autres services ou opérateurs publics de Polynésie.

La suppression du FDA entraînerait donc le rapatriement :

- ◆ des dispositifs d’aide à l’amélioration de l’habitat à l’OPH, ou à tout autre opérateur de logement social⁹ ;
- ◆ de l’instruction des demandes d’aides diverses (entreprise, association, etc.) aux services administratifs compétents : par exemple, les aides agricoles seraient traitées par les services du ministère de l’agriculture, les subventions des projets sportifs au service de la jeunesse et des sports ou à l’institut de la jeunesse et des sports de la Polynésie française, etc. ;

⁹ Cf. Annexe relative à la politique du logement.

- ♦ de la maîtrise d'ouvrage de locaux à usage administratif ou d'habitation à la direction de l'équipement ;
- ♦ de la maîtrise d'ouvrage des projets de petite hôtellerie également à la direction de l'équipement (par délégation du service du tourisme).

L'activité commerciale de colisage de kits de faré pourrait être transférée à l'OPH ou – puisqu'il s'agit d'une activité concurrentielle – à un repreneur privé.

Les unités de scierie et de menuiserie pourraient être cédées à titre gracieux aux communes où elles sont localisées – ou à une association locale¹⁰. En effet, il n'est guère envisageable de retrouver un repreneur privé pour ces activités. Une étude pourrait être commandée au CSTB en vue de normer la production de bois de cocotier.

3.2.2. La suppression du FDA permettrait de générer des économies substantielles sur les charges de fonctionnement

3.2.2.1. Économie sur les dépenses de fonctionnement

La suppression du FDA n'entraînerait pas la disparition de l'ensemble des charges de fonctionnement de l'établissement (1,5 Md F CFP en 2009), car les activités perdureraient au travers des administrations qui en récupérerait la charge. Les économies seraient donc réalisées principalement sur les postes suivants :

- ♦ les charges de personnel (450 M CFP en 2009) : la mission estime que les services du Pays, qui connaissent déjà des sureffectifs importants – notamment la direction de l'équipement (*cf.* Annexe XII relative à la politique de l'aménagement et de l'équipement)- pourraient absorber les activités du FDA à effectif constant. Cela signifie que les personnels du FDA ne seraient pas transférés aux administrations, à l'exception des neuf agents détachés de la fonction publique territoriale et qui seraient amenés à réintégrer cette dernière. L'économie s'élèverait alors à 76 agents, soit environ 400 M F CFP (90 % de la masse salariale actuelle) ;
- ♦ les dépenses de location de hangars et de terrains (à Tipaerui et à Faa'a) pour le stockage des matériaux : l'OPH et la direction de l'équipement pourraient reprendre les stocks de matériels et en assurer le stockage sur leurs sites. L'économie serait de 95 M F CFP ;
- ♦ les charges courantes de gestion (compte 658) ainsi que le budget consacré au conseil d'administration (compte 653), pour un montant de 155 M F CFP ;
- ♦ plusieurs économies supplémentaires sur les prestations externes (non reconduction de la convention de conseil juridique avec une avocate, réduction des frais de maintenance du parc automobile et des bâtiments de travail, réduction des frais de nettoyage, de gardiennage et de maintenance immobilière, réduction du nombre de voyages et déplacements, réduction de la consommation de carburant), difficiles à chiffrer à ce stade.

Au total, l'ordre de grandeur dans lequel se situent les **gains tirés de la suppression du FDA tourne autour de 650 M F CFP en « base budgétaire »**.

La plus importante économie étant réalisée sur les dépenses de personnel, il faudrait recourir à un plan de licenciement – ce qui est juridiquement faisable puisque, la convention des ANFA, étendue aux agents contractuels du FDA par l'accord d'établissement du 23 janvier 2002, ne constitue pas une garantie d'emploi du même niveau que le statut de la fonction publique et prévoit la possibilité de licenciement.

¹⁰ Dans le cas de la scierie de Tikehau, elle est installée sur un terrain affecté par la commune.

Les indemnités de licenciement seraient en revanche coûteuses : sauf cas de licenciement pour faute lourde, les agents ANFA licenciés perçoivent une indemnité égale à 50 % de la dernière rémunération mensuelle par année d'ancienneté.

Par conséquent, les indemnités de licenciement viendraient, dans les premières années, minorer significativement les économies tirées des réductions de personnels, dans une proportion que la mission n'a pas été en mesure de chiffrer.

3.2.2.2. *Les cessions d'actifs*

Ces recettes exceptionnelles, encaissables une seule fois (« *one shot* »), ne seraient vraisemblablement pas importantes ni immédiates :

- ◆ cession d'actifs fonciers ? Le FDA a acquis plusieurs terrains dans les archipels¹¹, valorisés à hauteur de 240 M F CFP. Ces terrains ont davantage vocation à être utilisés dans le cadre de projets de logement ou d'infrastructure ;
- ◆ vente du stock de matériels de construction achetés par le FDA ? Certaines entreprises du bâtiment et des travaux publics pourraient être intéressées. Une option alternative consisterait à transférer ces stocks à l'OPH et/ou à la direction de l'équipement. Seul un audit spécifique permettrait de déterminer les possibilités de vente ou de location de matériels dont le FDA est actuellement propriétaire.
- ◆ cession d'une grande partie du parc automobile (véhicule de fonction, scooter, tracteur, etc.) jugé redondants avec celui des autres administrations ? Il y aurait très certainement des recettes à dégager de la revente des véhicules, qui restent à évaluer en fonction de plusieurs critères (fonctionnalités, état du véhicule, etc.).

3.2.2.3. *Récupération des capitaux propres*

Au 31 décembre 2009, les capitaux propres s'élevaient à 1,88 Mds F CFP et se décomposaient comme suit :

- ◆ 224 M de biens reçus en dotation (terrains par exemple) ;
- ◆ 343 M de réserves ;
- ◆ 1 047 M de report à nouveau (accumulation des résultats excédentaires des exercices précédents) ;
- ◆ 266 M M F CFP de résultat net comptable de l'exercice 2009.

La suppression du FDA devrait permettre de récupérer l'ensemble des capitaux propres, éventuellement diminués des prélèvements sur fonds de roulement qui seraient effectués jusqu'à la suppression de l'établissement. De tels prélèvements ne sont pas improbables : le Pays, faisant face à des difficultés financières importantes, devrait continuer la réduction déjà engagée des transferts (subvention ou affectation de produits fiscaux) à destination de ses satellites, obligeant ces derniers à puiser dans leur fonds de roulement pour compenser la perte de recettes. Pour le FDA, cela se traduirait par une diminution des capitaux propres.

Une hypothèse de travail prudente – et qu'il conviendrait d'affiner par un audit plus précis des comptes et de la situation financière du FDA - consisterait à évaluer entre **1 et 1,5 Mds F CFP** le gain, pour le Pays, lié à la récupération des capitaux propre du FDA. Ce gain se traduirait par :

- ◆ une recette budgétaire immédiate importante liée à la trésorerie de l'établissement ainsi qu'à ses réserves ;

¹¹ Le rapport d'activité 2009 mentionne des terrains acquis à Bora-Bora, Puka Puka ou encore Taiohae.

- ♦ un gain non monétisable dans l'immédiat, à savoir le retour des biens et terrains affectés au FDA et dont la valeur est estimée à 224 M F CFP¹². Il n'a pas été possible à la mission d'évaluer le potentiel cessible des biens bâtis et non-bâtis affectés au FDA. Tout au plus peut-elle recommander que les biens les mieux situés et susceptibles d'intéresser des investisseurs privés – comme par exemple, le siège social de l'établissement à Papeete – soient mis en vente. En tout état de cause, ces gains n'interviendraient qu'à moyen terme, une fois le transfert des activités du FDA vers les autres services ou opérateurs du Pays achevé.

3.2.2.4. Synthèse des économies/recettes dégagées

Au total, les gains pouvant être escomptés, en ordre de grandeur, de la suppression du FDA sont très significatifs : environ 650 M F CFP en base budgétaire annuelle et entre 1 et 1,5 Mds en recettes exceptionnelles.

La mission insiste à nouveau sur le caractère approximatif de ces évaluations, qui doivent être considérées comme des ordres de grandeur et mériteraient une analyse plus approfondie des structures de dépenses du FDA.

Au vu des incertitudes pesant sur ses calculs, la mission a souvent pris des hypothèses volontairement conservatrices tendant à sous-estimer les gains : absence de chiffrage de certains actifs potentiellement cessibles, non comptabilisation d'une partie des économies potentielles sur le fonctionnement courant, etc.

Tableau 2 : Synthèse des gains réalisés grâce à la suppression du FDA

Nature des gains		Montant des gains (en M F CFP)	Commentaires
Charges de fonctionnement courant	Personnel	400	Suppression de 76 ETP supposant, à court terme, un surcoût lié aux indemnités de licenciement (environ 200 M, si l'indemnité équivaut à 6 mois de salaires)
	Autres	250	Estimation (sans doute conservatrice) des dépenses de fonctionnement hors charge de personnel
Recettes exceptionnelles sur capitaux propres	Recettes immédiates	1 000 – 1 600	Ordre de grandeur ; d'éventuels prélèvements sur fonds de roulement qui pourraient, dans l'avenir, minorer cette estimation
	Récupération de biens et terrains affectés	244	Manque une évaluation du potentiel "cessible"
Recettes exceptionnelles sur cession d'actifs	Divers : terrains, véhicules, matériels, stocks de matériaux de construction	?	Manque une évaluation du potentiel "cessible"

Source : Mission

¹² Attention, ces biens et terrains affectés par le Pays au FDA, qui figurent dans les capitaux propres de l'établissement (et sont donc comptabilisés au passif) ne doivent pas être confondus avec les biens et terrains acquis en propre par le FDA, qui figurent dans l'actif du bilan.

3.2.3. Un comité consultatif pour le développement des archipels veillerait à la promotion de la cause des archipels dans les différents ministères

La suppression du FDA entraînerait le risque, politiquement et socialement majeur, d'une perte de visibilité des archipels dans la sphère publique polynésienne. Toutefois, ce risque ne doit pas être exagéré car les archipels sont déjà bien représentés à l'assemblée de Polynésie française et peuvent faire entendre leur voix à travers leurs représentants.

Il apparaîtrait toutefois indispensable de combler le « vide » créé par la suppression du FDA par l'institution d'un comité consultatif chargé de veiller aux intérêts des archipels et à une prise en compte des spécificités îliennes dans la politique d'aménagement de la Polynésie française. A ce titre, le comité :

- ♦ serait consulté sur toute décision du gouvernement dont l'objet principal impacte de manière significative l'aménagement des archipels. Toutefois, il n'est pas question de ralentir le processus normatif et l'activité des administrations en systématisant la saisine du comité consultatif sur l'ensemble des propositions de loi du pays et des arrêtés du conseil des ministres. Plusieurs modes opératoires, relativement simples, pourraient être envisagés :
 - le gouvernement présenterait, chaque année et pour avis, un document stratégique sur sa politique de développement des archipels ;
 - cette présentation interviendrait à la suite du vote du budget de la collectivité et détaillerait plus particulièrement les mesures envisagées dans les secteurs-clés suivants : transport interinsulaire, programmation des travaux publics d'équipement, politique du logement, infrastructures sanitaires, soutien à l'initiative économique privée ;
 - le gouvernement serait par la suite amené à présenter un état trimestriel ou quadrimestriel d'avancement de sa politique à l'égard des archipels ;
- ♦ établirait un rapport public annuel sur la politique du Pays en matière de développement des archipels ; la publication du rapport pourrait faire l'objet d'une audition formelle à l'assemblée de Polynésie française et au conseil économique, social et culturel ;
- ♦ serait compétent pour commander toute étude, installer tout groupe de travail, en lien avec le développement et l'aménagement des archipels. Le comité serait amené, dans ce cadre, à collaborer avec les services administratifs du Pays, mais également l'institut statistique de Polynésie française, voire la future agence d'urbanisme si cette dernière voit le jour. Le comité pourrait recourir à des prestataires externes (consultants par exemple).

Dans sa composition, le comité devrait refléter la diversité des parties prenantes au développement des archipels : élus (maires ou leur adjoint, représentants à l'APF), mais aussi, éventuellement, le monde associatif et le secteur privé. Il devrait néanmoins se limiter à une dizaine de participants, par exemple trois par archipels. Aucune indemnité ne serait versée aux membres du comité (=pas de « jeton de présence »), conformément à la pratique la plus courante en métropole.

Le comité pourrait s'appuyer sur un secrétariat général de format réduit (un secrétaire général, un chargé de mission et un assistant) pour la préparation des réunions et l'organisation des travaux. Ce secrétariat pourrait éventuellement être rattaché au secrétariat général du gouvernement pour éviter de créer une structure administrative supplémentaire.

Structure légère, le comité aurait besoin d'un budget de fonctionnement important qui, en première estimation, serait compris entre 25 et 45 M F CFP :

- ◆ 18 M de masse salariale- sur la base d'un coût moyen annuel de 600 000 F CFP pour les trois agents- mais ce coût pourrait être nul si le secrétariat général du gouvernement assure le secrétariat du comité consultatif à effectifs constants. Il faudrait éventuellement prévoir une rémunération des membres du comité pour la réalisation de certaines tâches spécifiques (présidence d'un groupe de travail, supervision de la rédaction du rapport annuel, etc.). En revanche, la mission recommande de ne pas verser d'indemnités aux membres du comité ;
- ◆ entre 10 et 15 M F CFP pour la réalisation d'étude, le recours à des prestataires externes ;
- ◆ entre 10 M F CFP pour les autres charges de fonctionnement (frais de déplacement, charges courantes, etc.)

3.3. Scénario 3 : mise en œuvre du scénario 1 ou du scénario 2, complétée par une diminution des transferts aux archipels

Les aides actuelles en faveur des populations îliennes souffrent d'un écueil majeur : leur impact socio-économique n'est pas évalué – ce qui est d'autant moins tolérable qu'une partie de ces aides est extrêmement généreuse (la livraison et la construction de farés peuvent être subventionnées jusqu'à 95 % ; les aides à l'investissement économique peuvent être financées à 30 % jusqu'à un plafond de 3,5 M F CFP ; les petits équipements peuvent être fournis gratuitement jusqu'à un plafond de 150 000 F CFP) et qu'une forte suspicion d'effet d'aubaine pèse sur elles.

En l'absence d'effet mesurable et avéré sur le développement des archipels, il pourrait être décidé de réduire les transferts à destination des archipels *via* :

- ◆ un plafonnement plus important des subventions et des dotations en équipement ;
- ◆ le durcissement des conditions d'éligibilité aux aides – notamment les conditions de ressources ;
- ◆ un changement des modalités d'intervention : plutôt que d'accorder des aides en nature aux petits entrepreneurs et aux associations, le Pays pourrait financer des dispositifs de prêts à taux zéro ou à taux bonifié par exemple.

Il est difficile de chiffrer le gain potentiel lié à l'activation d'un ou de plusieurs de ces leviers car il dépend du nombre de demandes d'aides soumises par les îliens. A titre d'information, on peut indiquer qu'une réduction de 20 % des aides par rapport à 2009 (685,4 M F CFP) économiserait près de 137 M F CFP.

3.4. Conclusion : une combinaison des scénarios 2 et 3 constitue, par les économies substantielles qu'elle dégage, la piste la plus intéressante d'un point de vue budgétaire.

En raison des difficultés très importantes que rencontre la Polynésie française pour rétablir à moyen terme ses équilibres macro-financiers, **le changement - suppression du FDA (avec réintégration de ses activités dans les services du Pays) et meilleur ciblage des aides consacrées aux archipels - semble préférable à la continuité - maintien du FDA, avec quelques gages d'optimisation de gestion.** Les économies réalisées seraient conséquentes, alors que les coûts de transition seraient minimes, comme en témoigne le tableau N°3 *infra*.

Annexe XIV

La mission est consciente qu'un tel scénario ne peut envisager qu'une cible de réalisation à moyen terme – en tout état de cause, pas avant 2012. La mission récemment confiée au FDA dans le cadre du programme de reconstruction après le passage du cyclone OLI, la nécessaire renégociation ou dénonciation de l'accord d'établissement pour permettre la mise en œuvre d'un plan de licenciement, l'accompagnement social d'un tel projet de restructuration sont autant de facteurs empêchant une dissolution rapide de l'organisme. Toutefois cette solution paraît, à moyen terme, préférable à toutes les autres.

En tout état de cause, il est essentiel de préserver la spécificité et la visibilité d'une politique dédiée aux archipels. La mission va même jusqu'à penser qu'un investissement plus conséquent pourrait être réalisé dans la conception d'une stratégie de développement économique des îles. C'est pourquoi elle propose la création d'un comité consultatif qui serait compétent, non seulement pour donner un avis sur les mesures envisagées par le Pays en faveur des populations îliennes, mais également pour engager et animer toute réflexion sur le devenir socio-économique des archipels.

Tableau 3 : synthèse des gains et des coûts pour la combinaison des scénarios 2 et 3

	Impact en base budgétaire annuelle	Impact exceptionnel ("one shot")
Gains		
Economies sur le fonctionnement courant	650	
Economies sur les dépenses d'intervention	137 (hypothèse : réduction de 20 % des aides par rapport à 2009)	
Recettes exceptionnelles sur cession d'actifs ou sur capitaux propres		1 000-1 500
Coûts		
Installation d'un comité consultatif au développement des archipels	25 à 45	
Plan de licenciement		Non chiffré
Total		
Gains nets	742 à 762	1 000-1 500 hors coût provisoire lié aux licenciements

Source : Mission.

ANNEXE XV

LE TOURISME

En résumé

La fréquentation touristique chute depuis plusieurs années malgré des investissements financiers conséquents du pays dans cette politique (transport aérien, défiscalisation, aides diverses, GIE Tahiti Tourisme).

La destination est de plus en plus concurrencée par d'autres îles qui offrent des produits similaires à un coût moindre ou par d'autres formes d'activités touristiques.

La « tradition » qui consistait à faire payer aux touristes le mythe polynésien pour permettre de proposer aux résidents des tarifs moins chers notamment sur les transferts inter îles atteint sans doute ses limites.

Ce n'est donc pas tant d'une politique de l'offre que le pays a besoin, mais d'une remise en cause de son modèle de développement touristique par rapport aux offres de destinations concurrentes, et probablement aussi d'un ajustement de ses tarifs.

La défiscalisation dans les hôtels pousse par ailleurs à des surinvestissements, sans s'assurer véritablement de la rentabilité économique des opérations, celle des investisseurs étant d'abord assurée par le système de défiscalisation.

Mais le développement du tourisme repose d'abord sur les professionnels du secteur et sur leur capacité d'offrir un couple prix-produit adapté à la demande du marché. Le pays (ou le GIE avant sa suppression) pourrait financer une étude de marché pour notamment mieux cibler les couples « produit – marché » à privilégier, tant pour l'hôtellerie internationale que l'hôtellerie familiale, ainsi que sur les offres transports adaptées à ces cibles de clients.

Objectifs

- Enrayer cette spirale de chute du nombre de touristes.
- faire d'abord porter le développement de l'offre prix-produit par les professionnels du secteur.

Propositions

- 1- Supprimer le GIE Tahiti tourisme ;
- 2- Limiter les subventions de toutes natures (défiscalisation, subventions diverses) ;
- 3- Remettre à plat la politique de transport aérien internationale et locale (cf. annexes XVI et XVII) ;
- 4 – Inciter les professionnels du secteur à réviser leur couple produit-marché, le cas échéant en les aidant à réaliser des études de marché ;
- 5 - Supprimer la redevance croisière. La création d'une zone « duty free » à proximité de la zone portuaire mériterait d'être expertisée, car elle pourrait contribuer au développement de cette filière.

Impact sur les équilibres budgétaires de la collectivité

- La suppression du GIE Tahiti Tourisme peut permettre de réduire les subventions de 1,4 milliard F CFP (un coût de licenciement d'environ 210 Millions F CFP est à prendre en compte la première année) ;
- conserver à titre transitoire (3 ans) dans le budget du territoire la RPT pour aider à la constitution d'une nouvelle entité professionnelle ;
- limiter les investissements en défiscalisation dans les hôtels tant que le coefficient de remplissage n'aura pas significativement progressé.

SOMMAIRE

1. OBJECTIFS, BESOINS ET RESULTATS DE LA POLITIQUE PUBLIQUE DU TOURISME.....	1
1.1. A quels besoins répond la politique publique ?.....	1
1.2. Objectifs et outils mobilisés par la collectivité.....	1
1.3. Sait-on apprécier aujourd'hui les résultats obtenus grâce à la politique ?	2
2. ACTEURS ET FONDS INTERVENANTS SUR LA POLITIQUE DU TOURISME.....	4
2.1. Les fonds mobilisés	4
2.1.1. <i>En fonctionnement</i>	4
3. LES RISQUES PORTES PAR LA POLITIQUE.....	6
3.1. Risque portant sur l'évolution des dépenses de fonctionnement et d'investissement.....	6
3.2. Risque portant sur les recettes de la collectivité sur cette politique (fonctionnement et investissement).....	6
3.3. Risque portant sur les transferts aux démembrements	6
4. QUELLES MARGES DE MANŒUVRE POUR REDUIRE LA DEPENSE OU AUGMENTER LES RECETTES ?.....	7
4.1. Marges sur les dépenses directement effectuées par la collectivité	7
4.1.1. <i>Marges sur les dépenses de personnel</i>	7
4.1.2. <i>Marges sur les dépenses d'intervention directes de la collectivité</i>	7
4.2. Marges sur les établissements.....	9
4.2.1. <i>Marges liées à la suppression des établissements</i>	9
5. GIE TAHITI TOURISME , MISSION ET UTILITE DE L'ETABLISSEMENT.....	10
5.1. Définition de la mission et place dans la politique publique.....	10
5.1.1. <i>Mission et articulation avec d'autres structures concourant à la même politique publique</i>	10
5.1.2. <i>Stratégie suivie par l'établissement et outils de pilotage</i>	10
5.2. Examen de l'utilité de l'établissement et du risque juridique	11
5.2.1. <i>Adéquation de la stratégie de l'établissement aux besoins du pays ?</i>	11
5.2.2. <i>Impact économique et social de l'établissement ?</i>	11
5.2.3. <i>Rapprochement coût/ efficacité des prestations réalisées</i>	11
5.3. Appréciation du risque financier et budgétaire généré par l'établissement.....	12
5.4. Dans quelle mesure l'opérateur dépend-t-il du pays pour ses recettes et dans quelle mesure peut-il diminuer ses dépenses ?.....	12
5.4.1. <i>Evolution des recettes de l'opérateur entre 2006 et 2010</i>	12
5.4.2. <i>Examen de la rigidité des dépenses 2006/2010</i>	13
5.5. Quelles sont les participations en jeu pour le pays et les autres démembrements du pays ?.....	14
5.5.1. <i>Si l'établissement est une SA ou une SEM, un GIE à capital social, qui sont les actionnaires ?</i>	14

5.5.2.	<i>Le résultat, positif ou négatif, vient-il de l'activité même de l'établissement (résultat d'exploitation), des opérations financières ou des opérations exceptionnelles ?.....</i>	<i>14</i>
5.5.3.	<i>L'établissement parvient-il à financer ses propres investissements ?.....</i>	<i>14</i>
5.5.4.	<i>L'établissement est-il très endetté ?.....</i>	<i>14</i>
5.5.5.	<i>Répartition des personnels entre les différentes activités de l'établissement....</i>	<i>15</i>
5.6.	<i>Scénarios d'évolution</i>	<i>15</i>
5.6.1.	<i>Suppression de l'établissement et transfert à un autre acteur public ou privé</i>	<i>15</i>
5.6.2.	<i>Suppression ou baisse de la subvention de la collectivité.....</i>	<i>16</i>

1. Objectifs, besoins et résultats de la politique publique du tourisme

1.1. A quels besoins répond la politique publique ?

- ◆ Le tourisme est un des axes de développement de la Polynésie française et représente 14 % du PIB marchand. En 2007, les dépenses locales des touristes ont représenté 46,8 milliards de F CFP. Cette ressource représentait 75 % des ressources propres du territoire, contre 25 % en provenance des exportations de produits locaux.¹
- ◆ Ce secteur compte deux mille entreprises et 13 000 salariés, principalement dans les secteurs du transport, de l'hôtellerie et de la restauration.
- ◆ Le secteur profite de sites touristiques exceptionnels mais la Polynésie est handicapée par son éloignement géographique des principaux marchés d'origine des clients.
- ◆ L'objectif de la politique publique est de favoriser le développement de ce secteur, mais ce sont les acteurs économiques eux-mêmes qui sont les principaux vecteurs du dynamisme du secteur.

1.2. Objectifs et outils mobilisés par la collectivité

- ◆ Pour mener cette politique le pays a mis en place un ministère du tourisme et un service du tourisme qui dispose d'une compétence générale pour la réalisation des missions qui concernent directement ou indirectement le développement du tourisme, notamment :
 - L'accompagnement, le développement de l'hébergement touristique, la restauration et les activités de loisirs terrestres et nautiques liées au tourisme ;
 - Le contrôle de la qualité des établissements de restauration, d'hébergement et d'activité touristiques ;
 - La programmation, la réalisation et la gestion des sites touristiques ;
 - L'élaboration et l'actualisation de la réglementation touristiques ;
 - La participation à l'élaboration des plans de formation aux métiers du tourisme ;
 - La tenue de statistiques et les études liées au tourisme.
- ◆ L'action en faveur du développement touristique est également portée par d'autres services de la collectivité, en particulier ceux chargés de la culture et de l'éducation pour la formation professionnelle aux métiers en lien avec le tourisme, ainsi que la chambre de commerce et d'industrie ou le port autonome pour l'accueil des croisiéristes. Le GIE Tahiti Tourisme est également un des acteurs de ce dispositif et bénéficie d'importantes subventions de la collectivité. Des aides sont également apportées à un certain nombre de porteurs de projets sous forme d'aide directe dans la petite hôtellerie familiale ou par le biais de la défiscalisation (défiscalisation nationale et/ou locale).

¹ Source ISPF, l'impact économique du tourisme international sur l'économie polynésienne, n°5/2009 et « points forts de la Polynésie française n°2/2010.

1.3. Sait-on apprécier aujourd'hui les résultats obtenus grâce à la politique ?

- ◆ Les retombées directes de la politique menée par le pays sont difficiles à mesurer car de multiples facteurs interviennent dans la fréquentation touristique. L'action publique peut avoir un rôle d'encouragement, mais dans une activité économique classique, c'est d'abord la capacité des professionnels du secteur à offrir des produits et des tarifs répondant à la demande des clients potentiels et à s'adapter à la concurrence d'autres destinations qui est le moteur premier des résultats de ce secteur. L'éloignement géographique des marchés d'origine des clients pèse certes sur le prix du transport pour un séjour en Polynésie, mais on peut constater que d'autres destinations lointaines ont mieux surmonté ce handicap.
- ◆ Le nombre de touristes se rendant en Polynésie a chuté significativement ces dernières années, alors qu'il restait plus stable dans des destinations similaires, voire progressait :

Tableau 1 : évolution du nombre de touristes en Polynésie française par rapport à des destinations similaires

	22/06/1905	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Evolution 2009/2008	Evolution 2009/2000
Polynésie française	252 200	227 658	189 030	212 767	211 893	208 067	221 549	218 241	196 496	160 447	-18,3%	-36,4%
Australie	4 931 300	4 855 800	4 841 200	4 745 900	5 215 000	5 499 500	5 532 500	5 644 100	5 586 440	5 584 712	0,0%	13,3%
Fidji	294 070	348 014	397 859	430 800	504 000	549 911	545 168	539 255	583 319	538 523	-7,7%	83,1%
Hawaii	6 948 595	6 303 790	6 389 058	6 380 439	6 912 094	7 416 574	7 461 299	7 368 048	6 713 498	6 419 139	-4,4%	-7,6%
Nlle Calédonie	109 587	100 515	103 933	101 983	99 515	100 651	100 491	103 363	276 880	259 468	-6,3%	136,8%
Seychelles	130 046	129 762	132 246	122 038	120 765	128 654	140 627	161 273	158 952	157 541	-0,9%	21,1%
Vanuatu	57 591	53 300	49 462	50 400	61 453	62 123	68 179	81 345	90 657	100 675	11,1%	74,8%

Source : Mission sur données du Service du Tourisme

- ◆ Malgré des investissements très significatifs du pays dans cette politique, directement (promotion de la destination) ou indirectement (défiscalisation dans les hôtels et la plaisance), les résultats de la politique sont décevants si on la compare à l'évolution du nombre de touristes et aux budgets investis par la collectivité dans ce secteur.
- ◆ A titre d'illustration, l'analyse faite par Messieurs Dropsy, Montet et Poirine² met bien en relief certains handicaps qui pèsent sur le secteur du tourisme en polynésien, notamment l'éloignement géographique, le niveau de prix et du coût de la vie, la faiblesse de la taille du marché local, mais aussi l'agressivité concurrentielle d'autres destinations qui ont copié partiellement le modèle polynésien à des coûts moindres.
- ◆ Dans ce contexte concurrentiel exacerbé, la politique de communication menée par le GIE ne peut suffire pour attirer les touristes en Polynésie si les professionnels n'adaptent pas suffisamment l'offre et les prix aux évolutions des attentes des clients. Compte tenu des contraintes de distance, le développement d'un tourisme de masse n'est sans doute pas adapté, mais le positionnement sur le seul segment « haut de gamme » pour justifier des prix élevés, est sans doute insuffisant pour assurer un flux touristique significatif et capable de générer un nombre d'emplois locaux significatif.

² Le tourisme en Polynésie française et dans le monde, une étude comparative. Conférence « savoir pour tous », 20 mai 2010 UPF.

Annexe XV

- ◆ Le subventionnement du transport aérien réclamé par certains acteurs pour réduire les coûts de ce poste dans le budget d'un touriste, outre son illégalité par rapport aux règles de l'OMC, n'est pas adapté quand se développe du transport low-cost³ sur certaines destinations comme les Fidji (par exemple Virgin Blue entre l'Australie et les Fidji).
- ◆ En outre, les prix pratiqués par Air France ou Air Tahiti Nui sur la desserte Paris-Papeete, sont sensiblement plus élevés pour les tarifs les plus économiques que ceux qu'il est possible de trouver sur une desserte Londres –Nadi aux Fidji. Par exemple, pour des vols aller-retour avec un vol de Paris à Papeete le 23 et un retour le 30 septembre ou le 1^{er} octobre, le prix le plus bas proposé par AIR FRANCE est de 1 736 € et par ATN de 1 737,77 €. Aux mêmes dates, un vol Londres - NADI est proposé à 1 277,46 €, soit 470 € de moins (vol opéré par Air New Zealand sur le trajet Londres – Los Angeles, puis en partage de code par Air Pacific⁴ sur le trajet Los Angeles – Nadi). Il est même possible de trouver sur un broker aérien des billets opérés par les mêmes compagnies au prix de 1 043 \$, soit 809 € l'aller-retour Londres-Nadi aux mêmes dates (www.cheapoair.com).
- ◆ L'abandon des vols charter lors de la création d'ATN, mériterait sans doute d'être discutée, notamment pour drainer des clients vers la petite hôtellerie familiale.
- ◆ Pour les hôtels, Il est également possible de trouver des séjours d'une semaine aux Fidji aux environs de 1 000 € la semaine, en pension complète, boissons à volonté, transfert aéroport inclus dans des hôtels de classe internationale⁵.
- ◆ On pourra argumenter que le coût de la vie et des salaires est bien inférieur aux Fidji par rapport à la Polynésie française, ce qui permet de proposer des tarifs plus bas pour les hôtels. Mais l'argument ne convainc pas pour les prix des billets d'avion opérés par Air New Zealand, ni pour la sur tarification des billets aux touristes pour les liaisons inter-îles opérées par Air Tahiti, afin de réduire les tarifs pour les résidents.
- ◆ Le mythe polynésien peut certainement permettre de pratiquer des prix de séjours un peu supérieurs à ceux de destinations concurrentes, mais dans un secteur concurrentiel l'écart de prix doit rester raisonnable et être aussi justifié par une qualité de prestations irréprochables.
- ◆ Une analyse plus complète doit être menée, mais il ne semble pas que la crise soit due à un déficit de l'offre (le taux de remplissage des hôtels est particulièrement bas), mais plutôt à une mauvaise adaptation du produit et à un niveau de prix (vols, transferts et hébergement) trop décalés par rapport à ceux de destinations concurrentes.

³ La compagnie low-cost Virgin Blue assure des dessertes depuis l'Australie sur les Fidji. Par ailleurs, sur un trajet Londres-Fidji via Los Angeles, sur la compagnie Air New Zealand, les premiers prix tarifaires en classe économique sont 15 % moins cher que ceux proposés sur une liaison Paris-Papeete par ATN en septembre 2010.

⁴ L'actionnaire majoritaire de Air Pacific est le gouvernement de Fidji qui détient 51 % de son capital.

⁵ Même en combinant un vol et un séjour bon marché, soit environ 1 800 € pour une semaine aux Fidji, ce niveau de prix reste très élevé par rapport aux destinations du bassin méditerranéen qui proposent des séjours « all inclusive » au départ de l'Europe du nord à moins de 800 € la semaine en haute saison.

2. Acteurs et fonds intervenants sur la politique du tourisme

2.1. Les fonds mobilisés

2.1.1. En fonctionnement

**Tableau 2 : Budget de la collectivité sur le ministère du tourisme (hors subventions)
(en M F CFP)**

	Masse salariale	Fonctionnement
2007	171	211
2008	186	1096
2009	164	193
2010 budget	163	155

Source : comptes administratifs et budget 2010

En 2008, des opérations exceptionnelles pour 992 MFCFP ont été mobilisées pour le navire de croisière « Star Flyer ».

Tableau 3 : Subventions versées par la collectivité sur cette politique (en M F CFP)

	GIE tourisme	Subventions autres bénéficiaires
2007	1248	6
2008	1435	13
2009	807	615
2010 budget	763	710

Source : comptes administratifs et budget 2010

Les autres bénéficiaires concernent notamment des aides pour la rénovation d'hôtels et pour l'essentiel à la part de la DGDE affectée à la promotion touristique.

Annexe XV

Tableau 4 : dépenses détaillées du service tourisme

Art		964 Tourisme			
		2009	2008	2007	Evolution 2009/2007
I - Dépenses de fonctionnement courant de l'administration					
602	Achats stockés				
606	Achats non stockés de mat. Et fourn.	9 383 237	19 891 908	49 820 884	-81,2%
Total article 60 - Achats		9 383 237	19 891 908	49 820 884	-81,2%
613	Location	12 462 293	464 190 560	13 366 510	-6,8%
61352	Location mat. Informatique	816 000	816 000	816 000	0,0%
614	Charge locatives	3 467 379	1 860 000	4 188 247	-17,2%
615	Entretien et réparation	37 377 084	37 781 959	29 522 794	26,6%
616	Primes d'assurance	221 268	563 767	276 491	-20,0%
617	Etudes et recherches	0	664 400	7 132 470	-100,0%
618	Divers sces extérieurs	1 162 361	1 560 616	604 406	92,3%
Total article 61 - Sces extérieurs		55 506 385	507 437 302	55 906 918	-0,7%
622	Rémunération d'intermédiaires	685 442	40 319 750	5 389 411	-87,3%
623	Publicité, publication...	457 280	1 449 618	1 209 336	-62,2%
624	Transports	1 218 820	51 921 240	1 935 791	-37,0%
625	Déplacement et missions	993 485	1 621 470	1 342 860	-26,0%
626	Frais P & T	2 282 248	4 771 806	5 444 000	-58,1%
627	Sce bancaires et assimilés		53 361	7 464 214	-100,0%
628	Divers - Autres sces ext.	7 970 773	218 706 503	26 000	30556,8%
Total article 62 - Autres sces extérieurs		13 608 048	318 843 748	22 811 612	-40,3%
TOTAL I		78 497 670	846 172 958	128 539 414	-38,9%
II - Frais de personnel					
Total article 64 - Charges de personnel		0	0	0	
TOTAL II		0	0	0	
IV - Dépenses d'interventions					
6573	Subventions aux organismes publics		8 000 000		
6574	Sub. aux associat° & autres organismes droit privé	780 000	1 935 800	3 000 000	-74,0%
657451A	GIE Tahiti tourisme	806 532 330	1 434 800 000	1 247 800 000	-35,4%
Article 657 - Subventions		807 312 330	1 444 735 800	1 250 800 000	-35,5%
674	Subventions exceptionnelles	4 700 000	4 600 000	2 910 698	61,5%
6744	Subventions exceptionnelles aux associations et aux autres organismes de droit privé	609 891 925			
Article 674 - Subventions Exceptionnelles		614 591 925	4 600 000	2 910 698	21014,9%
TOTAL IV		1 421 904 255	1 449 335 800	1 253 710 698	13,4%
VI - Charges exceptionnelles et Diverses					
671	Ch excpt sur op. de gestion		238 519 269		
672	Charges sur ex antérieurs	4 069 415	7 047 812	82 087 156	-95,0%
Article 67 - Charges exceptionnelles		4 069 415	245 567 081	82 087 156	-95,0%
TOTAL VI		4 069 415	245 567 081	82 087 156	-95,0%
TOTAL I + II + III + IV+ V+ VI		1 504 471 340	2 541 075 839	1 464 337 268	2,7%
EO					
xx	Travaux en régie	7 987 768	537 237	3 430 508	132,8%
		7 987 768	537 237	3 430 508	132,8%
TOTAL GENERAL		1 512 459 108	2 541 613 076	1 467 767 776	3,0%

Source : Comptes administratifs

Tableau 5 : budget des principaux démembrements sur la politique (total des charges du compte de résultat)

	Budget du GIE Tahiti Tourisme
2006	2 585
2007	2 355
2008	2 222
2009	2 309
2010 (prévision)	2 111

Source : Comptes de résultat et projet de rapport d'activité 2009

Le budget du GIE Tourisme est constitué essentiellement par les subventions du pays (et la DGDE en 2009 et 2010) ainsi que par la redevance de promotion touristique (cf. infra).

3. Les risques portés par la politique

3.1. Risque portant sur l'évolution des dépenses de fonctionnement et d'investissement

- ◆ Les risques financiers les plus significatifs ne portent pas sur le budget propre du service du tourisme qui peut être maîtrisé, mais sur les dépenses liées à la défiscalisation locale qui ont souvent financé des projets liés à l'hôtellerie et à la plaisance, alors que l'utilité économique de cette défiscalisation n'est pas véritablement démontrée en particulier pour l'hôtellerie⁶.

3.2. Risque portant sur les recettes de la collectivité sur cette politique (fonctionnement et investissement)

- ◆ La baisse de la fréquentation touristique fait mécaniquement baisser la redevance journalière payée par les touristes lorsqu'ils sont hébergés dans une structure de type hôtelière (redevance de promotion touristique), ce qui pourrait faire naître une demande de compensation de cette perte de recettes du GIE par le biais d'une subvention de fonctionnement complémentaire.
- ◆ Les recettes issues de la RPT se sont élevées à 732 millions de F CFP en 2009, contre 979 millions de F FCP en 2008 et 1 059 millions de F FCP en 2007, soit une baisse de plus de 30 % entre 2007 et 2009.

3.3. Risque portant sur les transferts aux démembrements

- ◆ En 2009, l'apport direct du pays a pu être limité en raison de l'apport exceptionnel de la DGDE pour 640 millions de F FCP.

1.1.1.1.1. ⁶ Voir notamment, le mémoire de Gaëlle Ferrand, « Analyse économique des effets du dispositif de défiscalisation local en Polynésie française, un premier essai sur le secteur hôtelier », Université Paris1 en partenariat avec l'AFD.

4. Quelles marges de manœuvre pour réduire la dépense ou augmenter les recettes ?

4.1. Marges sur les dépenses directement effectuées par la collectivité

4.1.1. Marges sur les dépenses de personnel

- ♦ Au sein de la collectivité ;

Tableau 6 : Répartition des statuts des personnels employés par la collectivité au 1^{er} janvier de l'année n

	2010
Nombre de fonctionnaires FPT	28
Agents contractuels ANFA	6
Agents non titulaires en CDD	2
Total	36

Source : Service du tourisme

1 poste est vacant par rapport au schéma d'emploi initial. Le service souhaiterait voir créer 4 postes (1 sur chaque archipel – ISLV, Australes, Marquises, Tuamotu-Gambiers). Dans le contexte financier du pays, il serait prudent de surseoir à ces recrutements.

Tableau 7 : Répartition des catégories de personnels employés par la collectivité au 1^{er} janvier de l'année 2010 (maquette)

	2010
Catégorie A	11
Catégorie B	6
Catégorie C	6
Catégorie D	14

- ♦ Les marges de manœuvre sont limitées au sein du service. Certaines améliorations sont sans doute possibles en simplifiant les mesures réglementaires notamment quant à la classification des hébergements. L'essentiel des touristes venant de pays où les chaînes d'hôtel sont standardisées et qui engagent leur réputation de marque, le suivi des standards internationaux pourrait être suffisant, ne resterait plus dès lors que le suivi de la réglementation pour l'hôtellerie locale (hôtellerie familiale, chambres d'hôtes...). L'impact sur les effectifs d'une telle mesure sera très limité, l'objectif étant plus dans un contexte concurrentiel international de ne pas décrocher des standards du marché.

4.1.2. Marges sur les dépenses d'intervention directes de la collectivité

- ♦ Les dépenses du service sont essentiellement composées de subventions. L'efficacité des aides accordées par le passé tant aux hôteliers qu'au GIE Tourisme peut être discutée compte tenu du faible impact qu'ont eu ces dispositifs sur la fréquentation touristique.
- ♦ Entre 1997 et 2009, 121 dossiers de subventions ont été traités dans le secteur de l'hébergement chez l'habitant et la petite hôtellerie pour un budget total de 279,9 millions de FCFP, soit une aide moyenne de 2,3 millions de FCFP par dossier.

Annexe XV

- ◆ Le nombre de structures et la capacité d'accueil de la petite hôtellerie familiale et d'hébergement chez l'habitant ont progressé depuis plusieurs années :

Tableau 8 : capacité de la petite hôtellerie familiale

	2003	2006	2007	2008	2009
Nombre d'établissements	255	258	259	271	283
Nombre de chambres	1 273	1 297	1 293	1 346	1 351

- ◆ La fréquentation touristique a également baissé dans cette catégorie d'hébergement. Le nombre de nuitées réalisées en 2008 est de 196 496 (contre 218 241 en 2007). Le taux d'occupation, calculé par rapport à la capacité théorique de ces hébergements est inférieur à 15 %.
- ◆ L'offre actuelle d'hébergement touristique est quantitativement surdimensionnée par rapport à la fréquentation, tant dans l'hôtellerie internationale que dans la petite hôtellerie. Avec 160 000 touristes par an, le taux d'occupation est d'environ 40 % dans l'hôtellerie de classe internationale. De ce fait, un moratoire sur les subventions destinées aux créations de structures pourrait être mis en place tant dans l'hôtellerie classique que dans la petite hôtellerie familiale.
- ◆ La mesure de l'efficacité d'une politique commerciale est toujours complexe, mais compte tenu des sommes investies ces dernières années dans la promotion du tourisme (plus de 2 milliards de F FCP pour le seul GIE Tahiti Tourisme chaque année), force est de constater que son impact sur la fréquentation est restée faible, puisqu'elle n'a pas pu enrayer la chute de la fréquentation. Cette désaffection pour la destination, même s'il ne faut pas minimiser l'impact de la crise mondiale, a sans doute son origine dans une concurrence internationale plus forte dans le domaine touristique, mais aussi dans une mauvaise adaptation du couple « produit-marché-prix » à la demande des clients et aux offres proposées par les marchés concurrents. Il ne s'agit probablement pas tant d'un déficit de communication institutionnelle, que d'un problème d'adaptation de l'offre touristique par les professionnels aux attentes de leurs clients.
- ◆ Le GIE Tourisme est financé quasi exclusivement sur fonds publics (subvention du pays, DGDE en 2009 et redevance de promotion touristique – RPT⁷) qui représentent 99 % des ressources du GIE, les cotisations des membres sont symboliques, tout comme les recettes commerciales directes de l'établissement. Une telle structure de financement est déséquilibrée pour un organisme dont le secteur privé est le premier bénéficiaire. Un rééquilibrage des sources de financements entre les recettes publiques et les contributions des acteurs économiques du secteur mériterait d'être mise en œuvre.
- ◆ Cette redevance (5 % du prix de la chambre dans les hôtels classés) s'apparente plus à une taxe qu'à une redevance, puisqu'il n'y a pas de véritable corrélation entre le prix payé par le touriste et le coût du service de promotion touristique rendu.
- ◆ Pour faciliter la relance de la croisière, la mission préconise également la suppression de la redevance croisière (cf. Annexe II⁸), dont les mécanismes sont très contestés par les professionnels du secteur et dont le rapport reste modeste (115 millions F FCP). Dans cette optique, la création d'une zone « duty free » à proximité de la zone portuaire mériterait d'être expertisée, car elle pourrait contribuer au développement de cette filière.

⁷ La RPT a été affectée au GIE Tahiti tourisme par la délibération 92-167 AT.

⁸ Annexe II : Les marges de manœuvre sur les ressources fiscales et douanières de la Polynésie française.

- ♦ Au titre des investissements 2010, sont programmés des achats de parcelles sur le site de Arahurahu (97 millions F CFP) et du site des grottes de Mara'a (64 Millions F CFP) à Tahiti pour indemniser les propriétaires de ces parcelles soit un total de 161 millions de F CFP. Ces investissements pourraient être repoussés, d'autant plus que les montants budgétés semblent élevés pour des terrains probablement inconstructibles.

4.2. Marges sur les établissements

4.2.1. Marges liées à la suppression des établissements

- ♦ Face à la chute du nombre de touristes, une remise en cause du GIE « Tahiti tourisme » paraît nécessaire, d'autant qu'une part significative de son budget est obérée par des charges de structure (cf. infra).
- ♦ La nécessité d'un organisme spécifique dédié à la promotion touristique est en effet discutable alors que d'autres acteurs, comme la chambre de commerce et d'industrie, portent déjà les intérêts des entreprises du secteur.
- ♦ La reprise de l'activité promotionnelle du GIE par le service du tourisme ne paraît pas une solution pertinente, les compétences de ce service étant plus centrées sur la réglementation.
- ♦ La reprise de l'activité promotionnelle par une autre structure devrait dégager des marges de gestion significative (les coûts de structure actuels du GIE représentent 40 % des charges).
- ♦ Différentes options paraissent donc envisageables autour de la suppression du GIE Tahiti Tourisme
 - En cohérence avec cette proposition de suppression, le pays devrait supprimer ses subventions et la fraction de DGDE (1,4 milliard de F FCP en 2009).
 - Il pourrait aussi supprimer la RPT (732 millions en 2009) ce qui devrait contribuer à faire baisser le prix des chambres, sous réserve que les hôteliers répercutent effectivement son impact dans les prix.
 - En l'absence de moyens de coercition permettant de s'assurer que la suppression de la RPT est effectivement répercutée dans les tarifs des hôtels⁹, la mission propose qu'elle soit réintégrée dans le budget du pays, à titre transitoire (3 ans) pour accompagner la mise en place d'une organisation professionnelle..
 - La création d'une entité **dirigée et financée** par les professionnels du secteur par des cotisations de leurs membres. Pour contribuer au financement de cette structure, le pays pourrait la subventionner au maximum à hauteur des apports des professionnels du secteur (par une subvention financée par le produit de la RPT).

⁹ Une baisse de la fiscalité est rarement intégralement répercutée dans les prix, comme le montre l'exemple récent de la baisse de la TVA dans la restauration en métropole, mais est souvent l'occasion d'améliorer la marge pour l'exploitant.

Grille d'analyse des établissements

GIE TAHITI TOURISME

5. GIE TAHITI TOURISME , Mission et utilité de l'établissement

Le GIE TAHITI TOURISME a repris fin 2005 les activités du GIE « Tahiti Manava visitor's bureau » par absorption de ce dernier afin de consolider leurs activités et de dégager des synergies entre ces deux structures.

5.1. Définition de la mission et place dans la politique publique

5.1.1. Mission et articulation avec d'autres structures concourant à la même politique publique

- ◆ Principales missions du GIE :
 - La promotion touristique du pays sous toutes ses formes ;
 - L'accueil et l'information des visiteurs ;
 - La sensibilisation de la population locale au tourisme ;
 - La participation à l'amélioration du produit touristique et de manière générale la mise en œuvre de toute action tendant à favoriser le flux de visiteurs vers et à l'intérieur du pays.
- ◆ Son action complète (voire remplace) les actions commerciales menées directement par les professionnels du secteur.
- ◆ Pour exercer ses missions, outre un siège basé à Papeete, le GIE dispose de bureaux et de représentations implantés dans différents pays :
 - Paris (installé dans les locaux du Boulevard Saint-Germain)
 - USA
 - Japon
 - Australie
 - Nouvelle-Zélande
 - Chili
 - Italie
 - Allemagne
 - Espagne
 - Royaume-Uni
 - Chine

5.1.2. Stratégie suivie par l'établissement et outils de pilotage

- ◆ Le Conseil d'administration du GIE est composé de 24 membres, dont le président du pays, le ministre du tourisme et deux représentants de l'assemblée de Polynésie. Les autres membres sont issus pour la plupart d'entre eux des milieux économiques liés au tourisme.

- ♦ Le GIE établit une stratégie marketing, mais son action reste contrainte par l'origine de ses financements qui sont presque exclusivement des fonds publics. En outre ses charges de structures obèrent une part significative de ses ressources (cf. infra).

5.2. Examen de l'utilité de l'établissement et du risque juridique

5.2.1. Adéquation de la stratégie de l'établissement aux besoins du pays ?

- ♦ Le développement du tourisme est incontestablement une richesse fondamentale du pays qu'il convient de développer. Pour autant, s'agissant d'une activité économique privée, même si cette activité a des retombées en matière de ressources fiscales et d'emploi, il paraît naturel de penser que la promotion de la destination est d'abord l'affaire des professionnels du secteur. Une structure capable de fédérer les intérêts des professionnels peut se justifier, mais elle devrait d'abord être financée par les professionnels, les fonds publics pouvant éventuellement compléter cet effort.

5.2.2. Impact économique et social de l'établissement ?

- ♦ Le service rendu est indirect puisqu'il vise à développer la fréquentation touristique.
- ♦ Son action est tournée à la fois vers les porteurs d'affaires (agences de voyages et tours opérateurs notamment) et vers une communication qu'on pourrait qualifier d'institutionnelle.
- ♦ La mesure de l'efficacité de son action est difficile car de multiples facteurs externes interfèrent, en particulier la politique commerciale propre des professionnels du tourisme. La chute du nombre de touristes n'est pas directement imputable au GIE, mais son action a sans doute eu peu d'impact sur le niveau de fréquentation de la destination.

5.2.3. Rapprochement coût/efficacité des prestations réalisées

- ♦ Les charges peuvent être ventilées entre le siège et les bureaux et représentations :

Tableau 9 : Dépenses du GIE par pays rapportées au nombre de touristes provenant de ces pays - années 2008 - 2007

		2008			2007		
		Dépenses GIE M F CFP	Nombre touristes	Dépenses GIE par touriste	Dépenses GIE M F CFP	Nombre touristes	Dépenses GIE par touriste
Tahiti tourisme branches		1 021,6			1 312,6		
	USA	380,6	55 362	6 874	614,0	65 549	9 367
	France	292,2	42 374	6 895	346,9	43 161	8 037
	Japon	171,8	18 769	9 153	165,7	23 240	7 130
	Australie	81,2	10 228	7 939	74,9	11 746	6 377
	Nouvelle- Zélande	52,6	6 545	8 036	63,3	8 198	7 721
	AmSUD	43,2	6 565	6 580	47,8	6 993	6 835

Annexe XV

		2008			2007		
Tahiti tourisme représentations		234,5			287,2		
	Italie	86,0	13 802	6 231	129,8	14 385	9 023
	Allemagne	58,3	4 511	12 923	57,8	4 426	13 059
	Espagne	44,6	5 960	7 483	48,3	6 292	7 676
	UK	44,5	4 977	8 941	45,7	6 233	7 332
	Asie	1,1	ns		5,7	ns	
Tahiti tourisme représentations		82,3			66,0		
Siège		674,6			540,4		
Total charges		2 013,0			2 206,2		

Source : Mission sur données GIE Tahiti Tourisme

- ◆ Le coût investi par touriste et par pays venant en Polynésie montre des écarts assez sensibles avec des fluctuations du nombre de touristes peu corrélées aux évolutions des sommes investies.
- ◆ En calculant le coût global du GIE (avec les frais de siège à Papeete) par rapport à la fréquentation touristique de l'année 2009 (160 447 touristes), les charges moyennes du GIE par touriste s'élèvent à 14 391 f FCP par touriste (environ 120 €).
- ◆ Rapproché du nombre de nuitées touristiques payantes (1 601 88 nuitées en 2009), le coût du GIE est de 1 273 F CFP par nuitée (10,7 €).
- ◆ Le coût supporté par le contribuable polynésien, même s'il profite indirectement des retombées économiques du secteur est élevé, surtout si on y rajoute le coût d'autres mesures comme la défiscalisation qui a surtout profité à l'hôtellerie ces dernières années.

5.3. Appréciation du risque financier et budgétaire généré par l'établissement

A noter dans les comptes du GIE, une participation dans le capital de la société Air Tahiti Nui pour un montant de 401,9 millions de FCFP qui a été dépréciée à 100 % de la valeur des titres.

5.4. Dans quelle mesure l'opérateur dépend-t-il du pays pour ses recettes et dans quelle mesure peut-il diminuer ses dépenses ?

5.4.1. Evolution des recettes de l'opérateur entre 2006 et 2010

Tableau 10 : Evolution et composition des recettes de l'établissement de 2006 à 2010

	2006		2007		2008		2009		2009/2006
	M F CFP	%	M F CFP	%	M F CFP	%	M F CFP	%	%
Subvention du pays	1 490,4	57,1 %	1 247,8	53,1 %	1 434,8	62,1 %	807	36,1 %	54,1 %
Taxes affectées	1 039,1	39,8 %	979,1	41,6 %	853,8	37,0 %	732	32,8 %	70,5 %
Autres subventions publiques DGDE							640	28,4 %	NS

Annexe XV

	2006		2007		2008		2009		2009/2006
Recettes commerciales	10,1	0,4 %	9,7	0,4 %	16,5	0,7 %	ND		NS
Produits financiers									
Autres (éventuellement)	70,2	2,7 %	114,2	4,9 %	5,2	0,2 %	60	2,7 %	85,5 %
Total	2 609,8	100 %	2 350,8	100 %	2 310,3	100 %	2 239,0	100 %	85,6 %

Source : Etats financiers du GIE

- ◆ Les cotisations dues par les membres du conseil d'administration s'élevaient à 3,8 millions de FCFP et à 0,8 million de FCFP pour les autres membres du GIE, soit 2 pour mille des recettes du GIE. Fin 2009, les cotisations restant dues s'élevaient à 1,2 million FCFP au titre des cotisations 2009 et 1,3 million au titre des cotisations 2008.
- ◆ La part des recettes provenant des cotisations des acteurs économiques est dérisoire dans les ressources du GIE alors que les professionnels du tourisme sont les premiers bénéficiaires du développement touristique. La RPT n'étant prélevée que sur les nuitées hôtelières (et les croisiéristes), si on considère que cette taxe touristique fait partie du prix de la nuitée, seuls ces secteurs financent de manière significative le GIE.
- ◆ Le GIE facture également des recettes commerciales (ventes d'encarts publicitaires par exemple), mais qui représentent moins de 1 % du chiffre d'affaires de l'établissement.

5.4.2. Examen de la rigidité des dépenses 2006/2010

Tableau 11 : Ventilation du budget 2008

En millions de F CFP	2008		
	actions	RH + fonctionnement	total
Budget siège	238,8	587,8	826,6
Budget bureaux et représentations	1 227,6	469,1	1 696,7
total	1 466,4	1 056,9	2 523,3
pourcentage	58,1 %	41,9 %	100,0 %

Source : Rapport d'activité GIE Tahiti tourisme année 2008

Les coûts de frais de structure du siège, bureaux et représentations représentent près de 42 % du budget total 2008. Même si une partie du personnel, notamment dans les bureaux et représentations a un rôle « marketing », ces charges quasi fixes obèrent une grande part des ressources dont dispose l'établissement pour mener des actions promotionnelles.

5.5. Quelles sont les participations en jeu pour le pays et les autres démembrements du pays ?

5.5.1. Si l'établissement est une SA ou une SEM, un GIE à capital social, qui sont les actionnaires ?

- ♦ Le GIE a été créé sans capital social. Il disposait à fin 2008 de 517 millions de F CFP de fonds propres dont 63 millions de F CFP de réserves et autres apports. Le reste des fonds propres résulte du report à nouveau des résultats des exercices antérieurs déduction faite de la perte réalisée en 2008.

5.5.2. Le résultat, positif ou négatif, vient-il de l'activité même de l'établissement (résultat d'exploitation), des opérations financières ou des opérations exceptionnelles ?

Ne disposant pas véritablement de ressources propres autres que celles provenant des subventions (pays et DGDE) et du RPT, la réalisation du résultat provient essentiellement d'une variation de ces ressources.

Tableau 12 : Évolution des principaux résultats sur cinq ans

En M F CFP	2006	2007	2008	2009
Résultat d'exploitation (1)	+ 522	+ 36	- 124	- 77
Résultat financier (2)	- 102	- 4	- 94	+ 6
Résultat courant (3)= (1)+(2)	+ 420	+ 32	- 217	- 70
Résultat exceptionnel (4)	- 24	- 27	+18	- 1
Résultat de l'exercice (5)= (3)+ (4)	+ 396	+ 4	-199	- 70

Source : comptes de résultats

5.5.3. L'établissement parvient-il à financer ses propres investissements ?

Il n'y a pas eu d'investissements réalisés en 2007 et 2008. En 2009, les investissements se sont élevés à 23 millions de FCFP (192 000 €).

5.5.4. L'établissement est-il très endetté ?

- Aucun endettement bancaire à fin 2008

5.5.5. Répartition des personnels entre les différentes activités de l'établissement

Les effectifs sont répartis entre le siège à Papeete et les différents bureaux et représentations à l'étranger. Toutefois, seule la masse salariale du siège est retracée directement dans les comptes du GIE. L'IGAT a estimé les coûts de personnel des bureaux situés à l'étranger comme suit dans son étude de 2009¹⁰ pour l'année 2007 :

Tableau 13 : coût des personnels du GIE Tourisme

En millions de F CFP	2007
France	66,0
Amérique du Nord	49,3
Amérique du sud	8,9
Australie	5,9
Nouvelle Zélande	11,7
Japon	17,6
Total	159,4
Dont en masse salariale du GIE	9,9
Non identifié en masse salariale	149,5

Source : IGAT

Les effectifs étaient de 111 personnes en 2008, dont 54 au siège et 57 dans les bureaux et représentations. En 2010, les effectifs sont de 54 au siège et de 42¹¹ dans les bureaux à l'étranger et en métropole ventilés comme suit :

Tableau 14 : effectifs dans les représentations et bureaux en métropole et à l'étranger

En millions de F CFP	effectifs
Paris	10
Espagne	2
Allemagne	6
Italie	7
Amérique du Nord	9
Amérique du sud	3
Australie et Nouvelle Zélande	3
Japon	1
Chine	1
Total	42

5.6. Scénarios d'évolution

5.6.1. Suppression de l'établissement et transfert à un autre acteur public ou privé

- ♦ Compte tenu des charges de structures du GIE qui obèrent une part significative de ses ressources, la suppression de l'établissement peut être le moyen le plus efficace pour remettre en cause le fonctionnement de cette structure. La taille de certaines représentations (Allemagne notamment, même si elle couvre également l'Autriche) mérite d'être reconsidérée eu égard aux flux touristiques émanant de ces pays.

¹⁰ Rapport d'audit relatif au GIE Tahiti tourisme, IGAT-M Geoffroy, 10/11/2007 - 15/01/2008.

¹¹ Pour une mesure du retour sur investissement voir le tableau 9 : Dépenses du GIE par pays rapportées au nombre de touristes provenant de ces pays - années 2008 - 2007.

- ◆ La suppression du GIE entraînera le licenciement des personnels notamment dans les représentations à l'étranger. Compte tenu des spécificités qui régissent ces contrats, la mission évalue forfaitairement ce coût à un an de salaire pour les personnes à l'étranger (soit 150 M F CFP) et à six mois de salaire pour les personnels en Polynésie (soit 60 M F CFP), soit environ 210 millions F CFP.
- ◆ Le soutien promotionnel du secteur pourrait être repris par un autre acteur comme la chambre de commerce et d'industrie.
- ◆ Une proposition complémentaire pourrait être la création d'une structure financée et gérée par les professionnels, qui pourrait éventuellement bénéficier d'une subvention du pays, mais en posant comme principe que les financements du pays ne peuvent être supérieurs aux ressources propres de cet organisme apportés par les professionnels du secteur directement (cotisations par exemple) ou indirectement (prestations de services facturées par cette structure). Dans cette attente la RPT pourrait être maintenue et être intégrée au budget du territoire de manière transitoire (trois ans) pour aider à la création de cette nouvelle structure.

5.6.2. Suppression ou baisse de la subvention de la collectivité

- ◆ Une baisse des subventions accordées au GIE peut être un autre moyen de le contraindre à repenser son fonctionnement et son mode de financement : si les acteurs professionnels qui en sont membres sont convaincus de son utilité et de l'efficacité de son action pour le développement de leurs entreprises, ils doivent accroître leur financement direct à cet organisme. La réintégration de la RPT dans le budget du territoire, à titre transitoire (3 ans) sans remise en cause des autres subventions permettrait de dégager une recette pour le territoire de 732 M FCFP (base 2009) pendant 3 ans.

ANNEXE XVI

La desserte aérienne des archipels

AVERTISSEMENT

Certaines informations contenues dans le chapitre 2 de cette annexe revêtent un caractère sensible en vertu de leur nature financière et commerciale. Ce chapitre est un document confidentiel à destination exclusive des commanditaires de la mission.

SYNTHESE

Le nombre d'aéroports et de dessertes interinsulaires s'est accru de manière déraisonnable. La collectivité ne peut plus faire face aux charges qu'entraîne l'exploitation de 43 aérodromes territoriaux dans les conditions de sécurité exigées par la réglementation. Le nombre de dessertes est devenu excessif par rapport notamment aux populations résidentes. 16 aérodromes desservent des îles de moins de 300 habitants.

Le contexte juridique, financier et budgétaire apparaît très favorable à la « re – fondation » d'une politique publique des dessertes interinsulaires :

- arrivée à échéance en octobre 2010 de la convention liant le territoire au seul exploitant Air Tahiti qui dispose depuis 1990 d'un monopole de fait ;
- obligation que s'est récemment donnée le Pays, s'il veut contracter avec un transporteur (aérien ou maritime), de le faire dans le cadre d'une DSP avec mise en concurrence ;
- contraintes budgétaires obligeant le pays à se fixer des priorités, à optimiser ses dépenses et à utiliser les marges de manœuvre disponibles sur les redevances aéroportuaires.

Objectifs

- garantir la pérennité de dessertes de désenclavement, dans le cadre d'une stabilisation du budget que le territoire y consacre et le respect des normes de sécurité. La carte de ces dessertes devrait être revue et optimisée pour éviter une dérive du budget transport inter-insulaire du territoire (réduction du nombre de dessertes et d'aérodromes exploités) ;
- chercher à mettre en place une tarification plus proche du coût du service et supprimer progressivement une péréquation tarifaire fondée sur une contribution excessive demandée aux touristes internationaux. Il conviendrait de favoriser l'arrivée de nouveaux entrants sur le marché du transport aérien, de manière à faire pression sur les prix et les tarifs.

Propositions

- 1- Mise en place d'un schéma directeur des dessertes interinsulaires, bi-modal (aérien et maritime), définissant les objectifs de désenclavement. Ce schéma préciserait notamment, en fonction des populations résidentes, les îles à desservir par voie aérienne, les dessertes et les fréquences correspondantes ainsi que les dessertes qui pourraient être effectuées par voie maritime. Il pourrait en résulter une mise en veille de certains aéroports ;
- 2- Dans l'attente de ce schéma directeur, prolongation de 6 mois à 1 an (maximum) de l'actuelle convention passée en 1990 entre le Pays et Air Tahiti ;
- 3 - Définition d'obligations de service public pour les dessertes de désenclavement, notamment la fréquence et le mode de desserte ;
- 4 – Appui à la mise en place en Polynésie française de la taxe d'aéroport par l'Etat et création d'un CAS pour sécuriser l'affectation du produit de la taxe d'aéroport aux dépenses de sécurité / sûreté ;

5 – Possibilité d’augmentation progressive des redevances aéroportuaires (objectif de doublement en 5 ans), si le Pays choisit de demander aux compagnies aériennes une plus grande contribution aux charges de fonctionnement des aéroports ;

6 - Choix par le Pays du mode d’exploitation des dessertes inter-insulaires, aériennes ou maritimes, entre :

- une desserte par le marché et sans subvention des destinations équilibrées (îles de la Société notamment et certaines destinations des autres archipels), qui comportent le plus grand nombre de touristes, complétée par une DSP avec subvention pour l’exploitation des lignes déficitaires ;

- une DSP sans subvention pour l’exploitation de l’ensemble du réseau, la « subvention implicite » étant financée par péréquation avec les lignes équilibrées ;

7 - Examen de la possibilité de recourir au dispositif prévu à l’article 50 de la loi du 27 mai 2009 (LODEOM) pour contribuer au financement des transports intérieurs en raison de difficultés particulières d’accès à une partie du territoire ;

8 – Sortie de la collectivité de Polynésie française du capital d’Air Tahiti pour éviter tout risque de conflit d’intérêt en cas de DSP.

Impact sur les équilibres budgétaires de la collectivité

- pas de gain en ETP, les personnels spécialisés de l’aviation civile étant plutôt en sous-effectifs. La mission ne recommande pas de fusionner la Direction de l’aviation civile (DAC) et les services de l’équipement (subdivisions) dans la mesure où ces derniers n’interviennent que ponctuellement sur les aéroports. Par contre, pourrait être étudié un rapprochement entre la DAC et le service des aéroports territoriaux (SAT). En tout état de cause, un suivi conjoint des aéroports devrait être mis en place ;

- gain de 500 millions F CFP environ à l’horizon 2015 dans le budget de fonctionnement de la direction de l’aviation civile, compte tenu de l’accroissement des redevances aéroportuaires et surtout de la mise en place par l’Etat de la taxe d’aéroport¹ (et 470 millions F CFP en 2011) ;

- versement d’une subvention comprise entre 150 et 300 millions F CFP (nette de la contribution de continuité territoriale prévue par la LODEOM) en cas de DSP (à partir de 2012, compte tenu de la proposition de prolongation de la convention actuelle).

¹ Compte tenu du décalage dans le temps du versement du produit de la taxe d’aéroport par la DGAC, il serait prudent de prévoir la mesure d’économie à partir de 2012 seulement.

SOMMAIRE

1. LES 43 AERODROMES TERRITORIAUX REPRESENTENT UNE CHARGE TRES LOURDE A LAQUELLE LE PAYS PEUT DE MOINS EN MOINS FAIRE FACE	3
1.1. Le coût global de fonctionnement de cette politique publique n'est pas suivi et est mal connu.....	3
1.2. Le financement de ces aéroports est assuré principalement par la collectivité et donc par l'impôt, les utilisateurs des aéroports étant très marginalement appelés à y contribuer par les redevances aéroportuaires	5
1.3. Les tensions sur le budget de la collectivité pourraient compromettre le programme de dessertes interinsulaires	7
1.4. La création prochaine d'une taxe d'aéroport pourrait contribuer à améliorer le financement des aéroports du Pays.....	7
2. LA DESSERTE DES ARCHIPELS, ASSUREE PAR LA COMPAGNIE AIR TAHITI, DEFICITAIRE DEPUIS 2008, POURRAIT ETRE FRAGILISEE.....	10
2.1. Air Tahiti est au centre d'un groupe exerçant de nombreuses activités aériennes et aéroportuaires.....	10
2.2. La flotte d'Air Tahiti est contrainte par la géographie et les infrastructures aéroportuaires ainsi que par l'importance de la population desservie.....	12
2.3. Air Tahiti bénéficie depuis 20 ans d'une situation de monopole de fait, avec une activité minimum garantie	12
2.4. Jusqu'en 2007, la convention entre le territoire et Air Tahiti a été très profitable tant pour les passagers aériens résidents, que pour Air Tahiti et ses actionnaires.....	13
2.4.1. Une politique tarifaire, fondée sur la péréquation et des tarifs réduits, a permis de desservir sans subvention publique des lignes difficiles à exploiter et des clientèles moins solvables.....	14
2.4.2. Cette situation n'a été possible qu'en l'absence de concurrence	15
2.4.3. L'activité de la société a longtemps été profitable pour Air Tahiti et ses actionnaires.....	15
2.5. La situation se dégrade depuis 2008	16
2.5.1. La navette Moorea – Tahiti ne correspond plus à la demande et est devenue un centre de pertes	17
2.5.2. L'assistance en escale apportée par Air Tahiti aux vols internationaux sur l'aéroport de Tahiti Faa'a subit les contrecoups de la conjoncture.....	17
2.5.3. Certaines dessertes aériennes sont structurellement déficitaires	18

3. PROPOSITIONS.....	22
3.1. Les différentes pistes de solution répertoriées par la mission pour améliorer l'exploitation des dessertes interinsulaires s'inscrivent dans un contexte favorable	23
3.2. Pour optimiser l'usage de ressources devenues limitées et contracter dans de bonnes conditions, le territoire devrait d'abord définir une stratégie de moyen terme en matière de dessertes interinsulaires	24
3.3. Une période transitoire est nécessaire à la fois pour élaborer le schéma directeur des dessertes interinsulaires et pour permettre au territoire d'en tirer des conséquences sur leur exploitation.....	26
3.4. Pour améliorer le financement de la politique publique en faveur des dessertes interinsulaires, sans peser sur les ressources du territoire, plusieurs outils de financement peuvent être sollicités selon que l'on veut faire porter l'effort sur le passager et/ ou sur la compagnie aérienne	26
3.5. En terme d'exploitation des dessertes interinsulaires, plusieurs possibilités s'offrent au territoire pour assurer un réseau pérenne de dessertes optimisées et sécurisées, compatible avec ses contraintes budgétaires	28

Introduction

Le bon fonctionnement du transport aérien à l'intérieur et vers la Polynésie française conditionne tout à la fois le désenclavement des différents archipels, l'ouverture sur la France et le monde extérieur, et l'acheminement des touristes. Or, cette politique publique connaît des difficultés :

- ◆ les 43 aérodromes du Pays représentent une charge très lourde pour l'avenir ;
- ◆ la compagnie Air Tahiti, qui assure la desserte des archipels, est devenue déficitaire depuis 2008 ;
- ◆ la compagnie Air Tahiti Nui, qui assure les dessertes internationales et l'acheminement de près de 75 % des touristes, est en permanence en déficit. Détenue très majoritairement par le Pays, elle fait peser un risque élevé sur la collectivité (Cf. annexe XVII).

En application des articles 13 et 14 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française, les autorités de Polynésie française sont compétentes en matière aéroportuaire et de transport aérien à l'exclusion des compétences énumérées de manière exhaustive, pour lesquelles l'Etat demeure compétent :

- ◆ « autorisation d'exploitation des liaisons aériennes entre la Polynésie française et tout autre point situé sur le territoire de la République » ;
- ◆ « police et sécurité concernant l'aviation civile » ;
- ◆ « mise en œuvre des ouvrages et installations aéroportuaires d'intérêt national ».

En conséquence, c'est le territoire qui négocie les droits de trafic, délivre les autorisations d'exercer aux compagnies aériennes polynésiennes (licence de transport aérien) et qui approuve les programmes de vols.

Par ailleurs, le territoire est propriétaire de 43 aérodromes.

L'Etat reste compétent en matière de sécurité / sûreté. A ce titre, il est responsable de la sécurité sur les aérodromes du territoire et délivre aux compagnies aériennes un certificat de transport aérien. Il est chargé de la gestion de la circulation aérienne dans la zone de Tahiti. Il représente l'Etat propriétaire dans quatre aéroports d'Etat, Tahiti Faa'a, Bora Bora, Raiatea et Rangiroa².

La gestion de l'aéroport international de Tahiti Faa'a a été concédée, à compter du 1^{er} avril 2010, à la société Aéroport de Tahiti (ADT). Celle-ci assure aussi, sous forme d'AOT, la gestion des trois autres aéroports d'Etat³.

La gestion du transport aérien, sous la double autorité du ministre du développement des archipels et des transports intérieurs et du ministre du tourisme, des transports aériens internationaux et de l'aéroport de Tahiti, fait donc intervenir en Polynésie française :

² La mission se réfère en cela à la classification opérée par l'Etat même si elle a eu connaissance d'un contentieux, apparu sur ce point.

³ ADT est une filiale d'EGIS (groupe Caisse des Dépôts) au capital de 37.000 €. Selon le protocole d'accord (fin 2009) entre l'Etat et le Pays, le capital – qui devrait être porté progressivement à 15 millions € – devrait être réparti entre EGIS/CDC (49 %), le Pays (49 %) et l'AFD (2 %). A terme donc, la participation du Pays devrait être de 7,35 millions € (882 millions F CFP), qui devrait impacter le budget du territoire pour les exercices 2011 et 2012.

Annexe XVI

- ◆ la direction de l'aviation civile de la Polynésie française (DAC) qui assure l'exploitation des aéroports. Aux services de la DAC, s'ajoutent les personnels et les moyens de la direction de l'équipement, qui intervient dans la construction et le maintien à niveau des infrastructures aéronautiques. La direction de l'équipement fait appel notamment à la subdivision des aéroports territoriaux (SAT) et à des agents des subdivisions territoriales ;
- ◆ le service d'Etat de l'aviation civile (SEAC), au titre des compétences de l'Etat. En outre, en application d'une convention entre l'Etat et la collectivité, plusieurs fois renouvelée depuis le début des années 60, le SEAC est « mis à disposition du territoire pour exercer certaines des attributions qui relèvent de la compétence du territoire » dans plusieurs domaines, le fonctionnement des aéroports territoriaux (notamment installation et maintenance des équipements d'aide à la navigation aérienne), la gestion et la formation des personnels, le budget ainsi que la préparation et le contrôle de la réglementation (convention du 15 juillet 1994). En pratique, la gestion technique des aéroports (compétence du territoire) est assurée par des personnels et des moyens financiers de la DAC, pour partie encadrés par des personnels du SEAC.

Le transport aérien domestique de desserte des archipels repose à la fois sur des infrastructures aéroportuaires dont le Pays assure la responsabilité et sur une compagnie aérienne privée, Air Tahiti, qui dispose d'un quasi monopole pour opérer ces dessertes.

1. Les 43 aérodromes territoriaux représentent une charge très lourde à laquelle le Pays peut de moins en moins faire face

L'avion a permis de désenclaver des îles habitées parfois situées à plus de 1 500 kms de Tahiti pour les îles les plus éloignées de l'archipel des Marquises ou des Gambier.

Sur 79 îles ayant fait l'objet du dernier recensement (2007), 75 sont habitées (population permanente égale ou > 1) et 47 disposent d'un aéroport, soit plus d'une île habitée sur deux.

Sur les 43 aérodromes relevant de la collectivité de Polynésie française, la moitié (21) est située sur des îles ayant moins de 500 habitants, dont 16 sur des îles de moins de 300 habitants. Ces îles sont toutes situées dans les Tuamotu – Gambier (Cf. pièce jointe n°1).

La collectivité de Polynésie française gère ces aérodromes en régie directe sauf deux (Moorea et Huahine, respectivement dans les îles Du Vent et Sous-Le-Vent) dont la gestion commerciale (gestion de l'aérogare essentiellement) est assurée par une SEM locale, SETIL-aéroports.

1.1. Le coût global de fonctionnement de cette politique publique n'est pas suivi et est mal connu

La gestion des 41 aérodromes en régie est assurée par deux services, la direction de l'aviation civile (DAC) avec ses personnels propres et la direction de l'équipement (DE). Les crédits de personnels et de fonctionnement de ces deux directions sont sur le budget général de la collectivité, mais ne sont pas tous ventilés au sein des missions (politiques publiques) qu'ils contribuent à financer, notamment les dépenses de personnel, ce qui explique pour partie les difficultés rencontrées par la mission pour apprécier le coût et donc les besoins de financement de la desserte aérienne intérieure.

Les agents et les crédits de fonctionnement dont disposent la DAC et la DE ont notamment pour fonction de maintenir et entretenir les pistes, de faucher les abords, d'entretenir le balisage et les équipements de radio-navigation, d'assurer la sécurité incendie.

Les effectifs permettant le fonctionnement des aéroports du Pays se composent de :

- ◆ 137 postes à la direction de l'aviation civile (relevant du statut de la fonction publique de la collectivité), en direction ou sur les aéroports. Il s'agit de personnels spécialisés, en particulier :
 - pompiers aéroportuaires dont la présence (sur un véhicule d'incendie) est nécessaire lors des mouvements d'avion ;
 - personnels délivrant aux pilotes les informations sur les conditions météo et de navigation ;
- ◆ 22,25 ETP de la direction de l'équipement, soit 14 agents de la subdivision des aérodromes territoriaux (SAT), complétés par des interventions (temps partiels) des agents des subdivisions déconcentrées de l'équipement, en fonction des besoins. Quand ces agents ne sont pas disponibles, une partie de l'entretien est effectuée par des prestataires de service dont le financement se retrouve dans les crédits de fonctionnement de la direction de l'équipement (SAT).

A cela s'ajoutent des personnels d'encadrement mis à disposition par le service d'Etat de l'aviation civile, soit 5 équivalents temps plein en 2009.

Au total, on retiendra (sous réserve des limites liées au calcul des ETP de la direction de l'équipement) un effectif global de l'ordre de **165 ETP**, affectés à l'exploitation et à l'entretien des aérodromes du Pays.

Annexe XVI

La mission a cherché à estimer le **coût global annuel de fonctionnement** de ces aérodromes. Dans la mesure où les crédits sont répartis sur plusieurs chapitres ou sous-chapitres, cette donnée n'était ni suivie ni disponible. Or, il aurait été intéressant pour les responsables de la politique publique du transport aérien domestique de pouvoir confronter ce coût avec les redevances perçues auprès des transporteurs aériens en contrepartie des services rendus sur les plateformes aéroportuaires.

La mission a reconstitué de manière approximative le coût de fonctionnement des aéroports territoriaux, avec l'appui des services de la DAC et du SAT :

Tableau 1 : estimation du coût de fonctionnement actuel des aérodromes du Pays

(en F CFP)	2009 (exécuté)	Budget 2010	Variation
Charges de personnel			
- direction de l'aviation civile (DAC)	497 148 873	482 346 000	- 3 %
- direction de l'équipement (DE) : SAT et subdivisions	105 000 000	106 500 000	/
- personnel Etat (mis à disposition gratuitement)	101 760 000	39 000 000	- 62 %
Autres dépenses de fonctionnement courant			
- aviation civile	195 743 913	170 302 460	- 12,9 %
- fonctionnement et entretien (DE)	43 440 000	47 400 000	+ 9 %
Dotations amortissements (1)	0	0	/
Total des coûts de fonctionnement	838 197 786	739 154 960	- 11,8 %
Dépenses sur le budget de la collectivité	736 437 786	700 154 960	

Source : mission à partir d'informations et estimations des services de la DAC et de la DE

(1) Comme pour l'ensemble des investissements du Pays, les investissements aéroportuaires (infrastructures et matériels) ne sont pas amortis.

S'agissant des investissements, les équipements réalisés par le Pays sur ces aéroports dépendent à la fois du type d'aéronef accueilli sur un aérodrome, du nombre de dessertes, de la configuration géographique des lieux et des normes de sécurité (qui dépendent de l'aéronef et du nombre des dessertes). Ils sont de deux ordres :

- ♦ des infrastructures (pistes, aérogares...), dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par la DE. La longueur de la piste (de 850 à 1400 mètres) est directement liée à l'aéronef ;
- ♦ des équipements de sécurité et d'aide à la navigation, dépendant de la DAC. Les équipements d'aide à la navigation varient selon que l'aérodrome est ou non ouvert la nuit et selon les services de radio-communication rendus aux pilotes par les personnels au sol. En matière de sécurité, l'investissement en véhicules de lutte contre l'incendie varie selon le type d'avion et le nombre de dessertes trimestrielles, de quelques dizaines à près d'une centaine de millions F CFP. Ces investissements s'accompagnent de normes de sécurité différentes en matière de personnels (pompiers, personnels au sol...).

La connaissance des dépenses d'investissements – qui requiert des informations issues des deux directions concernées – est mal assurée :

- ♦ s'agissant des équipements de sécurité et des véhicules d'incendie, ceux-ci ont représenté, selon la DAC, une dépense de l'ordre de 240 millions F CFP, en moyenne annuelle sur les dix dernières années. Pour 2010, on notera que des acquisitions (5 camions de lutte contre l'incendie, des bateaux, des remorques et radeaux) ont été engagées par la DAC. Ces équipements devraient être livrés entre juillet et septembre 2010 et mobiliser 330 Millions F CFP environ ;
- ♦ en matière d'infrastructures, selon les informations fournies par la SAT, la direction de l'équipement aurait disposé, sur les neuf dernières années, d'une enveloppe annuelle de crédits d'entretien et de remise à niveau de l'ordre de 1,7 milliard F CFP.

La valeur du patrimoine des aéroports (foncier et infrastructure, hors véhicules de lutte contre l'incendie) serait, selon les données fournies par la direction de l'équipement (SAT), de l'ordre de 33 milliards F CFP (ou 24 milliards F CFP, hors foncier). A cela s'ajoute la valeur du parc de véhicules de lutte contre l'incendie (dont les moyens nautiques nécessaires sur certains aéroports) soit, à neuf, 2,2 milliards F CFP (18 millions €).

C'est donc un patrimoine d'une valeur globale de l'ordre de 35 milliards F CFP qui aurait été constitué au bénéfice de la politique publique du transport aérien domestique.

L'absence d'amortissement est préjudiciable au fonctionnement optimum du dispositif aéroportuaire puisque, notamment dans l'environnement budgétaire contraint qui caractérise la collectivité de Polynésie, aucune réserve n'est constituée pour réparer et remplacer les véhicules et entretenir les pistes ou les aérogares, ce qui pourrait à terme avoir des conséquences sur la disponibilité des aéroports et leur sécurité⁴.

Il est difficile d'apprécier le montant de la dotation annuelle aux amortissements qui devrait être constituée (hors rattrapage du stock) :

- ♦ si les chaussées aéronautiques devaient être refaites tous les 25 ans – par référence à la moyenne constatée sur les aéroports du Pays, communiquée par la DAC – le coût de réfection de la totalité des chaussées s'élèverait à 18 milliards F CFP (150 millions €) sur 25 ans, ce qui devrait représenter une moyenne annuelle de l'ordre de 720 millions F CFP (6 millions €) ;
- ♦ les camions de lutte contre l'incendie s'amortissent en 8 ans, selon le SEAC, ce qui pourrait représenter une dépense annuelle de 275 millions F CFP.

Enfin, **les décisions d'investissement** (création d'un aéroport sur une île qui jusque là en est dépourvue ou extension de piste pour passer d'un beachcraft à un ATR) se prennent sans schéma directeur des dessertes aériennes ou interinsulaires (ou du moins la mission n'en a pas eu connaissance) et sans étude prospective. Ces décisions ***ne sont pas précédées d'une étude d'impact ou d'une étude socio-économique permettant de mesurer ce qu'apporterait à la collectivité l'investissement projeté ou d'apprécier si celui-ci correspond à un besoin ou à une demande de la clientèle potentielle.*** En pratique, ces décisions sont prises à la demande des élus, voire d'Air Tahiti. Il en résulte parfois une mise en œuvre rapide des procédures prévues par le code de l'urbanisme et de l'environnement pour ne pas retarder les travaux. Ainsi, sur certains aéroports déjà construits, le foncier est encore en cours d'acquisition.

1.2. Le financement de ces aéroports est assuré principalement par la collectivité et donc par l'impôt, les utilisateurs des aéroports étant très marginalement appelés à y contribuer par les redevances aéroportuaires

Pour faire face à leurs dépenses, les gestionnaires d'aéroports prélèvent habituellement auprès des compagnies aériennes des redevances pour services rendus : redevances d'atterrissage, de balisage (éclairage), redevance passagers...

Trois redevances, instituées dans les années 70, sont en vigueur :

- ♦ la redevance d'atterrissage, sur tous les aéroports ;
- ♦ la redevance passagers, sur tous les aéroports à l'exception de trois d'entre eux pour lesquels les conditions d'accueil des passagers sont assez sommaires ;
- ♦ la redevance de balisage (éclairage), sur huit aéroports seulement, ceux pour lesquels le balisage permet d'accueillir des vols de nuit.

⁴ Cette difficulté peut être illustrée par la situation de l'aérogare de Raiatea (aéroport exploité par SETIL-aéroports et non en régie par le Pays). Construite en 1972, cette aérogare a été menacée de fermeture, faute d'entretien, par le maire de la commune, siège de l'aéroport, pour obtenir des travaux.

Annexe XVI

La redevance de stationnement n'a pas été instituée.

Le produit de ces redevances a augmenté sur la durée de la décennie (Cf. tableau 2), mais cela résulte de l'élargissement de l'assiette à de nouveaux aéroports et de l'accroissement du nombre de dessertes, et non des tarifs proprement dits. Avec 46,6 millions FR CFP (388 500 €) en 2009, ce produit est en définitive très faible.

En effet, les tarifs n'ont pas été revalorisés depuis près de 25 ans (arrêté du 8 avril 1986) :

- ◆ le montant de la redevance passagers est de 149 F CFP (1,24 €), inférieur de 33 % à celui demandé par SETIL-aéroports sur les deux aérodromes qu'elle gère (220 F CFP) ;
- ◆ le tarif de la redevance de balisage est de 689 F CFP (5,74 €), également inférieur au tarif SETIL (844 F CFP) ;
- ◆ le tarif de la redevance d'atterrissage varie, selon la masse de l'avion, de 497 F CFP à 3 557 F CFP (pour un ATR 72) alors que cette fourchette varie de 721 à 5 158 F CFP sur les deux aérodromes gérés par la SETIL, soit une différence de plus de 30 %.

Tableau 2 : évolution du produit des redevances aéroportuaires entre 2002 et 2009

année	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Aérodromes Pays (41)								
redevance passagers	14 871 948	16 671 360	18 271 923	18 893 889	19 620 888	22 968 265	22 581 784	22 467 479
redevance atterrissage	15 714 363	18 109 115	19 588 488	20 053 641	21 745 218	23 611 651	24 470 163	24 032 198
redevance éclairage	93 980	72 002	184 170	119 750	160 675	192 506	159 927	126 578
TOTAL	30 680 291	34 852 477	38 044 581	39 067 280	41 526 781	46 772 422	47 211 874	46 626 255
(SETIL-A) total des redevances								
MOOREA	0	31 735 021	32 734 273	32 859 241	31 923 572	27 861 515	21 443 187	19 864 525
HUAHINE	0	26 502 966	26 134 010	25 360 401	23 661 409	23 145 957	22 104 253	21 024 149

Source : direction de l'aviation civile

Au total, le produit global des redevances perçues sur les 41 aérodromes du Pays (hors Moorea et Huahine) représente 5,5 % du montant des dépenses de fonctionnement actuelles des aéroports. L'essentiel de ces dépenses est donc financé sur les ressources fiscales du territoire.

Aucun texte ou dispositif ne fait obligation à l'exploitant d'un aérodrome de faire financer par les transporteurs aériens la totalité ou la plus grande partie des coûts d'exploitation de l'aérodrome. Celui-ci peut recourir à toute autre forme de financement (impôt, recettes commerciales liées à la location de boutiques ou à l'attribution de sous-concessions...). Pour autant, entre 5 % et 50 ou 100 % des coûts d'exploitation, **il existe une marge importante pour un accroissement mesuré des ressources tirées des redevances aéroportuaires.**

1.3. Les tensions sur le budget de la collectivité pourraient compromettre le programme de dessertes interinsulaires

Pour 2010, la réduction de plus de 12 % du budget de fonctionnement de la DAC, la suppression d'un certain nombre d'emplois et le non remplacement de CDD se traduisent par une légère dégradation du niveau de protection incendie et un moindre entretien des balises et des radios VHF. La gestion des personnels indispensables à la mission de sécurité, est rendue plus difficile (reliquats de congés, réduction des frais de déplacement...).

A cela s'ajoute le désengagement programmé (départs à la retraite non remplacés) des personnels du Service d'Etat de l'aviation civile, mis à disposition au titre des compétences du territoire. Ses conséquences sur l'exploitation des aérodromes devraient être anticipées, notamment en ce qui concerne la maintenance des radios balises assurée sur 17 aéroports par le SEAC. Si la formation des personnels susceptibles de prendre le relais n'était pas assurée à temps, certains petits aérodromes des Marquises et des Tuamotu pourraient être contraints de n'accueillir qu'un nombre plus restreint de passagers voire d'être fermés (mi - 2011), compte tenu de la réglementation en vigueur en matière de maintenance préventive des radiobalises.

Quand le niveau de sécurité est dégradé par indisponibilité d'un agent ou d'un véhicule, le programme de dessertes doit être ajusté de manière à ne conserver que les vols dotés du niveau de sécurité requis. Cette situation se produit actuellement. Ainsi, pour l'été 2010, il est prévu, pour des raisons d'absence et de congé de certains agents, d'alléger certaines dessertes d'air Tahiti vers les Marquises ou les Tuamotu par rapport au programme déposé par cette compagnie (Cf. Communication en conseil des ministres du ministre des archipels et des transports intérieurs, le 7 avril 2010, qui présente les restrictions de programme).

Sauf à accroître les budgets de fonctionnement des directions de l'aviation civile et de l'équipement (SAT) affectés aux aéroports – ce qui n'est pas envisageable avec la situation budgétaire dégradée de la collectivité – les conditions d'exploitation et de sécurité ne peuvent que se dégrader, compte tenu du grand nombre d'aérodromes (12 de plus qu'en 1990). Il conviendrait donc :

- ♦ d'une part de s'assurer, à la lumière notamment du nombre de passagers transitant par les aéroports (Cf. pièce jointe n°1), que la carte des aérodromes correspond bien à un optimum garantissant intérêt général, sécurité et efficacité des fonds publics affectés ;
- ♦ d'autre part, de chercher à mobiliser d'autres ressources.

1.4. La création prochaine d'une taxe d'aéroport pourrait contribuer à améliorer le financement des aérodromes du Pays

Comme tout aérodrome ouvert au transport public, les aérodromes territoriaux de Polynésie française sont tenus par la réglementation internationale de mettre en place des services de sûreté, de sauvetage et de lutte contre les incendies d'aéronefs, de lutte contre le péril animalier, et de contrôle de l'environnement. A ce titre, ils doivent notamment s'équiper en véhicules de lutte contre l'incendie, recruter et former des pompiers, selon des formats qui dépendent du trafic et du type d'avion qui dessert l'aérodrome. Jusqu'à maintenant, ces services sont financés sur le budget de la direction de l'aviation civile.

Le coût global des services de sécurité incendie, sûreté, lutte contre le péril animalier et contrôle de l'environnement sur les 43 aérodromes du Pays, hors aérodromes d'Etat (Bora-Bora, Raiatea et Rangiroa), a été évalué à environ 912,7 millions F CFP (7,6 millions €), étant entendu que le calcul a pris en compte, outre les frais de personnel, de formation, de fonctionnement, de carburant... etc., un amortissement des équipements et matériels de sécurité.

Dans un récent avis (2 septembre 2008), le Conseil d'Etat a rappelé que la sécurité et la sûreté en matière aérienne relevaient exclusivement de la compétence de l'Etat et que cette mission était par conséquent à la seule charge de l'Etat. Il appartient donc à l'Etat de financer cette mission sur l'ensemble des aérodromes de Polynésie comme il le fait en métropole ou dans les départements d'outre-mer, au besoin en instituant une taxe à cet effet telle la « taxe d'aéroport » (article 1609 *quater* du CGI), assise sur le nombre de passagers et la masse de fret et de courrier. Pour tenir compte de la différence de trafic entre aéroports et éviter des taxes trop importantes aux petits aéroports et à leurs passagers aériens, un mécanisme de péréquation est prévu entre tous les aéroports français (métropole, DOM et COM), au profit de ceux qui ont des charges importantes par rapport à leur trafic. En même temps, les aéroports très petits (moins de 5000 équivalents passagers) sont dispensés de prélever la taxe.

Sous réserve d'une extension aux aérodromes territoriaux du dispositif prévu par l'article 1609 *quater* du CGI dans un prochain projet de loi de finances et de la consultation par l'Etat de l'Assemblée de Polynésie française, la taxe d'aéroport devrait être mise en place sur l'ensemble des aérodromes polynésiens au 1^{er} janvier 2011⁵ :

- ◆ 23 petits aéroports, essentiellement aux Tuamotu, en seraient dispensés compte tenu de leur trafic, inférieur à 5000 équivalents passagers ;
- ◆ sur les 20 autres aérodromes, la taxe d'aéroport serait de 1 530 F CFP (12,75 €), somme qui inclut une majoration de 150 F CFP (1,25 €) par rapport au tarif d'équilibre. Cette taxe d'aéroport devrait se traduire par une augmentation du prix du billet d'avion pour le client qui transite par ces aérodromes ;
- ◆ la Polynésie française serait bénéficiaire du dispositif de péréquation, financé d'une part par le produit de la majoration de taxe prélevée sur les 20 aérodromes, d'autre part par l'usager des aéroports métropolitains.

Le produit attendu de cette taxe (et de sa majoration) sur les aéroports du Pays devrait être d'environ 336,3 millions F CFP (2,72 Millions €). Compte tenu du montant estimé des dépenses de sécurité / sûreté (912,7 Millions F CFP), le solde devrait être couvert par la péréquation en provenance de métropole, à hauteur d'environ 576,4 millions F CFP (4,8 millions €).

L'instauration de la taxe d'aéroport, si elle est confirmée, devrait donc se traduire par des ressources supplémentaires de l'ordre de 912 millions F CFP au bénéfice des aérodromes territoriaux, à compter de 2011. Si une partie est financée par le passager aérien empruntant les aérodromes de Polynésie, la partie la plus importante (63 %)⁶ est financée par les usagers des aérodromes métropolitains au travers de la péréquation.

Compte tenu de la réglementation en vigueur et de cette péréquation, ces sommes supplémentaires devront être strictement affectées au financement des dépenses régaliennes de sécurité / sûreté aérienne. La mise en œuvre des obligations en matière de sécurité / sûreté et les conditions de leur financement devraient faire l'objet d'un contrôle par l'Etat (SEAC). Un compte d'emploi devra retracer en toute transparence le suivi de ces dépenses et de leur financement. Ce financement « fléché » sécurité/sûreté pourrait prendre la forme d'un compte d'affectation spéciale (CAS) par exemple.

Au total, l'instauration par l'Etat de la taxe d'aéroport en 2011 comporterait des avantages d'un triple point de vue, la sécurité, la responsabilisation des acteurs et le financement :

- cette taxe devrait permettre de fiabiliser et sécuriser les dessertes aériennes intérieures puisque le financement des obligations en matière de sécurité sera mieux assuré. Elle serait ainsi susceptible de mettre fin aux errements actuellement constatés : quand il manque un agent (maladie, congés) par exemple, le niveau de sécurité existant est temporairement « déclassé » ;

⁵ Cette taxe n'existe actuellement que sur l'aéroport de Tahiti Faa'a.

⁶ Ce pourcentage est de 51 % si l'on intègre les 3 aéroports d'Etat (Bora Bora, Raiatea et Rangiroa) où la taxe d'aéroport devrait être instaurée en même temps.

Annexe XVI

- le dispositif devrait être « responsabilisant » dans la mesure où il oblige à anticiper les conséquences de telle ou telle décision d'investissement : si, par exemple, un accroissement des dessertes et /ou un allongement de la piste pour accueillir un appareil plus important, entraînant des investissements supplémentaires, est demandé par un élu ou une compagnie aérienne, l'exploitant devra répercuter ces coûts sur la taxe d'aéroport acquittée par les passagers aériens ;
- bien qu'elle se traduise par un coût supplémentaire pour les passagers transitant par les plus grands aéroports de Polynésie française, cette taxe devrait apporter au territoire des recettes supplémentaires limitant le besoin de ressources budgétaires.

3. Propositions

Le désenclavement des archipels constitue pour le territoire une politique publique prioritaire. Or, celle-ci est menacée, d'ores et déjà et pour l'avenir, par la dégradation des conditions d'exploitation des aéroports et des dessertes aériennes, qui s'explique, outre l'effet de la crise économique actuelle, à la fois par les difficultés budgétaires du territoire mais aussi par un ***accroissement déraisonnable du nombre de dessertes et d'aéroports***.

Pour restaurer la pérennité de cette politique publique, le territoire doit trouver le bon équilibre entre désenclavement des territoires et bonne utilisation de ses capacités budgétaires, sans oublier que 75 % de la population vit dans les Iles du Vent, notamment à Tahiti, cette population étant sans doute moins sensible au thème du désenclavement qu'à celui du développement économique et de l'emploi.

A cet effet, l'optimisation du réseau des dessertes et des aéroports suppose une plus grande transparence des coûts et des équilibres propres à chaque activité, voire à chaque desserte.

Il n'appartient pas à la mission de proposer une solution toute faite mais plutôt des pistes et éléments de solution, qui pourront servir à la collectivité de Polynésie française pour élaborer une stratégie.

Parmi les solutions possibles, la mission ne retient pas celle d'un nouveau démembrement de la collectivité. A été en effet évoquée auprès de la mission, la création éventuelle d'un établissement public regroupant les aéroports du Pays. Du fait de la configuration géographique de la Polynésie française, de l'éloignement, de l'existence de dessertes peu fréquentes impliquant des postes de travail à temps partiel, le système actuel d'exploitation en régie n'apparaît pas condamné et est sans doute moins coûteux pour la collectivité que toute autre formule. Un établissement public (EPIC) entraînerait la sortie de la direction de l'aviation civile (DAC) de la sphère administrative, avec des coûts inhérents à ce type de structure (frais de fonctionnement d'une nouvelle structure, rémunération d'un directeur général et de son équipe...). En outre, même si les redevances aéroportuaires étaient augmentées (Cf. *infra*), le poids de ces recettes par rapport à celui des subventions publiques et taxes ne pourrait justifier un EPIC.

Enfin, a même été évoqué auprès de la mission le financement d'un tel établissement public par une taxe prélevée sur les billets d'avion internationaux. Il n'est pas nécessaire de rappeler que le trafic aérien international est encore en crise, notamment vers Tahiti, que les touristes sont moins nombreux et que le prix du billet d'avion pour Tahiti est perçu comme élevé.

Dans ces conditions, un tel projet, qui ne repose sur aucune analyse sérieuse de la situation, relève de deux idées, encore trop fréquemment rencontrées en Polynésie française :

- ◆ la création d'un établissement public (ou de tout autre mode de démembrement), comme réponse quasi unique à une difficulté stratégique de politique publique,
- ◆ le fait que le touriste peut payer en toutes circonstances, que ce soit par une taxe supplémentaire ou par un tarif plus élevé.

3.1. Les différentes pistes de solution répertoriées par la mission pour améliorer l'exploitation des dessertes interinsulaires s'inscrivent dans un contexte favorable

♦ ***L'environnement juridique est favorable à un double titre :***

- la convention pour « le développement harmonieux du transport aérien interinsulaire » par laquelle le Pays avait octroyé à Air Tahiti une garantie d'exploitation pour une durée de 20 ans, arrive à échéance dans quelques mois, le 5 octobre 2010. Il en est de même de la licence de transporteur d'Air Tahiti ;
- la loi du pays relative au cadre réglementaire des délégations de service public de la Polynésie française et de ses établissements publics (n°2009-21 du 7 décembre 2009) est entrée en vigueur au début du mois de décembre 2009¹¹. Elle impose un certain nombre de règles de procédure ainsi que des mesures de publicité préalable, d'information du public et de recueil des offres.

En clair, si en octobre 2010, le Pays veut à nouveau contracter avec un opérateur de transport aérien, il devra le faire sous forme de délégation de service public (DSP) respectant les conditions posées par la loi précitée, notamment la mise en concurrence.

♦ Par ailleurs, ***le contexte budgétaire contraint le Pays à optimiser ses interventions.***

De nombreux nouveaux aérodromes ont été créés et des infrastructures aéroportuaires étendues sans stratégie d'ensemble, sans référence aux besoins et au marché et sans articulation avec les dessertes maritimes.

Les moyens mis en place par le territoire ne permettent plus de couvrir les besoins d'exploitation engendrés par ces investissements, notamment en termes de personnels affectés à la sécurité et à l'entretien. Selon la direction de l'aviation civile, il manquerait 22 agents (soit 16 % de l'effectif de cette direction) pour exploiter convenablement l'ensemble des aérodromes, c'est-à-dire assurer le programme de dessertes (proposé par la compagnie aérienne et accepté par le territoire) dans le respect des obligations de sécurité. Cela représenterait un budget supplémentaire de 64 millions F CFP. Il faut en outre préciser que les nouveaux projets d'investissements (Cf. *infra*) se traduiraient par une nouvelle augmentation de ces besoins. Ainsi, la prolongation de la piste de l'aérodrome de Fangatau, récemment inaugurée, (121 habitants au recensement de 2007) aux Tuamotu¹², pour accueillir un ATR 42 au lieu d'un beachcraft, devrait entraîner des coûts supplémentaires d'exploitation alors même que le CMR y est inférieur à 50 % et que le nombre de passagers par mouvement n'atteint pas cinq (Cf. pièce jointe n°1).

Sauf à affecter de nouvelles ressources à l'exploitation et à la maintenance des aérodromes – ce qui, dans le contexte budgétaire actuel, devrait conduire le territoire à arbitrer par rapport à d'autres priorités, notamment l'emploi, l'investissement ou le logement – il y a lieu d'optimiser les ressources actuellement disponibles de manière à préserver un format de dessertes interinsulaires, certes plus réduit, mais garantissant un désenclavement des archipels pérennisé et répondant aux normes de sécurité requises.

¹¹ Il s'agit en fait de la mise en œuvre d'une disposition intégrée à la loi organique statutaire par la loi organique du 7 décembre 2007 (article 28-1), faisant obligation à la Polynésie française de fixer des règles applicables à la commande publique.

¹² Il existe déjà un autre aéroport dans l'île voisine de Fakahina (131 habitants).

3.2. Pour optimiser l'usage de ressources devenues limitées et contracter dans de bonnes conditions, le territoire devrait d'abord définir une stratégie de moyen terme en matière de dessertes interinsulaires

Jusqu'à présent, l'essentiel des décisions en matière de desserte aérienne était, en pratique, prise ou proposée par les élus insulaires et/ou la compagnie Air Tahiti, les conséquences de ces décisions étant assurées et financées par la collectivité pour ce qui concerne la maîtrise d'ouvrage, le fonctionnement et l'entretien des infrastructures, la sécurité et l'aide à la navigation aérienne.

Une telle situation, déresponsabilisante pour chaque partie prenante, ne devrait pas se prolonger. C'est à la collectivité de Polynésie française d'effectuer ses propres choix, en fonction de l'intérêt général, des besoins de la population et de ses autres priorités. Dès lors, il appartient à celle-ci de ***proposer des arbitrages entre plusieurs types de contraintes, contraintes de désenclavement et contraintes budgétaires***, notamment. Concrètement, ces arbitrages devraient porter sur :

- ◆ l'arrêt de l'accroissement du nombre d'aérodromes et de l'allongement sans fin d'un certain nombre de pistes d'atterrissage ;
- ◆ la fréquence de certaines dessertes ;
- ◆ le transfert ou non de certaines dessertes aériennes vers des navettes ou dessertes maritimes ;
- ◆ l'ajustement du montant des redevances aéroportuaires et des tarifs aériens.

A cet effet, le territoire devrait prendre le temps nécessaire à la définition de ses objectifs de desserte, en fonction d'une part de la demande (résidents insulaires et touristes), d'autre part des ressources disponibles.

Cette réflexion, qui devrait s'appuyer sur un débat public, pourrait déboucher sur l'élaboration par l'autorité publique, d'un ***schéma directeur des dessertes interinsulaires***, qui définirait les dessertes souhaitables, aériennes et maritimes, en fonction des besoins de la population et d'hypothèses de passagers (résidents et touristes), à l'horizon 2015/2020. Ce schéma directeur définirait les dessertes minimum, qui constitueraient des obligations de service public (OSP), là où le marché ne suffirait pas à assurer cette desserte. Certaines communes insulaires pourraient être desservies par exemple une fois par jour (voire davantage), une ou plusieurs fois par semaine ou, pour certaines, une fois par mois, comme cela était d'ailleurs prévu dans la convention de 1990.

Ce schéma directeur aurait vocation à être bi-modal, maritime et aérien. Le territoire devant affecter au mieux des ressources désormais limitées, une liaison maritime peut, dans certains cas, constituer une alternative utile et plus efficace à une desserte aérienne. Un certain nombre de critères devraient être passés en revue à cet effet, notamment :

- ◆ distance entre îles dotées d'aérodromes ;
- ◆ taux de remplissage des aéronefs desservant actuellement certains aérodromes (cf. les coefficients moyens de remplissages des dessertes assurées par Air Tahiti en 2009 en pièce jointe n°1) ;
- ◆ population desservie et fréquence des touristes.

En fonction de ces critères, là où les îles sont suffisamment proches des unes des autres, une **navette maritime** pourrait être mise en place, à partir d'un **aérodrome pivot**, soit par des armateurs privés, soit, à défaut, par un bateau de la flottille administrative. Ainsi, le Tahiti Nui – qui est habilité à transporter des passagers et qui transporte déjà des scolaires dans les Marquises – pourrait être affecté à ce type de navette pendant les périodes importantes de sous-activité¹³. Les agents de cette flottille étant déjà rémunérés pendant ces périodes de sous-activité, le surcoût pour la collectivité devrait normalement être faible. Ceci dit, le recours à la flottille n'aurait des sens que si cette solution revenait moins cher à la collectivité qu'un armateur privé, ce qui reste à vérifier.

La **sensibilité environnementale croissante** et la nécessité de préserver les espaces naturels devraient naturellement conduire à privilégier chaque fois que c'est possible une desserte maritime dès lors que les bateaux utilisés sont adaptés à la protection des lagons et des côtes.

Du point de vue de la mission, le **remplacement d'une desserte aérienne par une desserte maritime** pourrait être plus particulièrement expertisé dans deux archipels (Cf. pièce jointe n°1) :

- ◆ dans les Tuamotu du nord. Certaines îles se trouvent par exemple à 2 ou 3 heures de bateau de Fakarava ou de Rangiroa ; avec moins de 300 habitants, un taux de remplissage faible et un nombre moyen de passagers par mouvement voisin de 5 (ou même inférieur), elles pourraient être mieux et plus fréquemment desservies par bateau, vraisemblablement à moindre coût pour le passager. Il semble possible de remplacer entre 5 à 10 dessertes aériennes par des liaisons maritimes ;
- ◆ dans les Marquises. Compte tenu des difficultés rencontrées par Air Moorea, il pourrait être envisagé de supprimer les liaisons en twin otter depuis Nuku Hiva vers Ua Huka et Ua Pou et de les remplacer par des navettes maritimes.

Par contre, là où les distances inter-îles sont plus importantes, comme dans les Australes, les Gambier ou les Tuamotu de l'est, il est difficile d'imaginer supprimer la desserte aérienne (hebdomadaire ou mensuelle), notamment quand il y a une population minimum et un taux de remplissage adéquat.

Il peut aussi y avoir des cas où le maintien d'une desserte aérienne constitue un effort disproportionné pour la collectivité publique, compte tenu des populations desservies et des taux de remplissage. Une mutualisation entre deux îles peu éloignées¹⁴ disposant chacune d'un aérodrome pourrait être expertisée, comme par exemple entre Vahitahi (81 habitants) et Nukutavake (165 habitants) ou entre Pukarua (206 habitants) et Reao (362 habitants).

Le passage d'une desserte aérienne à une desserte maritime n'aurait pas de conséquence sur les évacuations sanitaires, celles-ci étant assurées à la demande par Air Archipel ou par hélicoptère.

La mise en œuvre d'un schéma directeur inter – insulaires et le recours à des dessertes maritimes pourraient avoir comme conséquence, dans quelques cas, la suspension de la desserte aérienne sur quelques aérodromes. Les ressources humaines ainsi libérées pourraient être concentrées sur les aérodromes à plus fort enjeu de trafic, garantissant ainsi de manière pérenne le niveau de sécurité requis. Pour autant, ces **aérodromes** ne seraient pas définitivement fermés et **pourraient être mis en veille** (entretien annuel et gardiennage) de manière à permettre la réversibilité de la décision si les conditions d'exploitation se modifiaient.

¹³ Actuellement, avant d'être aussi affecté à la desserte des Iles sous le vent, le Tahiti Nui est en mer 59 jours par an (cf. annexe XII sur les politiques publiques d'aménagement et d'équipement).

¹⁴ Dans ce schéma, l'aérodrome d'une des deux îles pourrait être utilisé au bénéfice de ces deux îles, complété par une desserte maritime, le dispositif pouvant être inversé tous les ans ou tous les deux ans.

3.3. Une période transitoire est nécessaire à la fois pour élaborer le schéma directeur des dessertes interinsulaires et pour permettre au territoire d'en tirer des conséquences sur leur exploitation

La réflexion sur le maintien ou la suppression d'un certain nombre de dessertes aériennes nécessitera beaucoup de concertation. Le territoire devra la mener à son terme avant de faire le choix, s'il y a lieu, d'une DSP.

Dans cette attente, il est recommandé de :

- ♦ ***prolonger de 6 mois à un an maximum l'actuelle convention*** qui régit les relations entre le territoire et Air Tahiti, comme le permet, par exception, l'article 17 de la loi de pays précitée ;
- ♦ ***surseoir (moratoire) à tous les travaux de création ou d'extension de piste d'aérodrome***, jusqu'à ce que le schéma directeur soit élaboré puis adopté. De tels projets ont été évoqués auprès de la mission comme par exemple un nouvel aéroport à Fatu Hiva aux Marquises (où il y a déjà 4 aéroports) dont le coût prévisionnel annoncé serait compris entre 1 et 1,2 milliard F CFP¹⁵ ou une extension de piste à Maupiti (Iles-Sous-Le-Vent) pour accueillir des ATR 72 (coût prévisionnel compris entre 500 millions et 1 milliard F CFP). De tels projets, s'ils allaient à leur terme, ne manqueraient pas de gonfler encore le besoin de crédits de fonctionnement et de personnel que le territoire ne parvient plus aujourd'hui à satisfaire.

Enfin, il est recommandé au territoire de ***se doter d'un conseil*** tant pour préparer le schéma directeur et organiser le débat public que, ultérieurement, pour préparer et négocier au mieux la DSP.

3.4. Pour améliorer le financement de la politique publique en faveur des dessertes interinsulaires, sans peser sur les ressources du territoire, plusieurs outils de financement peuvent être sollicités selon que l'on veut faire porter l'effort sur le passager et/ ou sur la compagnie aérienne

a) La taxe d'aéroport (1 530 F CFP, soit 12,75 €)) dont l'instauration est de la responsabilité de l'Etat. Elle permet au territoire de percevoir un peu plus de 900 millions F CFP supplémentaires pour financer ses dépenses de sécurité, dont une grande part payée par le passager métropolitain. Une telle mesure est donc tout à fait favorable au territoire et lui permet « d'économiser » une partie des ressources budgétaires actuellement affectées au transport aérien interinsulaire. On peut estimer cette « économie » à 450 Millions F CFP environ¹⁶.

Cette taxe d'aéroport devrait se traduire par un coût supplémentaire pour le passager aérien transitant par les plus grands aéroports de Polynésie française puisque, ordinairement, elle est intégralement répercutée sur le prix du billet d'avion (par une surcharge en clair sur ce billet, comme c'est le cas des surcharges carburant). Il s'agit certes d'un effort demandé au passager aérien – qui constitue une contrepartie de l'amélioration de la sécurité – mais il conditionne l'abondement du budget aérien par des ressources métropolitaines (péréquation). En tout état de cause, si cet effort était jugé trop important, rien n'interdit au transporteur aérien d'en prendre en charge une partie dans ses coûts d'exploitation.

¹⁵ Le collectif n°2 a ouvert 750 millions F CFP d'AP (sans CP) pour la construction d'un aéroport à Fatu Hiva et a parallèlement prévu des crédits d'études pour un aéroport aux Marquises pour plus de 2 millions F CFP (AP=CP).

¹⁶ Il faudra cependant prévoir une avance de trésorerie puisque le produit de la taxe d'aéroport et de la péréquation est versé après examen des dépenses, un an après ou davantage.

Enfin, dans la mesure où le produit de la taxe d'aéroport devra être strictement affecté au financement des dépenses régaliennes de sécurité / sûreté aérienne, il est suggéré d'ouvrir dans le budget de la collectivité un **compte d'affectation spécial (CAS) « sécurité aérienne »** permettant de retracer cette recette et les dépenses correspondantes, en toute transparence.

b) Les redevances aéroportuaires dont on a vu qu'elles n'avaient pas été augmentées depuis 25 ans pèsent sur le transporteur mais celui-ci a la possibilité de les répercuter en tout ou partie dans le prix du billet facturé au passager aérien.

Un objectif de doublement en cinq ans des redevances aéroportuaires, qui aboutirait à un peu moins de 100 millions F CFP (Cf. tableau n°2), pourrait être envisagé avec des augmentations progressives de l'ordre de 10 à 20 Millions F CFP par an. Même si la mission a conscience de l'effort ainsi demandé aux compagnies aériennes, c'est-à-dire à Air Tahiti, il s'agit là pourtant d'un objectif très modeste puisqu'il correspond à un montant qui ne représenterait encore que 11 % du coût d'exploitation actuel des aéroports du Pays (et encore sans amortissements).

A titre d'exemple, si le tarif de la redevance d'atterrissage était doublé, il en résulterait un produit de 50 Millions F CFP, ce qui permettrait de mieux couvrir les charges actuelles d'entretien et de maintenance des équipements. A tout le moins, il conviendrait de porter cette redevance au niveau de celle prélevée par SETIL-aéroports à Huahine et Moorea, ce qui se traduirait par plus de 10 millions F CFP supplémentaires.

S'agissant de la redevance sur les passagers, son tarif devrait être doublé si on voulait couvrir les $\frac{3}{4}$ de la totalité des charges d'entretien et de maintenance des aérogares. Là encore, l'alignement du tarif sur celui prélevé par SETIL-aéroports se traduirait par un produit supplémentaire de plus de 10 millions F CFP.

Enfin, compte tenu de la situation déficitaire actuelle d'Air Tahiti, une augmentation de sa tarification apparaît nécessaire pour absorber l'augmentation des redevances aéroportuaires.

c) La tarification, qui pourrait être légèrement resserrée de manière à accroître les recettes tarifaires passagers de l'ordre par exemple de 0,5 % à 1% en moyenne (soit + 47 à près d'une centaine de millions F CFP). Cela signifie que certains tarifs très réduits devraient sans doute être davantage augmentés sur le moyen terme.

Au total, il appartient d'abord au territoire – dans le cadre de sa réflexion stratégique – de se déterminer sur la meilleure combinaison possible entre ces différentes pistes, dès lors que celui-ci aura choisi sur qui et comment faire porter ou partager l'effort financier demandé. Une étude pourrait d'ailleurs être faite pour apprécier la sensibilité¹⁷ du trafic à une augmentation tarifaire et à la mise en place de la taxe d'aéroport.

La mise en jeu de ces différents outils de financement (taxe d'aéroport et redevances) pourrait alléger la pression sur les ressources budgétaires du territoire, d'un montant de l'ordre de 500 millions F CFP à l'horizon 2015, (470 millions F CFP en 2011), dès lors que la taxe d'aéroport est mise en place¹⁸ et une première augmentation des redevances mise en œuvre.

¹⁷ La mission ne dispose pas des données permettant de le faire.

¹⁸ Sous réserve de l'effet de trésorerie évoqué *supra*.

Si rien ne se passe et qu'aucune décision de financement n'est prise, le risque serait grand d'une fuite en avant qui signifierait :

- le maintien d'une sur-tarification des touristes, avec les conséquences actuellement constatées sur les comptes d'Air Tahiti ;
- la tentation de solliciter davantage le budget du territoire avec, compte tenu des difficultés budgétaires structurelles, des risques de « pannes » dans le financement pouvant se traduire par un niveau de sécurité dégradé.

3.5. En termes d'exploitation des dessertes interinsulaires, plusieurs possibilités s'offrent au territoire pour assurer un réseau pérenne de dessertes optimisées et sécurisées, compatible avec ses contraintes budgétaires

Le territoire doit décider du périmètre et de la nature de la DSP qui devra remplacer l'actuelle convention avec AIR TAHITI, plusieurs solutions étant possibles.

a) De nombreuses dessertes – notamment celles qui comportent le plus grand nombre de touristes et ont jusqu'à présent supporté la péréquation tarifaire mise en place par Air Tahiti – sont financièrement équilibrées (Iles-sous-Le-Vent, certaines dessertes des Tuamotu ...) et peuvent même dégager des excédents dans la mesure où il y a des touristes et une population résidente suffisante. ***L'exploitation de ces lignes peut donc être assurée dans le cadre du marché, sans aucun recours à une DSP.***

Dans un contexte d'exploitation libéralisée, l'optimisation du fonctionnement du marché devrait se traduire, à terme et dans la durée, par une baisse des prix, favorable au consommateur, le passager aérien. A cet effet, cet objectif devrait conduire à examiner deux questions :

- ♦ les tarifs. Ceux-ci ne sauraient être fixés ni même encadrés par le Pays, celui-ci n'intervenant que pour l'attribution des licences ;
- ♦ la concurrence. La mission n'ignore pas qu'actuellement cette concurrence est très faible. Il est néanmoins indispensable qu'aucune disposition ne limite, pour l'avenir, la concurrence et n'empêche l'entrée sur le marché d'éventuels nouveaux entrants, qu'ils soient français, communautaires ou ressortissants d'un pays tiers. A cet égard, la loi du pays du 7 décembre 2009, relative aux délégations de service public, ne limite pas le dépôt de candidatures aux seules personnes physiques ou morales françaises. Il conviendrait de s'assurer que la réglementation des investissements étrangers¹⁹, ancienne, ne contient pas des dispositions qui pourraient aller à l'encontre de ce que permet la loi du pays sur les DSP.

Dans ce cadre, la collectivité devra avoir réajusté le niveau des redevances aéroportuaires et mis en place la taxe d'aéroport avant d'ouvrir le marché, de manière à ce que les conditions d'exploitation soient connues de tous.

¹⁹ Délibération n° 96-141 APF du 21 novembre 1996, portant réglementation des investissements étrangers en Polynésie française.

b) Sur les autres *dessertes, que le marché ne desservirait pas spontanément, le territoire devra mettre en place une délégation de service public*, conformément à la loi du pays du 7 décembre 2009. Pour ce faire, en cohérence avec le schéma directeur des dessertes interinsulaires, il devra avoir soigneusement défini les obligations de service public qui serviront de base à l'élaboration de la DSP et au recueil des offres : désignation des îles à desservir par avion ou par voie maritime, fréquence des dessertes, contraintes aéroportuaires déterminant le type d'avion (pour éviter d'avoir, par exemple, à supporter le coût d'allongement d'une piste)... Il est d'ailleurs tout à fait envisageable de proposer une DSP portant sur des dessertes pouvant être desservies par la voie aérienne ou la voie maritime.

Dans une telle DSP, dès lors que les OSP – dont la définition dépend du territoire – constituent un surcoût par rapport aux équilibres du marché, le **versement d'une subvention** par le Pays pourrait être envisagé pour équilibrer les dessertes. S'agissant d'une charge nouvelle pour le Pays (plusieurs centaines de millions F CFP), dans un contexte budgétaire contraint, cela signifie que le choix de ces dessertes et des fréquences devra être rigoureux et optimisé par des dessertes maritimes.

Dans ce type de procédure, plusieurs offres devraient pouvoir se manifester pour permettre une comparaison des coûts de production et des subventions d'équilibre demandées. Il est donc indispensable que, s'il y a lieu, les barrières pouvant limiter l'expression de la concurrence puissent être levées (Cf. *supra*). Là encore, la mission n'ignore pas l'étroitesse du marché et l'absence de réelle concurrence. Pour autant, cette concurrence a été décidée par le Pays au travers de la loi du pays sur les délégations de service public.

Pour faciliter le financement de cette subvention, il semble possible d'examiner, à la lumière de ce qui est en cours de mise en place en Guyane pour les dessertes intérieures, la **possibilité de prélever un financement sur le fonds de continuité territoriale** prévu, sous sa forme actualisée, par l'article 50 de la loi du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer. En 2009, la Polynésie française a disposé d'un peu plus de 6 millions € tant pour le passeport mobilité que pour les aides proprement dites à la continuité territoriale. Compte tenu des difficultés particulières d'accès à certains archipels, le dispositif prévu au 2^{ème} alinéa du III de l'article précité pourrait être sollicité²⁰ : « l'aide peut aussi financer une partie des titres de transport... à l'intérieur d'une même collectivité, en raison de difficultés particulières d'accès à une partie de son territoire ». Un tel financement au bénéfice des dessertes interinsulaires – s'il était proposé par le Pays et accepté par l'Etat – devrait bien entendu être prélevé sur la dotation existante, ce qui, en contrepartie, limiterait son usage pour la prise en charge des déplacements internationaux.

Si un tel financement pouvait être mis en place, il permettrait d'alléger l'effort que devrait consentir le Pays pour financer la subvention d'équilibre éventuellement nécessaire à une DSP. En l'absence de comptabilité analytique, la mission ne peut évaluer le montant de cette subvention autrement que par une fourchette dans la mesure où celle-ci dépend largement des choix qui devront être faits par le pays en matière d'escalas et de fréquences. Dans l'hypothèse où le financement sur le fonds de continuité territoriale pourrait être de 120 Millions F CFP (1 million €), **l'effort net de la collectivité, au travers de sa subvention d'équilibre, pourrait s'établir entre 150 et 300 M FCP²¹.**

²⁰ Un arrêté suffit.

²¹ A envisager à compter de 2012, dans l'hypothèse où l'actuelle convention entre Air Tahiti et le Pays serait prolongée d'un an.

c) une autre voie est possible, l'**attribution par le Pays, après mise en concurrence, d'une DSP sur l'ensemble des dessertes**, ce qui permettrait de pérenniser le mécanisme de péréquation et d'éviter la subvention d'équilibre. Pour autant, cette voie peut être source de fragilité, comme c'est le cas actuellement, en cas de crise économique et de baisse de la fréquentation touristique. Pour limiter ce risque, les dessertes devraient, là encore, être plus rigoureusement déterminées. Cette solution suppose une transparence totale sur les prévisions analytiques de chacune des dessertes à l'égard de la commission de délégation de service public qui aura à apprécier la qualité des offres.

Au total, la collectivité dispose de deux types de solutions :

- ◆ soit, elle attribue une DSP avec subvention sur les seules lignes déficitaires ce qui revient à libéraliser le trafic aérien sur l'essentiel du réseau ;
- ◆ soit, elle attribue une DSP qui regroupe l'ensemble des dessertes. Cette solution, moins coûteuse pour le pays que la précédente, préserve le mécanisme de péréquation, mais avec les limites qu'on lui connaît actuellement. Elle est comparable, moyennant l'importante différence du recours à la concurrence, à la solution dont le pays et Air Tahiti ont eu l'habitude depuis 1990.

Dans les deux cas, le pays devra s'astreindre à définir de manière stricte les OSP, c'est-à-dire les dessertes et les fréquences. La durée de la concession devra être ajustée en fonction notamment des investissements à effectuer par la compagnie aérienne délégataire. Elle pourrait être établie par référence au mode de financement apporté par la défiscalisation (loi Girardin), le cycle dégageant une plus value au bout de 8 à 9 ans. La durée de la concession devrait donc être significativement inférieure à celle de la convention qui expire en octobre 2010, tout en assurant une visibilité suffisante à l'exploitant.

Enfin, la mission signale **un point d'attention important**. Le territoire, future autorité délégante, a 13,7 % du capital d'Air Tahiti. Ce poids est même plus important, si on ajoute la participation au capital d'Air Tahiti de la SOCREDO, possédée pour moitié par le territoire. Pour éviter tout risque de conflit d'intérêt, dès lors qu'Air Tahiti souhaiterait se porter candidate à la DSP, le Pays devrait se désengager rapidement d'Air Tahiti et céder ses participations.

En définitive, quelle que soit la solution retenue par le Pays, elle suppose un réexamen des dessertes des archipels, la définition d'OSP adaptées à la réalité de la population à desservir et aux contraintes budgétaires, la recherche d'une optimisation par voie maritime, une transparence sur les conditions d'exploitation des lignes déficitaires par l'opérateur aérien et des mesures favorisant de nouveaux entrants sur le marché.

Pièce jointe n°1 : dessertes aériennes interinsulaires en Polynésie française

Iles et archipels	Population au recensement 2007 et % du total	Existence d'un aéroport	Type de desserte	Fréquence hebdomadaire depuis Tahiti	CMR de Air Tahiti (2009)	Nombre de passagers en 2009	Nombre de passagers par mouvement en 2009
Iles Du Vent	194 683 (74,9 %)						
Maiao	299						
Moorea	16 208	XX	ATR 72 et ATR 42	2122 ¹	54,50 %	38 189	19
Tahiti	178 173	ETAT	///////	////////////////	////////	////////	////////
Tetiaroa	3						
Iles Sous-Le-Vent	33 165 (12,8 %)						
Bora Bora	8 928	ETAT	ATR 72 et 42	54 ou 59	68,60 %	227 591	38
Huahine	5 986	XX	ATR 72 et 42	37 à 42	68,20 %	93 818	22,5
Manuae (Scilly)	24						
Maupihaa (Mopelia)	9						
Maupiti	1 197	XX	ATR 42	5 ou 7	62,10 %	19 956	27,9
Motu One (Bellinghausen)	0						
Raiatea	12 008	ETAT	ATR 72 et 42	45 ou 56	75,80 %	169 056	32,4
Tahaa	5 011						
Tupai	2						
Marquises	8 658 (3,3 %)						
Fatu Hiva	587						
Hiva Oa (Atuona)	2 009	XX	ATR 72 et 42	10 ou 12	57,70 %	22 180	14,9
Nuku Hiva	2 664	XX	ATR 72 ou ATR 42	17 ou 22	60,1 %	45 655	17,2
Tahuata	670						
Ua Huka	570	XX	Tw ²	7	49,60 %	6 409	9,3
Ua Pou	2 158	XX	Tw ³	8 ou 10	51 %	10 336	9,6
Australes	6 304 (2,4 %)						
Raivavae	905	XX	ATR 72	3	65,90 %	6 875	21,2
Rapa	480						
Rimatara	786	XX	ATR 72	3	66,50 %	6 020	18,3
Rurutu	2 089	XX	ATR 72	6 ou 7	68,40 %	18 076	27
Tubuai	2 044	XX	ATR 72	6	66,60 %	15 462	23,5
Tuamotu-Gambier	16 896 (6,5 %)						

¹ Sans compter la navette Tahiti-Moorea (78 600 passagers en 2009).² Depuis Nuku Hiva.³ Depuis Nuku Hiva.

Annexe XVI

Iles et archipels	Population au recensement 2007 et % du total	Existence d'un aéroport	Type de desserte	Fréquence hebdomadaire depuis Tahiti	CMR de Air Tahiti (2009)	Nombre de passagers en 2009	Nombre de passagers par mouvement en 2009
Ahe	566	XX	ATR 42	3 ou 4	48,60 %	6208	16,6
Akamaru	20						
Amanu	156						
Anaa	463	XX	ATR 42 et parfois 72	2 ou 4	50,60 %	2572	10
Anuanuraro	0						
Apataki	495	XX	Tw	3	42,70 %	2115	5,9
Aratika Nord	233	XX	ATR 42	2	37,80 %	1393	6,5
Arutua	725	XX	ATR 42 et parfois 72	3 ou 4	55,20 %	6601	17,5
Aukena	40						
Faaite	362	XX	ATR 42	1	43,80 %	1568	13,4
Fakahina	131	XX	Be	1	54,50 %	589	4,9
Fakarava	797	XX	ART 72 et 42	9 ou 10	55,50 %	24 022	22,7
Fangatau	121	XX	Be	1	49,60 %	634	4,5
Hao	1 132	XX		6	56,80 %	9567	11,1
Hereheretue	58						
Hikueru	169	XX	ATR 42	1	55,60 %	1272	10,8
Kamaka	1						
Kaitu	285	XX	ATR 42	3 ou 2	39,70 %	1435	6,7
Kauehi	243	XX	ATR 42	2	36,80 %	1933	9
Kaukura	541	XX	ATR 42	2	54,30 %	2953	12,9
Makatea	61						
Makemo	728	XX	ATR 42 et 72	5 ou 6	52,30 %	9458	13,3
Mangareva (Totegegite)	1 030	XX	ATR 72	2	62,50 %	6286	32
Manihi	816	XX	ATR 42 et 72	8	35,10 %	12 913	13,9
Marokau	99						
Marutea Sud	240						
Mataiva	204	XX	ATR 72	2	62,50 %	5564	25,3
Moruroa	0	Aér. Militaire					
Napuka	272	XX	Be	1	57,30 %	913	6,2
Nengonengo	9						
Niau	171		ATR 42	1	57,40 %	1195	10,3
Nihiru	6						
Nukutavake	165	XX	ATR42	1	34,70 %	1121	9,7
Nukutepipi	0						
Pukapuka	164	XX	Be	1	46,20 %	615	4,15
Pukarua	206	XX	ATR 42	1	51,70 %	913	7,2
Rangiroa	2 473	ETAT	ATR 42	25 ou 29	61,70 %	66 436	21,7
Raraka	72						
Raroia	197	XX	ATR 42	2	50,50 %	2038	9,4
Reao	362	XX	ATR 42	1	50,90 %	1450	11,7
Taenga	90						

Annexe XVI

Iles et archipels	Population au recensement 2007 et % du total	Existence d'un aéroport	Type de desserte	Fréquence hebdomadaire depuis Tahiti	CMR de Air Tahiti (2009)	Nombre de passagers en 2009	Nombre de passagers par mouvement en 2009
Taiaro	4						
Takapoto	475	XX	ATR 42	3 ou 4	30,50 %	3 091	8,6
Takaroa	1 104	XX	ATR 42	7 ou 9	40,40 %	5 516	8,1
Takume	105	XX	Be	1	45,90 %	520	4,1
Taravai	7						
Tatakoto	228	XX	ATR 42	1	54,60 %	963	7,5
Tauere	7						
Tematangi	56						
TepotoNord	44						
Tikehau	507	XX	ATR 72	10 ou 11	60,70 %	22 442	20,6
Toau	55						
Tureia	255	XX	ATR 72	1	63,90 %	783	8,5
Vahitahi	81	XX	ATR 42	1	38,10 %	436	4,3
Vairaatea	65						
Total Général	259 706						

XX : aéroport territorial

CMR : coefficient moyen de remplissage établi par le service statistique du service d'Etat de l'aviation civile. Cet indicateur, considéré comme le plus pertinent en économie du transport aérien, doit être néanmoins pris avec une certaine précaution, compte tenu notamment des remplissages d'Air Tahiti qui, pour des raisons techniques, ne correspondent pas toujours au nombre de sièges ou qui font l'objet de prorata en cas de vols desservant plusieurs destinations.

Nombre de passagers en 2009 : nombre de passagers au départ et à l'arrivée (service statistique du service d'Etat de l'aviation civile) transportés sur Air Tahiti (les évacuations sanitaires faites par Air Archipel et les vols à la demande ne sont pas comptabilisés).

Be : beechcraft

Tw : Twin Otter

Fréquence : les deux chiffres désignent le nombre de dessertes en basse et haute saison

Nombre de passagers par mouvement : nombre de passagers au départ et à l'arrivée en 2009 rapporté au nombre de mouvements (service statistique du service d'Etat de l'aviation civile). Un grand nombre de vols d'Air Tahiti sont des vols du type « tournée du laitier » avec plusieurs escales, si bien que le nombre de passagers peut être inférieur à ce que donnerait l'application directe du CMR.



ANNEXE XVII

Eléments sur la desserte internationale de La Polynésie française

SOMMAIRE

1. AIR TAHITI NUI (ATN) A JUSQU'A PRESENT COLLECTIONNE LES DEFICITS	1
1.1. Pour autant, la société n'a jamais dégagé un résultat positif d'exploitation	1
1.2. ATN a dû faire face à trois types de risques, au moins	2
1.2.1. <i>Le risque touristique.</i>	2
1.2.2. <i>Le risque « Pays »</i>	3
1.2.3. <i>Les risques liés aux hydrocarbures et aux taux de change</i>	3
1.2.4. <i>Pendant que le risque financier était peu à peu transféré sur la Collectivité</i>	4
2. UN PREMIER RECENTRAGE DU RESEAU A PU ETRE REALISE A LA SUITE DU PLAN DE REDRESSEMENT INTERVENU ENTRE 2006 ET 2009 ET DE LA CRISE ECONOMIQUE.....	5
2.1. La crise économique a accéléré le recentrage du réseau sur quatre « hubs »	5
2.2. Malgré ces premiers résultats encourageants, la situation est très fragile	6
2.3. Dans cette perspective, la rénovation des cabines n'est pas illégitime	6
3. POUR REDRESSER LES RESULTATS D'ATN, PEUT-ON ALLER PLUS LOIN DANS LA RATIONALISATION DU RESEAU ?	7

Air Tahiti Nui (ATN) est une compagnie de transport aérien international, qui assure la desserte Paris-Charles de Gaulle/Papeete via Los Angeles, concurremment avec Air France, ainsi que d'autres dessertes dans l'Asie/Pacifique. C'est une SAEM détenue à près de 85% par la collectivité de Polynésie française.

Les autres actionnaires sont la banque SOCREDO, Air Tahiti (cf. annexe XVI), le GIE Tahiti tourisme ainsi que les groupes familiaux Wan (grande distribution d'une part, perles d'autres part).

ATN est de création relativement récente : sous l'impulsion du président du gouvernement de la Polynésie française, une compagnie aérienne internationale basée à Tahiti « Tahiti Airlines » a été lancée en 1996. Elle a été rebaptisée Air Tahiti Nui en 1997. Sans capital, sans avion et sans réel soutien, elle a été transformée en SAEM le 30 août 2001, ce qui lui a apporté le soutien de la collectivité.

ATN emploie 785 personnes en 2009. Cette société exploite 5 Airbus A 340-300 dont 3 ont été acquis à l'aide de défiscalisation métropolitaine.

De nombreuses informations concernant la situation financière et les conditions d'exploitation d'ATN sont d'ores et déjà disponibles, au travers notamment :

- d'un rapport de la Chambre territoriale des comptes sur les exercices 1996 à 2007 ;
- d'une analyse des risques conduite entre la Collectivité et le pôle national de soutien au réseau de la DGFIP.

L'objectif de la présente annexe n'est donc pas de faire un audit comptable et financier de la société ATN mais de formuler quelques observations quant à l'évolution possible d'ATN.

A noter que, pendant le déroulement de la mission (le 4 juillet 2010), le président directeur général d'ATN, Christian Vernaudon, a démissionné de ses fonctions.

1. Air Tahiti Nui (ATN) a jusqu'à présent collectionné les déficits

En quelques années, ATN est devenue, grâce au soutien du territoire, une des premières compagnies aériennes françaises (la 3^e en 2008, derrière Air France et Britair), et la première entreprise de Polynésie française par son chiffre d'affaires (25,5 milliards F CFP en 2009, après 30 milliards F CFP en 2008).

1.1. Pour autant, la société n'a jamais dégagé un résultat positif d'exploitation

En plus de 12 ans d'existence, le résultat d'exploitation n'a jamais été positif et le résultat, après prise en compte des résultats financier et exceptionnel, n'a été bénéficiaire qu'en 2003 et 2004. Encore faut-il préciser que le résultat de 174 millions F CFP de 2004 ne s'explique que par la prise en compte d'une subvention d'investissement.

Le quasi équilibre réalisé en 2003 et 2004 avec une flotte de 4 avions a été de courte durée. Les résultats se dégradent très fortement dès 2005 avec l'exploitation d'un 5^e avion et de nouvelles lignes.

Tableau 1 : évolution des résultats d'ATN

En F CFP	Résultat d'exploitation	Bénéfice ou perte
1997	- 80 654 139	- 53 052 122
1998	- 520 961 409	- 563 392 870
1999	- 1 453 416 134	-1 453 522 086
2000	- 1 232 086 342	- 1 248 516 898
2001	- 203 499 303	- 61 619 157
2002	- 84 684 198	- 76 541 159
2003	- 36 672 088	386 503 800
2004	-98 333 302	174 130 549
2005	- 2 452 470 036	- 1 872 762 650
2006	- 4 354 233 599	- 3 704 011 257
2007	- 1 969 276 455	- 950 520 790
2008	- 5 847 609 997	- 5 304 391 839
2009	- 2 834 931 707	- 1 958 238 684

Source : ATN

1.2. ATN a dû faire face à trois types de risques, au moins

1.2.1. Le risque touristique.

Le développement d'ATN sous sa forme de SAEM a répondu à une volonté du Pays de fiabiliser et maîtriser les flux touristiques, entendus comme le moyen privilégié d'un développement économique autonome de la Polynésie française. En 2009, ATN a effectivement transporté 73% des touristes se rendant en Polynésie française (et seulement la moitié des résidents). Le développement économique par le tourisme est ainsi devenu une quasi mission de service public, justifiant qu'on puisse s'écarter des paramètres de viabilité d'une compagnie aérienne. Celle-ci intervient pourtant sur un marché très concurrentiel dans un secteur où les marges sont très réduites.

En 2001, le président du gouvernement de la Polynésie française disait ¹: « Nous sommes tous convaincus que nous ne finançons pas un déficit mais un investissement qui nous rapporte déjà.....Les prévisions se fondent sur la croissance du tourisme observée depuis 1996, qui s'élève à 10% en moyenne annuelle. Il n'y a aucune raison pour que ce rythme faiblisse au cours des prochaines années..... Comme nous avons accueilli 260.000 touristes en 2000, nous devons pouvoir en moyenne en transporter 30 000 de plus chaque année et nous dépasserons en fait l'objectif que nous nous étions fixé de 350 000 touristes en 2005. »

Ce côté visionnaire a été rapidement démenti par la réalité, le pic ayant été atteint en 2000.

Le développement d'ATN s'est fait en évinçant à la fin des années 90 les compagnies charters qui desservaient jusque là l'aéroport de Papeete et permettaient l'acheminement de touristes, qualifiés de « touristes sacs au dos », hébergés dans les pensions de famille.

Le développement d'ATN est cohérent avec la volonté des dirigeants de l'époque de cibler la destination Polynésie sur un tourisme haut de gamme qui a conduit par ailleurs la collectivité à accompagner, par la défiscalisation locale, le développement d'hôtels 4 et 5 étoiles en remplacement d'hôtels 2 et 3 étoiles. La très bonne qualité du service à bord des avions d'ATN va dans ce sens.

Lors de la mise en service d'un 5^e avion en juillet 2005, on annonçait encore 300 à 350 000 visiteurs, alors même que leur nombre n'avait cessé de décliner depuis 2000.

¹ Citation empruntée au rapport de la Chambre territoriale des comptes.

Tableau 2 : évolution du nombre de touristes

2000	2001	2003	2005	2007	2009	Prévu 2010
253 000	228 000	212 767	208 000	218 000	160 000	162 000

* hors résidents

1.2.2. Le risque « Pays »

Ce risque consiste, pour la Compagnie, à dépendre, pour un certain nombre de décisions, de l'avis ou des demandes de la collectivité et des institutions de Polynésie française :

- ♦ Des sollicitations du Pays sont intervenues en matière de dessertes aériennes notamment. Ainsi, en 2005, ont été lancées deux nouvelles lignes, sur New-York d'une part, sur Sydney d'autre part. Ces lancements se sont accompagnés d'une croissance trop rapide, d'une capacité supplémentaire (5^e avion), d'effectifs supplémentaires, qui ont rapidement tourné à l'erreur stratégique et à la surcapacité ;
- ♦ Comme dans la plupart des SEM et établissements publics mis en place par la collectivité de Polynésie française, la gouvernance du conseil d'administration d'ATN est marquée à la fois par l'instabilité et par la prééminence de l'aspect développement touristique et économique sur la gestion et la rentabilité de l'entreprise : sur 15 membres du conseil d'administration, 8 sont des institutionnels (le président de la Polynésie française, 2 ministres et 5 représentants à l'Assemblée). Chaque changement de gouvernement se traduit par de nouvelles désignations, génératrices de temps perdu, de blocage et d'absence de décision. Comme pour les autres établissements publics examinés par la mission, l'autonomie de gestion est une impérieuse nécessité.

Malgré les difficultés de la compagnie, on peut craindre que le risque « Pays » ne soit pas totalement éteint. La volonté récemment manifestée par les dirigeants polynésiens de création d'une ligne directe Papeete / Shanghai pourrait constituer un tel risque si aucune compagnie aérienne chinoise ne répondait à cette sollicitation, ce qui pourrait conduire le Pays à demander à ATN de se lancer dans une nouvelle aventure.

1.2.3. Les risques liés aux hydrocarbures et aux taux de change

Comme l'ensemble des transporteurs aériens, ATN est très sensible aux variations des cours du kérosène et des monnaies (dollar et yen).

S'agissant du kérosène, qui constitue le deuxième poste de coût, après les salaires, la hausse brutale du cours en 2008 n'avait pas été anticipée par ATN². C'est au moment où le conseil d'administration d'ATN (août 2008) a décidé de couvrir 60 % de ses besoins 2009 (au cours moyen de 125 \$ US) que le cours a baissé pour atteindre 60 \$ US le baril en décembre 2008 puis 50 \$ US début 2009. ATN a donc dû prendre en charge le différentiel entre le cours du marché et sa couverture jusqu'au second semestre 2009. Ce coût a été estimé à 1,6 milliard F CFP pour 2008 et à 2,7 milliards pour 2009. Une couverture subsiste jusqu'en octobre 2010 (couvert à 85,3 \$ le baril) mais devrait être moins coûteuse qu'en 2009, compte tenu de l'évolution du cours du baril. Au moment du déroulement de la mission, cette couverture n'était pas prévue pour 2011.

² Le cours du Jet à Singapour est passé de 110 \$ le baril en janvier 2008 à 180 \$ en juillet 2008.

1.2.4. Pendant que le risque financier était peu à peu transféré sur la Collectivité

Pour couvrir les déficits et les besoins de trésorerie, la collectivité a dû intervenir en avances en comptes courants et en recapitalisations (18 augmentations de capital jusqu'à présent), à hauteur de 9,6 milliards F CFP (80 M€) au total entre 2005 et 2009. Dans la mesure où les autres actionnaires n'ont pas suivi, la part de la collectivité dans le capital de la SAEM n'a cessé de croître.

Tableau 3 : évolution de la participation du Pays dans ATN

31/12/2006	31/06/2007	28/02/2008	31/12/2008	2009
58,37%	64,42%	68,88%	73,78%	84,22, %

Le pacte d'actionnaires conclu entre les actionnaires ayant participé à la création de la société prévoit en effet que seule la collectivité assumerait à 100% le financement des pertes d'exploitation. La régularité de ce pacte a été mise en cause par la chambre territoriale des comptes, dans son rapport de 2008, celle-ci considérant que le Pays ne pouvait être responsable que proportionnellement à sa participation au capital.

Au total, selon le rapport précité de la chambre territoriale des comptes, l'argent public (Etat et collectivité de Polynésie française) investi dans ATN à fin 2007 s'élève à 26 milliards F CFP (217 millions €). Ce montant s'est accru depuis et a largement dépassé 30 milliards F CFP :

- 17 milliards F CFP au titre d'une subvention de l'Etat pour un avion et de la défiscalisation métropolitaine accordée pour 3 avions ;
- 1,8 milliard F CFP au titre de subventions d'exploitation et d'investissement apportées par le Pays en 2000, auquel s'ajoute 1,5 milliard F CFP en 2009/2010 (rénovation des cabines) ;
- 12,7 milliards F CFP d'apports du Pays au capital d'ATN ;

Les risques encourus par le Pays sont très importants :

- une garantie d'emprunts à hauteur de 3,6 milliards F CFP. Ce montant ne tient pas compte des emprunts souscrits au titre des avions acquis en défiscalisation, logés dans des SNC. Un avenant (février 2004) au pacte d'actionnaire prévoit, de manière peu précise, que « la Polynésie française garantit le maintien et le développement d'ATN, pour que celle-ci puisse faire face à ses engagements ». En tout état de cause, cet engagement vient à échéance en décembre 2010, date de sortie de défiscalisation du dernier avion (le Nuku-Hiva) ;
- la prise en charge des déficits cumulés en cas de cessation d'activité (plus de 14 milliards F CFP) ;
- le plan social d'une des premières entreprises du Pays, en cas de cessation d'activité.

Enfin, il est rappelé (cf. annexe I) que la dépréciation des titres d'ATN (valeur nominale de plus de 10 milliards F CFP) possédés par le Pays n'a pas été provisionnée depuis 2001.

Au total, la situation d'ATN est très critique. Ses fonds propres (1,8 milliard F CFP) sont devenus inférieurs à la moitié du capital social de la société (12,48 milliards F CFP). L'assemblée générale de juin 2009 ayant décidé de poursuivre l'activité, les fonds propres devront avoir été reconstitués pour juin 2011.

2. Un premier recentrage du réseau a pu être réalisé à la suite du plan de redressement intervenu entre 2006 et 2009 et de la crise économique

2.1. La crise économique a accéléré le recentrage du réseau sur quatre « hubs »

Face aux pertes croissantes constatées à compter de 2005, un plan de redressement sur 3 ans avait été mis en place à compter de l'automne 2006. L'envolée des cours du jet en 2008 et la crise économique ont fortement perturbé ce plan, le déficit s'étant encore accru en 2008 pour atteindre plus de 5,3 milliards F CFP.

Ce plan s'est concrétisé notamment par :

- ◆ Une réduction des emplois, passés de 885 en 2008 à 785 en 2009 sans licenciements économiques. Les personnels en CDD n'ont pas été renouvelés, des mesures d'incitation à des congés sans solde ont été prises. ATN n'envisageait pas d'aller beaucoup plus loin en 2010 ou plus tard ;
- ◆ Des mesures symboliques telles que la suppression des jetons de présence aux administrateurs depuis 2008 ou la baisse de la rémunération du PDG, à sa demande. Des marges de progrès existent encore cependant : ainsi, en 2009, 35 800 coupons à tarifs réduits ou gratuits ont été émis, ce qui représente un peu plus de 8% des coupons vendus. 40% bénéficie à du personnel d'ATN ou à ses ayants droits
- ◆ La fermeture partielle puis totale des lignes déficitaires ouvertes peu de temps auparavant : New-York et Osaka, fermées en octobre 2008, Sydney fermée en avril 2009. Après des tentatives de rationalisation partielle (maintien de vols en haute saison sur New-York, par exemple), le conseil d'administration du 28 janvier 2009 a décidé de mettre fin aux liaisons autres que la desserte des 4 hubs que sont Paris, Los Angeles, Tokyo et Auckland, avec une réduction des dessertes sur ces deux dernières destinations.

Cette rationalisation avait comme principal objectif une amélioration des coefficients moyens de remplissage (CMR), qui constitue le principal indicateur de rentabilité. L'analyse des économies de lignes (cf. *infra*) avait en effet montré que les routes d'Osaka, New-York et Sydney ne couvraient pas ou à peine les frais variables alors qu'elles mobilisaient 20% de l'activité aérienne : les marchés nord-américain de l'est et australien étaient insuffisants, ce qui créait des surcapacités ; sur Osaka, le marché était suffisant mais une surcapacité globale par rapport au marché japonais apparaissait compte tenu des autres dessertes sur le Japon. La suppression de ces lignes s'est traduite par une réduction de l'offre (nombre de sièges offerts) de 24%.

Après ces fermetures de lignes, le CMR annuel d'ATN s'est effectivement amélioré : il est passé de 65,7 % en 2007 à 73,6% en 2009, soit un niveau moins éloigné du point mort ³ (82% en 2009). Les résultats se sont légèrement redressés dès le second semestre 2009 puisque la perte 2009 n'a été que de 1,9 milliard F CFP au lieu de 2,5 milliards F CFP, prévus initialement. Le résultat prévisionnel pour 2010 reste déficitaire mais à un niveau moindre (-690 millions F CFP).

³ Point mort : coefficient de remplissage permettant d'atteindre des résultats en équilibre.

Conséquence des fermetures de lignes, le programme de vol d'ATN ne nécessite plus que quatre avions au lieu de cinq. ATN a décidé de louer à la demande le 5^e avion, ce qui lui assure des recettes complémentaires. Pour 2010, les contrats d'affrètement représentent de l'ordre d'un milliard F CFP, contribuant à l'amortissement des coûts fixes pour 300 millions F CFP. Ceci dit, cela ne permet de couvrir que la moitié environ des coûts fixes annuels liés au maintien dans la flotte de ce 5^e avion. Cette solution n'est donc pas pérennisable d'autant que les possibilités d'affrètement pour 2011 se présentent de manière plutôt moins favorable (éclipse de soleil aux Tuamotu et coupe du monde de football en 2010).

S'agissant de la trésorerie, les indications données par l'ancien PDG, C. Vernaudeau, en juin 2010, permettaient de penser que celle-ci est à peu près assurée jusqu'à fin 2011, sous la réserve qu'il n'est pas prévu de rembourser l'avance en compte courant de la Polynésie française de 500 millions F CFP (échéance en mai 2011).

2.2. Malgré ces premiers résultats encourageants, la situation est très fragile

Cette fragilité résulte de l'extrême sensibilité des résultats de la société à des paramètres indépendants de la qualité de la gestion d'Air Tahiti, le nombre de touristes, le cours du dollar et celui du jet avion.

Ainsi, les hypothèses 2010 sont construites avec une fréquentation touristique de 162 000 touristes. Le trafic international de passagers à l'aéroport de Tahiti Faa'a est en repli de 5% en glissement annuel au 2^e trimestre 2010, ce qui peut faire craindre que l'objectif de fréquentation ne soit pas atteint. Or, pour ATN, une variation de 5000 touristes en moins a un impact négatif de 400 millions F CFP.

De même, une variation de 10 \$ du cours du jet a un impact (en plus ou en moins) de 360 millions F CFP.

Cette fragilité résulte aussi des performances insuffisantes des lignes desservies, même après la rationalisation intervenue en 2008/ 2009 : si Paris/Los Angeles/Papeete est à l'équilibre et se situe au niveau du point mort (83%) – sous réserve toutefois des observations présentées *infra* – les lignes desservant Tokyo et Auckland ont un CMR très inférieur au point mort avec respectivement 66% et 61%.

Il apparaît donc indispensable de fiabiliser l'exploitation d'ATN pour améliorer durablement son CMR, rendre la compagnie moins vulnérable aux aléas touristiques et monétaires et commencer à réduire les risques qui pèsent sur la collectivité.

2.3. Dans cette perspective, la rénovation des cabines n'est pas illégitime

ATN considère que sa flotte est vieillissante. La société souhaiterait acquérir des avions de nouvelle génération, des A 350 mais la liste d'attente ne laisse pas espérer un changement d'avion avant au mieux 2017. Dans ces conditions, elle n'estime pas possible de conserver ses avions sans modernisation. Elle a donc un projet de rénovation des cabines pour 4 de ses 5 Airbus portant sur le remplacement des sièges, le changement de la vidéo et la suppression de la 1^{ère}. Ce projet devrait être amorti sur 9 ans, compte tenu du délai d'attente de nouveaux avions. Si la commande est finalisée en 2010, il est envisagé de réaliser les travaux en 2011.

Le coût de rénovation des 4 cabines est estimé à 2,8 milliards F CFP (4 x 700) soit 23,3 millions €. Cette dépense est financée par :

- une augmentation de capital (1 milliard F CFP), réalisée en octobre/novembre 2009 ;

- un complément du Pays d'1 milliard F CFP en 2010. 500 millions F CFP sont disponibles au budget 2010 pour une augmentation de capital ou une subvention. 500 millions F CFP restent à financer au budget 2011 ;

- un emprunt ou toute autre forme de financement pour 800 millions F CFP (ou 1,3 milliard F CFP si le Pays ne pouvait apporter les 500 millions F CFP prévus). En tout état de cause, compte tenu de la situation financière d'ATN, les banques devraient demander une garantie du Pays.

Selon les données fournies par ATN, une telle rénovation aurait un impact positif sur la consommation de carburant et la maintenance mais la dotation aux amortissements (sur 9 ans) et les frais financiers se traduiraient globalement par un léger surcoût annuel (176 millions F CFP) représentant moins de 1% des recettes annuelles, qu'ATN escompte compenser par une amélioration du niveau des recettes.

Au total, si ce projet ne dégrade pas réellement les comptes de la société, il ne les améliore pas.

A noter que le taux de participation du Pays au capital d'ATN devrait être porté à 84,8 % et frôler ainsi le plafond autorisé de 85 % à l'issue du versement de 500 millions F CFP prévu en 2010 si aucun actionnaire privé ne participe au financement.

Ainsi, entre l'impossibilité pour le Pays de suivre toute nouvelle augmentation de capital dont pourrait avoir besoin ATN et la nécessité de reconstituer les fonds propres de la compagnie au printemps 2011, l'année 2011 s'annonce celle des remises en cause et/ou d'une rationalisation à marche forcée des lignes desservies, accompagnée de mesures vigoureuses de redressement.

3. Pour redresser les résultats d'ATN, peut-on aller plus loin dans la rationalisation du réseau ?

En préalable, il est nécessaire de préciser que, contrairement aux tendances constatées un peu partout dans le monde, ATN n'est pas intégré à l'une ou l'autre des grandes alliances aéronautiques (Skyteam, Star alliance ...). On notera seulement quelques vols en « codeshare » avec les compagnies qui desservent Tahiti, notamment Air France.

La mission a cherché à comparer, à partir des éléments disponibles fournis par ATN, les éléments de rentabilité des tronçons Paris – Los Angeles et Los Angeles – Papeete.

L'observation des lignes long courrier qui relient l'Europe au Pacifique et à l'hémisphère sud montre qu'à l'exception notable de Quantas – qui assure de bout en bout la liaison Australie/Europe, mais avec 6 millions de passagers – les changements d'avion sont la règle. Ainsi, Air Calin n'assure que la liaison Nouméa/Tokyo et ne dessert pas directement l'Europe. Dans ces cas de figure, la rotation est effectuée en moins de 17 heures⁴ (2 x 8,5), ce qui permet de faire tourner l'avion et l'équipage dans la journée.

Dans le cas d'ATN, la desserte Papeete/Paris demande 22 heures, ce qui excède largement 17 heures et oblige à faire tourner l'avion et l'équipage en 48 heures et non plus en 24 heures, à changer les équipages au cours de la desserte et à avoir des équipages basés à Paris.

⁴ 17 heures constitue une sorte de nombre d'or de l'exploitation aérienne long courrier.

Annexe XVII

Le tableau n°4 présente les « économies » de lignes réalisées par ATN. La compagnie présente ces données comme une « représentation » du résultat de l'entreprise par route aérienne, établi à partir des données comptables et de clefs de répartition des recettes et charges non directement affectables. Il s'agit d'une sorte de compte de résultat par ligne – dans les limites des conventions associées aux clefs de répartition – et d'un outil d'aide à la décision pour la direction de l'entreprise (utilisé pour décider de la fermeture des lignes surcapacitaires en 2008/2009).

Tableau 4 : économie des lignes desservies par ATN en 2009 (en millions F CFP)

2009	Ensemble ATN	LAX	Paris	Paris PPT-LAX	Paris LAX-CDG	Tokyo	Auckland	Sydney	affrètement
Recettes	26 655	6 983	13 113	6 295	6 818	3 178	1 828	311	242
Frais fixes	12 738	3 445	6 219	2 662	3 557	1 710	1 013	239	113
Frais variables	12 431	3 316	6 131	2 592	3 539	1 590	1 115	227	52
Résultat except.	236	63	118	50	68	32	19	4	0
Résultat hors hedging	722	285	881	1 091	-210	-90	-281	- 151	77
Hedging	2 680	712	1 344	571	773	362	219	43	0
Résultat	- 1 958	- 427	- 463	520	- 983	- 452	- 500	- 194	77

Source : ATN LAX = Los Angeles

S'agissant plus particulièrement de la ligne Paris-Papeete, il a été demandé à ATN de répartir les passagers, les recettes et les charges entre les deux tronçons, Paris/Los Angeles et Los Angeles/Papeete. Les recettes tirées des passagers qui font le trajet entre Paris et Papeete ont été réparties entre les deux tronçons en fonction des kilomètres parcourus, les charges fixes en fonction des heures de vol, du chiffre d'affaires ou des recettes. Sous réserve des limites nécessairement attachées au mode de répartition des recettes et des charges, les résultats des deux tronçons montrent que le tronçon Papeete/Los Angeles est significativement plus rentable (1091 ou 520 millions F CFP) pour la compagnie en 2009 que le tronçon Los Angeles/Paris (-210 ou -983 millions F CFP), et cela quelque soit le mode de calcul (hors ou avec le surcoût lié à la couverture carburant en 2009).

Ce constat accrédite l'idée qu'ATN aurait sans doute intérêt à abandonner l'exploitation du tronçon Paris/Los Angeles pour se recentrer sur Los Angeles/Papeete. L'exploitation du Paris Los Angeles serait à rechercher dans le cadre d'une des alliances existantes et/ou d'un partage de code avec les compagnies qui assurent la desserte de Los Angeles depuis Paris (Air France, American...).

ATN conteste qu'on puisse tirer de cette économie de ligne (qu'elle a elle-même élaborée) des enseignements sur la stratégie à adopter alors même qu'elle s'est fondée sur ce type de démarche pour supprimer les lignes sur New York, Sydney et Osaka. On voit mal pourquoi, dans une économie du transport aérien très mondialisée, dans laquelle les facteurs de rentabilité sont très normés et les marges très faibles, les équations seraient différentes pour ATN de ce qu'elles sont pour d'autres compagnies desservant l'hémisphère sud.

Tant les exemples étrangers que les données internes à l'entreprise montrent qu'un examen sans concession de la desserte Paris / Los Angeles devrait être entrepris rapidement. A cet effet, il est recommandé d'accompagner cet examen d'un audit stratégique, comme cela a été le cas lors de la restructuration du réseau entre 2006 et 2009.

Cet audit devrait être conduit rapidement pour plusieurs raisons :

- ◆ L'étendue des engagements et du risque pour la collectivité ;
- ◆ Les conséquences à tirer d'un abandon de la desserte Paris/Los Angeles sont importantes :
 - La vente du 5^e avion pourrait être réalisée sans attendre, ce qui économiserait plusieurs centaines de millions F CFP de frais fixes et améliorerait la trésorerie de la société⁵. La cession d'un des appareils pour lequel l'endettement est devenu faible pourrait rapporter 1,5 milliard F CFP ;
 - le nombre d'appareils serait réduit à moins de 4, ce qui signifie qu'il ne serait pas utile de rénover la cabine de 4 appareils. Une économie de 700 ou 1400 millions F CFP, selon le nombre d'avions nécessaire, pourrait être réalisée, ce qui permettrait de réduire l'apport de la collectivité (500 millions F CFP) et le recours à l'emprunt ;
 - cette rationalisation aura un impact important sur les effectifs nécessaires et l'organisation de l'exploitation (remise en cause des équipages basés)

Recommandation : faire faire très rapidement un audit stratégique de la rentabilité des dessertes, notamment Paris/Los Angeles et Los Angeles/Papeete et en tirer, s'il y a lieu, les conséquences sur le nombre d'avions à rénover, sur la cession d'un ou plusieurs appareils et sur l'engagement de négociations avec d'autres compagnies et alliances aéronautiques en vue d'un partage de codes.

⁵ Le résultat de l'entreprise n'en serait pas modifié car le prix de cession prévisionnel de l'avion qu'il est envisagé de vendre devrait être proche de la valeur nette comptable.

Annexe 18

Les politiques du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle

Synthèse



D'un point de vue institutionnel, la définition et la mise en œuvre des politiques du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle sont assurées par trois services de la Collectivité : le service de l'emploi, de la formation et de l'insertion professionnelle (SEFI), l'Inspection du travail (IT) et le service du travail (ST). Le SEFI, qui doit assurer l'ensemble des fonctions relatives aux politiques de l'emploi et de la formation professionnelle, est largement engorgé par la mission d'instruction des demandes d'aides à l'emploi. Les missions de définition et de suivi des politiques de l'emploi, d'une part, et d'intermédiation sur le marché du travail, d'autre part, ne sont pas suffisamment prises en charge. L'inspection du travail a été transférée à la Collectivité par l'Etat au 1^{er} janvier 2009. Ses missions apparaissent largement redondantes avec celles de la direction du travail, crée par le Pays pour assurer des missions proches de l'IT lorsque l'Etat exerçait cette compétence.

La mission estime que le regroupement des services est un moyen de réaliser des gains de productivité, devant donner des marges de manœuvre budgétaires, mais également permettre de renforcer les fonctions de pilotage des politiques, de contrôle sur place et d'intermédiation sur le marché du travail. Un premier rapprochement d'ores et déjà initié conduira à la fusion de l'IT et du ST en 2011. La mission estime qu'il est possible d'aller plus loin, et de regrouper les trois services (SEFI, IT et ST).

La Collectivité compte de nombreux dispositifs d'aides à l'emploi, pour l'essentiel mis en œuvre par le SEFI, représentant une dépense totale de 4,4 Mds (36 M€) Fcfp en 2009. Ils se répartissent en deux catégories principales : des contrats en entreprises, donnant lieu au versement d'aides aux employeurs et ayant pour effet de baisser le coût du travail pour ce dernier, et des stages dans divers organismes d'accueil, publics ou privés, intégralement pris en charge par la Collectivité.

Ces dispositifs se voient assigner des objectifs multiples, variables et très peu évalués. Ils comportent des effets d'aubaine vraisemblablement élevés, que les modalités d'attribution des aides tendent à renforcer, puisque la quasi-totalité des dispositifs sont accordés après la conclusion de l'embauche, et que les contreparties demandées aux entreprises ou organismes d'accueil sont quasiment nulles.

Sur la base de ces constats, la mission préconise un recentrage des aides à l'emploi sur des objectifs plus clairement définis, sans pour autant remettre radicalement en cause les dispositifs dans un contexte économique et social dégradé :

-  D'un point de vue qualitatif, le ciblage des aides pourrait être amélioré par leur concentration sur les publics les plus en difficulté sur le marché du travail. Le choix des organismes d'accueil pourrait également être plus sélectif (très petites entreprises, collectivités publiques et associations des archipels), et des contreparties devraient en être systématiquement attendues, notamment en termes de formation professionnelle des titulaires de contrats aidés et de stages. Les modalités d'attribution des aides devraient être revues de manière à mieux éviter les effets d'aubaine et à améliorer la transparence des décisions d'octroi ;
-  D'un point de vue quantitatif, il semble indispensable de conserver un haut niveau d'intervention au moyen des stages, et en particulier des conventions pour l'insertion par l'activité (CPIA), car ils jouent un rôle social unique en l'absence d'indemnisation du chômage ou de revenu minimum. Il n'en va pas de même pour les contrats aidés du secteur marchand, pour lesquels une diminution progressive des crédits budgétaires devrait être engagée.

En ce qui concerne le financement de la formation professionnelle, la mission estime que le nouveau Fonds de gestion de la formation professionnelle mis en place par les partenaires sociaux constitue un véritable progrès. Elle considère cependant que son action devrait être rapprochée de celle du SEFI, que la mutualisation devrait être renforcée et que ses frais de gestions pourraient être réduits.

Enfin, le débat relatif à la mise en place d'une indemnisation du chômage a été relancé par l'accord du 14 juin 2010, qui prévoit la réalisation d'une étude de faisabilité sur la question. La concrétisation d'une telle réforme appartient aux partenaires sociaux et au Pays, et la mission n'a pas vocation à en définir les contours. Elle suggère cependant qu'une ou plusieurs expérimentations puissent être menées préalablement.

LES POLITIQUES DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI ET DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE..... 1

SYNTHESE 2

1. L'ORGANISATION DES SERVICES DE LA COLLECTIVITE	6
1.1. <i>En matière d'emploi et de formation professionnelle, le regroupement des fonctions stratégiques et opérationnelles au sein du SEFI</i>	6
1.1.1. L'organisation du SEFI	6
1.1.2. Un service largement engorgé par la gestion des aides à l'emploi	8
1.2. <i>En matière de politique du travail, une division « historique » entre deux directions</i>	10
1.2.1. L'inspection du travail	10
1.2.2. Le service du travail	11
1.2.3. Une activité redondante et globalement en baisse	11
1.3. <i>Recommandations</i>	12
1.3.1. Le SEFI	12
1.3.2. L'inspection du travail et le service du travail	13
1.3.3. Le scénario d'un regroupement de l'ensemble travail, emploi et formation professionnelle dans une direction unique	14
2. LES INSTRUMENTS DES POLITIQUES DE L'EMPLOI	14
2.1. <i>Des dispositifs nombreux aux finalités voisines</i>	14
2.1.1. Panorama des aides à l'emploi	15
2.1.2. Des dispositifs aux objectifs multiples et variables, et peu évalués	19
2.2. <i>Une politique coûteuse et erratique</i>	22
2.2.1. Des dispositifs coûteux	22
2.2.2. Des dépenses variables qui s'échelonnent depuis 3 ans entre 5 et 6 milliards de Fcfp 24	
2.3. <i>Malgré des effets d'aubaine probablement élevés, les stages constituent une nécessité sociale en l'absence d'indemnisation du chômage et de revenu minimum</i>	26
2.3.1. Les effets d'aubaine sont probablement élevés tant pour les aides à l'embauche que pour les stages	26
2.3.2. Les modalités d'attribution des aides tendent à renforcer les effets d'aubaine	27
2.4. <i>Recommandations</i>	31
2.4.1. D'un point de vue qualitatif, recentrer les aides à l'emploi sur leurs objectifs	31
2.4.2. D'un point de vue quantitatif et budgétaire, maintenir les stages et envisager une diminution des aides à l'embauche du secteur marchand	32
2.4.3. Améliorer le suivi du marché de l'emploi et des aides à l'emploi	32
3. LE FINANCEMENT DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE	33
3.1. <i>Le SEFI</i>	33
3.2. <i>Le fonds paritaire de gestion de la formation professionnelle Te pu note ite</i>	33
4. CONCLUSION : LA CONSTRUCTION D'UN SYSTEME ASSURANTIEL D'INDEMNISATION DU CHOMAGE EST UNE NECESSITE	34
4.1. <i>Le débat relatif à l'indemnisation du chômage en Polynésie française a été récemment renouvelé</i>	34
4.2. <i>Préparer la mise en place d'une indemnisation du chômage</i>	34

La situation de l'emploi en Polynésie française est défavorable, avec un taux de chômage officiel estimé à 12 % (avant les effets de la crise), un taux d'emploi particulièrement faible (de l'ordre de 53 %) et un niveau de formation initiale relativement peu élevé, ce qui nécessite une politique de formation professionnelle ambitieuse (12% de bacheliers sur les 110.000 personnes en âge de travailler). L'emploi est soumis à une tension relativement forte du fait de l'accroissement naturel de la population active jusqu'en 2013.

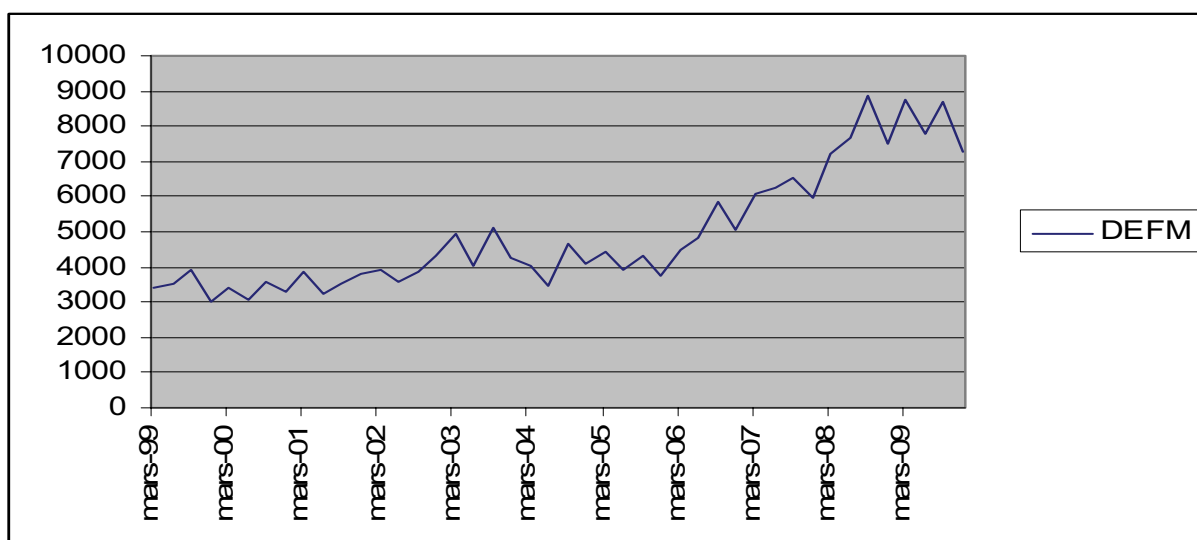
La situation géographique et l'hétérogénéité d'un marché du travail composé de l'archipel de la Société où le salariat et le secteur tertiaire sont dominants et d'îles disséminées où l'économie traditionnelle perlière et agricole, le secteur informel et l'économie familiale demeurent la norme, ne facilitent pas la conception de politiques publiques de l'emploi.

De manière générale, le marché du travail se caractérise par :

- 🏠 La place importante du secteur public (un tiers des actifs occupés) ;
- 🏠 Un chômage des jeunes très élevé (50% des moins de 20 ans et 1/3 des 20-25 ans). La moitié des chômeurs ont moins de 25 ans ;
- 🏠 L'importance des publics faiblement qualifiés et particulièrement exposés au risque de chômage ;
- 🏠 Un tassement des rémunérations lié aux politiques couplant augmentation du SMIG et baisse des charges sociales.

Au-delà de ces questions structurelles, les effets de la crise sur le marché de l'emploi sont particulièrement sensibles dans les statistiques de demande d'emploi en fin de mois (DEFM) tenues par le Service de l'emploi, de la formation et de l'insertion professionnelle (SEFI).

Graphique 1 : Demande d'emploi en fin de mois (1999-2009)



Source : SEFI, relevés trimestriels

Ainsi, comme il était relevé dans les conclusions des états généraux de l'outre-mer, le niveau du chômage a probablement beaucoup augmenté depuis 2007. La DEFM moyenne s'est accrue de 66% entre 2006 et 2009. Courant 2010, le SEFI recensait environ 9000 demandeurs d'emploi.




La Polynésie française a fait le choix stratégique de ne pas mettre en place de système d'indemnisation du chômage, et d'y substituer une politique d'insertion par l'activité, matérialisée par de nombreux régimes d'aides à l'emploi et de stages.

Cette option stratégique est aujourd'hui débattue. La plupart des interlocuteurs politiques de la mission se sont montrés réservés à l'idée de la création d'un régime d'indemnisation du chômage, redoutant un assistanat nuisible aux personnes et à l'économie. Les arbitrages politiques mis en avant dans le budget 2010 et les décisions modificatives préservent résolument cette option, en augmentant les crédits consacrés aux aides à l'emploi. En revanche, le protocole d'accord du 14 juin 2010 annonce la réalisation d'une étude sur la faisabilité et la mise en œuvre d'un « *régime d'indemnisation et de protection des personnes involontairement privées d'emploi* ». Ce débat intervient dans des conditions particulièrement difficiles. Le contexte de crise économique renforce la nécessité sociale d'indemniser les chômeurs tout en limitant les ressources pour y parvenir.

La politique de l'emploi fait appel à un organisme pivot, le service de l'emploi, de la formation et de l'insertion professionnelle –SEFI–, chargé à la fois de la définition des politiques et de leur mise en œuvre opérationnelle, tandis que la politique du travail repose sur deux administrations distinctes, le service du travail –ST– et la direction du travail –DT–, également dénommé Inspection du travail (1). Les politiques du travail et de l'emploi reposent sur une multiplicité d'instruments mal évalués mais propices aux effets d'aubaine (2). La formation professionnelle, malgré d'intéressants développements dans la période récente, demeure faible (3). Enfin, la question cardinale de la mise en place d'un système d'indemnisation du chômage en Polynésie française conditionne largement les évolutions de moyen terme en matière de politiques de l'emploi (4).

1. L'ORGANISATION DES SERVICES DE LA COLLECTIVITE

Trois services du Territoire sont chargés du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle :

-  Le SEFI (79 agents) ;
-  L'inspection du travail (14 agents, dont 3 à mi-temps) ;
-  Le service du travail (19 agents, dont 3 à mi-temps).

Tous ces services sont placés sous l'autorité du ministère du travail et de l'emploi, en charge de la formation professionnelle, du dialogue social et de la lutte contre la vie chère.


Les charges de fonctionnement de la mission travail / emploi au global atteignaient en 2009 environ 9 Mds Fcfp (75 M€), dont environ 5 Mds Fcfp (42 M€) d'aides à l'emploi.

1.1. En matière d'emploi et de formation professionnelle, le regroupement des fonctions stratégiques et opérationnelles au sein du SEFI

1.1.1. L'organisation du SEFI

Le SEFI est un service du Territoire, sans personnalité juridique. Il a été créé et organisé par la délibération n°99-208 APF du 18 novembre 1999. Il a succédé à une organisation qui séparait la conception des politiques de l'emploi de leur mise en œuvre opérationnelle, confiées à deux établissements publics distincts, aujourd'hui dissous. Le SEFI « *prépare, anime et met en œuvre les orientations du gouvernement de la Polynésie française en matière d'emploi, de formation continue et d'insertion professionnelles* ».

Aux termes de ce texte, le SEFI exerce deux compétences principales :

-  assurer la cohérence des actions menées en matière d'emploi et de formation des jeunes et des adultes dans la perspective de leur insertion professionnelle. A cet effet :
 - il planifie et conduit la collecte de toutes informations et données statistiques nécessaires pour apprécier à tout moment la situation dans les domaines de sa compétence ;
 - il prépare et organise les actions de soutien à la coordination ministérielle ;

- il assure un appui technique et administratif aux instances qui conduisent ou financent sur crédits publics des actions de formation continue ou d'insertion professionnelle par l'expertise des programmes et la validation des formations qualifiantes ;
 - il prépare et conduit la concertation entre l'ensemble des acteurs de la formation des jeunes et des adultes dans la perspective de leur insertion professionnelle.
- 🏠 promouvoir l'emploi, la formation et l'insertion professionnelles. A ce titre, le service :
- met en œuvre, par tous moyens, des actions de conseil, de bilan et d'orientation à l'attention des demandeurs d'emploi et des publics prioritaires, notamment en assurant le service public du placement ;
 - assure l'encadrement de l'exercice de l'activité de formation professionnelle ;
 - facilite l'accès à l'emploi et son maintien ;
 - favorise la fluidité du marché du travail ;
 - conçoit et met en œuvre toutes actions tendant à favoriser l'activité et l'emploi ;
 - met en œuvre toute disposition relative à l'accès de l'emploi salarié.

Le service est implanté à Papeete. Il regroupe :

- 🏠 la direction du SEFI (chef de service, adjoint attaché de direction chargé du personnel et secrétaire de direction) ;
- 🏠 le bureau études et développement, chargé de l'informatique et de la production des statistiques ;
- 🏠 le bureau des programmes, chargé de préparer et de mettre en œuvre les programmes de formation professionnelle ;
- 🏠 le bureau administratif et financier, en charge de la gestion budgétaire et financière du service.

Le SEFI compte également des implantations opérationnelles à Papeete, Taravao et Raiatea. Il bénéficie d'une représentation dans les circonscriptions des archipels des Marquises, des Australes et des Tuamotu-Gambier.

Tableau 1 : Les effectifs réels du SEFI en avril 2010

SEFI						
	A	B	C	D	Total	%
Direction	2	1			3	4%
bureau des études et du développement					3	4%
bureau des programmes	4		2		6	8%
bureau administratif et financier	1				1	1%
Subdivision IDV	1	1	4	2	8	10%
section emploi et insertion professionnelle	2	14	3		19	24%
section traitement administratif des mesures	1	5	3		9	11%
section formation professionnelle des adultes	4	10			14	18%
section comptabilité	1	2	9	1	13	16%
Subdivision ISLV		1	1	1	3	4%
Total	19	34	22	4	79	100%

Source : SEFI

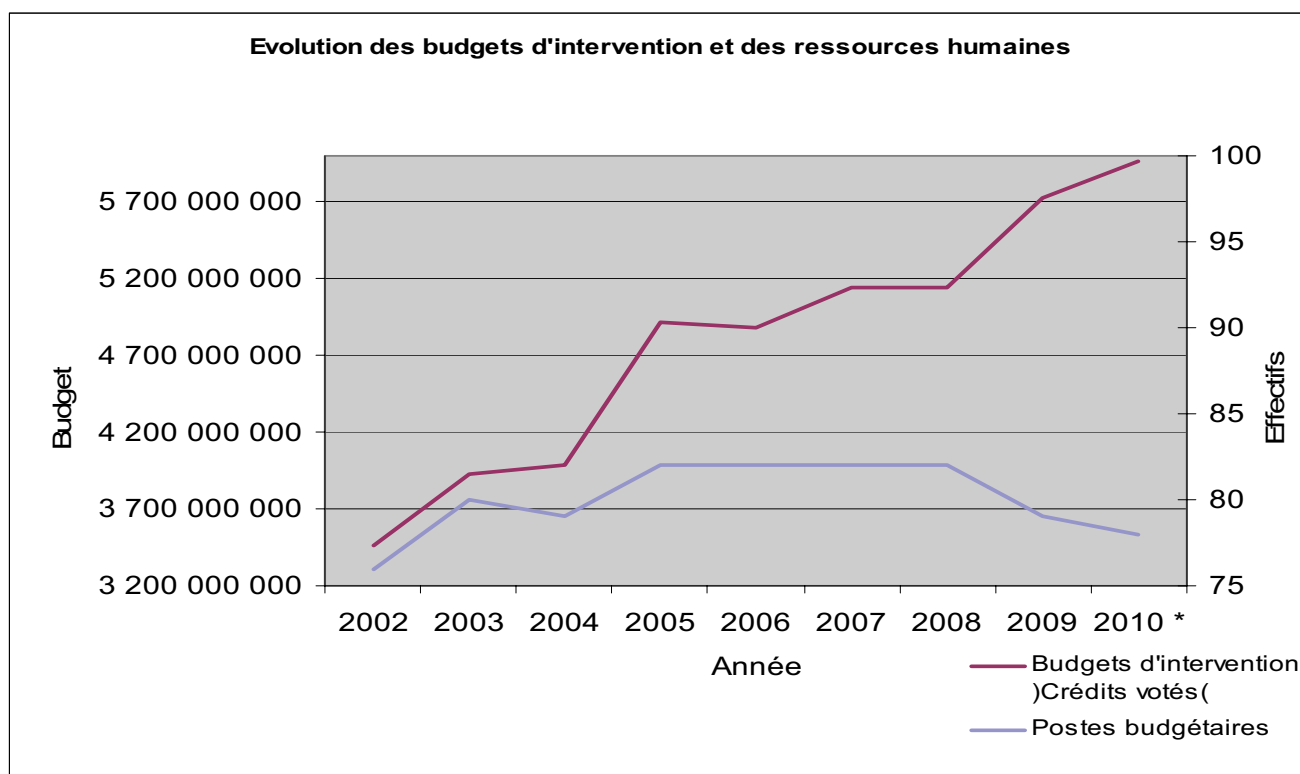
Les moyens en personnels sont stables ces dernières années, malgré une augmentation de la charge de travail, particulièrement mise en évidence en comparant l'évolution des effectifs du service avec celle des budgets d'intervention (graphique 1).

Tableau 2 : Postes et agents du SEFI (effectifs réels)

	Fonction publique territoriale				Contractuel ANFA					Total
	A	B	C	D	cc1	cc2	cc3	cc4	cc5	
2007	13	25	19	6	1	10	1	1	1	77
2008	15	27	20	5	1	6	2	1	1	78
2009	15	24	20	5	1	6	3	1	1	76

Source : Mission d'après données SEFI

Graphique 2 : Evolution des budgets d'intervention et des ressources humaines du SEFI



Source : SEFI

Cette évolution conduit le SEFI à demander des effectifs supplémentaires, s'appuyant pour ce faire sur les conclusions de l'audit de la Chambre territoriale des comptes en 2007 qui allaient dans le sens d'un renforcement des moyens du SEFI.

1.1.2. Un service largement engorgé par la gestion des aides à l'emploi

Il ressort des entretiens avec le directeur du SEFI que l'instruction des demandes d'aides à l'emploi occupe une place prééminente dans les activités du service, au détriment par exemple du conseil aux demandeurs d'emploi, de la prospection des offres d'emploi auprès des entreprises ou encore du rôle de conception et d'évaluation des politiques de l'emploi.



La répartition des effectifs du SEFI montre le caractère massif de la fonction de traitement des aides à l'emploi : sur 79 effectifs budgétaires en 2010, 14 sont mobilisés par les conseillers emploi et insertion professionnelle et 8 par des conseillers formation ; 6 par des secrétaires et assistantes, et 27 par des contrôleurs et agents administratifs. La seule section du traitement administratif des mesures de la subdivision des Iles du Vent compte 9 postes budgétaires. Les fonctions d'études, en revanche, ne correspondent qu'à un seul poste budgétaire identifié, mobilisé par la production des statistiques d'activité. Aucune unité au sein de l'organigramme n'est dédiée aux missions de suivi des dispositifs de politiques de l'emploi, que le directeur du SEFI paraît assumer seul.

La majorité des effectifs du SEFI se consacre à des tâches opérationnelles de traitement sur pièces de demandes d'aides à l'emploi. Le nombre de dispositifs est aujourd'hui élevé, puisque 11 types d'aides différents, avec leurs propres règles d'éligibilité et parfois des circuits de traitement distincts, peuvent aujourd'hui être recensés. Deux nouvelles aides ont été créées en 2009 (la convention relance emploi –CRE- et l'incitation au maintien dans l'emploi –IME-). Aucun dispositif n'aurait été supprimé ces dernières années d'après la direction du SEFI, hormis le dispositif d'insertion des jeunes / chantiers d'intérêt général (DIJ/CIG) remplacé à partir de 2006 par les conventions pour l'insertion par l'activité (CPIA). La mise en place annoncée en juin 2010 du chèque service aux particuliers constituera une nouvelle charge pour le SEFI dans les mois qui viennent (voir *infra*).

La fonction stratégique de conception, de définition et d'évaluation des politiques de l'emploi n'est pas assurée en-dehors du chef de service. C'est le cabinet de la ministre qui assure cette fonction en pratique, ce qui ne manque pas de perturber le suivi des dossiers du fait de l'instabilité ministérielle.

La fonction d'intermédiation a été limitée pour permettre la prise en charge des aides à l'emploi. Elle est assurée en grande partie par la tenue et la mise à jour d'un site Internet accessible aux inscrits. Le code du travail polynésien organise le monopole quant à la collecte et la publication des offres d'emploi. D'après le SEFI, la CCI aurait tenté puis abandonné la mise en place d'un site internet concurrent. Certaines entreprises de travail temporaire auraient également demandé à pouvoir faire du placement de demandeurs d'emploi, ce que le SEFI accepte tant qu'il conserve l'intégralité des offres d'emploi. La centralisation de ces dernières au SEFI répond à un objectif de connaissance statistique non assuré par ailleurs. Outre leur mission de conseil et d'accompagnement des demandeurs d'emploi et des recruteurs, les conseillers emploi du SEFI sont chargés d'effectuer des vérifications périodiques des conditions d'emploi des stagiaires, en particulier ceux qui bénéficient d'un CPIA. Ces vérifications prennent la forme de visites inopinées dans les organismes d'accueil, réalisées à l'occasion de déplacements de plusieurs jours dans les archipels.

Par ailleurs, le SEFI assure des missions moins directement liées à des principes constitutifs :

-  Le centre de plongée professionnelle, qui prépare les demandeurs d'emploi et les salariés aux diplômes de plongée, compte quatre moniteurs de plongée.
-  La cellule protection du marché du travail, qui est chargée de d'instruire les demandes de permis de travail des ressortissants soumis à autorisation de travail, compte deux ETP, ainsi que 20% du temps d'un cadre.

Enfin, la validation des acquis de l'expérience, qui se rattache indéniablement à la mission de formation professionnelle du SEFI, mobilise un poste budgétaire.

Le chèque service aux particuliers devait être mis en place au 1^{er} juin 2010 (voir *infra* pour le mécanisme de l'aide). Les délais d'ajustement avec les partenaires bancaires ont justifié un report à septembre 2010. Les effectifs nécessaires à la gestion du dispositif sont évalués de manière approximative à moins de 1 ETP au SEFI, et environ 5 ETP à la CPS.

1.2. *En matière de politique du travail, une division « historique » entre deux directions*

La Polynésie française est compétente en matière de droit du travail, aux termes des articles 13 et 14 de la loi organique statutaire du 27 février 2004.






1.2.1. L'inspection du travail

L'inspection du travail a été transférée par l'Etat à la collectivité au 1^{er} janvier 2009. Ce transfert fait l'objet d'une compensation calculée sur la base des dépenses constatées en 2008. Les principes de cette compensation sont aujourd'hui contestés par le Gouvernement de Polynésie française. L'inspection du travail a indiqué que ce dernier avait saisi la justice administrative à ce sujet. Le contentieux porterait sur une somme annuelle de 300.000€ (36MFcfp).





La mission première de l'inspection du travail est le contrôle du respect du droit du travail. Elle assure en outre un rôle d'aide à la négociation collective, de conseil aux acteurs du champ travail et d'aide à la réglementation.

En 2009, l'inspection du travail comptait 13,5 agents, dont 3 « partagés » avec le service du travail. 8 agents sur 13,5 sont affectés aux cellules chargées des contrôles.

Les missions confiées à l'inspection du travail sont reprises dans les documents budgétaires. Le programme « Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations de travail » prévoit les objectifs suivants :

-  Promouvoir la santé et la sécurité au travail : il s'agit pour l'essentiel de suivre la réforme en cours de la médecine du travail et de mettre en place des pratiques de prévention dans les entreprises ;
-  Garantir la qualité et l'effectivité du droit : cette mission passe par une codification du droit du travail, la réalisation de contrôle auprès des employeurs et l'information des salariés et des employeurs.
-  Promouvoir le dialogue social : cet objectif ne se voit pas consacrer de moyens dédiés.
-  Lutter contre le travail clandestin. En l'absence de COLTI¹, l'inspection du travail coordonne les services intervenant en matière de lutte contre le travail illégal.
-  Développer la promotion professionnelle par la formation : cet objectif correspond aux deux idées de développer l'alternance et d' « océaniser » les emplois. Aucun moyen ne semble leur être dédié.

L'organisation est la suivante :

-  Direction : un directeur et une assistante à 50% partagée avec le ST ;
-  Un pôle sections d'inspection, avec 2 sections d'inspection, composées chacune d'un inspecteur du travail et de deux contrôleurs du travail. Les deux sections se partagent 2 assistantes ;
-  Un pôle administration générale, chargé de la gestion du personnel, du fonctionnement et de l'informatique et composé d'un contrôleur du travail et de 2 agents administratifs à 50% partagés avec le ST ;
-  Une assistante est chargée des missions d'appui à l'inspection du travail, de réglementation et de dialogue social.

Les dépenses de fonctionnement atteignaient 47 M Fcfp (392 K€) dont des dépenses de personnel de 32 M Fcfp (267 M€).

¹ Comité opérationnel de lutte contre le travail illégal

1.2.2. Le service du travail

Le service du travail est chargé depuis 1999 d'assurer la mise en œuvre de la politique du travail du Territoire. Son objet initial était d'intégrer une compétence « travail » au sein de la collectivité, à côté d'une inspection du travail demeurant de la compétence exclusive de l'Etat.

Ses missions sont fixées par l'arrêté du 24 février 2005. Ce sont :

- 🏠 L'information statistique du gouvernement ;
- 🏠 La gestion de subventions aux organisations syndicales et aux employeurs (DARSE, voir *infra*) ;
- 🏠 L'expertise en matière de droit du travail : il s'agit d'une permanence de réception du public chaque matin au siège du ST, ainsi que des déplacements dans les archipels pour y tenir des permanences, afin de renseigner le public sur le droit du travail ;
- 🏠 L'information et le conseil en matière de droit du travail : il s'agit d'une mission de consultation sur le droit applicable pour pallier le silence ou l'imprécision des textes ; le ST exerce par ailleurs par délégation de l'IT la compétence de règlement à l'amiable des différends individuels de travail qui leur sont soumis ;
- 🏠 La contribution à l'insertion professionnelle des travailleurs handicapés et le contrôle de l'obligation d'emploi.

Le service est organisé de la manière suivante :

- 🏠 Une direction composée d'un chef de service et d'une assistante à 50%, partagée avec l'IT ;
- 🏠 Un échelon central comprenant :
 - Un bureau des affaires générales (une gestionnaire et 3 agents administratifs dont 2 à 50% partagés avec l'IT)
 - Un bureau des affaires juridiques (un chef de bureau et une juriste)
- 🏠 Un échelon déconcentré : une subdivision par archipel, dont celle des Iles du Vent, comprenant une cellule information conseil (un responsable de subdivision et 4 conseillers)
- 🏠 Une cellule insertion professionnelle des travailleurs handicapés : un chef de bureau, un chargé de formation, deux prospecteurs placiers et deux gestionnaires.

Tableau 3 : Postes et agents du service du travail

	Fonction publique territoriale				Contractuel ANFA					CVD	Total
	A	B	C	D	cc1	cc2	cc3	Cc4	cc5		
2006	3	1	1	1	0	5	0	1	2	0	14
2007	4	3	2	1	0	5	0	1	2	1	19
2008	4	3	1	1	0	5	0	1	2	1	18
2009	6	6	1	1	0	5	0	1	2	2	24

Source : Service du travail

1.2.3. Une activité redondante et globalement en baisse

Les missions du service du travail présentent une faible cohérence globale.

Les missions apparaissent très redondantes entre l'inspection du travail et le service du travail en ce qui concerne l'expertise réglementaire (codification, évolution de la législation) et les renseignements apportés au public.

Le caractère complémentaire a d'ores et déjà été pris en considération par la mise en commun de personnels (3 agents) et par la délégation du règlement des litiges individuels par l'IT au ST (2 agents du ST prennent aujourd'hui en charge cette mission).

Les données disponibles tant pour le service du travail que pour l'inspection du travail montrent que l'activité est globalement en baisse depuis 2007.

Tableau 4 : Indicateurs d'activité du Service du travail et de l'Inspection du travail

		2007	2008	2009
Renseignements (en nombre de personnes renseignées) (ST)	Au siège	4308	4479	3835
	En missions	265	178	136
	En interventions exceptionnelles	9	46	361
	Téléphone	9604	8587	7007
	Total	14186	13290	11339
Conseils sur différends individuels de travail (ST)		211	102	92
Nombre d'entreprises contrôlées (IT)			243	169

Source : Mission d'après les rapports d'activité 2009 du ST et de l'IT

1.3. Recommandations

1.3.1. Le SEFI

La mission, comme la Chambre territoriale des comptes, considère que la charge de travail qui s'impose au SEFI a considérablement augmenté avec la dégradation de la situation de l'emploi et la prise en charge de mesures d'aides toujours plus nombreuses.

La répartition des effectifs actuels montre que des redéploiements sont possibles au profit des tâches de conception, de suivi et d'évaluation des politiques de l'emploi, d'une part, et d'intermédiation sur le marché du travail, d'autre part. De tels redéploiements sont conditionnés à une simplification des circuits d'attribution des aides (voir *infra*), et à une rationalisation des missions confiées au SEFI.

Plusieurs pistes devraient être explorées pour orienter des effectifs supplémentaires vers les missions de conception et d'intermédiation sans créer de charge sur les finances du Pays :

- 🧩 L'abandon de la mission du centre de plongée professionnelle, qui pourrait être assumée dans l'immédiat par le Centre de formation professionnelle des adultes (CFPA), puis laissée au secteur privé. Les prestations de formation effectuées aujourd'hui gratuitement au profit des salariés des entreprises qui le demandent devraient être facturées ;
- 🧩 La diminution des emplois de secrétariat et de gestion administrative, en contrepartie de la simplification des régimes d'aides à l'emploi ;
- 🧩 La mutualisation de la fonction de contrôle sur place avec l'inspection du travail et le service du travail (voir *infra*) ;
- 🧩 Le redéploiement vers le SEFI d'emplois provenant du cabinet de la ministre, afin de lui confier la tâche de suivi des réformes structurelles sur la durée.

L'intermédiation sur le marché du travail pourrait en outre gagner à l'ouverture à de nouveaux opérateurs privés. Le monopole de collecte des offres d'emploi du SEFI pourrait ainsi être revu, sous réserve de créer une obligation pour tout opérateur de communiquer ses offres d'emploi au service, qui est aujourd'hui le seul à même de tenir des statistiques sur le marché du travail polynésien.

1.3.2. L'inspection du travail et le service du travail

Le projet de regroupement de l'inspection du travail et du service du travail doit être « *concrétisé au budget 2011* »².

La mise en place d'un service unifié du travail de la collectivité paraît en effet indispensable au vu de la redondance de certaines missions. Des gains de productivité paraissent possibles, par la suppression des doublons dans un contexte de baisse apparente de l'activité.

Ces doublons apparaissent :






-  Au niveau des directions
-  Au niveau des services d'administration générale
-  Au niveau des services support intervenant en matière juridique

Tableau 5 : Services et effectifs de l'Inspection du travail et du Service du travail

Service du travail					Inspection du travail				
Catégories	A	B	C	D		A	B	C	D
Direction	1	1*			Direction	1	1*		
Bureau des affaires générales		2		2*	Gestion RH fonctionnement		1		2*
Bureau des affaires juridiques	2				Appui à IT et réglementation		1		
Subdivision IDV		1							
Bureau information / conseil en droit		4			Sections d'inspection	2	4	1	1
Bureau insertion TH	2	4							

Source : Mission - *A 50%



Par ailleurs, des redéploiements paraissent possibles :

-  La fusion des sections d'inspection avec les équipes chargées du renseignement au sein du ST. L'ensemble des agents pourrait assurer à la fois les fonctions de contrôle et de renseignement. Les déplacements dans les archipels pourraient être l'occasion d'assurer les deux types de missions.
-  De même, la gestion des subventions devrait être confiée soit au SEFI soit à la DAS, afin de ne plus mobiliser de compétence de gestionnaire dans le futur service unifié du travail.

² Budget 2010, programme amélioration de l'emploi et des relations de travail

Enfin, l'analyse du contenu des missions semble militer pour le transfert vers le SEFI des fonctions d'insertion des travailleurs handicapés. La tenue des statistiques, la gestion des aides, l'intermédiation sur le marché du travail ou la conception de la formation professionnelle pourraient être prises en charge par le SEFI et rationalisées par mutualisation avec ses propres services. Cependant, l'existence d'un service dédié aux travailleurs handicapés, avec un accompagnement plus resserré, a sa légitimité, et l'instabilité récurrente qui a affecté l'organisation de ce service par le passé milite pour une certaine continuité aujourd'hui. En conséquence, la mission ne recommande pas ce transfert.

Les gains en ETP liés à la suppression des doublons et aux redéploiements devraient être réalloués :

-  A la politique générale de diminution des effectifs de la collectivité ;
-  Et à l'augmentation du nombre de contrôles de l'inspection du travail.

Les missions de contrôle sont essentielles. Elles constituent un élément indispensable du respect des droits des salariés. Elles participent en outre, tant par les sommes récupérées que par l'exemplarité des sanctions, du rétablissement des finances publiques polynésiennes.

1.3.3. Le scénario d'un regroupement de l'ensemble travail, emploi et formation professionnelle dans une direction unique

Un scénario alternatif consisterait à regrouper les trois directions actuelles (SEFI, inspection du travail et service du travail) au sein d'une direction unique, placée sous l'autorité du ministre chargé du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle.

Un tel regroupement aurait pour avantage de permettre une meilleure mutualisation des fonctions de contrôle sur place, qu'assurent aujourd'hui l'inspection du travail et le SEFI ; fonctions auxquelles pourrait être rattachée la fonction de missions de conseil sur place telles que les effectue le service du travail.

Par ailleurs, un tel regroupement permettrait de gagner encore en productivité sur les fonctions support (secrétariat, RH, gestion administrative et financière).

Enfin, un tel schéma permettrait de constituer un véritable pôle d'expertise juridique commun à l'ensemble travail / emploi / formation professionnelle, susceptible de suivre au long cours des dossiers jusqu'à présent suivis par le cabinet du ministre, et soumis de ce fait à l'instabilité ministérielle.

2. LES INSTRUMENTS DES POLITIQUES DE L'EMPLOI

2.1. Des dispositifs nombreux aux finalités voisines

La collectivité de Polynésie française a mis en place une gamme complète d'aides à l'emploi. D'après les termes du rapport d'activité 2009 du SEFI : *« L'observation du marché de l'emploi montre l'existence d'un certain nombre de situations où l'adéquation entre une offre et une demande d'emploi se fait difficilement. (...) Pour instaurer un lien entre [les] acteurs de l'économie, le SEFI utilise des aides à l'embauche qui sont au centre de son activité. Elles ont deux objectifs principaux : l'un est d'abord d'ordre social puisqu'elles permettent aux demandeurs d'emploi en difficulté de mettre plus facilement un pied dans l'entreprise et l'autre est d'ordre économique puisqu'elles diminuent la masse salariale de l'entreprise bénéficiaire ».*

Le dispositif d'aide à la revalorisation du SMIG et de l'emploi (DARSE) n'est pas géré par le SEFI mais par le ST. Il se voit attribuer des objectifs comparables à la plupart des aides accordées au titre des politiques de l'emploi, puisqu'il est destiné à compenser le prix du travail pour les salariés dont la rémunération est égale au SMIG (soit 145.306 F cfp ; 1211 €) ou légèrement supérieure (en principe jusqu'à 1,2 SMIG)³.

2.1.1. Panorama des aides à l'emploi

Toutes les aides sont accordées par le SEFI sauf les CPIA et ICRA pour lesquels une commission attribue les aides, sans que sa compétence n'ait été prévue par un texte.

Les aides à l'emploi se répartissent, entre des contrats en entreprises donnant lieu au versement d'aides à l'emploi aux employeurs (APP, CED, CTH, CRE) et les stages en organismes d'accueil, publics ou privés (CPIA, SIE, STH), basés sur une convention de stage entre la Polynésie française, l'organisme d'accueil et le demandeur d'emploi.

2.1.1.1. Les contrats en entreprises donnant lieu au versement d'aides à l'emploi aux employeurs

L'apprentissage (APP)

L'apprentissage est un contrat de travail spécifique prévoyant une alternance entre formation pratique en entreprise et formation technique et théorique reçue en organisme de formation.

Il est ouvert aux jeunes de moins de 25 ans, après une série de tests d'aptitude.

L'apprenti est rémunéré 80% du minimum conventionnel s'il a moins de 18 ans et qu'il s'agit de sa première année d'apprentissage. Au-delà, il est rémunéré 100% du minimum conventionnel. Le SEFI rembourse à l'entreprise d'accueil 40% du SMIG si l'apprenti a moins de 18 ans, et 50% s'il a plus de 18 ans, et prend en charge l'intégralité des charges sociales la première année, puis les seules charges sociales patronales la deuxième année.

Avec 9 contrats en 2009, le niveau de l'apprentissage est particulièrement bas. Il n'a jamais dépassé 28 unités par an. Sur 146 apprentissages réalisés depuis 2004, seuls 4% sont aujourd'hui inscrits au SEFI en tant que demandeurs d'emploi.

Le contrat emploi durable (CED)

Le CED est une aide à la création d'emploi en CDI. Il a été créé en 2005, en remplacement des mesures CCE et CIE. Il n'est pas cumulable avec le DARSE.

Il peut s'appliquer à tout demandeur d'emploi entre 18 et 55 ans, sans distinction de niveau de qualification. 99% des employeurs relèvent du secteur privé marchand.

L'aide financière à l'embauche est de 125 KFcfp par trimestre pendant 2 ans, soit 1 M Fcfp au total. Les entreprises peuvent depuis 2007 réaliser leurs embauches en CDI, puis disposent de 30 jours pour adresser leur demande de CED à compter de la date d'effet du CDI.

En 2009, 745 CED ont été conclus, comme en 2008. Ils ont bénéficié à 59% aux moins de 30 ans, à 65% à des niveaux de qualification inférieurs au bac et sont situés à 88% à Tahiti, essentiellement dans le tertiaire (commerce, hôtellerie restauration, immobilier, services aux entreprises). Il s'agit clairement d'une mesure de baisse du coût du travail. Sur 1227 CED terminés entre février 2008 et juin 2009, 10% sont en recherche active d'emploi. Les CED bénéficient à 57% à des TPE et pour 14% à des entreprises de plus de 50 salariés.

La convention relance emploi (CRE)

La CRE est une aide à la création d'emploi en CDD, créée en juillet 2009.

³ Dans certains secteurs aidés, le point de sortie peut être fixé plus haut. Dans l'hôtellerie, il est porté à 210.306 Fcfp, soit 1,45 SMIG

La CRE peut être conclue quel que soit le niveau de qualification du demandeur d'emploi. Tout employeur privé peut y recourir, à condition de ne pas remplacer directement un salarié titulaire d'un CDI licencié. Il ne peut y avoir plus de deux CRE pour un même salarié auprès d'un même employeur. 99% des employeurs sont des entreprises du secteur marchand.

L'aide financière à l'embauche est de 25.350 Fcfp par mois pour un temps plein, proratisée en cas de temps partiel, versée pendant 4 mois renouvelables une fois (202 KFcfp maximum). La demande d'aide peut être adressée après l'embauche du salarié et la conclusion du CDD.

En 2009, 268 CRE ont été conclues, bénéficiant à 57% à des moins de 30 ans, à 71 % à des niveaux infra-bac. Elles profitent aux secteurs du commerce et de l'hôtellerie restauration, mais également à des niveaux comparables à la construction traditionnellement consommatrice de CDD, à 72% à Tahiti, 7% à Moorea et 12% à Bora Bora. Les CRE sont utilisées plus massivement que les CED par les grandes entreprises : un tiers des contrats sont passés avec des entreprises de plus de 50 salariés, et 20% avec des entreprises de plus de 200 salariés.

La convention travailleur handicapé (CTH)

La CTH est une mesure d'aide à l'embauche de travailleurs handicapés.

Elle s'adresse aux travailleurs reconnus par la COTOREP. Les employeurs concernés sont les entreprises, les associations, les communes et les établissements publics.

L'aide atteint 30% des rémunérations dans la limite de 2,5 SMIG pour les TH de catégories A et B, et 50% des rémunérations dans la même limite pour les TH de catégorie C. Le principe de l'aide est de compenser le coût de la mise en œuvre de l'obligation d'emploi des TH.

En 2009, 36 conventions ont été conclues contre 71 en 2008. 175 personnes étaient en CTH au 31 décembre 2009. 89% à Tahiti, 78% de plus de 30 ans, 92% de CDI.

2.1.1.2. Les stages en entreprises (secteur marchand) et les stages d'insertion (secteur non marchand)

Le stage d'insertion en entreprise (SIE)

Créé en 1996, le SIE est un stage du secteur marchand, devant favoriser l'insertion professionnelle des demandeurs d'emploi rencontrant des difficultés particulières d'accès à l'emploi.

Il s'adresse en priorité aux demandeurs d'emploi de 18 à 55 ans à la recherche d'un emploi depuis plus de 3 mois et ne possédant pas de qualification ou d'expérience professionnelle. Les entreprises d'accueil doivent compter au moins un salarié en CDI et ne doivent pas avoir procédé à un licenciement économique dans les 6 mois précédents. 96% des stages sont effectués en entreprises et 4% en associations.

Le SEFI verse au stagiaire une indemnité de 74 Kcfp par mois, pendant une durée de 6 mois non renouvelable.

291 SIE ont été conclus en 2009, contre 192 en 2008 et 355 en 2007. 79% des bénéficiaires ont moins de 30 ans, 64% sont des femmes, 82% infra-bac, 83% sont à Tahiti. La mesure est décrite comme idéale pour les primo-demandeurs souhaitant acquérir une première expérience professionnelle. 65% des bénéficiaires étaient inscrits comme demandeurs d'emploi depuis moins de 3 mois. Seuls 59% des bénéficiaires avaient moins d'un an d'expérience. 38% des stages sont effectués dans le commerce. 14% des anciens bénéficiaires de SIE sont en recherche active d'emploi au SEFI.

Le stage pour les travailleurs handicapés (STH)

Le STH est un stage de 6 mois devant favoriser l'insertion professionnelle des travailleurs handicapés. Il s'inscrit fréquemment comme une période d'essai pour les bénéficiaires.

Il s'adresse aux personnes reconnues TH par la COTOREP, les stages peuvent être effectués dans des entreprises, des associations, des mairies, des établissements publics. Les employeurs sont majoritairement des associations dont l'objet est l'insertion des travailleurs handicapés.

Les stagiaires perçoivent une indemnité équivalente à celle des stagiaires de la formation professionnelle. Les stagiaires font l'objet d'un suivi renforcé par le bureau insertion des travailleurs handicapés du service du travail.

251 nouveaux stages ont été conclus en 2009, contre 200 en 2008. 70% ont plus de 30 ans. 89% sont à Tahiti, 95% infra-bac. 6% des anciens bénéficiaires sont en recherche active.

La convention pour l'insertion par l'activité (CPIA)

Les CPIA constituent la première mesure pour l'emploi en Polynésie française, tant pour le nombre de bénéficiaires que pour la charge budgétaire qu'elle représente. Elles ont succédé en 2006 au dispositif CIG/DIJ. Les conventions sont passées pour au plus 8 mois dans les Iles du vent et 12 mois dans les archipels.

Le dispositif s'adresse aux personnes de 18 à 55 ans, inscrites de manière régulière au régime de solidarité, sans emploi en Polynésie française depuis plus de 6 mois et éloignées du marché du travail. Peuvent être organismes d'accueil : les exploitations agricoles, artisanales et maritimes familiales, les entreprises du secteur marchand ayant au plus 3 salariés, les associations, les coopératives et les communes situées en-dehors des Iles du Vent. Depuis juin 2010, les CPIA sont ouvertes aux licenciés économiques.

L'indemnité versée est de 65 KFcfp pour les moins de 26 ans et de 85KFcfp pour les plus de 26 ans.

Les activités doivent présenter correspondre au développement d'activités économiques, artistiques, culturelles ou d'utilité publique, et présenter un intérêt pédagogique pour le bénéficiaire.

Au 31 décembre 2009, 3070 personnes étaient en CPIA, 51% de moins de 30 ans, à plus de 80% infra-CAP/BEP. Le dispositif s'adresse très majoritairement aux demandeurs d'emploi des îles, dans des structures de taille modeste (81% ont 1 à 2 salariés). C'est par ailleurs le dispositif qui s'adresse aux moins qualifiés, parmi l'ensemble des mesures du SEFI. Toutefois, l'accès est sans doute loin d'être limité aux demandeurs d'emploi depuis plus de 6 mois (voir *infra*).

2.1.1.3. L'insertion par la création ou la reprise d'activité (ICRA)

L'ICRA est un régime d'aide aux demandeurs d'emploi créateurs ou repreneurs d'entreprise, créé en 2006.

Le dispositif est ouvert aux demandeurs d'emploi de 18 à 55 ans inscrits depuis plus de 6 mois.

Il comprend une formation initiale à la gestion, une aide technique à la création d'entreprise, assurée par un organisme référent (la CCI, le service de perliculture, etc.), et une aide financière. Celle-ci se répartit entre des versements mensuels de 90 KFcfp pendant 2 ans et un versement de 200KFcfp à l'issue des 12 mois sous réserve de l'avis favorable du tuteur.

Le dispositif a été resserré en 2008 pour bénéficier aux projets les plus structurés (mobilisation d'un financement externe, réalisation d'une formation, etc.). 80 mesures étaient en cours au 31 décembre 2009 et 85 ont été lancées en 2009. Elles concernent à hauteur de 44% des moins de 30 ans, assez diplômés et expérimentés, et sont assez bien réparties (60% à Tahiti). Le taux de survie des entreprises créées 6 mois et 1 an après la fin de l'aide est, selon les cohortes, au moins égal à 2/3.

2.1.1.4. Les autres dispositifs

L'incitation au maintien dans l'emploi (IME)

L'IME a été créée en 2009 dans le cadre du plan de relance de l'économie, afin d'éviter les licenciements économiques dans les entreprises contraintes de réduire leur activité. Elle consiste en une prise en charge partielle des salaires par la collectivité pour les salariés contraints de voir leur temps de travail réduit, à la suite d'un accord collectif de réduction du temps de travail. La mesure s'apparente donc à la fois à du chômage partiel et de la réduction concertée de la durée du travail.

L'IME fait l'objet d'une convention de 3 mois entre l'employeur et le SEFI. L'aide, qui représente 90% à 100% des pertes de salaires, est plafonnée à 20% de 2 SMIG, plus la part des cotisations patronales correspondant à la quotité de travail réduite.

9047 salariés ont été concernés en 2009, 43% à Tahiti, 75% dans l'hôtellerie. La mesure vise clairement à aider l'industrie hôtelière dans le contexte économique difficile de la période actuelle.

L'incitation fiscale pour l'emploi durable (IFED)

L'IFED était un avantage fiscal accordé aux entreprises réalisant des embauches durables en CDI ou en CDD. Elle atteignait 600 KFcfp par emploi créé sur 3 ans, déductibles par tiers de l'impôt sur les sociétés ou de l'impôt sur les transactions, en l'absence de licenciement les 12 derniers mois. Les emplois devaient être créés entre le 1/10/05 et le 30/9/09, le dispositif est donc en voie d'extinction jusqu'à la fin des contrats 2009, qui auront cependant des répercussions budgétaires jusqu'en 2011.

Le chèque service aux particuliers (CSP)

Le CSP a été créé par loi de Pays du 5 mars 2010. Il s'agit d'un chèque pré-payé permettant à un employeur particulier de rémunérer une prestation de service à domicile. L'objectif poursuivi est de lutter contre le travail au noir et de développer l'emploi à domicile.

Les principales caractéristiques du CSP sont les suivantes :

- Il se présente sous la forme d'un carnet de 5 formules correspondant à deux heures de travail au SMIG chacune ; le Pays prend à sa charge la part patronale des cotisations ainsi que les indemnités de congés payés et de précarité. Un volet social permet au salarié d'être déclaré et de constituer des droits ;
- Les chèques sont achetés par les particuliers employeurs auprès des banques partenaires (SOCREDO) ; le chèque tiré fait office de contrat de travail, de déclaration préalable à l'embauche et de bulletin de paye, le salarié doit remettre le volet social à la CPS.
- Les tâches pouvant être rémunérées par CSP sont limitativement énumérées par la loi : tâches ménagères, garde d'enfants, assistance aux personnes dépendantes, jardinage, entretien, soutien scolaire.

Pour deux heures de travail, chaque chèque coûte 1720 Fcfp à l'employeur, et représente une rémunération nette de 1807 Fcfp pour le salarié, et un brut de 2413 Fcfp. Le coût total pour la collectivité, y compris les 68 Fcfp de commission bancaire, s'élève à 674 Fcfp par chèque, soit 39% du coût employeur. Le taux d'aide est de 29%.

Le DARSE

En décembre 2004, l'Assemblée de Polynésie française a institué le dispositif d'aide à la revalorisation du SMIG et de l'emploi (DARSE). Il s'agit d'une mesure administrative d'aide aux entreprises prise en compensation d'une forte revalorisation du SMIG (passage de 110 à 125 KFcfp en décembre 2004). Le taux de l'aide est alors fixé à 10% du salaire de base au niveau du SMIG, puis dégressivement jusqu'à un point de sortie à 150 KFcfp (1,2 SMIG). L'aide est conçue comme provisoire, puisqu'un « taux d'amortissement » annuel du DARSE est fixé chaque année en fonction notamment du taux de croissance constaté.

L'aide à l'employeur est imputable sur le paiement des cotisations dues, et déduite de l'ordre de recettes de la Caisse de prévoyance sociale (CPS) à l'égard de l'employeur. A la suite d'une annulation par le Tribunal administratif, le dispositif a été repris au sein d'une loi de Pays adoptée le 26 juin 2006. Un observatoire du DARSE a été créé pour suivre la bonne application de la mesure, et analyser les conséquences économiques et sociales du relèvement du SMIG. Il peut également proposer des adaptations du DARSE, soumises au Conseil des ministres. Il se compose de représentants du gouvernement, du CESC et des partenaires sociaux.

Un montant d'aide est désormais défini par emploi dans les secteurs concernés. Ces aides sont dégressives jusqu'à un point de sortie qui diffère selon le secteur : 1,21 SMIG en principe, mais 1,24 SMIG pour le gardiennage, le nettoyage, la boulangerie industrielle et la boulangerie dans les archipels hors Iles du Vent et 1,45 SMIG pour l'hôtellerie. La charge budgétaire est supportée par le Pays.

Tableau 6 : Montants du DARSE par secteur, pour un salaire de base compris entre 145.306 Fcfp et 149.999 Fcfp

	Montant de l'aide en Fcfp	En % du SMIG	Plafond de l'aide en Fcfp	Plafond en % SMIG
Hôtellerie	20000	14%	210406	1,45
Gardiennage et nettoyage	11000	8%	180306	1,24
Agriculture, pêche	7100	5%	175306	1,21
Restauration	4500	3%	175306	1,21
Commerce, réparation automobile	4000	3%	175306	1,21
Communes, établissements communaux	1100	1%	175306	1,21
Autres secteurs	3500	2%	175306	1,21

Source : Mission

Le DARSE est suivi budgétairement par le Service du travail, et mis en œuvre par la CPS. La CPS perçoit une rémunération équivalant à 1,5% du montant de l'aide versée.

Le taux d'aide au niveau du SMIG est de 14% dans l'hôtellerie, de 8% dans le gardiennage / nettoyage et de 1 à 5% dans les autres secteurs.

2.1.2. Des dispositifs aux objectifs multiples et variables, et peu évalués

2.1.2.1. Des objectifs multiples

Les mesures poursuivent quatre finalités distinctes :





-  Le rapprochement qualitatif de l'offre et de la demande de travail ;
-  L'insertion professionnelle et sociale des demandeurs d'emploi ;
-  La diminution du coût du travail ;
-  L'attribution d'aides sectorielles pour les secteurs connaissant des difficultés économiques.

Tableau 7 : Les objectifs des dispositifs d'aide

	Contrats en entreprises					Stages			Autres	
	APP	CED	CRE	CTH	DARSE	SIE	STH	CPIA	IME	CSP
Rapprochement qualitatif offre et demande de travail	X			X			X			X
Insertion sélective dans l'emploi				X		Partiel	X	X		
Diminution du coût du travail (taux d'aide au SMIG)	63%	23%	9%	22%	11%	100%	100%	100%		29%
Aide secteurs ou entreprises en difficulté					X				X	

Source : Mission

Peu de mesures d'aides directes aux employeurs visent à assurer une insertion sélective dans l'emploi, c'est-à-dire à opérer une distinction entre publics afin de compenser les désavantages relatifs de telle ou telle catégorie. Seules les mesures en faveur des travailleurs handicapés, ainsi que les CPIA, en faveur des bénéficiaires du régime de solidarité et des habitants des archipels, ont clairement cette finalité. Le SIE doit bénéficier prioritairement aux personnes à la recherche d'un emploi depuis plus de 3 mois, mais 58% des bénéficiaires sont inscrits en réalité depuis 3 mois ou moins.

De même, peu de mesures ont pour objectif de rapprocher qualitativement l'offre et la demande de travail. Outre les dispositifs en faveur des personnes handicapées, l'apprentissage, qui reste confidentiel, en fait partie, ainsi que le futur CSP, dont un objectif est de « régulariser » une partie du travail dissimulé.

Le CED et le CRE sont des mesures pures et simples de réduction du coût du travail. Ils sont à ce titre proches du DARSE, qui a été réorienté vers une finalité sectorielle par différenciation des taux d'aide applicables aux différents secteurs de l'économie. Cependant, l'aide attribuée au titre du DARSE est au niveau du SMIG très inférieure à celle d'un CED (11% contre 23%) la première année d'application. Il faut noter cependant que le caractère non limité dans le temps des aides individuelles attribuées au titre du DARSE limite la portée de cette comparaison.

Enfin, seuls le DARSE et l'IME se présentent comme des mesures d'aide aux entreprises et secteurs en difficulté. Cependant, cette dimension n'est pas exclue des autres aides. Par exemple, le secteur de l'hôtellerie est particulièrement consommateur d'aides directes aux entreprises (CED, CRE et CTH).

2.1.2.2. Des objectifs variables

Le DARSE est un bon exemple de l'évolution des objectifs assignés aux mesures. En décembre 2004, il s'agissait d'une simple mesure visant à limiter les conséquences de l'augmentation du SMIG sur le coût du travail. Le graphique *infra* montre qu'un décrochage net se produit en 2004 entre l'indice des prix à la consommation et le niveau du SMIG.

Graphique 3 : Evolution du SMIG et de l'indice des prix à la consommation (2004-2007)



Source : Article Les défis sociaux de la Polynésie française

Le DARSE est par la suite devenu une aide aux bas salaires dans les secteurs économiques en difficulté. Il a parallèlement vu son coût budgétaire diminuer de 1,5 milliard en 2007 (12,5 M€) à environ 700 M Fcfp (5,8 M€) aujourd'hui.

Son intérêt réside dans le cadre qu'il constitue : il permet au Pays d'aider les secteurs économiques en souffrance, en particulier l'hôtellerie, sans nécessiter d'adopter une loi de pays. Au même titre que l'IME.

Interrogés par la mission, plusieurs représentants du patronat polynésien se sont dits favorables à la suppression du DARSE, mais les services du travail estiment que la situation est trop tendue pour toucher au dispositif.

Les CPIA voient également leurs finalités se déplacer. D'après les données figurant dans le système d'information du SEFI, 89% des bénéficiaires de CPIA avaient moins de 6 mois d'ancienneté d'inscription sur la liste des demandeurs d'emploi, et 74% moins de 3 mois. 15% étaient inscrits depuis moins d'un mois.

Interrogée par la mission, la direction du SEFI a indiqué que la condition d'ancienneté était contrôlée, conformément à l'arrêté n°148 CM du 24 février 2006, sur la base d'une déclaration sur l'honneur des bénéficiaires sur leur situation vis-à-vis de l'emploi, sans que leur inscription préalable régulière au SEFI soit nécessaire ni systématique. Par ailleurs, elle a indiqué que l'attestation d'inscription des demandeurs au RSPF constituait un élément probant sur leur situation réelle.

Un tel mode opératoire, autorisé par les textes, n'est pas pleinement satisfaisant. La comparaison des anciennetés d'inscription auprès du SEFI montre que les bénéficiaires de CED, par exemple, sont généralement inscrits depuis plus longtemps sur la liste des demandeurs d'emploi du SEFI que les bénéficiaires de CPIA (83% sont inscrits depuis moins de 6 mois contre 89%). Alors que parmi l'ensemble des demandeurs d'emploi bénéficiant de mesures d'aides à l'emploi, les chômeurs depuis plus d'un an représentent 9% du total et les chômeurs depuis plus de 6 mois 14%, les bénéficiaires de CPIA sont respectivement pour 6% et 11% dans ces durées de chômage.

Dès lors, le principe selon lequel les CPIA devraient bénéficier à des chômeurs de longue durée apparaît loin d'être certain, même si le nombre de personnes sans emploi dépasse le nombre de personnes effectivement inscrites.

La réalité des besoins n'a pu être analysée par la mission sur la base d'une analyse de dossiers, il apparaît toutefois que l'une des conditions fixées par la loi de pays pour le bénéfice du CPIA n'est probablement pas respectée.

Surtout, l'attribution de CPIA sur le critère principal d'inscription au RSPF, elle-même conditionnée par le seul niveau de revenu des assujettis, au détriment d'un critère d'ancienneté dans la recherche effective d'emploi matérialisée par l'inscription sur la liste des demandeurs d'emploi, opère un déplacement des objectifs du CPIA d'une finalité d'insertion professionnelle des personnes les plus éloignées de l'emploi vers une finalité d'attribution d'un revenu minimum de subsistance.

En revanche, les CPIA sont bien orientées conformément à leur vocation en priorité vers l'emploi dans les archipels autres que les Iles du Vent (71%) et sur les moins qualifiés des demandeurs d'emploi. Les SIE sont quant à eux utilisés en priorité en direction des jeunes primo-demandeurs d'emploi, sans que la condition de durée de chômage constitue réellement un facteur discriminant.

2.1.2.3. Une évaluation embryonnaire

Les aides à l'emploi sont difficiles à évaluer, et le SEFI ne dispose pas de moyens humains dédiés à cette tâche. La direction du SEFI s'efforce cependant de recenser les anciens bénéficiaires d'aides parmi les demandeurs d'emploi actifs qu'il recense.

Il n'est pas possible de conclure à l'efficacité ou à l'inefficacité d'un dispositif d'aide sur la base de ces données, les publics concernés par chaque dispositif n'ayant pas des profils identiques.

Le SEFI a indiqué souhaiter rapprocher ses fichiers de ceux de la CPS pour évaluer l'impact des aides à l'emploi sur le parcours des bénéficiaires, sur la base des identifiants individuels utilisés pour la protection sociale. Une telle évaluation avait pu être menée il y a plusieurs années pour les bénéficiaires du DIJ, dont 45% revenaient à un statut de salarié. Le SEFI a indiqué que cette démarche allait être renouvelée, afin de connaître les statuts dans lesquels se trouvent aujourd'hui les anciens bénéficiaires de mesures du SEFI. La mission ne peut que soutenir une telle initiative.

Par ailleurs, outre l'évaluation, le SEFI dispose de données permettant d'apprécier le ciblage des aides par bénéficiaires. Il dispose de la possibilité d'analyser les caractéristiques des employeurs (secteur, taille, localisation) comme des salariés (âge, qualification, durée d'inscription au chômage, expérience, situation de famille). Ces données sont exploitées dans le cadre du rapport annuel d'activité.

La mission considère que ce travail est utile et doit être poursuivi. Deux types d'informations devraient être exploitées plus systématiquement pour renforcer le ciblage des aides : le niveau de qualification pour les aides directes aux employeurs et l'ancienneté au chômage pour les stages.

En effet, les aides visant à réduire le coût du travail sont plus incitatives pour le travail non qualifié que pour le travail qualifié. Le Pays a donc intérêt à concentrer ses aides sur les demandeurs d'emploi ayant les qualifications les plus faibles.

Par ailleurs, les chances de retrouver un emploi diminuent avec la durée au chômage. La collectivité a donc intérêt à orienter en priorité les financements vers les chômeurs de longue durée.

2.2. *Une politique coûteuse et erratique*

2.2.1. Des dispositifs coûteux

Les dispositifs de stages et d'aide à l'emploi sont coûteux. Ils représentent en 2009 une charge de 3,6 Mds Fcfp (30 M€) pour les seules aides du SEFI, et 4,4 Mds Fcfp (36 M€) avec le DARSE.

Tableau 8 : Aides à l'emploi en 2009

En M Fcfp		Nombre de contrats nouveaux en 2009	Montant des mandatements 2009 (contrats 2009 et antérieurs)	% du total des mandatements
Aides directes à l'emploi	Apprentissage	9	12	0,3%
	CTH	36	120	2,8%
	CED	745	508	11,7%
	CRE	268	17	0,4%
	IME	122	277	6,4%
	ICRA	85	131	3,0%
	DARSE	10536	727	16,7%
	Total	11801	1792	41,2%
Stages	SIE	291	108	2,5%
	STH	251	113	2,6%
	CPIA	3283	2339	53,7%
	Total	3825	2560	58,8%
Total en M Fcfp		15626	4352	100,0%
Total en M€			36	

Source : Mission

Ce sont de très loin les CPIA qui constituent la dépense principale (plus de la moitié du total). Les autres dispositifs les plus coûteux sont le DARSE (16,7%) et le CED (11,7%). L'IME connaît un développement rapide et représente en 2009 6,4% de la dépense d'aide à l'emploi.

La réflexion budgétaire doit porter avant tout sur les premiers postes cités.

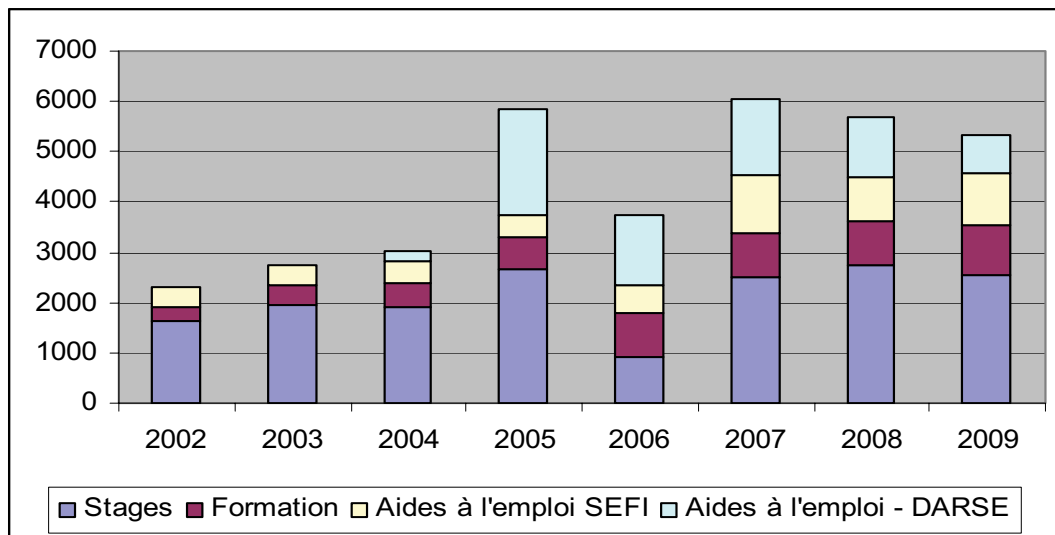
La majeure partie de cette dépense a été jusqu'à présent prise en charge par imputation sur la dotation globale de développement économique (DGDE) versée par l'Etat. En effet, depuis l'avenant n°2 à la convention du 4 octobre 2002 relative à la DGDE, une fraction de celle-ci est consacrée au financement des aides à l'emploi et en faveur de la formation professionnelle. En 2009, les consommations de DGDE représentaient 4194 M Fcfp (35 M€) pour ces politiques, soit 91% des dépenses d'intervention du SEFI. Le DGDE emploi / formation professionnelle représentait la même année 32% du total de la DGDE.

Les versements de DGDE font l'objet de compte rendus d'exécution. La mise en œuvre des mesures pour l'emploi a pu être perturbée par les délégations de crédits erratiques de DGDE par les services de l'Etat. Par ailleurs, l'évaluation externe du dispositif prévue par la convention n'a jamais été réalisée.

La réforme de la DGDE en 2011 mettra fin à l'affectation des dépenses, et donnera à la Polynésie française pleine compétence pour définir ses priorités sur la base des financements de l'Etat.

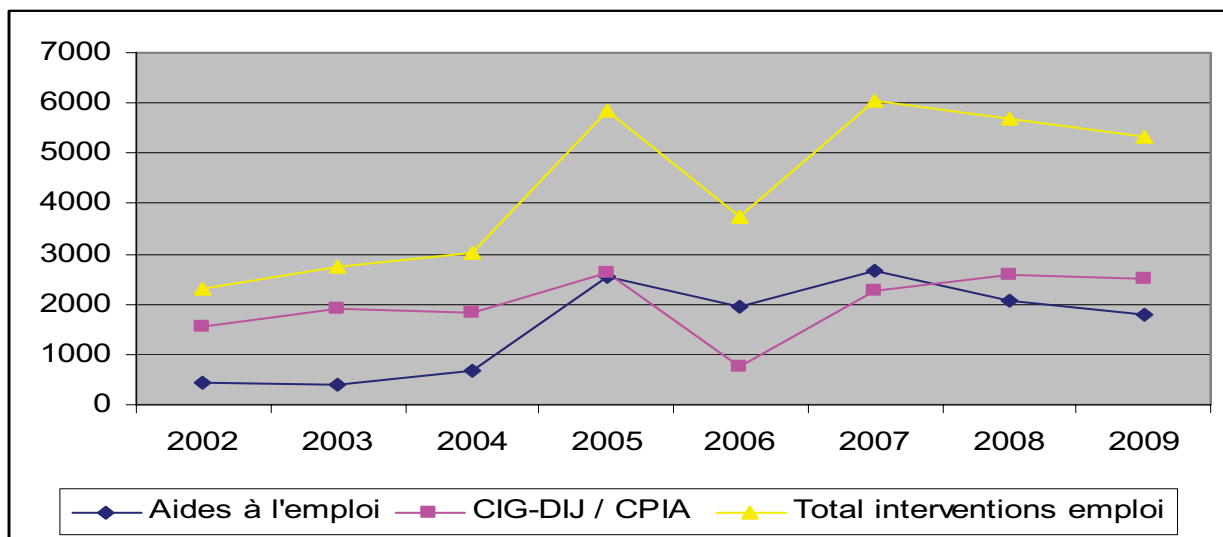
2.2.2. Des dépenses variables qui s'échelonnent depuis 3 ans entre 5 et 6 milliards de Fcfp

Graphique 4 : Dépenses d'intervention pour l'emploi et la formation professionnelle (2002-2009)



Source : Mission, données SEFI et Service du travail

Graphique 5 : Evolution des dépenses d'intervention



Source : Mission, données SEFI et Service du travail

Les dépenses d'aides à l'emploi, visant à réduire le coût du travail salarié sont les plus variables. La mise en place du DARSE a correspondu à une augmentation sensible de leur niveau à partir de 2005. Leur niveau diminue depuis 2007, les aides à l'emploi du SEFI ne compensant pas le recul du DARSE.

Les dépenses d'intervention pour les dispositifs de stages sont relativement stables sur la période 2002-2009, à l'exception notable de l'année 2006, qui a vu reculer nettement le niveau général d'intervention (graphique 2). Parmi ces dépenses, les dispositifs aidés ciblés sur le secteur non marchand (CIG/DIJ, puis CPIA), qui en constituent l'essentiel apparaissent très stables ces dernières années, à l'exception là encore de 2006 (graphique 3). Les stages représentent une dépense d'environ 2,5 Mds Fcfp (21 M€).

Les crédits d'intervention du SEFI font l'objet d'une consommation relativement régulière de l'ordre de 80 à 90% des crédits ouverts.

Tableau 9 : Consommation des crédits d'intervention et prévisions du SEFI (2007-2011)

En M Fcfp		Crédits ouverts	Crédits délégués	Crédits consommés	Taux de consommation sur crédits ouverts
2007	Programme emploi et insertion professionnelle	4240	4240	3761	89%
	Programme formation professionnelle	898	898	784	87%
	Total	5138	5138	4545	88%
2008	Programme emploi et insertion professionnelle	4119	4092	3689	90%
	Programme formation professionnelle	1019	1019	832	82%
	Total	5138	5111	4521	88%
2009	Programme emploi et insertion professionnelle	4629	4629	3703	80%
	Programme formation professionnelle	1100	1100	886	81%
	Total	5729	5729	4589	80%
2010 (au 30 juin)	Programme emploi et insertion professionnelle	5852	5324	1755	30%
	Programme formation professionnelle	1100	1100	419	38%
	Total	6952	6424	2174	31%
2011 (prévisions SEFI)	Programme emploi et insertion professionnelle	5156			
	Programme formation professionnelle	1100			
	Total	6256			
	Total en M€	52			

Source : Mission d'après données SEFI

Les crédits ouverts au titre de 2010 ont été considérablement majorés par le deuxième collectif budgétaire. De l'avis de la direction du SEFI, ces crédits supplémentaires ne pourront être intégralement consommés en 2010, pour au moins 500 M Fcfp. Les travaux de prévision 2011 tendent à confirmer ce point de vue puisque le SEFI ne demandera que 6256 M Fcfp (52 M€) de crédits d'intervention dans la cadre de la préparation du futur budget, contre 6952 M Fcfp (58 M€) accordés en 2010 après les deux premiers collectifs.

Le budget et les réalisations DARSE sont en baisse de 1,2 Md (10 M€) en 2008 à 818 M Fcfp en 2009 (7 M€) puis 714 M Fcfp (6 M€) budgété 2010.

Tableau 10 : Dépense budgétaire liée au DARSE (en millions de F cfp)

Année	Enveloppe	Coût annuel du DARSE	Frais de gestion CPS	Coût total du DARSE	Nombre moyen de darsiens	Nombre moyen d'employeurs	Pour information, Niveau du SMIG
2006	1.450	1.400	21	1.421	19.493	4.035	131.000 xpf (prime à l'emploi)
2007	1.600	1.539	23	1.562	17.559	3.696	133.725 xpf (janvier, ICV) 137.000 xpf (février)
2008	1.250	1.206	18	1.224	14.398	3.273	140.000 xfp (janvier, ICV arrondi)
2009	840	727	11	738	10.536	2 583	145.306 xfp (au 1 ^{er} septembre ICV)
2009 (en M€)	7	6,1	0,1	6,2	87,8	21,5	1211 € au 1 ^{er} septembre

Source : Service du travail

Le DARSE ne devait initialement jamais dépasser 10% des taux d'aide initialement prévus (soit 11% du salaire de base - article 8 du protocole d'accords de 2004). Or, en ce qui concerne l'hôtellerie, le taux d'aide atteint 14% en dehors même de la revalorisation exceptionnelle de 2010.

2.3. Malgré des effets d'aubaine probablement élevés, les stages constituent une nécessité sociale en l'absence d'indemnisation du chômage et de revenu minimum

2.3.1. Les effets d'aubaine sont probablement élevés tant pour les aides à l'embauche que pour les stages

2.3.1.1. Les effets d'aubaine sont traditionnellement plus forts pour les contrats donnant lieu au versement d'aides à l'emploi dans le secteur marchand

L'existence d'effets d'aubaine forts ne fait guère de doutes, malgré l'absence d'étude permettant de l'établir avec certitude en Polynésie française.

Les aides à l'emploi du secteur marchand sont toujours caractérisées par un effet d'aubaine très important, beaucoup plus élevé que dans le secteur non marchand. En métropole, dans le questionnaire dont les résultats ont été récemment publiés, et malgré plusieurs réserves d'interprétation émises par la DARES⁴, il était possible de mesurer que l'effet d'aubaine lié aux mesures pour l'emploi dans le secteur marchand était extrêmement élevé. Selon les dispositifs, 10 à 15% seulement des employeurs déclarent qu'ils n'auraient pas embauché sans l'existence de l'aide publique. Les réponses tendent à mettre en évidence un effet d'aubaine « pur » (l'embauche aurait eu lieu au même moment avec la même personne) de l'ordre de 60 à 70%⁵. L'étude montre que les entreprises sont d'autant moins soumises à l'effet d'aubaine que leur taille est réduite.

En ce qui concerne les aides existant en Polynésie française, il est possible de relever quelques éléments à partir d'une analyse générale des données disponibles :

- ✚ Si les TPE (moins de 10 salariés) bénéficient de 57% des CED, elles ne passent que 30% des CRE.
- ✚ Certaines entreprises bénéficient d'un nombre considérable de mesures. Ainsi, l'une d'elles a pu embaucher 45 personnes en CED et 10 personnes en CRE entre 2006 et 2009.
- ✚ L'aide à la création d'entreprise peut motiver des comportements d'optimisation. C'est la raison du resserrement du dispositif ; les créateurs et repreneurs d'entreprises doivent désormais offrir des garanties plus importantes pour pouvoir bénéficier de l'aide.

2.3.1.2. Les effets d'aubaine existent également pour les stages

Les effets d'aubaine sont probablement moins forts en ce qui concerne les stages, même s'ils ne peuvent être totalement écartés. Certaines communes utilisent très massivement les CPIA. Pendant la période 2006-2009, Tahaa compte 92 CPIA entre 2006 et 2009, Arutua 102, Uturoa 128, Taputapuatea 138, Huahine 260.

Le fait que les mêmes entreprises recourent à la fois aux aides à l'embauche et aux stages tend à montrer que la diminution du coût du travail est un objectif en soi. Un grand établissement de l'hôtellerie a par exemple bénéficié de 24 CED, 6 CRE, 9 CTH, 9 SIE et 3 STH entre 2006 et 2009.

2.3.2. Les modalités d'attribution des aides tendent à renforcer les effets d'aubaine

2.3.2.1. Des modalités générales perfectibles

Le mode d'attribution des aides renforce probablement cet effet, puisque la quasi-totalité des aides est accordée après la conclusion de l'embauche, y compris en CDI. Les employeurs acceptent de courir le risque de voir l'aide finalement refusée.

Par ailleurs, si des conditions existent pour pouvoir prétendre au bénéfice des aides, et sont contrôlables au moyen de l'étude du dossier par les agents du SEFI, aucune conditionnalité particulière n'existe pendant l'exécution des stages ou des contrats subventionnés. En particulier, aucune condition de formation ou d'accompagnement des salariés par les employeurs n'est demandée en contrepartie de l'aide publique, de sorte que ces aides correspondent fréquemment à une pure et simple diminution du coût du travail, y compris en ce qui concerne les stages.

Le SEFI considère que la complexité administrative liée à toute demande d'aide est suffisamment dissuasive pour les entreprises pour limiter l'effet d'aubaine. La mission ne peut souscrire à cette interprétation, qui implique que seules les entreprises capables de faire face à cette complexité pourraient dans cette hypothèse bénéficier des aides, et non les entreprises en ayant le plus besoin pour créer des emplois ou les plus à même de faciliter l'insertion sociale et professionnelle des stagiaires.

⁴ Direction de l'animation de la recherche et des statistiques du Ministère du Travail et de l'emploi

⁵ DARES, Les employeurs de contrats aidés : motivations et processus de recrutement, DARES Analyses, n°41, juin 2010

2.3.2.2. Les CPIA et l'ICRA font l'objet de circuits d'attribution particuliers



Les aides à l'emploi sont accordées par décision du chef du SEFI sur la base du travail d'instruction réalisé par ses services. Seules deux aides sont décidées dans le cadre de commissions d'examen : les CPIA et les aides aux chômeurs créateurs d'entreprises (ICRA). Ces commissions n'ont été instituées par aucun texte. Elles comprennent d'après la direction du SEFI le ministre ou son directeur de cabinet, le directeur et des cadres du SEFI. La commission ICRA comprendrait aussi un représentant de la Chambre de commerce et d'industrie. Elles présenteraient l'avantage de dissuader les interventions auprès du SEFI et d'éviter les demandes de révision des décisions en faisant intervenir le ministre pour chaque situation individuelle.

On constate que sur 2009, les taux de refus de ces deux aides sont supérieurs à ceux constatés pour l'ensemble des aides (39% en moyenne) : les CPIA ont un taux de refus de 45% tandis que le taux de refus atteint 63% pour les ICRA. Si ces taux s'expliquent pour le premier dispositif par une gestion de la pénurie de crédits conduisant le service et la commission à écarter certains dossiers pour des motifs budgétaires, ce serait un examen très rigoureux des dossiers qui engendre une forte sélectivité pour l'ICRA d'après la direction du SEFI.

En ce qui concerne les CPIA comme les ICRA, le passage en commission ne s'accompagne pas de critères précis d'attribution. Plusieurs interlocuteurs de la mission ont fait part de leurs doutes sur l'objectivité des décisions de ces commissions. La mission n'a pu documenter ce point. La direction des affaires sociales regrette que les services sociaux ne soient pas associés à cette commission.

Cependant, l'absence de critères précis d'attribution n'autorise pas un traitement parfaitement serein des dossiers, d'autant que le défaut de crédits oblige à opérer une sélection entre les candidats au CPIA.



Les questions relatives à l'attribution des CPIA renvoient à la problématique de ses objectifs, assez mal définis :

-  Aide à l'emploi du secteur non marchand visant l'insertion sociale des bénéficiaires ou aide à l'emploi du secteur marchand visant leur insertion dans l'emploi ;
-  Substitut à l'indemnisation du chômage voire au revenu minimum ou aide à la création d'emplois dans les îles.

En tout cas, les stages, et particulièrement les CPIA demeurent une impérieuse nécessité sociale dans le contexte actuel.

2.3.2.3. Des risques opérationnels forts pèsent sur la mise en place du CSP

Des interrogations existent également en ce qui concerne la mise en place du **CSP**. Dans son rapport définitif consacré en 2010 à la gestion de la CPS, la Cour des comptes avait émis de fortes réserves sur le dispositif :

-  Les contrôles d'éligibilité prévus par le texte (non éligibilité des personnes déjà salariées d'un particulier employeur, non éligibilité des personnes inscrites au registre du commerce en tant que salariées) ne seront réalisés par la CPS qu'en bout de chaîne, alors même que la CPS ne sera plus en mesure de refuser un chèque émis
-  Les circuits sont particulièrement complexes, puisque les particuliers employeurs devront remplir autant de chèques et de volets sociaux que de fractions de 2 heures de SMIG, générant une forte hausse des saisies à faire par la CPS.

Par ailleurs, le mécanisme pré-payé suppose un jeu complexe de remboursements en cas de modification du niveau du SMIG ou des taux de cotisations.

La Cour suggérait que soient revues les modalités du dispositif trop complexe et susceptible de permettre les fraudes.

Tableau 11 : Mesures du SEFL, répartition des bénéficiaires (2009)

		Contrats en entreprises					Stages			ICRA
		APP	CED	CRE	CTH	SIE	STH	CPIA		
Nombre de mesures en 2009		9	745	268	36	291	251	3283	85	
Le demandeur d'emploi	Niveau de qualification	66%	70%	71%	73%	82%	94%	98%	73%	
	Infra-CAP/BEP	44%	41%	42%	62%	63%	74%	82%	46%	
	Sans	33%	19%	27%	44%	25%	57%	62%	19%	
	Niveau d'expérience	44%			31%		43%	70%	14%	
	Proportion - de 30 ans	100%	59%	57%	22%	79%	30%	51%	45%	
	Ancienneté d'inscription comme demandeur d'emploi ⁶	54%	71%	47%	68%	58%	85%	74%		
	Depuis moins de 3 mois	74%	83%	91%	85%	78%	92%	89%		
	Depuis moins de 6 mois	26%	17%	9%	15%	22%	8%	11%		
	Depuis plus 6 mois	19%	12%	3%	15%	8%	1%	6%		
	Depuis plus d'un an	0%	17%	23%	19%	19%	4%	4%	1%	
Secteur	% hôtellerie-restau.	11%	23%	18%	19%	38%	3%	3%	7%	
	% commerce	22%	11%	21%	3%	5%	0%	1%	7%	
	% construction		3%	0%	3%	2%	1%	34%	14%	
	% agriculture	22%	6%	3%	6%	6%	27%	50%	12%	
	% services coll. et adm.	44%	28%	12%	8%	22%	18%	81%		
Taille	% 1 à 2	22%	29%	18%	10%	31%	6%	5%		
	% 3 à 9		29%	33%	27%	37%	64%	8%		
	% 10 à 49		14%	36%	55%	9%	12%	6%		
	% 50 et +	33%	88%	72%	89%	83%	89%	22%	60%	
	% Tahiti	88%	91%	80%	94%	88%	91%	29%	74%	
Localisation	% IDV	11%	6%	17%		10%	4%	30%	11%	
	% ISV		3%	3%	6%			41%	15%	

Source : Mission

⁶ Sur le champ de l'ensemble des mesures 2006 à 2009

2.4. Recommandations


Les besoins en matière d'emploi sont élevés et poussent le ministère et le SEFI à une forte réticence devant toute perspective de limitation des interventions. Les entreprises comme certains observateurs externes (IGAT) expriment des réserves liées à l'effet d'aubaine supposé des aides. Il convient cependant de distinguer entre les mesures d'insertion sociale et professionnelle (stages) et les aides directes à l'emploi, dont les finalités ne sont pas exactement identiques.

Mais d'une manière générale, la mission estime que l'absence de contreparties au bénéfice d'aides ayant pour effet de diminuer le coût du travail devrait être évitée par principe. Par ailleurs, les modalités d'attribution et d'évaluation des aides à l'emploi devraient être améliorées pour limiter les effets d'aubaine.

2.4.1. D'un point de vue qualitatif, recentrer les aides à l'emploi sur leurs objectifs

Il importe de clarifier la vocation des diverses aides à l'emploi. La mission considère qu'il appartient au Pays de définir, dispositif par dispositif, les finalités qu'elle entend donner aux aides à l'emploi. La mission estime que les aides directes aux entreprises ont vocation à inciter à la création d'emploi au profit des publics en ayant le plus besoin et non à baisser durablement le coût du travail (à l'exception du DARSE, pour certains secteurs en difficulté). Les stages ont quant à eux d'abord vocation à faciliter l'insertion sociale et professionnelle des bénéficiaires, et à leur assurer un revenu minimum de subsistance.

En conséquence :

 L'ensemble des dispositifs (aides aux entreprises et stages) devraient voir leurs modalités d'attribution révisées en fonction des objectifs poursuivis :

- Les aides aux entreprises comme les demandes de stages devraient être instruites avant la création effective des emplois, sur la base de dossiers établissant que l'organisme d'accueil présente un projet conforme à ces objectifs, et que le demandeur d'emploi concerné est bien prioritaire. Des seuils restrictifs de non cumul des aides au profit d'une même entreprise ou d'un même organisme pourraient être mis en place ;
- La mission suggère de donner la priorité :
 - En ce qui concerne les entreprises bénéficiaires d'aides directes à l'emploi, aux TPE, pour lesquelles les effets des interventions sont généralement plus importants que pour les grandes entreprises ;
 - En ce qui concerne les organismes d'accueil de stagiaires, aux structures situées dans les îles, dans la mesure où le marché du travail et le salariat y sont moins développés ;
 - En ce qui concerne les personnes bénéficiaires des dispositifs (aides à l'embauche ou stages), aux moins qualifiés, aux personnes se trouvant au chômage depuis le plus longtemps et aux personnes dont les besoins sociaux sont les plus importants (faible niveau de revenu, charges de famille, etc.)
- Des procédures formalisées pour l'attribution des aides devraient être adoptées, comportant la définition de critères conformes aux objectifs poursuivis. Ces critères devraient être publiés par arrêté et opposables. La commission d'attribution des CPIA devrait intégrer des représentants de la direction des affaires sociales, eu égard à la vocation d'aide sociale que prend ce dispositif. En ce qui concerne la condition d'ancienneté au chômage, elle devrait être vérifiée sur la base de l'inscription sur la liste des demandeurs d'emploi et non plus sur une attestation sur l'honneur, afin de dynamiser la recherche d'emploi par l'intermédiaire du SEFI et afin de s'assurer que les CPIA bénéficient bien aux personnes au chômage depuis plus de 6 mois.

- ✚ Pour être conforme à la vocation d'aide à l'insertion sociale et professionnelle des dispositifs, une contrepartie en formation professionnelle devrait être demandée à l'entreprise aidée ou à l'organisme d'accueil d'un stagiaire, et matérialisée par un engagement conventionnel. En ce qui concerne les CPIA, les lieux d'accueil, souvent petits, ne sont généralement pas en mesure de délivrer une telle formation. Il devrait leur être demandé de s'engager à accepter la réalisation de formations réalisées par le SEFI au bénéfice des stagiaires.

2.4.2. D'un point de vue quantitatif et budgétaire, maintenir les stages et envisager une diminution des aides à l'embauche du secteur marchand

Il est indispensable de conserver un haut niveau d'intervention au moyen des stages, en particulier des CPIA au vu de la situation actuelle de l'emploi en Polynésie française, et de l'absence d'indemnisation du chômage et de revenu minimum. Les CPIA jouent aujourd'hui ce rôle, et leur maintien à un niveau élevé apparaît nécessaire, à condition d'améliorer les conditions de leur attribution (voir *supra*). Il n'est dès lors pas envisageable de diminuer à court terme les crédits affectés à une mesure pour laquelle près d'une demande sur deux est refusée, pour des raisons budgétaires.

Il n'en est pas de même pour les aides à l'emploi dans le secteur marchand : CRE, CED, DARSE. Les effets d'aubaine des deux premières aides sont probablement très élevés. Une diminution du coût budgétaire représenté par ces dispositifs apparaît possible. Le rythme de cette diminution doit être progressif. Une étape intermédiaire pourrait consister à cibler les dispositifs en faveur des moins qualifiés. Par exemple, le recentrage des CED et CRE vers les niveaux infra-bac diminuerait le nombre d'aides de 30% sur la base des chiffres de 2009 (soit une économie de 194 M Fcfp -1,6 M€-) ; leur recentrage sur les niveaux infra-BEP/CAP permettrait de diminuer le niveau des aides de 60% (soit une économie de 387 M Fcfp -3,2 M€-).

Le DARSE est quant à lui totalement sorti de sa vocation générale de compensation d'une revalorisation du niveau du SMIG intervenue en 2004, et est devenu une aide sectorielle. Cette dernière demeure utile pour faire face aux situations d'urgence. Le dispositif général ne paraît quant à lui plus justifié. Il serait probablement plus conforme à l'objectif initial de la mesure de créer une règle de progression du SMIG afin de mettre fin à sa dynamique très supérieure à l'inflation, qui incite les gouvernements à adopter une politique de réduction des charges sur les bas salaires coûteuse pour les finances publiques.

Le dispositif ICRA répond à un objectif de création d'entreprise, et apparaît d'ores et déjà très sélectif. Cependant, les modalités de son versement n'offrent pas toujours une logique évidente. Le versement d'une somme de 200.000 F cfp (1667 €) en sortie de dispositif ne semble justifié par aucun élément objectif, ce que confirme le SEFI. Il est donc proposé de supprimer cette prime de 200.000 Fcfp, versée au terme des 12 mois d'aides mensuelles.

2.4.3. Améliorer le suivi du marché de l'emploi et des aides à l'emploi

La mission souscrit à l'idée, relayée dans le document concluant les états généraux de l'outre mer, de lancer une enquête emploi avec l'ISPF. Une telle enquête est indispensable au SEFI et au ministère chargé de l'emploi pour définir efficacement une stratégie pour l'avenir.

Le SEFI dispose de données précises sur les aides attribuées, qu'il exploite dans le cadre de ses rapports annuels. La mission considère que ce travail de qualité peut être poursuivi et approfondi, à condition que le service soit doté de ressources suffisantes en matière de suivi des dispositifs. L'affectation de ressources humaines à cette fonction paraît indispensable, éventuellement dans le cadre des redéploiements proposés (voir *supra*).

3. LE FINANCEMENT DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE

Le financement de la formation professionnelle se répartit aujourd'hui entre le SEFI, qui se consacre à la formation des demandeurs d'emploi, et le Fonds paritaire de gestion de la formation professionnelle, mis en place en 2009, pour la formation des salariés.

Le fonctionnement et le budget des opérateurs publics de la formation professionnelle n'ont pas été étudiés, dans la mesure où les marges de manœuvre pouvant en être espérées apparaissaient limitées.

3.1. *Le SEFI*

Les conclusions de l'audit de la Chambre territoriale des comptes en 2007 étaient centrées autour de l'idée d'une nécessaire articulation des mesures pour l'emploi et de la formation professionnelle.

Le SEFI met en œuvre les politiques de formation à destination des demandeurs d'emploi. Cette politique représente des budgets annuels stables de 1,1 milliard de F cfp (9 M€) par an, pour des dépenses d'intervention comprises depuis 2007 entre 780 et 880 MF cfp (entre 6,5 et 7,3 M€).

Le SEFI s'efforce de relier ses interventions au titre de la formation professionnelle avec celles qu'il effectue au titre des politiques de l'emploi, en dispensant des formations au bénéfice des publics aidés, en particulier par les stages. La direction du SEFI a attiré l'attention de la mission sur les difficultés qu'elle éprouvait pour obtenir des organismes d'accueil leur consentement à octroyer du temps aux stagiaires pour suivre des formations pourtant organisées et financées par le Territoire. La mise en place d'obligations de formation pour les organismes bénéficiant d'aides à l'emploi ou de la mise à disposition gratuite de stagiaires paraîtrait de nature à assurer une meilleure insertion des bénéficiaires tout en limitant les effets d'aubaine liés à la seule diminution du coût du travail pour les employeurs (voir *supra*).

3.2. *Le fonds paritaire de gestion de la formation professionnelle Te pu note ite*

La formation professionnelle des salariés s'est organisée autour d'un nouvel organisme paritaire, le fonds de gestion de la formation professionnelle, créé par l'accord collectif interprofessionnel du 23 juin 2008. Le fonds est dédié au financement de la formation professionnelle continue des seuls salariés. Les missions du fonds sont :

- Mutualiser les cotisations des entreprises
- Financer des formations au bénéfice des entreprises cotisantes
- Accompagner les entreprises dans la définition de leurs besoins de formation
- Financer et conduire des programmes d'études dans le domaine des qualifications et de la gestion des compétences
- Agir en concertation avec les pouvoirs publics pour faciliter l'action à la formation professionnelle des salariés des archipels

Le fonds bénéficie d'un financement par prélèvement obligatoire institué par la loi de pays n°2009-5 du 18 mars 2009. Le dispositif reste modeste. La philosophie générale du dispositif est celle de droits de tirage au bénéfice des entreprises, équivalents aux montants cotisés. Un mécanisme de péréquation est prévu à partir du reliquat non utilisé par les entreprises cotisantes, mais il n'a reçu à ce jour qu'une application très limitée.

Pour autant, le prélèvement est loin d'être insignifiant : établi sur l'assiette des cotisations maladie, au taux de 0,3% en 2009 puis 0,5% en 2010, il devrait rapporter plus de 1 milliard de Fcfp (8,3 M€) en 2010. Ils doivent être affectés en totalité au financement de formations, à l'exception des sommes représentatives des frais de gestion de l'organisme, se situant à 8% de « l'assiette de collecte » la première année et pouvant être portées à 10% par décision du conseil d'administration du fonds. Sur ce total, les frais de fonctionnement doivent représenter au plus 4% (ont 0,8% de frais de recouvrement au bénéfice de la CPS) et les frais d'information, d'études et d'ingénierie au plus 6% des montants engagés au titre des dépenses de formation. Le fonds a entrepris d'acquérir des locaux pour y établir son siège.

Le niveau élevé des frais de gestion, dont on envisage de surcroît d'emblée la progression jusqu'à 10 %, alors même que ce fonds ne sera que faiblement conduit à faire de la mutualisation des fonds de la formation professionnelle (puisque les droits de tirage correspondent aux montants versés), amènent la mission à recommander de revoir le modèle retenu pour la création de ce fonds, dont l'intérêt n'est pas en doute cependant.

Le fonds se concentre sur la formation continue des salariés, et n'entend pas intervenir dans le champ du chômage partiel ou du financement de l'apprentissage.

La coopération avec le SEFI est balbutiante et marquée par une défiance réciproque, cristallisée autour de la question, en suspens, de l'accompagnement des licenciés économiques pour lequel un terrain d'entente n'a pu à ce jour être trouvé. La mise en place des CPIA pour les licenciés économiques devrait être une opportunité pour engager une coopération qui apparaît nécessaire.

4. CONCLUSION : LA CONSTRUCTION D'UN SYSTEME ASSURANTIEL D'INDEMNISATION DU CHOMAGE EST UNE NECESSITE

4.1. Le débat relatif à l'indemnisation du chômage en Polynésie française a été récemment renouvelé

L'indemnisation du chômage est un débat qui divise les interlocuteurs rencontrés par la mission. La plupart redoutent une démobilisation des actifs liée à l'assistanat. Par ailleurs, les enjeux pour les finances publiques d'un tel dispositif seraient considérables.

Cependant, la situation de la Polynésie française commande de réexaminer cette question au vu des conditions de fluidification du marché du travail qu'une indemnisation du chômage pourrait produire. L'indemnisation du chômage pourrait être un support et un facteur de libéralisation du marché du travail tout autant que de sécurisation des salariés⁷. La politique de l'emploi telle qu'elle est menée actuellement perturbe le fonctionnement du marché du travail, sans apporter de réelles garanties aux salariés.

L'accord du 14 juin 2010 prévoit la réalisation d'une étude sur la faisabilité et la mise en œuvre d'un « régime d'indemnisation et de protection des personnes involontairement privées d'emploi ». A cette fin, une mission devrait être effectuée auprès de l'Organisation internationale du travail (OIT).

Par ailleurs, la direction du SEFI a indiqué à la mission avoir commencé à étudier le régime d'indemnisation du chômage existant en Nouvelle Calédonie.

4.2. Préparer la mise en place d'une indemnisation du chômage

Le schéma d'un système d'indemnisation du chômage reste à dessiner. Il appartient aux partenaires sociaux (soit dans le cadre du RGS, soit dans le cadre du Fonds de gestion de la formation professionnelle, soit dans le cadre du regroupement des deux institutions) tout autant qu'au Pays.

⁷ Voir à cet égard les développements de l'article de Tamatoa BAMBRIDGE, Florent VENAYRE et Julien VUCHER-VISIN, *Les défis sociaux de la Polynésie française*, Revue juridique polynésienne, volume 16

Une réforme d'une telle ampleur suppose du temps et la réalisation d'étapes intermédiaires.

La récente extension des CPIA aux licenciés économiques peut être vue comme une de ces étapes : il s'agit de créer les conditions d'une souplesse plus importante pour les employeurs en établissant des sécurités pour les salariés.

La mission considère que les études projetées sur le système d'indemnisation du chômage seraient utilement complétées par une ou plusieurs expérimentations. Elles devraient probablement être limitées à Tahiti, voire à Papeete, où un marché du travail existe véritablement, et à un nombre restreint de demandeurs d'emploi de manière à limiter les coûts et à permettre un accompagnement par le SEFI.

Le projet d'extension du bénéfice des CPIA aux personnes ayant fait l'objet d'un licenciement économique pourrait constituer le socle de cette expérimentation.

Il serait possible d'y consacrer les crédits pour les CPIA des licenciés économiques, ou encore de consacrer l'équivalent des crédits utilisés pour des CPIA dans des entreprises du secteur concurrentiel à Tahiti (272 conventions en 2009). L'indemnisation devrait être équivalente à celle des stagiaires en CPIA. Le fonds paritaire de gestion de la formation pourrait prendre en charge la formation des demandeurs d'emploi, en vue de leur adaptation aux offres d'emploi non aidés disponibles.

Le SEFI pourrait quant à lui se charger de l'accompagnement des demandeurs d'emploi, ce qui suppose de dédier des moyens spécifiques à cette expérimentation. Une obligation de recherche effective d'emploi devrait être prévue, ainsi qu'une contribution des entreprises ayant effectué de licenciement⁸.

⁸ En métropole, la convention de reclassement personnalisée, qui prévoit à la fois une meilleure indemnisation des chômeurs et un accompagnement plus soutenu par Pôle emploi, implique le versement au profit du service public de l'emploi de l'équivalent de l'indemnité de préavis.

ANNEXE XIX

Éléments concernant la politique éducative

SOMMAIRE

1. LA POLITIQUE EDUCATIVE, QUI RESSORTIT DU CHAMP DE COMPETENCE DE LA POLYNESIE FRANÇAISE, RESTE TRES LARGEMENT FINANCEE PAR L'ÉTAT.	2
2. ACTION SUR LES DEPENSES DE TRANSPORT SCOLAIRE	3
3. ACTION SUR LES DEPENSES DE PERSONNELS.....	4
3.1. La fusion des deux directions du ministère de l'éducation devrait générer des gains d'efficience sans trop de difficultés.....	4
3.2. Le Pays devrait chercher à optimiser le potentiel de remplacement dans le premier degré.....	5
3.2.1. <i>Organiser une partie de la formation continue hors temps scolaire.....</i>	<i>6</i>
3.2.2. <i>Diminuer le taux d'absentéisme.....</i>	<i>6</i>
3.3. Le retour au régime de droit commun en matière de temps de travail hebdomadaire ne saurait être retardé davantage et aurait une incidence positive sur la masse salariale	7
4. CONCLUSION	8

L'éducation représentant une dépense relativement faible pour le Pays (4,1 Mds F CFP) car la très grande part du financement est prise en charge par l'État (cf. Partie N°I de cette annexe). Les marges de manœuvre budgétaires y sont nécessairement limitées.

La mission – dont l'objectif premier est d'identifier les gisements d'efficience et d'économies dans la conduite de chaque politique publique, afin de redresser les finances publiques de la collectivité de Polynésie française – se contentera ici d'énumérer un certain nombre de « pistes d'efficience », c'est-à-dire des mesures permettant de réaliser des économies sans pour autant réduire la qualité du service éducatif et de la transmission des savoirs (cf. Parties II et III).

La mission est toutefois convaincue de la nécessité de réaliser, dans un autre cadre que le présent rapport, une évaluation plus approfondie de cette politique publique, qui ne se limiterait pas à une analyse de l'efficience (dans une démarche d'optimisation des moyens humains et financiers), mais en examinant plus globalement l'efficacité et la performance du système scolaire (c'est-à-dire les résultats que la Polynésie obtient en termes d'élévation de la qualification de sa population).

Une telle évaluation, dans le prolongement d'un premier rapport de l'inspection générale de l'éducation nationale (IGEN en 2007)¹, se justifierait pour au moins deux raisons :

- ◆ les performances scolaires se situent encore très en deçà des moyennes nationales, malgré quelques progrès récents, et apparentent l'ensemble du territoire polynésien à une vaste « zone d'éducation prioritaire » en termes de résultats des élèves. Le rapport de l'IGEN mentionne par exemple :
 - un écart de six points entre le taux de réussite au brevet en Polynésie (72,06 points en 2006) et le taux métropolitain (78,7) ;
 - un écart de près de dix points au baccalauréat (81,9 % en métropole et dans les DOM contre 72,6 % en Polynésie en 2006), bien que cet écart tende à se resserrer (il était de 15 points en 1997) ;
 - des retards dans l'acquisition des connaissances qui apparaissent dès la fin de l'école primaire, comme en témoigne le taux de redoublement (43,2 % des élèves polynésiens ont au moins une année de retard à leur entrée en sixième, contre 35,5 % en métropole) et les résultats des évaluations en classe de sixième, jusqu'à 30 % inférieurs à la moyenne métropolitaine ;
 - de manière générale, une déscolarisation précoce et une préférence pour les filières courtes (voie professionnelle) qui ne permettent pas de porter les élèves vers l'enseignement supérieur
- ◆ l'État, qui reste de loin le principal contributeur financier au système éducatif polynésien, devrait pouvoir exercer un droit d'examen plus important sur l'utilisation des crédits accordés au Pays pour exercer sa compétence en matière de politique pédagogique. La négociation, chaque année, d'un avenant à la convention du 4 avril 2007 entre l'État et la Polynésie française et relative à l'éducation pourrait faire l'objet d'un « dialogue de performance » réalisé sur la base d'une grille d'indicateurs d'activité, de gestion et de résultats scolaires. Naturellement, ce dispositif ne serait pas identique au dialogue de gestion mené entre le ministère de l'éducation nationale et les académies, mais serait adapté au contexte particulier de la Polynésie, qui exerce une compétence propre en matière d'éducation dans le cadre de son statut d'autonomie.

¹ Une mission d'expertise de l'IGEN avait été sollicitée par le ministère de l'éducation de Polynésie française afin d'étudier dans le domaine pédagogique « toutes les améliorations possibles en matière de gestion des ressources humaines, d'organisation des apprentissages, de cohérence et de continuité de prise en charge entre et le second degré ».

La mission souligne la grande coopération dont ont fait preuve à son égard les équipes administratives du ministère de l'éducation. La direction de l'enseignement primaire (DEP) et la direction des enseignements secondaires (DES) ont pleinement participé à la réflexion sur les gisements d'économies et ont su mettre en garde contre les « fausses bonnes idées » pour réduire les coûts.

1. La politique éducative, qui ressortit du champ de compétence de la Polynésie française, reste très largement financée par l'État.

En 2009, l'État a contribué à hauteur de 59,2 Mds F CFP au financement de l'éducation en Polynésie.

92 % (54,4 Mds F CFP) de ces dépenses correspondent à de la masse salariale. En effet, l'État **met à disposition et rémunère la majorité des personnels** (chefs d'établissements, conseillers principaux d'éducation, enseignants, personnels de santé, administratifs et de service... avec quelques exceptions, notamment les suppléants du premier degré rémunérés sur le budget du Pays, *cf. infra*), ce qui représente :

- ◆ 2 228 postes budgétaires pour l'enseignement primaire ;
- ◆ 2 927 postes budgétaires pour l'enseignement secondaire.

Les 8 % restants correspondent à la participation de l'État aux dépenses de fonctionnement :

- ◆ dans le premier degré, financement de la formation initiale et continue (300 000 € en 2010) et participation au financement du transport scolaire, pour un montant de 436,3 M F CFP (3,7 M €) en 2010 avec possibilité de débloquer une dotation complémentaire de 39,6 M F CFP (333 000 €) en fonction des besoins constatés. La dotation complémentaire n'a toujours pas été accordée à la date de rédaction de ce rapport ;
- ◆ dans le second degré, contribution de l'ordre de 1 500 M F CFP (13,7 M €) en 2010 (dont 584,5 M F CFP pour couvrir la rémunération des adjoints d'éducation de la fonction publique du territoire) ;
- ◆ dans l'enseignement privé, participation de l'État à hauteur de 128,5 F CFP (1,1 M€) aux dépenses de fonctionnement.

La charge budgétaire restant au Pays est d'environ 4 100 M F CFP :

- ◆ masse salariale du personnel rémunéré par le Pays dans le premier degré uniquement² : 483 postes budgétaires (suppléant dans le premier degré, personnels de la DEP, etc.), pour un total de 2 227 M F CFP ;
- ◆ dépenses de fonctionnement du premier degré :
 - complément de financement en matière de formation continue : 20 M F CFP ;
 - complément de financement sur le transport scolaire : 1 177 M F CFP ;
- ◆ dépenses de fonctionnement du second degré :
 - compléments aux dépenses de fonctionnement) : 250 M F CFP (2,1 M€) ;
 - complément pour la rémunération des adjoints d'éducation : 72,7 M F CFP (0,6 M€) ;
- ◆ financement de l'enseignement privé : participation à hauteur de 349,4 M F CFP (3,2 M€).

² Les personnels du second degré sont rémunérés sur des postes budgétaires couverts par un financement État.

2. Action sur les dépenses de transport scolaire

Les transports scolaires sont organisés par la Polynésie française. L'Etat participe à la charge dans les conditions prévues par la convention n°80-273 du 17 mai 1979. Sa dotation s'élève à 436,3 M F CFP en 2010.

La Polynésie française complète la dotation de l'État à hauteur de 1 177,3 M environ afin d'assurer aux familles une gratuité totale de ses transports scolaires de toute nature sans que la participation de l'Etat soit majorée. Le budget global dédié au transport scolaire s'élève à 1 613,6 M F CFP.

Le Pays souhaite mettre en œuvre un plan de rationalisation pour réduire raisonnablement les coûts. Plusieurs pistes sont envisagées :

- ◆ réviser sur trois ans la possibilité actuelle de bénéficier d'un transport scolaire dès le premier kilomètre, et ramener l'ouverture de ce droit à trois kilomètres ;
- ◆ mutualiser le service des transports scolaires entre le premier degré et le second degré pour remplir au maximum les moyens aériens ou maritimes affectés ;
- ◆ sanctionner les familles dont l'enfant ne se présente pas à l'avion sur lequel le ministère de l'éducation lui a réservé et payé une place pour se rendre à son établissement scolaire. Il faut savoir que 10 % du budget « transport aérien » est actuellement perdu chaque année pour non présentation à l'avion de la part des élèves du second degré, soit entre 30 et 40 M FCP ;
- ◆ procéder chaque année à deux rapatriements scolaires en direction des archipels (vacances de Noël et grandes vacances) au lieu de trois, ce qui reviendrait à supprimer le rapatriement gratuit pour les vacances d'avril ;
- ◆ revoir les modalités de rémunération des transporteurs dans le cadre des appels d'offre.

Les gains théoriques résultant de ces mesures n'ont pas pu être expertisés par la mission, mais ils pourraient s'avérer importants et leur mise en œuvre pourrait intervenir assez rapidement. Ainsi, la direction de l'enseignement primaire estime le potentiel d'économies lié à la suppression du rapatriement scolaire pour les vacances d'avril à 170 M F CFP :

- ◆ 50 M sur le transport aérien ;
- ◆ 120 M sur le transport maritime.

Le relèvement du seuil ouvrant droit au transport scolaire (de 1 km à 3 km) semble également porteur, même si son application pratique devrait s'avérer un peu plus complexe.

D'autres pistes, comme par exemple la mise en place d'une **contribution des parents d'élèves au transport scolaire** (comme cela se fait dans certaines communes de Nouvelle-Calédonie, malgré l'éloignement très important de certaines tribus par rapport à l'école ou au collège le plus proche), mériteraient d'être étudiées en complément de celles déjà envisagées par les directions du ministère de l'éducation.

Au final, la mission recommande qu'une évaluation fine du potentiel d'économies liée aux modalités de prise en charge du transport scolaire soit effectuée. **Un premier objectif d'économies de 30 % (soit 200 M F CFP) pourrait raisonnablement être fixé sans délai**, sans préjudice d'une révision à la hausse si l'examen des diverses pistes d'efficience conclut à un potentiel plus élevé. **Les décisions doivent prendre effet dès l'année scolaire 2010/2011** : par exemple, la suppression de la gratuité du rapatriement – qui permet d'atteindre à elle seule la quasi-totalité de l'objectif d'économies - doit pouvoir s'appliquer aux vacances d'avril 2011.

3. Action sur les dépenses de personnels

3.1. La fusion des deux directions du ministère de l'éducation devrait générer des gains d'efficience sans trop de difficultés

Aujourd'hui la direction de l'enseignement primaire (DEP) compte 123 agents et la direction des enseignements secondaires (DES) 100. Ces deux services pourraient être fusionnés en un seul, ce qui aurait comme effet de réduire les doublons.

Il n'y aurait plus besoin que d'un secrétariat général et d'un seul pôle de fonctions support (division du personnel, division des affaires financières, cellule informatique, etc.).

Les divisions en charge de la construction et de l'équipement des infrastructures scolaires devraient également fusionner, même si elles n'exercent pas tout à fait les mêmes compétences :

- ◆ dans le secondaire, la division « maintenance et construction » de la DES (quatre personnes) assure en propre une fonction de maîtrise d'ouvrage des collèges et lycées ;
- ◆ dans le primaire, la compétence en matière de maîtrise d'ouvrage des écoles revient aux municipalités. La cellule « construction scolaire » de la DEP intervient simplement en appui des mairies, par exemple en émettant un avis sur les projets de construction et de rénovation des écoles. L'existence d'une telle cellule peut susciter des questions quand on sait que les mairies bénéficient déjà de l'assistance des services du Haut-commissariat pour monter leurs projets d'investissement relatifs aux bâtiments scolaires.

Ces différences d'approche et de compétence ne sont toutefois pas de nature à bloquer la fusion des deux unités.

Dans un scénario plus ambitieux, ces deux cellules de construction scolaire pourraient être partiellement ou totalement rattachées à la direction de l'équipement, consacrant ainsi cette dernière comme la direction unique de la maîtrise d'ouvrage des bâtiments publics.

On peut estimer, en première analyse, au minimum à 10 % les économies sur le personnel générées par la fusion des deux directions, soit environ 22 postes :

- ◆ réduction du nombre de directeurs, de secrétaires généraux et de chefs de division ;
- ◆ réduction des agents des secrétariats, des agents d'accueil, et des agents des fonctions support.
- ◆ réduction des personnels de la cellule « construction scolaire » de la DEP dans le cadre de sa fusion avec la division « maintenance et construction » - voire suppression des deux unités et recours aux prestations de la direction de l'équipement en la matière (qui se verrait transférer une partie des personnels travaillant auparavant dans les deux unités) .

Sur la base d'un coût salarial moyen de 3,9 M F CFP par an et par agent constaté dans la fonction publique polynésienne³, l'économie serait de **86 M F CFP** chaque année.

³ Le coût salarial annuel retenu par la mission est la moyenne du coût d'un agent situé au premier échelon de chaque catégorie de la fonction publique territoriale (A, B, C et D). Il sous-évalue probablement le gain retiré de la suppression de postes dans le cadre de la fusion des deux directions, car une partie des postes en question concerne le personnel de direction (directeurs, secrétaires généraux, chefs de division) qui bénéficie de rémunérations plus élevées.

Outre l'optimisation des dépenses de personnel, la mutualisation de ces moyens permettrait de rationaliser les coûts immobiliers (regroupement sur un seul site) ainsi que les frais de fonctionnement courant (électricité, téléphone, entretien des bâtiments, etc.). Ces économies n'ont pas pu être chiffrées par la mission.

Cette fusion n'apparaît pas compliquée à réaliser d'un point de vue administratif. La mission recommande donc sa mise en œuvre le plus rapidement possible. Dans cet esprit, il convient **d'acter le principe de la fusion sans délai** et de mettre en place les groupes de travail chargés de la conduite du projet. Deux ou trois groupes de travail (refonte de l'organigramme, gestion des ressources humaines, aspects immobiliers) à la composition resserrée, devraient suffire. L'organigramme-cible (et par conséquent l'objectif de suppression de postes) devrait pouvoir être arrêté au plus tard en début d'année 2011.

3.2. Le Pays devrait chercher à optimiser le potentiel de remplacement dans le premier degré

Le remplacement dans le premier degré appelle deux remarques :

- ♦ contrairement à l'enseignement public en métropole et dans les départements d'outre-mer, les remplaçants ne sont pas des titulaires mais des contractuels appelés « suppléants ». Le modèle polynésien est donc proche de celui de l'enseignement privé en métropole sur ce point ;
- ♦ la majorité des postes budgétaires consacrés au remplacement (131 sur 245) sont rémunérés directement sur le budget du Pays – les autres postes étant financés par l'État.

En métropole, le potentiel de remplacement fait l'objet de mesure de rationalisation depuis de nombreuses années :

- ♦ élargissement des zones géographiques de remplacement ;
- ♦ développement de la bivalence chez les titulaires de remplacement dans le second degré ;
- ♦ organisation de la formation continue en dehors du temps scolaire, de sorte à limiter le besoin de remplacement ;
- ♦ recours à des vacataires pour les remplacements inférieurs à 200 heures

Ces différentes actions ont permis de réduire le potentiel de remplacement de manière conséquente. A la rentrée 2009, il a été diminué de 3 000 ETP sur l'ensemble des académies métropolitaines et ultra-marines ; certaines académies métropolitaines pourraient décider de nouvelles suppressions de postes de remplaçants afin de réaliser le « schéma d'emplois » des années 2011 à 2013, dans le cadre du non remplacement d'un départ à la retraite sur deux.

En Polynésie française, les gisements d'efficience sur le remplacement sont moins évidents en raison de la dispersion géographique du territoire :

- ♦ il est difficile d'organiser des séances de formation continue sur une journée voire une demi-journée en dehors du temps scolaire en raison du temps passé dans les transports pour les enseignants des archipels : il est beaucoup plus logique d'organiser des formations en groupe sur une semaine, de préférence archipel par archipel pour éviter l'éloignement géographique ;
- ♦ de même, l'élargissement des zones géographiques de remplacement se heurte très vite à la contrainte physique de l'insularité.

Cela ne signifie pas pour autant qu'il n'existe aucune marge d'optimisation dans le remplacement du premier degré. Le dimensionnement des ressources consacrées au remplacement (10,1 % des effectifs enseignants) apparaît particulièrement généreux par rapport aux taux constatés en métropole (7,6 % en moyenne avant les suppressions de postes opérées en 2009 ; certains départements se rapprochent du seuil de 5 %) et pourrait être revu à la baisse.

La principale piste d'optimisation consiste à agir directement sur le besoin de remplacement, en cherchant à le limiter – en réduisant le niveau d'absences. Des marges de manœuvre peuvent être trouvées du côté de la formation continue, seul motif d'absence que l'administration peut maîtriser, ou encore du côté du taux d'absentéisme.

En raison des difficultés méthodologiques à évaluer les gains retirés à court et à moyen termes de ces différentes pistes, aucun chiffrage budgétaire ne sera avancé ici. La mission se limitera à la présentation des modalités d'optimisation du potentiel de remplacement.

3.2.1. Organiser une partie de la formation continue hors temps scolaire

En matière de formation continue, il pourrait être envisagé d'organiser une partie des semaines de formation pendant les vacances scolaires, ce qui supprimerait le besoin de remplacement qui a mobilisé au cours de l'année scolaire 2009-2010 environ 25 ETP de la brigade de remplacement.

Le gain en ETP dépendrait du volume de la formation continue organisée hors temps scolaire : plus ce volume serait important, moins le besoin en remplaçant serait élevé et plus l'économie serait importante.

Les premières initiatives réalisées dans certaines inspections académiques de métropole (notamment en Isère) attestent qu'il s'agit d'une piste intéressante pour optimiser le potentiel de remplaçants.

S'agissant de la Polynésie, il conviendrait d'examiner les réorganisations possibles du plan annuel de formation de sorte à se fixer un objectif de diminution de 2 à 5 ETP au sein de la brigade de remplaçants (soit un objectif de réduction de 8 % à 20 % des effectifs). La mission n'a pas été en mesure de réaliser ce travail dans le temps qui lui était imparti.

Bien entendu, une compensation serait à prévoir pour les enseignants effectuant un stage de formation continue hors du temps scolaire. Par exemple, il pourrait être envisagé de leur attribuer une heure supplémentaire effective (HSE) par jour de formation. Cela diminuerait les gains retirés de la réduction des effectifs de remplacement, mais l'économie nette resterait globalement positive : un jour de formation hors temps scolaire par enseignant générerait le paiement d'une heure supplémentaire mais permettrait l'économie de six heures de remplacement.

Naturellement, si l'État finançait la rémunération des HSE, il devrait bénéficier une partie des gains retirés de la suppression de postes de remplaçants.

3.2.2. Diminuer le taux d'absentéisme

Le nombre de jours de congés par enseignant est de 22 jours par an en Polynésie française, contre une moyenne de 11,8 jours en métropole⁴.

⁴ Moyenne 2006-2008 portant sur les seuls enseignants en responsabilité devant une classe (soit 80 % du potentiel enseignant).

Un taux à ce point supérieur à la moyenne nationale justifie un examen approfondi et sans concession des sous-jacents à cet absentéisme élevé. Les congés maladie (hors congés longue maladie ou longue durée) semblent en être l'explication principale, puisqu'ils constituent près de 50 % des congés en Polynésie contre 41 % en France métropolitaine et dans les départements d'outre-mer.

Une analyse rigoureuse des sous-jacents à cette situation devrait pouvoir déboucher sur un plan d'action vigoureux permettant de diminuer rapidement l'absentéisme et, par conséquence, diminuer le besoin en remplacement. Il en résulterait un effet positif sur le budget de la collectivité (qu'il est difficile à ce stade de déterminer) ainsi que sur la qualité et la régularité du système éducatif.

Une telle politique s'inscrirait naturellement dans le moyen-long terme et ne devrait pas générer de gains budgétaires immédiats. Toutefois, elle **devrait être engagée dès cette année scolaire, car la dégradation de la situation budgétaire du Pays ne justifie plus de doter aussi généreusement le dispositif de remplacement.** Un *reporting* fin des absences par école, ainsi que le renforcement des contrôles effectués par la caisse de prévoyance sociale, pourraient être initiés rapidement.

3.3. Le retour au régime de droit commun en matière de temps de travail hebdomadaire ne saurait être retardé davantage et aurait une incidence positive sur la masse salariale

Le temps de travail et le régime des congés appliqués dans les services administratifs est celui défini dans la délibération n° 95-220 AT du 14 décembre 1995 modifiée : tout agent fonctionnaire (qu'il soit fonctionnaire de l'Etat ou de la Polynésie française) travaille 39 heures par semaine et bénéficie de 25 jours ouvrés de congés annuels.

La DEP et la DES ne respectent pas les dispositions de la délibération n° 95-220 AT du 14 décembre 1995 modifiée :

- ♦ la DEP applique, par une circulaire en date du 05 septembre 2004 signée par le chef de service, un régime de 37 heures semaine et 45 jours ouvrés de congés annuels grâce à l'adjonction pour les fonctionnaires territoriaux de 20 jours ouvrés exceptionnels.
- ♦ la DES applique, par une circulaire en date du 11 août 2009 signée par le chef de service, un régime de 36h53 par semaine et 45 ouvrés tout statut confondu.

Le surcoût estimé de cette politique est de 16 ETP pour la DEP, soit l'équivalent de 12 % de ses effectifs. Le calcul n'a pas été effectué pour la DES, mais en extrapolant à partir de la DEP on peut évaluer le surcoût à 12 ETP (12 % des effectifs de la DES). Au total, **l'application du régime d'ARTT aux directions du ministère de l'éducation aurait créé un besoin de 28 ETP supplémentaires.**

Mieux, les agents ont la possibilité de ne pas utiliser les 25 jours ouvrés de congés annuels gérés par le service du personnel, à qui sont transmis les imprimés officiels de demande de congé, en utilisant en priorité les 20 jours exceptionnels. Le cumul des congés annuels non utilisés leur permet d'obtenir un congé administratif, ce qui occasionne un surcoût – non chiffré – pour le Pays (pour les propositions de réforme des congés administratifs, voir l'annexe V relative à la gestion des ressources humaines).

Cette situation est perçue avec raison comme inéquitable par les syndicats de fonctionnaires, qui demandent à ce qu'une règle uniforme soit appliquée à l'ensemble des services administratifs.

Sans ignorer les difficultés liées à une remise en question de droits sociaux acquis, la mission recommande que soit décidé sans délai le retour au régime de droit commun (39 heures hebdomadaires et 25 jours de congés payés). **L'économie serait de 110 M F CFP** si l'on prend l'hypothèse d'une suppression de 28 ETP, valorisés à hauteur de 3,92 M F CFP annuels.

4. Conclusion

L'analyse des pistes d'efficience réalisées par la mission, qui n'a point pour ambition d'être exhaustive, estime à près de 400 M F CFP les gains budgétaires pouvant être réalisées dans le domaine de l'éducation. Leur mise en œuvre pourrait être relativement rapide (notamment parce que les départs à la retraite devraient permettre d'absorber les suppressions de postes), bien que la mission soit consciente de la sensibilité sociale de certaines préconisations. Les gains sont retracés dans le tableau ci-après.

Tableau 1 : Synthèse des leviers d'efficience sur la politique éducative

Levier d'efficience	Faisabilité	Potentiel d'économies sur les dépenses de personnel (en M F CFP)	Potentiel d'économies sur les autres dépenses	Mise en œuvre
Réorganisation du transport scolaire	Modérée à difficile	0	200	2011
Fusion de la DEP et de la DES	Relativement facile	86	Non chiffré (examen approfondi à réaliser dans le cadre d'un groupe de travail)	2011
Réduction du nombre de suppléants	Modérée à difficile	Non chiffré (étude complémentaire nécessaire)	0	Engagement immédiat des plans d'action Mais effets à moyen terme
Action sur le temps de travail	Modérée à difficile	110	0	2011
Total		196	200	

ANNEXE XX

L'office des postes et télécommunications

SYNTHESE

Le Pays se limite essentiellement à la régulation du secteur postes et télécommunications, et n'effectue pas d'intervention budgétaire lourde dans ce secteur.

La politique des télécommunications en Polynésie française repose donc essentiellement sur un opérateur unique, l'office des postes et télécommunications (OPT) de Polynésie française. Celui-ci assure le service postal, un service de banque postale, ainsi que la fourniture d'accès sur la téléphonie fixe, la téléphonie mobile, internet par le biais de filiales.

Si les postes et télécommunications ne présentent pas de risque budgétaire immédiat pour le Pays, deux points justifient cependant de s'y intéresser dans le cadre de la mission :

- ♦ l'OPT est un des EPIC les plus importants du territoire : sa capacité à faire face à ses dépenses de fonctionnement et d'investissement peut donc potentiellement impacter le Pays ;
- ♦ les prix et la qualité de service des prestations rendues par l'OPT peuvent avoir une influence sur l'exercice de certaines missions (recouvrement de l'impôt), le niveau de vie des Polynésiens ou la compétitivité du territoire.

Placés jusqu'à aujourd'hui dans une situation de quasi monopole, l'OPT et ses filiales bénéficient d'une situation financière confortable qui leur permet de ne pas dépendre du Pays. L'arrivée probable de concurrents dans le domaine de la téléphonie et d'internet, grâce à la mise en place du câble sous-marin venant d'Honolulu, peut fragiliser le groupe OPT et nécessite de s'adapter à de nouveaux défis :

- ♦ les évolutions technologiques (haut débit) dans un contexte très contraint par la géographie (l'arrivée du câble ne supplantera pas les liaisons par satellite pour les îles éloignées) ;
- ♦ l'élaboration d'une régulation polynésienne du secteur et le développement d'un régulateur, dont dépendent les prix et l'offre offerts à la clientèle polynésienne.
- ♦ l'évolution du statut et du modèle économique de l'Office des Postes et Télécommunications, étroitement lié aux choix qui seront faits en matière de régulation.

L'avenir du secteur passera par la définition d'un mode de régulation de la concurrence propre aux spécificités polynésiennes, qui supposera également une adaptation des orientations et/ou de la structure de l'OPT. Il ne semble pas en effet opportun, compte tenu de l'ouverture à la concurrence, de maintenir le groupe OPT dans son format et son statut actuels. Quatre grands arbitrages pourraient être pris, qui auraient des impacts lourds sur le groupe OPT et l'EPIC OPT :

- ♦ la séparation de la gestion des infrastructures des activités de service : après filialisation, les activités de gestion des infrastructures pourraient faire l'objet d'une délégation de service public et être prises en charge par un intervenant extérieur ;
- ♦ le regroupement des activités de service téléphonie fixe, téléphonie mobile, internet et peut-être bouquet numérique dans une société de droit privée distincte ;
- ♦ une redéfinition du service universel postal et une plus grande ouverture à la concurrence pourraient s'accompagner, à terme, d'une évolution du statut d'EPIC des activités postales vers un statut de société de droit privé ;
- ♦ l'abandon des activités financières.

SOMMAIRE

1. LA POLITIQUE DES POSTES ET TELECOMMUNICATIONS DU TERRITOIRE REPOSE LARGEMENT SUR L'OFFICE DES POSTES ET TELECOMMUNICATIONS	1
1.1. Le gouvernement de Polynésie définit la réglementation applicable aux postes et aux télécommunications	1
1.2. La participation financière du Pays au secteur porte surtout sur les investissements structurants	2
1.3. Fortement lié au territoire, l'OPT dispose d'un monopole de droit ou de fait sur l'essentiel de ses activités	3
1.3.1. <i>L'OPT détient un monopole de droit sur le service postal, avec des tarifs modérés sur le timbre, mais plus élevés sur les colis</i>	<i>4</i>
1.3.2. <i>L'OPT assure le service public téléphonique sur la téléphonie fixe et pratique des tarifs inférieurs à ceux de Nouvelle-Calédonie pour les communications intra-îles, mais supérieurs pour les communications inter-îles</i>	<i>6</i>
1.3.3. <i>Tikiphone, avec sa marque Vini, dispose d'un monopole de fait sur la téléphonie mobile</i>	<i>7</i>
1.3.4. <i>Mana dispose aussi d'un monopole de fait sur l'internet, mais ne parvient pas à fournir un débit aussi important que celui existant en Nouvelle-Calédonie</i>	<i>7</i>
1.3.5. <i>L'OPT, avec sa filiale TNS, est également le seul opérateur fournissant la télévision par satellite</i>	<i>8</i>
1.3.6. <i>Dernière banque du territoire en termes de parts de marché, l'OPT a en revanche les tarifs les plus compétitifs du marché</i>	<i>8</i>
1.4. Le groupe OPT jouit d'une trésorerie et de capitaux propres importants, mais le résultat d'exploitation commence à s'essouffler	9
1.5. Le modèle économique actuel, finançant la poste et les services financiers déficitaires par les télécommunications, atteint ses limites	11
2. L'ARRIVEE DE LA CONCURRENCE ET DE NOUVEAUX INVESTISSEMENTS OBLIGENT LE PAYS A REVOIR SON APPROCHE DE LA REGULATION ET L'OPT SON MODELE ECONOMIQUE	14
2.1. Le réseau de télécommunications polynésien, détenu par l'OPT, ne parvient plus à répondre aux besoins de la population	14
2.1.1. <i>L'étroitesse du territoire et son éclatement se traduisent par l'usage important d'une liaison satellite coûteuse</i>	<i>14</i>
2.1.2. <i>Actuellement, l'OPT est propriétaire du réseau, et peine à en assurer le renouvellement et la modernisation</i>	<i>16</i>
2.2. Le Pays devra adopter une réelle régulation du secteur des télécommunications	19
2.2.1. <i>L'ouverture de la concurrence a été introduite en 2003 mais n'est pas effective</i>	<i>19</i>
2.2.2. <i>La notion même de service public devrait être revue à la lumière des évolutions technologiques</i>	<i>21</i>

2.3. La concurrence commence tout juste à se développer sur la téléphonie mobile et sur l'internet.....	22
2.4. L'OPT devra revoir son modèle économique	23
2.4.1. <i>Le maintien de l'activité « services financiers » supposerait sa professionnalisation</i>	23
2.4.2. <i>L'OPT devra probablement baisser ses tarifs sur la téléphonie.....</i>	23
2.4.3. <i>L'OPT peut être pénalisé par des éléments d'inefficience</i>	24
2.4.4. <i>La situation actuelle de l'OPT, EPIC cherchant à adopter progressivement les règles des sociétés commerciales, est porteuse de risques juridiques</i>	26
3. PROPOSITIONS : METTRE EN PLACE UNE CONCURRENCE ET UNE REGULATION EFFECTIVES SUR LES TELECOMMUNICATIONS ET LA POSTE, ET SEPARER LES DIFFERENTES ACTIVITES DU GROUPE OPT.....	28
3.1. Confier les infrastructures des réseaux de télécommunications à un opérateur distinct de l'OPT.....	29
3.1.1. <i>Une gestion par délégation de service public.....</i>	29
3.1.2. <i>Faire évoluer la notion de service public en notion de service universel.....</i>	30
3.1.3. <i>Des modalités d'accès au marché rationalisées pour les opérateurs de services concurrents de l'OPT</i>	31
3.2. Adapter l'organisation de l'OPT aux nouvelles évolutions : séparer la téléphonie et l'internet de la poste, et abandonner les services financiers.....	31
3.2.1. <i>Agir sur la productivité de l'OPT à court terme</i>	31
3.2.2. <i>Se positionner sur le statut de l'OPT et de ses différentes activités.....</i>	33
3.2.3. <i>Réfléchir à l'avenir du service postal.....</i>	35
3.2.4. <i>Abandonner les activités qui ne sont pas dans le cœur de métier de l'OPT.....</i>	36
3.3. Définir des outils de régulation effectifs des postes et des télécommunications.....	37
3.3.1. <i>Rationaliser les services en charge de la politique et revoir le code des postes et télécommunications.....</i>	37
3.3.2. <i>Mettre en place une instance de régulation extérieure à l'administration.....</i>	37
3.3.3. <i>S'assurer de la qualité du service</i>	37
3.3.4. <i>Demander à l'ARCEP une assistance pour ces différents points.....</i>	38

1. La politique des postes et télécommunications du territoire repose largement sur l'office des postes et télécommunications

La politique des postes et télécommunications est une compétence transférée, sur laquelle le Pays en tant que tel joue essentiellement un rôle de régulation. L'essentiel de la politique est mis en œuvre par l'Office des Postes et Télécommunications, la concurrence restant encore embryonnaire.

1.1. Le gouvernement de Polynésie définit la réglementation applicable aux postes et aux télécommunications

Les postes et télécommunications font partie des attributions du Pays en vertu de l'article 13 de la loi organique n°2004-192 du 27 février 2004 modifiée. L'article 14 confère toutefois à l'État une compétence résiduelle sur les « liaisons et communications gouvernementales de défense ou de sécurité en matière de postes et télécommunications ».

Les services financiers de l'office des postes et télécommunications restent en revanche soumis aux dispositions du code monétaire et financier, notamment dans ses articles L755-7-1 à Article L755-7-15, comme l'a réaffirmé le Conseil d'État¹. La loi organique statutaire n°2004-192 du 27 février 2004 n'a pas modifié ces dispositions.

De par l'article 91 – 5° de la loi organique n°2004-192 du 27 février 2004 et le code des postes et télécommunications polynésien, le conseil des ministres approuve les tarifs des taxes et redevances. Ce dernier est également compétent pour les éventuelles dérogations au monopole institué au profit de l'opérateur public chargé du service postal, les autorisations d'établir, d'exploiter et de fournir au public d'un service de télécommunication, la gestion du plan de numérotation ou la fixation des tarifs d'interconnexion.

Le ministre chargé des télécommunications est appuyé dans ses attributions par deux services :

- ♦ **un service des postes et télécommunications (SPT)** créé par la délibération n° 96-147 APF du 5 décembre 1996, dont les compétences ont été précisées par l'arrêté n°208 CM du 29 janvier 2004. Le SPT assiste le gouvernement dans la mise en œuvre des compétences relatives à la régulation du secteur des postes et télécommunications et intervient dans la préparation des textes, des actes ou des conventions sur lesquels le conseil des ministres doit se prononcer. Le service des postes et des télécommunications comprend à l'heure actuelle trois personnes chargées de la direction et de l'administration centrale et trois personnes chargées d'administrer la subdivision des Iles du Vent. Le *tavana hau* (représentant du territoire de Polynésie française dans les différents archipels) compétent assure la fonction de chef de la subdivision locale des postes et des télécommunications dans les Iles sous le Vent, les Tuamotu-Gambier et les Marquises ;
- ♦ **une délégation au développement des technologies de l'information et de la communication (DDTIC)** créée par l'arrêté n° 1485 CM du 31 octobre 2007 pour coordonner les actions gouvernementales touchant à l'usage des technologies de l'information et de la communication (TIC) sur les aspects suivants : évaluation de l'accès au haut débit numérique, favoriser l'adaptation des programmes dans l'éducation, développer l'économie numérique et l'équipement des foyers. La DDTIC ne comprend aujourd'hui que son seul chef de service.

¹ Avis n°362 642 8 décembre 1998.

Enfin, un comité consultatif des télécommunications présidé par le ministre en charge des télécommunications est chargé d'émettre un avis auprès du ministre sur les projets de textes, les perspectives d'évolution économique ou la fixation du tarif de référence d'interconnexion².

1.2. La participation financière du Pays au secteur porte surtout sur les investissements structurants

Les postes et télécommunications sont pour l'instant source de revenus pour le Pays. Ainsi, la perception des redevances pour l'exploitation des réseaux téléphoniques en 2009 s'est traduite par une entrée d'argent importante de 3,75 Mds F CFP (environ 31 M€).

L'article 173-1 de la délibération n°95-205 du 23 janvier 1995 modifiée prévoit par ailleurs que le « Le Pays peut percevoir un dividende sur le résultat de ses établissements publics à caractère industriel et commercial³ (...). Le conseil des ministres ne peut pas arrêter le montant d'un dividende supérieur à celui contenu dans l'avis conforme du conseil d'administration concerné. Cette possibilité a été utilisée en 2010 par l'arrêté n°2010/937 CM⁴ afin de demander à l'OPT le versement d'un dividende de 3 Mds F CFP (25,1 M€) au titre des exercices 2006 et 2007.

Dans la mesure où l'OPT ne reçoit pas de subvention de fonctionnement, les dépenses de fonctionnement liées aux postes et télécommunications dans le budget du Pays se résument essentiellement aux frais de fonctionnement du service des postes et télécommunications, qui s'élèvent environ à 92 M F CFP (770 960 €) (cf. pièces jointes, Tableau 15 : Budget de fonctionnement consacré à la politique par le Pays (2007-2009) en F CFP).

En revanche, le Pays a été amené à soutenir les investissements réalisés dans le domaine des postes et télécommunications. Il a ainsi contribué à hauteur de 1,5 Mds F CFP (12,5 M€) de 2008 à 2009 à la construction du câble numérique Honotua reliant la Polynésie française aux États-Unis d'un montant de 9,358 Mds F CFP (78,42 M€) (cf. *infra*, 2.1.2). Cette subvention de 1,5 Mds F CFP a été partiellement financée par un soutien de 1 Mds F CFP (8,38 M€) de l'État sur le projet au titre de la DGDE en 2009⁵.

Une dépense d'investissement de 8 MF CFP (67 000 €) portant sur l'aménagement et l'acquisition de matériels d'une Cyber Base⁶ est également toujours programmée en budget primitif, mais les sommes n'ont pas encore été dépensées.

² Article D.212-15 du code des postes et des télécommunications.

³ Le dividende est prélevé sur le bénéfice distribuable constitué du bénéfice de l'exercice, après dotations aux amortissements et provisions, diminué des pertes antérieures ainsi que des sommes à porter en réserves, et augmenté du report bénéficiaire.

⁴ Arrêté 2010-937 CM approuvant et rendant exécutoire la délibération n° 01B-2010 OPT du 26 janvier 2010 relative à l'avis du conseil d'administration sur l'affectation de dividendes au budget de la Polynésie française au titre du bénéfice distribuable de l'Office des postes et télécommunications pour les exercices 2006 et 2007.

⁵ Compte administratif 2009, liste des projets financés par la DGDE.

⁶ Les cyber-bases sont des espaces publics numériques ayant pour objectif d'initier et de sensibiliser tous les Polynésiens - en particulier les publics les plus défavorisés et éloignés de ces technologies - à l'internet et aux outils multimédia. Le déploiement des cyber-bases résulte d'un partenariat entre l'OPT, le Pays, les communes et la caisse des dépôts et consignations.

Tableau 1 : Subventions d'investissement accordées par le Pays de 2007 à 2009

Sous chapitre 91405 Postes, télécommunications, nouvelles technologies	2007	2008	2009
Participation au câble sous-marin Honotua en F CFP	0	813 000 000	687 000 000
Participation au câble sous-marin Honotua en €	0	6 812 942	5 757 062

Source : Comptes administratifs 2007 à 2009.

Au-delà de l'intervention budgétaire, l'essentiel de l'action du Pays sur les postes et télécommunications porte sur l'élaboration de la réglementation.

1.3. Fortement lié au territoire, l'OPT dispose d'un monopole de droit ou de fait sur l'essentiel de ses activités

L'OPT est un établissement public industriel et commercial (EPIC), est dirigé par un Conseil d'administration et un directeur général et comporte huit pôles ou directions (cf. pièces jointes, organigramme de l'OPT).

L'OPT est fortement lié au territoire et à la vie politique de par sa gouvernance : le conseil d'administration comprend neuf membres, parmi lesquels le président du Conseil d'administration, le représentant du personnel, mais aussi cinq ministres, dont le ministre de tutelle, le ministre de la reconversion économique, chargé de la nomination du président du Conseil d'administration, et deux représentants à l'Assemblée de Polynésie. La gouvernance de l'OPT a donc été logiquement impactée par l'instabilité politique : depuis mars 2005, la durée moyenne du mandat des présidents du Conseil d'administration s'élève à environ six mois.

L'article D.311-1 du code des postes et télécommunications dispose que « l'Office des postes et télécommunications, créé par la délibération n° 85-1023 AT du 8 mars 1985, a pour mission d'assurer l'exploitation des domaines du courrier, des services financiers, des télécommunications et des technologies de l'information et de la communication. En outre, il peut offrir et il développe des activités complémentaires ou connexes à la mission définie à l'alinéa précédent. »

L'OPT a de fait développé ses activités à travers cinq filiales ayant un statut de société par actions simplifiées (sauf TNT, ayant le statut de société anonyme) :

- ◆ Tikiphone, opérateur de téléphonie mobile, détenue à 100 % depuis le rachat des parts détenues par Dexia le 26 décembre 2008, qui commercialise la marque Vini ;
- ◆ Mana, fournisseur d'accès à internet, contrôlé à 100 % ;
- ◆ Tahiti Nui Satellite (TNS), commercialisant un bouquet satellite, contrôlé à 100 % ;
- ◆ Le groupe ISS (ingénierie et négoce informatiques), contrôlé à 100 % ;
- ◆ Tahiti Nui Télécom (TNT), opérateur télécom de réseau chargé des liaisons internationales, contrôlé à 100 % par l'OPT depuis le rachat des parts détenues par France Télécom et de France Câbles et Radio le 05 mars 2007.

L'OPT dispose également de participations dans l'Océanienne de services bancaires (S.A.), premier centre monétique interbancaire territorial, l'Océanienne de financement (S.A.), qui distribue American Express et l'Océanienne d'industrie S.A. (édition et personnalisation de documents sécurisés et confidentiels). Enfin, l'OPT détient ou participe à des sociétés civiles immobilières, notamment dans le cadre de la loi Flosse de défiscalisation locale :

- ◆ sociétés civiles immobilières FARE FENUA, FARE HOTU, FARE HINOI, FARE UTE et LE FLAMBOYANT dont l'objet est la construction et la gestion d'immeubles à usage professionnel ;

- ◆ Société civile de moyens PAA TOA ayant pour objet exclusif, de faciliter à chacun de ses membres (FARE FENUA, FARE HOTU, FARE HINOI, FARE UTE et LE FLAMBOYANT), l'exercice de leur activité, par la mise en commun de moyens.

L'OPT s'appuie sur un réseau de 81 agences multiservices, qui commercialisent tout ou partie des différents services fournis par l'OPT ou ses filiales :

- ◆ Iles Du Vent : 22 agences et 3 centres spécialisés (centre de traitement du courrier, centre Philatélique, Centre de Chèques Postaux) ;
- ◆ Iles sous le vent : 6 agences, 1 annexe à la gare maritime d'Uturoa – Raiatea ;
- ◆ Tuamotu-Est : 21 agences ;
- ◆ Tuamotu-Ouest : 13 agences ;
- ◆ Iles Australes : 5 agences ;
- ◆ Iles Marquises : 13 agences.

Tikiphone, Mana et TNS commercialisent leurs produits via les agences de l'OPT, mais ont aussi leurs propres réseaux de distributeurs : Tikiphone dispose ainsi de 34 points de vente dans l'archipel de la Société en plus des agences OPT (revendeurs de téléphonie mobiles...) ⁷, et TNS gère 95 distributeurs et points de vente ⁸.

1.3.1. L'OPT détient un monopole de droit sur le service postal, avec des tarifs modérés sur le timbre, mais plus élevés sur les colis

L'OPT détient également un monopole de droit sur les activités postales, défini par l'article D112-6 du code des postes et télécommunications. Ce dernier porte sur les opérations de relevage, de tri, d'acheminement et de distribution pour les objets de correspondance, papiers et objets de publipostage adressés d'un poids inférieur à 2 kilogrammes public pour le trafic du régime intérieur mais également pour le trafic des régimes préférentiel et international, entrant ou sortant ⁹. En revanche, les autres objets postaux (envois de livres, brochures, magazines, journaux et périodiques, colis de marchandises...) ne sont pas soumis au monopole de l'OPT.

Le code des postes et télécommunications autorise les dérogations au monopole sur décision du ministre lorsque la valeur ajoutée par rapport au service de base présente un intérêt économique général et que l'exploitant public ne peut accomplir les services concernés. Des dérogations ont ainsi été accordées à FEDEX, DHL et TNT.

Le trafic postal de l'OPT porte sur plus de 100 000 lettres et colis par jour et plus de 29 millions d'objet par an acheminés, soit 913 135,3 kg transportés en 2009, en additionnant trafic domestique et métropole/international.

Tableau 2 : Trafic postal domestique de Polynésie française (2008-2009)

en Kg	2008	2009	Evolution %
Aérien	127 521	119 280	-6 %
Maritime	196 680	181 360	-8 %
Total	324 201	300 640	-7 %

Source : OPT.

⁷ Source : Tikiphone.

⁸ Rapport Audiforma audit et conseil – Bernard Julhiet, *Mesure de la charge de travail au sein des entités du groupe de l'OPT PF*, juin 2009, version 1, p. 170.

⁹ Le régime intérieur concerne les relations internes à la Polynésie française, le régime préférentiel les relations entre la Polynésie française, d'une part, et la France métropolitaine, les collectivités territoriales, les départements, les territoires français et pays d'outre-mer, la principauté d'Andorre et la principauté de Monaco, d'autre part. Enfin, le régime international porte sur les relations entre la Polynésie française, d'une part, et les autres pays, d'autre part (source : article D. 111-1 du code des postes et télécommunications).

Tableau 3 : Trafic postal métropole et international Polynésie française (2008-2009)

	2008	2009	Evolution
Import lettres en Kg	268 158,7	221 374,1	-17 %
Avion prioritaire en kg	152 407,5	157 149,1	3 %
Avion économique en kg	115 450,6	63 573,4	-45 %
Maritime en kg	300,6	651,6	117 %
Import colis en Kg	173 778,7	289 142,4	66 %
Avion prioritaire en kg	151 189,1	204 846,1	35 %
Avion économique en kg	22 418,3	83 311,8	272 %
Maritime en kg	171,3	984,5	475 %
Export lettres en Kg	78 167,2	77 681,6	-1 %
Avion prioritaire en kg	58 824,0	53 988,0	-8 %
Avion économique en kg	14 846,0	14 113,8	-5 %
Maritime en kg	4 497,2	9 579,8	113 %
Export colis en Kg	27 503,3	24 297,2	-12 %
Avion prioritaire en kg	6 981,6	5 133,0	-26 %
Avion économique en kg	4 685,7	4 251,5	-9 %
Maritime en kg	15 836,0	14 912,7	-6 %
Total	547 607,9	612 495,3	12 %

Source : OPT.

La baisse de 7 % du trafic domestique a été plus que compensée par la hausse du trafic postal international de 12 % entre 2008 et 2009.

Comme on peut s'y attendre, le trafic postal est très concentré sur Papeete : la recette principale de Papeete concentre à elle seule 2/3 du trafic postal et 24 % des boîtes postales des 49 000 boîtes postales du territoire. La distribution du courrier s'effectue en effet essentiellement par boîte postale interposée, facturée 2 250 F CFP (18,9 €) par an, souvent partagée par plusieurs personnes, alors que le service public défini par le code des télécommunications prévoit une distribution du courrier à domicile. Cette dernière bute sur le manque de facteurs, les difficultés d'adressage (les noms et les numéros de rue sont récents à Papeete, et souvent inexistants ailleurs), les règles d'accès aux propriétés ou voies privées - servitudes), et constitue un problème pour le recouvrement fiscal.

Les priorités du pôle des services postaux gérant le service postal sont de développer les services à valeur ajoutée (prêts à poster entreprises, affranchissements pour compte de tiers) et de s'orienter vers un travail sur la dématérialisation de certains courriers, en lien avec d'autres filiales ou d'autres pôles du groupe OPT. Le pôle des services postaux développe également ses collections philatéliques, qui rencontrent un certain succès en métropole.

En termes de service rendu, par rapport à la Nouvelle-Calédonie, les tarifs pratiqués sont modérés en ce qui concerne le timbre et plus élevés sur les colis :

- ♦ le prix de l'étiquette d'expédition s'élève à 20 F CFP (0,17 €), le timbre est à 150 F (1,25 €) pour un courrier vers l'étranger et à 60 F (0,50 €) pour le local, contre 75 F CFP (0,63 €) en local et 85 à 150 F CFP (0,71 à 1,25 €) pour la Nouvelle Calédonie (lettre 20 gr) ;

- ◆ les tarifs sont plus élevés pour les colis. Un envoi envoyé de Polynésie à destination de la métropole par Chronopost effectué auprès de l'OPT revient à 4600 F CFP (38,5 €) pour un colis de 500 grammes et à 9100 F CFP (76,3 €) pour un colis de 2 kg¹⁰. Le même envoi réalisé de Nouvelle-Calédonie vers la métropole effectué par l'OPT de Nouvelle-Calédonie reviendra à 1 690 F CFP (14,2 €) pour un colis de 500 grammes et à 4 110 F CFP (34,4 €) pour un colis de 2 kg. Pour mémoire, un envoi réalisé de métropole vers la Polynésie en passant par la Poste coûte 58,5 € (6 981 F CFP) pour un envoi de 5 kg.

1.3.2. L'OPT assure le service public téléphonique sur la téléphonie fixe et pratique des tarifs inférieurs à ceux de Nouvelle-Calédonie pour les communications intra-îles, mais supérieurs pour les communications inter-îles

L'OPT détient un monopole sur la téléphonie fixe :

- ◆ l'établissement et l'exploitation des réseaux permettant d'offrir au public des services de télécommunications ;
- ◆ un service de base, accessible à tous, permettant d'acheminer les communications téléphoniques entre deux points d'abonnement, d'acheminer gratuitement des appels d'urgence, un service de renseignements, un annuaire imprimé ou électronique, ainsi que l'installation de cabines téléphoniques ;
- ◆ des services obligatoires, pour certains techniquement anciens : accès à des liaisons louées, de télégraphie, de télex, de service de radiocommunication par bande latérale unique relié aux réseaux publics de télécommunication ;
- ◆ l'acheminement des télécommunications extérieures à la Polynésie française.

L'OPT peut s'appuyer sur des tiers pour fournir ces services : ainsi, les liaisons téléphoniques hors Polynésie française font intervenir Tahiti Nui Telecom, filiale de l'OPT.

Le monopole est également de droit pour le service public de la téléphonie fixe, qui ne concerne que 54 553 lignes principales et 3 152 lignes numériques en 2008, chiffre quasiment stable depuis 2007. L'OPT maintient par ailleurs 700 publiphones¹¹.

Dans le cadre du monopole, l'OPT, offre la plupart des services présents en métropole en matière de téléphonie fixe, mais la diversification des formules tarifaires vient juste de commencer, avec le lancement de la formule Optimum. Les tarifs sur la téléphonie varient selon la géographie des appels : ainsi une communication intra-île coûte entre 0,07 € et 0,036 € (8,35 F CFP à 4,29 F CFP) la minute, et une communication inter-île entre 0,116 et 0,058 € (13,84 F CFP à 6,92 F CFP) la minute selon le tarif, réduit ou non. Pour appeler en France ou aux États-Unis, le coût est de 68 F CFP TTC par minute (0,56 €).

L'OPT de Nouvelle-Calédonie a adopté un mode de tarification différent, unique quel que soit le lieu d'appel, avec trois formules (Domitel, Modetel et Sociatel). La minute heure pleine sur un appel vers un téléphone fixe coûte 10 F CFP et 6 F CFP hors taxe (8 à 5 centimes €), soit un tarif intermédiaire entre le tarif intra-île et le tarif inter-île pratiqué en Polynésie française.

À titre de comparaison, en France métropolitaine, appeler vers un fixe coûte 0,11 € de mise en relation, puis 0,014 € la minute, et vers un portable 0,19 € de mise en relation et 0,25 € la minute. Le développement en métropole des offres *triple play* (téléphone – internet et télévision) et la téléphonie sur internet facilités par la mise en place du haut débit rendent d'ailleurs progressivement caducs ces modes de tarification.

¹⁰ Source : tarifs affichés sur le site internet de l'OPT de Polynésie française et de l'OPT de Nouvelle-Calédonie.

¹¹ Source : OPT.

1.3.3. Tikiphone, avec sa marque Vini, dispose d'un monopole de fait sur la téléphonie mobile

En matière de téléphonie mobile, Tikiphone, commercialisant la marque Vini, compte actuellement 210 000 clients (78 % de la population). 98 % de la population polynésienne sur 61 îles est couverte par le réseau de téléphonie mobile Vini (314 sites, dont 39 relais 2G et 29 relais 3G+ installés en 2009)¹².

À la date de juillet 2009, Vini proposait aux particuliers et aux entreprises trois formules :

- Une formule Viniphone Vini Card, sans engagement fondée sur un système de carte prépayée ;
- Une formule de compte bloqué, Vini Feti'i, fondé sur des frais d'accès au service de 6 490F, un abonnement allant de 900 à 3 900 F CFP et une durée d'utilisation allant de 30 minutes à 3 heures ;
- Une formule de forfait avec un engagement obligatoire de 12 mois, Vini Metua (Vini Classic) comprenant des frais d'accès au service de 6 490 F CFP, un abonnement de 1 heure à 16h allant de 2 000 à 15 000 F CFP (16,8 à 125,7 €) une minute hors forfait tarifée entre 22 et 33 F CFP (18 à 28 centimes €), avec report des minutes.

Le prix de la minute varie de 25 à 66 F TTC (0,21 € à 0,55 €) sur les offres Vini Card de cartes prépayées à 33 à 15 à F CFP (28 à 13 centimes €) dans les forfaits Vini Metua Classic (allant de 1 h à 16h).

L'OPT de Polynésie française apparaît plus compétitif sur les offres de cartes prépayées et les formules d'abonnement classique 1 heure que l'OPT de Nouvelle-Calédonie et propose une offre de compte bloqué inexistante en Nouvelle-Calédonie. En revanche, l'OPT de Nouvelle Calédonie offre un tarif à la minute plus faible sur les forfaits dépassant les cinq heures de communication.

L'OPT de Nouvelle-Calédonie ne propose en effet pas de formule de compte bloqué. Une carte prépayée, Izi Carte, est utilisable à la fois sur la téléphonie fixe et la téléphonie mobile : la minute de communication coûte 16,2 F à 18,9 F CFP – 13 à 16 centimes € (heures creuses/heures pleines) en appelant depuis un téléphone fixe, et 63 F CFP (52 centimes €) depuis un mobile. Une autre carte prépayée, Liberté Mobilis, utilisable uniquement sur les téléphones mobiles, a un coût par minute de 63 F CFP (52 centimes €) par minute.

L'OPT de Nouvelle Calédonie propose 7 forfaits allant de 1 à 16h00 de communication, avec des frais d'accès de 3 045 F CFP (25,5 €) et une durée minimale d'abonnement de six mois. Le prix par minute varie de 37,8 à 18,9 F CFP (31 à 16 centimes €) pour les forfaits de 1 à 3h, et de 18,9 à 9,45 F CFP (16 à 8 centimes €) pour les forfaits allant de 5 à 16 h00¹³.

1.3.4. Mana dispose aussi d'un monopole de fait sur l'internet, mais ne parvient pas à fournir un débit aussi important que celui existant en Nouvelle-Calédonie

La filiale de l'OPT Mana, seul fournisseur d'accès sur le marché, a 30 000 clients internet et 1500 clients Mana Spot (point d'accès internet).

¹² Source : Tikiphone.

¹³ Source : <http://www.opt.nc>

Comme pour la téléphonie mobile, les tarifs pratiqués par l'OPT de Polynésie française sont plus abordables que ceux de l'OPT de Nouvelle Calédonie pour les forfaits d'« entrée de gamme », mais sont plus élevés pour les forfaits « hauts de gamme ». Il est à noter cependant que le service rendu n'est pas équivalent : le débit (la vitesse de connexion) est plus important en Nouvelle-Calédonie, et les internautes n'y sont pas limités sur le volume des données téléchargées.

- ◆ les offres polynésiennes vont de 4 950 à 19 800 F CFP TTC par mois (41 à 166 €) pour un volume de données de 30 gigaoctets et un débit allant de 256/64 ko à 1024/256 ko en réception ;
- ◆ les offres présentes en Nouvelle-Calédonie vont de 8 450 F à 17 548 F CFP (71 à 147 €) pour un volume de données téléchargées illimité et un débit allant 512 ko à 1 Mo.

La Nouvelle-Calédonie doit elle-aussi se connecter par liaison satellite au réseau internet mondial. En revanche, la moindre dispersion des îles permet de recourir davantage au réseau téléphonique classique pour acheminer la connexion internet jusqu'aux foyers.

Le catalogue de Mana propose aux particuliers huit forfaits ADSL Home allant jusqu'à 30 Go de données téléchargées, fondés sur une tarification au volume (ko) téléchargé, le coût du dépassement du forfait est facturé 10 F CFP HT par mégaoctet supplémentaire (+10 % TVA)¹⁴. Mana propose également des formules destinées aux entreprises.

Mana propose également un service Manaphone qui permet à certaines catégories d'abonnés Mana particuliers ou professionnels d'appeler à l'international (environ 50 destinations) sans abonnement (22 F CFP – 18 centimes € vers un fixe, 55 F CFP – 46 centimes € pour un appel vers un mobile).

1.3.5. L'OPT, avec sa filiale TNS, est également le seul opérateur fournissant la télévision par satellite

TNS propose un bouquet satellite unique. La société est le distributeur exclusif des chaînes du groupe Canal +, de TF1 et de M6 en Polynésie et compte 21 500 abonnés.

1.3.6. Dernière banque du territoire en termes de parts de marché, l'OPT a en revanche les tarifs les plus compétitifs du marché

Le seul domaine où l'OPT doit aujourd'hui faire face à une pression concurrentielle est celui des services financiers. L'OPT gère actuellement 39 077 comptes CCP, 16 000 cartes de paiement (1 166 cartes Visa, le reste étant constitué par les cartes FENUA (cartes de paiement et retrait d'espèces utilisables uniquement en Polynésie française proposées par l'OPT) pour un volume de 519 043 opérations en 2008¹⁵ et a la plus petite part du marché bancaire polynésien derrière la SOCREDO, la Banque de Tahiti et la Banque de Polynésie.

Les tarifs de l'OPT sur les services financiers n'ont pas changé depuis 2007 et sont les plus faibles du marché bancaire polynésien au vu du comparatif des prestations bancaires établi en mai 2010 par l'institut de la consommation¹⁶ :

¹⁴ Source : MANA.

¹⁵ *Op. cit.* p.4.

¹⁶ [http : //www.consommation.pf/articles.php ?id=256](http://www.consommation.pf/articles.php?id=256)

L'ouverture, la modification et la clôture d'un compte chèque postal sont gratuites, et l'OPT facture une commission de tenue de compte de 2 300F CFP (19,3 €) par an, contre 3 562 à 5 400 F CFP (29,8 à 45,25 €) pour les autres banques. L'ensemble des opérations de dépôt et de retrait sont gratuites, alors qu'elles peuvent parfois être payantes dans les autres banques. De la même manière, l'OPT est le plus compétitif pour les prélèvements, les chèques et la banque à distance et les tarifs sur les cartes bancaires et les opérations figurent parmi les plus faibles du marché.

En revanche, l'OPT ne propose aucun produit d'épargne, crédit ou produit d'assurance, alors que les dispositions du code monétaire et financier qui lui sont dédiées le lui permettent.

1.4. Le groupe OPT jouit d'une trésorerie et de capitaux propres importants, mais le résultat d'exploitation commence à s'essouffler

L'OPT a la particularité d'être un établissement public et commercial distinct du territoire, pour son exploitation et la majeure partie de ses investissements. Il applique la comptabilité privée depuis 2007. Contrairement aux comptes de ses filiales et malgré la nomination de commissaires aux comptes, les comptes de l'EPIC OPT ne sont toujours pas certifiés en 2008, ni en 2009, compte tenu des failles de contrôle interne existantes. Les données financières contenues dans cette annexe, tirées de ces comptes financiers 2008, peuvent donc être sujettes à inexactitudes : en particulier, des écarts existent entre les états financiers 2008 et les données correspondant à l'exercice 2008 reportées sur la liasse fiscale des données 2009. L'objectif de l'Office est d'obtenir la certification pour les états financiers 2010.

Il existe également des données consolidées sur l'ensemble du groupe OPT. Les derniers comptes consolidés du groupe transmis à la mission datent de 2008 : l'absence de certification des comptes de l'EPIC OPT en 2008 rend évidemment leur fiabilité sujette à caution. Les états financiers 2009 de l'EPIC OPT étaient en cours d'approbation au moment de la mission. Les données provisoires 2009 relatives à l'EPIC OPC et autres différentes filiales ont bien été transmises, mais la mission a préféré ne pas effectuer elle-même la consolidation au niveau du groupe et conserver les données propres à chaque structure pour 2009.

Comme le soulignait déjà le rapport de la chambre territoriale des comptes sur l'office des postes et télécommunications, le bilan consolidé du groupe OPT (cf. pièces jointes, Tableau 11 : Bilan consolidé du groupe OPT 2007-2008) montre une situation financière confortable :

- ◆ un total de bilan d'environ 91 Mds FCFP (soit environ 760 M€) en 2008 ;
- ◆ une trésorerie de 54 Mds F CFP (452 M€) ;
- ◆ le passif fait état d'un endettement modéré, à hauteur de 36 %, qui équivaut à environ quatre années d'autofinancement. 58 % (53 Mds F CFP - 444 M€) du passif est constitué de fonds propres, majoritairement issus des résultats consolidés des années précédentes.

L'examen du bilan et du compte de résultat (cf. pièces jointes, Tableau 12 : Compte de résultat consolidé du groupe OPT 2007/2008) met cependant déjà en évidence quelques fragilités :

- ◆ l'OPT réalisait peu d'efforts d'investissements en 2008 : 59 % de l'actif est constitué par la trésorerie ou des placements financiers, alors que l'Office évolue dans un environnement technologique de réseau en pleine évolution. De la même manière, les immobilisations corporelles (78 % des immobilisations), amorties à 65 %, progressent très faiblement entre 2007 et 2008. En revanche, les immobilisations financières (11 % des immobilisations) progressent de 34 %, avec toutefois une hausse simultanée de 9 % des immobilisations incorporelles ;
- ◆ les créances augmentent de 16,4 % entre 2007 et 2008 ;

Annexe XX

- ◆ Si le résultat net de l'entreprise consolidé¹⁷ augmente de 7,3 % entre 2007 et 2008, passant à 3 656,3 M CFP (30,6 M€) l'analyse des différentes composantes du résultat montre que cette augmentation est due au rachat d'intérêts minoritaires entre 2007 et 2008 supprimant les dividendes à verser. En effet, la production de services vendus baisse de 1,6 % et les produits d'exploitation de 1,4 %, tandis que les charges d'exploitation augmentent de 1,7 %. Les fortes augmentations du résultat financier et du résultat exceptionnel (respectivement 13,5 et 13,6 %), réussissent à limiter la baisse du résultat net de l'ensemble consolidé à 1,8 %.

68 % du total de bilan du groupe OPT était concentré à l'EPIC OPT en 2008. En 2009, le total de bilan de l'EPIC OPT s'élevait à 69 Mds F CFP (578 M€), pour un résultat net de 2 137 M F CFP (18 M€) et une trésorerie active de 26,9 M F CFP (226 M€).

L'analyse de la situation de l'EPIC OPT en 2009 accentue le constat de fragilité réalisé sur le résultat du groupe OPT : le résultat net global est en hausse entre 2008 et 2009, mais en raison du résultat financier. En revanche, le résultat d'exploitation, qui mesure la capacité de l'établissement à créer de la valeur, baisse de 28 % entre 2008 et 2009, et pourrait même devenir négatif à partir de 2010.

Tableau 4 : Évolution des charges et produits d'exploitation, et du résultat de l'OPT (en millions de FCP)

Année	Produits d'exploitation	Charges d'exploitation	Résultat d'exploitation (1)	Résultat exceptionnel (2)	Résultat financier (3)	Résultat net global (1+2+3-impôts)
2005	18 897	16 733	2 164	-513	814	1 234
2006	17 052	15 548	1 595	411	824	1 637
2007	17 678	15 248	2 430	-105	963	1 803
2008	17 605	15 540	2 066	107	795	1 621
2009	17 618	16 132	1 486	330	1 381	2 138
2010	17 466	17 805	-339	140	1 062	818

Source : États financiers de l'OPT, comptes provisoires 2009, budget primitif 2010.

En effet, l'OPT envisageait une augmentation de 10,6 % de ses charges d'exploitation, et dans le même temps, une baisse de 2,4 % de ses produits d'exploitation.

La moitié de l'augmentation des charges d'exploitation s'explique par la hausse des achats de sous-traitance et de services extérieurs liés à la construction du câble Honotua : cette hausse disparaîtra donc à l'achèvement du projet. Mais 20 % de la hausse vient également de l'augmentation de charges de personnel, qui elles, dureront au-delà de l'exercice.

En conséquence, l'EPIC OPT prévoit dans son budget primitif 2010 une baisse de 71,5 % de son résultat net global par rapport au résultat 2009. Les principales filiales anticipent également une baisse de leur résultat du fait de l'arrivée de la concurrence ou de provisions : le résultat net consolidé du groupe OPT en sera donc probablement affecté pour 2010.

Tableau 5 : Résultat net global de l'OPT et de ses principales filiales de l'OPT (hors SCI) en F CFP

Année	ISS	Mana	OPT	Tikiphone	TNS	TNT
2005	-14 406	25 796 642	1 234 157 062	628 633 974	0	88 337 638
2006	33 110 733	44 824 045	1 636 581 663	1 921 426 591	102 117 124	131 782 547
2007	53 130 421	28 598 857	1 803 203 881	1 940 422 071	109 920 702	-40 233 906
2008	66 355 233	61 035 009	1 620 579 715	1 795 366 422	50 678 739	-28 535 414
2009	37 882 329	78 087 903	2 137 925 402	1 176 143 845	137 880 317	-24 023 092

Source : OPT.

¹⁷ Le résultat net est une somme globale additionnant le résultat d'exploitation, le résultat exceptionnel et le résultat financier, moins les impôts à payer.

Le bilan de l'EPIC OPT supporte par ailleurs en 2010 deux charges supplémentaires :

- ◆ l'emprunt permettant de financer la construction du câble sous-marin Honotua. Toutefois, le montant reporté dans le budget, 5,8 Mds de F CFP, ne tient pas compte de l'obtention de la défiscalisation sur le montant du projet ;
- ◆ le versement du dividende au Pays au titre des années 2006 et 2007, prévu dans le budget primitif 2010. Aucun dividende n'avait en effet été demandé par le Pays les années précédentes.

L'énoncé de ces fragilités n'aura aucune incidence de court terme : l'importance de la trésorerie et de ses fonds propres importants ne laissent pas anticiper de difficulté financière immédiate nécessitant, par exemple, une compensation du Pays. Mais il implique en revanche d'étudier la viabilité à long terme du modèle économique du groupe OPT et de l'OPT en tant que tel.

1.5. Le modèle économique actuel, finançant la poste et les services financiers déficitaires par les télécommunications, atteint ses limites

La contribution de chaque activité au chiffre d'affaires et au résultat du groupe n'a pu être obtenue que pour 2008. En 2008, l'OPT avait réalisé un chiffre d'affaires de 17,1 Mds F CFP (144 M€), contre 17 Mds F CFP (143 M€) en 2007. L'étude de la contribution au chiffre d'affaires consolidé du groupe OPT montre le poids encore très fort de la téléphonie fixe : 47 % du chiffre d'affaires en 2007, mais 42 % en 2008, et le dynamisme de l'activité internet et téléphonie mobile, qui passent de 22 à 24 % du chiffre d'affaires en 2008. Les services postaux et financiers, stables, ne représentent que 12 % du chiffre d'affaires total. L'activité audiovisuelle reste marginale (2 %).

Graphique 1 : Contribution des différentes activités du groupe OPT au chiffre d'affaires (en millions de F CFP)

	31/12/2007	%	31/12/2008	%
Activité postale	1 701	10 %	1 746	10 %
Activité bancaire	293	2 %	400	2 %
Activité téléphonie fixe	8 009	47 %	7 276	42 %
Activité téléphonie mobile	1 594	9 %	1 577	9 %
Activité internet	2 217	13 %	2 616	15 %
Activité liaisons	2 291	13 %	2 606	15 %
Activité TNS	403	2 %	399	2 %
Prestations diverses	578	3 %	524	3 %
Total en MF CFP	17 084	100 %	17 144	100 %
Total en €	143	0	144	0

Source : OPT – Comptes consolidés 2008.

Malgré l'existence de sa filiale MANA, l'EPIC OPT perçoit directement le chiffre d'affaires lié à l'internet. En effet, MANA n'est que mandataire de l'EPIC OPT et reçoit une rémunération pour ce rôle.

Annexe XX

La comptabilité analytique communiquée à la mission analyse la ventilation d'un résultat de 3 630 MF CFP (30,4 M€) en 2008, soit un chiffre légèrement différent de celui recensé plus haut dans les états financiers consolidés 2008 (3 656,3 MF CFP). Le résultat interne lié aux échanges internes au groupe OPT constitue la moitié du résultat. Les Tableau 4 et Tableau 5 montrent le déséquilibre entre les activités : l'essentiel du résultat (interne et externe) de l'OPT repose sur la téléphonie mobile, la téléphonie fixe (Pôle des services de réseaux et pôle des services de téléphonie fixe) et l'internet. Bien qu'il ait un résultat externe positif, le pôle des services postaux est à l'issue des réallocations internes de produits et de coûts le plus nettement déficitaire (-1,7 Mds F CFP, soit - 14,2 M€), suivi par le pôle des services financiers (-388 MF CFP, soit 3,3 M€).

Tableau 6 : Contribution des différentes activités de l'OPT au résultat en 2008 (en millions de F CFP)

	Présidence du Conseil d'adminis- tration	Direction générale	Pôle informatique et traitement de l'informa- tion	Pôle communica- tion et multimédia	Pôle distribution et vente	Pôle production des infrastructu- res de télécoms	Pôle services de réseaux	Pôles services sur téléphonie fixe	Pôle services financiers	Pôles des services postaux	Total
Produits externes	3 270	193	170	0	626	223	4 582	7 354	736	1 716	18 870
Charges externes	3 278	1 030	751	96	4 047	2 128	3 429	760	643	894	17 056
Résultats externes	-8	-837	-581	-96	-3 421	-1 905	1 153	6 594	93	822	1 814
Impact de la répartition des produits internes	-3 195	-193	-170	0	-39	-223	-2 749	-2 053	22	101	-8 499
Impact de la répartition des charges internes (solde)	3 239	1 030	751	19	3 470	2 128	2 324	-4 346	-502	-2 662	5 451
Résultat après répartition produits et charges internes	37	0	0	-76	10	0	728	196	-388	-1 739	-1 232

Source : Comptabilité analytique de l'OPT.

Tableau 7 : Résultat total avec filiales (en millions de F CFP) en 2008

	Total EPIC OPT	Tahiti Nui Satellite	Tahiti Nui Télécoms	Mana	Tikiphone	ISS	SCI	Total GroupeOPT
Produits externes	18 870							18 870
Charges externes	17 056							17 056
Résultats externes	1 814							1 814
Produits internes	-8 499	539	40	2 727	5 519	51	2	379
Charges internes (solde)	5 451	-697	-72	-2 312	-2 703	-38	-8	-379
Résultat après répartition produits et charges internes	-1 232	-158	-32	416	2 816	12	-6	1 816

Source : Comptabilité analytique de l'OPT.

En somme, à l'heure actuelle, la situation financière de l'OPT et de ses filiales ne laisse apparaître aucun risque de court terme, du fait des réserves constituées et de la trésorerie (35 Mds F CFP et 28 Mds F CFP, soit 293 M€ et 234 M€). À elle seule, la trésorerie représente sept années de résultat du groupe (cf. *supra*). En revanche, la diminution des résultats des différentes entités du groupe, la présence d'un résultat d'exploitation négatif pour l'OPT, le dynamisme des charges salariales (+ 7 % entre 2009 et le budget primitif 2010) soulèvent de réelles questions sur le positionnement du groupe et son dimensionnement, à la veille de l'arrivée de la concurrence.

2. L'arrivée de la concurrence et de nouveaux investissements obligent le Pays à revoir son approche de la régulation et l'OPT son modèle économique

L'exercice des activités postales et de télécommunications par un monopole a été parfois justifié dans le passé par l'état du réseau. Sur le plan pratique, ce dernier, aujourd'hui quasiment saturé ne permettait pas à des concurrents en matière de téléphonie de développer un marché : l'arrivée du câble Honotua devrait en théorie changer cette situation (2.1). Sur le plan juridique et économique, les premiers jalons d'une arrivée de la concurrence sont d'ores et déjà posés (2.2) et devront amener l'OPT à revoir son modèle économique (2.3).

2.1. Le réseau de télécommunications polynésien, détenu par l'OPT, ne parvient plus à répondre aux besoins de la population

2.1.1. L'étroitesse du territoire et son éclatement se traduisent par l'usage important d'une liaison satellite coûteuse

Le territoire polynésien comprend cinq archipels, 118 îles dont 76 habitées, réparties sur 2.250 km d'Est en Ouest et sur 2.500Km du Nord au Sud. 68 % de la population est concentrée à Tahiti¹⁸.

Cette géographie s'est traduite par des particularités dans les infrastructures et le service des postes et des télécommunications :

- ◆ le code des postes et télécommunications prévoit l'obligation pour les liaisons aériennes et les bateaux de passage d'appuyer l'opérateur chargé de la desserte postale dans la distribution du courrier dans les îles les plus éloignées ;
- ◆ le réseau de téléphonie fixe, tout comme celui de la téléphonie mobile, font appel à la liaison satellite (Intelsat), pour l'acheminement des communications inter-îles et entre la Polynésie et le reste du monde ; de la même manière, le raccordement au réseau Internet mondial est actuellement fourni par les sociétés Intelsat (70 %) et NSS (30 %) au travers de deux liens par satellite.

Encadré 1 : Téléphonies fixe et mobile

La téléphonie fixe utilise plusieurs technologies principales :

- le réseau téléphonique commuté – RTC- (téléphonie analogique), fondé sur la modulation à basse fréquence d'un courant électrique porteur entre un émetteur et un récepteur fixes ;
- le réseau numérique à intégration de services (RNIS) où la voix est numérisée dès le terminal téléphonique ;

¹⁸ ISPF, recensement 2007.

- la voix sur IP (VoIP) utilise les technologies du réseau Internet.

La téléphonie mobile s'appuie sur la radioélectricité, c'est-à-dire les ondes hertziennes. Elle utilise des émetteurs radio fixes, mobiles ou portatifs pour dialoguer, en passant éventuellement par des stations relais. Les principales normes présentes en Polynésie sont la 2G, permettant principalement la transmission de la voix et de données limitées (WAP, fax), et la 3G permettant également la lecture vidéo et la visiophonie. La 3G+, permettant un meilleur débit et une connexion plus rapide, notamment à internet depuis le téléphone mobile, est pour l'instant limitée essentiellement à Papeete.

L'internet est distribué aux foyers polynésiens via le réseau cuivre utilisé pour la téléphonie fixe :

- ♦ 98 % des abonnés bénéficient de la technologie ADSL. Cette dernière utilise des fréquences supérieures à celle utilisées par la téléphonie classique pour transmettre des données sur le même câble en cuivre que le téléphone fixe, sans le perturber ou le rendre indisponible ;
- ♦ 2 % de la population utilise le réseau technique commuté classique (RTC) : dans la mesure où les mêmes fréquences sont utilisées pour la téléphonie fixe et l'accès à internet, il n'est pas possible de téléphoner et d'aller sur internet en même temps. Par ailleurs, le débit de connexion sur le RTC classique est beaucoup plus lent.

Si le trafic en téléphonie fixe et la téléphonie mobile s'accommode relativement bien de la liaison par satellite, il n'en va pas de même pour la liaison internet. Un poids important de la liaison par satellite se traduit par un débit plus faible et un volume de données accessibles limité : ainsi, Mana facture ses abonnés en fonction du volume de données consultées, alors que ce n'est pas le cas en Nouvelle-Calédonie, utilisant une liaison par satellite, mais sur un territoire moins dispersé.

Actuellement, sur le plan des télécommunications, seul l'archipel de la société dispose simultanément d'une transmission voix et données (téléphonie fixe/mobile et internet), de l'ADSL et d'un accès Wifi « spot Wifi » prépayé permettant d'accéder à internet sans fil.

Six îles des Tuamotu, quatre îles des Marquises et trois îles des Australes ont accès à l'ADSL ;

Sept îles des Tuamotu, quatre îles des Marquises et trois des Australes disposent d'un accès « spot Wifi ».

Graphique 2 : Desserte téléphonique et internet en Polynésie française en 2009

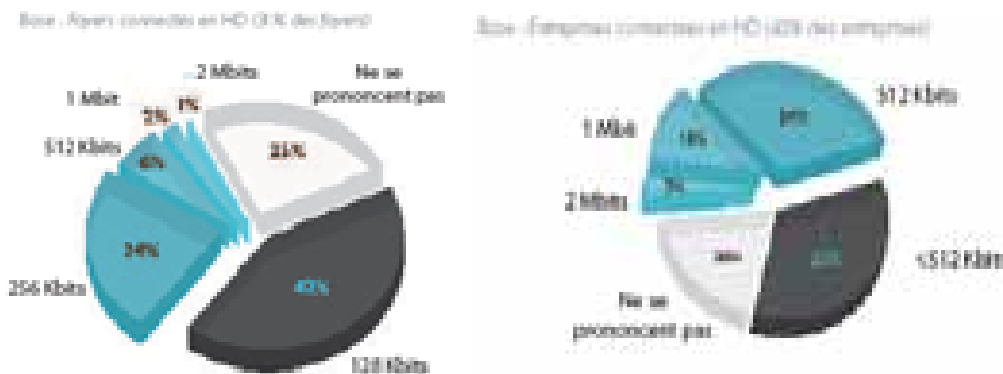


Source : Baromètre de l'information, DDTIC.

Quatorze îles des Tuamotu, une île des Marquises et deux îles des Australes ont un accès en téléphonie mobile limité à la voix, ainsi qu'un accès internet en 56 kilo-octets (56k). L'île de Faaite n'a qu'un accès limité à la voix.

En l'état actuel des choses, le réseau actuel ne suffit plus à répondre à la demande des usagers, qui souhaiteraient avoir des débits plus rapides et ne plus être limités quant au volume de données consultées. Ces insatisfactions interviennent alors qu'Internet ne connaît encore qu'une diffusion limitée en dehors des entreprises. Seuls 31 % des foyers polynésiens, mais 60 % des entreprises ont accès au haut débit internet et l'accès est limité pour 66 % d'entre eux au 256kbits. Seuls 1 % des ménages et 3 % des entreprises ont accès à du 2Mbits.

Graphique 3 : Haut débit accessible



Source : Baromètre de l'information 2009-2010

Cependant, le secteur présente des possibilités de développement en téléphonie mobile et sur internet d'après le baromètre de l'information élaboré par la DDTIC :

- ♦ 89 % des foyers polynésiens seraient déjà équipés d'un téléphone mobile, mais 34 % des 15 ans et plus ne disposant pas encore d'un téléphone mobile envisagent d'en acquérir un dans moins d'un an. Par ailleurs, seules 38 % des entreprises polynésiennes sont équipées de mobile, contre 68 % des entreprises métropolitaines.
- ♦ seuls 43 % des ménages polynésiens sont connectés à internet, contre 53 % pour la métropole, malgré un taux d'équipement informatique de 65 %. Toutefois, seuls 10 % des non connectés souhaitent le faire d'ici un an et 62 % des 57 % ménages non connectés n'envisagent pas de le faire. En revanche, 62 % des entreprises sont connectées à internet, et parmi 15 % de celles qui ne le sont pas envisagent ce projet. Contrairement à la téléphonie mobile, bien implantée en Polynésie, l'usage d'internet reste encore beaucoup moins répandu.

Le réseau actuel n'est pas prêt à répondre à moyen terme à ces demandes et ne permettrait pas, en tout état de cause, un développement satisfaisant de la concurrence sur l'internet qui se traduirait probablement par une saturation encore plus importante du réseau.

La construction d'un câble en fibre optique permettant de relier la Polynésie française au réseau internet via Hawaï était donc comme une nécessité, à la fois pour répondre aux besoins propres de développement de l'OPT, mais aussi de ses concurrents.

2.1.2. Actuellement, l'OPT est propriétaire du réseau, et peine à en assurer le renouvellement et la modernisation

L'essentiel des investissements liés à la modernisation du réseau est réalisé par l'OPT pour son compte et celui de ses filiales.

Annexe XX

Le plus gros investissement en cours porte sur la réalisation du câble Honotua. En effet, le 10 janvier 2008, l'OPT a signé avec Alcatel-Lucent un contrat clé en mains, d'acquisition et d'installation d'un système sous-marin à câbles à fibre optique reliant Tahiti à Hawaï, et Tahiti à Moorea, Huahine, Raiatea et Bora-Bora (projet Honotua). Les travaux en cours sont actuellement financés par l'EPIC OPT.

Les travaux sur l'ensemble des câbles domestiques et sur la liaison internationale jusqu'à l'île de Big Island, de l'archipel de Hawaï sont actuellement terminés, mais le projet marque le pas :

- ◆ sur un plan technique : le raccordement du câble de Big Island au hub de Honolulu, qui seul permettra de raccorder effectivement Honotua au réseau internet mondial, ne serait pas encore réalisé. Il devrait se traduire par un surcoût, inconnu à ce stade, par rapport au coût actuel du projet de 9,5 MF CFP ;
- ◆ sur un plan juridique : le câble bénéficie aujourd'hui d'une autorisation temporaire de raccordement des autorités américaines, qui devrait normalement déboucher sur une autorisation définitive. La réglementation américaine requiert cependant qu'en cas de raccordement unique à une zone géographique, l'opérateur dominant fournissant un service sur cette route doit être distinct du propriétaire du câble. L'OPT envisage donc, pour répondre à cette objection, d'attribuer la propriété du câble à une filiale distincte.

La mise en service du câble, prévue en septembre 2010, pourrait donc subir des retards.

En tout état de cause, Honotua ne signifie pas un affranchissement complet du satellitaire, mais il permettra de désengorger la liaison satellitaire actuellement utilisée pour l'ensemble des communications de la Polynésie en la consacrant aux liaisons inter-îles pour les îles non reliées au câble.

Le montant total de l'opération s'élèverait à 9,5 Mds de F CFP (79,6 M€) : 7,6 Mds F CFP (63 M€) pour la liaison internationale et 1,9 Mds F CFP (15,9 M€) pour la liaison domestique. Ce projet est financé par l'OPT à hauteur de 2,2 Mds F CFP (18,4 €), une subvention du pays de 1,5 Mds F CFP (12,6 M€), et un montant d'emprunt prévu de 5,83 Mds F CFP (48,9 M€).

L'OPT a obtenu en 2010 le bénéfice de la défiscalisation métropolitaine. Son montant a contribué à diminuer le besoin d'endettement de l'OPT.

Le câble Honotua ne constitue cependant que le premier jalon d'une modernisation bien plus vaste. Comme l'indique le bilan consolidé de l'OPT, 66 % des immobilisations corporelles concourant à l'ensemble des activités ont été amorties, signe du vieillissement des infrastructures. En particulier, les promesses d'un débit plus rapide et d'une meilleure connexion ne pourront pas être tenues sans une modernisation du réseau téléphonique en cuivre permettant de relier le câble Honotua aux foyers polynésiens. Un montant de 5 à 7 Mds F CFP (41,9 M€ à 58,6 M€) a été évoqué pour ces investissements, qui restent encore à engager en 2010, bien que l'OPT ait la capacité de les financer de par sa trésorerie disponible.

Malgré l'obsolescence, la réalisation des investissements programmés en début d'année peut être variable. En effet, sur les immobilisations corporelles, incorporelles et financières de l'OPT seuls un quart à deux tiers des investissements prévus en début d'année sont effectivement immobilisés depuis 2006. Une partie des sommes peut toutefois avoir été avancée à des fournisseurs sur les immobilisations qui ne sont pas finies.

Tableau 8 : Immobilisations réalisées par l'OPT (2006 à 2010)

Années	Programme Autorisé (PA) initial	Budget initial	Programme Révisé (PR) initial	Budget révisé	Réalisations	Ecart réalisations/ budget
2006	3 618 710 000	3 139 679 000	3 295 369 700	2 520 923 000	2 132 122 056	68 %
2007	4 441 169 000	4 840 571 000	4 601 866 000	2 918 157 000	2 709 477 405	56 %
2008	14 149 410 000	8 895 670 000	14 736 374 400	7 440 764 800	4 998 007 306	56 %
2009	2 501 467 000	8 013 332 200	2 931 998 000	5 819 746 270	1 969 243 092	25 %
2010	3 942 826 000	10 664 721 000				

Source : OPT.

Largement investie de compétences opérationnelles, la présidence du Conseil d'administration est considérée comme un service gestionnaire. Elle concentre à elle seule 49 et 68 % du budget d'immobilisation de l'OPT en 2007 et en 2008 car elle gère directement le câble Honotua.

Le plus gros des investissements corporels de l'OPT est sinon géré par le pôle services sur réseau de télécommunications, qui réalise des investissements de réseau sur l'ensemble des activités du groupe (cf. pièces jointes, Tableau 14). Le montant de l'ensemble des investissements réalisés en 2009 reste toutefois modeste, à 586 MF CFP (4,9 M€).

Tikiphone a cependant réalisé des investissements propres relatifs au déploiement et à la sécurisation de son réseau (2G, puis 3 G) et aux développements d'infrastructures partagées (supports d'antenne, poteaux bois).

Tableau 9 : Investissements réalisés par Tikiphone

	2006	2007	2008	2009	2010
Investissements prévus au budget primitif	1 035	1 383	1 864	1 503	1 920
Investissements effectivement réalisés	840	1 272	1 693	1 330	1 781
Taux de réalisation	81 %	92 %	91 %	88 %	93 %

Source : Tikiphone.

L'OPT doit faire face aujourd'hui à des investissements importants :

- ◆ remplacement du central téléphonique de Papeete (coût estimé : 300 MF CFP – 2,51 M€) ;
- ◆ remplacement du réseau téléphonique fixe en cuivre, utilisé pour la téléphonie fixe et l'internet, qui ne supportera pas les débits de connexion liés à l'arrivée du câble Honotua ;
- ◆ projet de fusion de deux centres de tri postal à Faa'a et Papeete (216 MF CFP en 2009, 100 MF CFP en 2010, soit un total de 316 MF CFP- 2,6 M€).

L'OPT dispose certes de la trésorerie nécessaire pour réaliser ces différents investissements sur le réseau utilisé pour la téléphonie fixe et l'internet (modernisation du réseau, remplacement du central, etc.). Mais l'établissement n'est pas incité à le moderniser, à la veille de l'ouverture à la concurrence, car les nouvelles facilités ainsi introduites bénéficieront aussi aux concurrents. Par ailleurs, le rôle d'opérateur téléphonique de l'OPT peut amener à douter de la sincérité des prix qu'il demandera aux futurs concurrents pour utiliser son réseau.

2.2. Le Pays devra adopter une réelle régulation du secteur des télécommunications

Le code des Postes et Télécommunications actuel date de 2003 et ne constitue pas un socle satisfaisant pour mettre en place la concurrence dans les télécommunications et garantir une qualité de service et un accès satisfaisants aux Polynésiens. Les évolutions technologiques majeures accomplies depuis soulèvent la question de sa refonte, qui a été évoquée dans les États généraux sur le numérique organisés en juin 2010.

2.2.1. L'ouverture de la concurrence a été introduite en 2003 mais n'est pas effective

L'article D.212-2 du code des postes et télécommunications polynésien fixe un certain nombre d'objectifs aux autorités compétentes de la Polynésie en termes de service public et d'ouverture à la concurrence :

- ◆ fournir un service public des télécommunications par l'opérateur public et veiller au respect des services qui lui sont réservés ;
- ◆ garantir l'exercice d'une concurrence effective et loyale ;
- ◆ définir des conditions d'accès et d'interconnexion des réseaux et veiller à l'égalité des conditions de la concurrence dans le domaine du service de télécommunication mobile ;
- ◆ encourager l'utilisation partagée entre les opérateurs des infrastructures de réseau.

Les dispositifs actuellement en place ne permettent pas de les remplir efficacement.

2.2.1.1. La proximité entre l'OPT et le Gouvernement peut nuire à l'objectivité des règles

Le fait pour le ministre de définir le mode de régulation et d'être membre du conseil d'administration de l'OPT peut faire naître des soupçons sur l'objectivité des règles de concurrence adoptées. De la même manière, la composition du comité consultatif des télécommunications peut dans l'état actuel des choses constituer un frein à l'entrée de nouveaux opérateurs compte tenu du poids de l'OPT dans le domaine des télécommunications, puisqu'il associe un représentant de l'opérateur public, une personne choisie parmi les installateurs admis en télécommunications, le chef du service des affaires économiques ou son représentant et des personnalités qualifiées représentant notamment les opérateurs autres que l'opérateur public.

2.2.1.2. Le code des postes et télécommunications ne permet pas d'assurer une concurrence effective

Principalement rédigé en 2003, le code des postes et télécommunications polynésien en vigueur a été en grande partie conçu pour un environnement où opérait un opérateur unique chargé de l'ensemble des prestations.

Le code n'a pas suivi les évolutions technologiques : le code des postes et télécommunications s'attache principalement à définir les conditions d'exercice du service postal, du service public téléphonique (téléphonie fixe) et de la téléphonie mobile. Il définit également des obligations pour les fournisseurs de services télex (inclus dans le service public téléphonique), mais ne prévoit que très peu de dispositions sur la fourniture d'accès à internet, à l'exception des noms de domaine et d'une affirmation générale de concurrence loyale.

Annexe XX

Au-delà, les dispositions prévues ne permettent pas d'assurer une régulation de la concurrence efficace. En particulier, l'obtention du statut d'opérateur (la licence), délivré par le conseil des ministres, déclenche le versement annuel d'un droit d'accès forfaitaire annuel se ventilant comme suit :

- ◆ au titre de l'établissement et de l'exploitation des réseaux de télécommunication internes à la Polynésie française permettant la fourniture au public du service de télécommunication, dont le service de télécommunication fixe : deux cent quatre-vingt millions de francs pacifiques (280 000 000 F.CFP – 2,3 M€) ;
- ◆ au titre de l'établissement et de l'exploitation des réseaux permettant d'offrir un service de télécommunication mobile : cinq cent millions de francs pacifiques (500 000 000 F.CFP, 4,2 M€) ;
- ◆ au titre de la fourniture d'accès à Internet : deux cent vingt millions de francs pacifiques (220 000 000 F.CFP, 1,8 M€) ;
- ◆ au titre de la fourniture du service de procédure de rappel : quarante millions de francs pacifiques (40 000 000 F.CFP, 335 200 €).

Le mode de calcul de ce droit d'accès, dont l'EPIC OPT est exempté en tant que fournisseur des infrastructures, est critiquable à plusieurs égards :

- ◆ le rapport de l'assemblée de Polynésie française 79-2003 indique avoir fixé ces valeurs en se référant à un rapport de FIDUPAC – KPMG sur la valeur du « Groupe O.P.T » effectué en 2003 et en s'appuyant notamment sur la valeur estimée du chiffre d'affaires 2006 de l'OPT, de Tikiphone et de Mana. Le lien avec l'étude en question n'apparaît pas évident. Au-delà, il est éminemment discutable de calibrer un droit d'accès, toujours en vigueur à l'heure actuelle, sur le chiffre d'affaires en 2003 de l'opérateur en situation de monopole et non sur l'évaluation du coût de ses charges de service public effectives ou des frais engagés sur les seules infrastructures. Le suivi réalisé par l'OPT de ses investissements, qui isole les charges dites de service public, pourrait cependant permettre ce type de calcul ;
- ◆ le droit d'accès porte sur l'ensemble des activités de téléphonie et télécommunications même si dans les faits, alors que les opérateurs candidats ne comptent développer qu'une des activités à chaque fois et non la totalité. Il est à souligner à ce propos que la téléphonie fixe, réservée par le code des postes et télécommunications à l'OPT, est incluse dans la base de calcul : or les opérateurs candidats ne peuvent, dans l'état actuel du droit, développer aucune offre dans ce secteur ;
- ◆ enfin le paiement des 1,04 MdF CFP – 8,7 M€ peut être un frein à l'entrée sur le marché d'opérateurs naissants, puisqu'il est exigé la première année dans un versement unique, à un moment où la société est la plus fragile. Ce mode de paiement défavorise des investisseurs locaux polynésiens émergents et favorise plutôt l'intervention de sociétés adossées à des opérateurs téléphoniques existants extérieurs, pouvant absorber ce coût initial.

En tout état de cause, l'obtention du statut d'opérateur est distincte de l'attribution des fréquences, qui intervient dans un second temps. Une entreprise peut donc avoir obtenu le statut d'opérateur, mais ne pas avoir obtenu les fréquences qui lui permettent de mettre en place son service.

Le manque de sécurité juridique du statut d'opérateur peut également être un frein à l'obtention des financements nécessaires aux investissements dans les banques : en effet, la licence n'est accordée que pour neuf ans et rien ne garantit son renouvellement, même en cas de respect des indicateurs de qualité demandés par le code des postes et télécommunications.

Le paiement de ce droit d'accès est lié au statut d'opérateur, mais ne permet pas en tant que tel aux opérateurs concurrents de bénéficier de l'interconnexion de leur réseau mobile avec le réseau de l'OPT, à la fois pour brancher leurs propres émetteurs, mais aussi pour utiliser le réseau d'émetteurs de Tikiphone dans les zones les moins accessibles (*roaming*). À cet effet, un tarif de référence des interconnexions valable deux ans est fixé en conseil des ministres, mais le prix effectivement payé est renvoyé à des négociations commerciales bilatérales devant aboutir à la signature d'une convention d'interconnexion.

Au-delà, l'obligation de concurrence saine et loyale reste dépourvue de contenu et de sanctions en cas de non respect. Il n'existe par ailleurs aucun régulateur extérieur à l'opérateur historique permettant de s'assurer du respect des principes de concurrence.

Enfin, le code a ouvert une procédure d'appel à candidature, mais ne l'a pas subordonnée à un examen de la taille du marché pertinent. Or l'étroitesse du marché polynésien permettra difficilement à quatre opérateurs en téléphonie mobile de trouver un marché en propre, sauf développement de relations de *mobile virtual networks operators* (MVNO) qui permettent à un nouvel opérateur de passer un partenariat et d'adosser son offre au réseau d'un opérateur de téléphonie déjà existant.

2.2.2. La notion même de service public devrait être revue à la lumière des évolutions technologiques

À l'heure actuelle, deux services sont consacrés comme étant de service public et fermés à la concurrence : le service postal et la téléphonie fixe. La concurrence s'est développée *de facto* sur les envois à valeur ajoutée dans le secteur postal, obligeant le ministre à régulariser la situation *ex post*. Par ailleurs, la situation concernant la téléphonie est paradoxale : seuls 20 % de la population polynésienne a accès à la téléphonie fixe de service public. Inversement, 210 000 Polynésiens sont aujourd'hui équipés de téléphones portables, mais la téléphonie mobile n'est pas reconnue de service public. En outre, la volonté de développer des offres de type « *triple play* » intégrant téléphonie fixe, internet et télévision impliquerait de faire tomber le monopole sur la téléphonie fixe.

Cette situation et les besoins de couverture géographique plaident pour un réexamen du contenu du service public, à la lumière des évolutions technologiques, mais également de la dispersion géographique du territoire, qui nécessitera des adaptations du service fourni à la population dans les îles les moins peuplées.

Conscients de ce besoin d'adaptation, le territoire a souhaité lancer des États Généraux du numérique en du 26 mai au 26 juin 2010 rassemblant le Pays, l'État, les acteurs de la société civile et les professionnels des nouvelles technologies de l'information et de la communication afin de définir un plan de développement de l'économie numérique polynésienne et une charte de bonnes pratiques entre opérateurs de télécommunications (qu'il s'agisse de l'opérateur historique ou des nouveaux entrants) afin de faire évoluer et adapter le Code des postes et télécommunications existant :

- ◆ il est en effet prévu d'instaurer un service universel, en mettant en place un « fond des communications électroniques » alimenté par une taxe sur les télécommunications, payée par l'ensemble des opérateurs (y compris l'opérateur historique). Le service offert aux Polynésiens serait différencié selon la situation géographique : un service minimum, qui reste à définir, serait fourni partout, un service adapté (en fonction de la population ou de la géographie) dans les zones faiblement peuplées et un service optimum dans les zones fortement peuplées ;
- ◆ les opérateurs s'engagent à fournir un service à tous et à un prix accessible, y compris pour les faibles revenus, et d'assurer la transparence des prix.

Ces grandes orientations ne répondent pas aux observations mentionnées plus haut sur l'entrée des concurrents sur le marché et sur l'un des principaux points qui ont empêché l'émergence de la concurrence : l'accès au réseau existant. Si « la mutualisation des moyens entre opérateurs est encouragée », elle n'est en aucun cas obligatoire.

2.3. La concurrence commence tout juste à se développer sur la téléphonie mobile et sur l'internet

L'ouverture à la concurrence est effective dans les textes depuis le code des postes et télécommunication de 2003. Les obstacles techniques liés au réseau, mais aussi le coût et la complexité de la procédure juridique expliquent l'arrivée tardive des premiers concurrents de l'OPT, dont aucun n'a pour l'instant déployé d'offre commerciale effective.

Dans le domaine de la téléphonie mobile, trois opérateurs envisagent de lancer une offre. Leur déploiement, annoncé initialement en 2010, risque cependant de s'effectuer en 2011 au plus tôt :

- ◆ société créée à 100 % par des investisseurs locaux, Mara Télécom a obtenu son statut d'opérateur de télécommunication en décembre 2007 et a obtenu ses fréquences. Le déploiement n'a pas eu lieu à la date initialement prévue en février 2009. Mara a renouvelé son équipe, négocie à l'heure actuelle le positionnement de ses émetteurs, mais a des difficultés à payer la redevance liée au statut d'opérateur demandée par le territoire ;
- ◆ Pacific Mobile Télécom (Vodafone) qui a constitué son dossier en juillet 2009, comptait initialement déployer son offre fin 2010 -début 2011. PMT a cependant rendu ses fréquences en juin 2010, confrontée comme Mara Télécom à des difficultés de paiement de la redevance de 1,5 Md F CFP liée au statut d'opérateur, qui devient exigible dès l'attribution des fréquences. Une nouvelle demande de fréquences a cependant été redéposée ensuite. Le cœur de cible de PMT serait plutôt la technologie 3G à 3G+ ;
- ◆ Digicel, société de téléphonie mobile déjà fortement implantée aux Antilles et dans le Pacifique, a conclu un partenariat avec Gilbert Wane, investisseur local. La société Digicel Tahiti a obtenu sa licence d'opérateur en février 2010 et ses fréquences en juillet 2010 et devra comme ses concurrents s'acquitter d'un ticket d'entrée de 1,5 Md F CFP (12,5 M€), qui devrait lui poser moins de difficultés de trésorerie compte tenu de l'assise internationale de la société. Les négociations des points d'implantation d'émetteurs ont déjà commencé. La société envisage de recruter à terme 110 salariés, dans le cadre d'un projet évalué entre "9 et 10 milliards F CFP" (entre 75 et 83 millions d'euros) et de se positionner sur la technologie 2G. Le déploiement de l'offre est prévu d'ici à novembre 2010.

Plus limitée, la concurrence se manifeste également sur l'internet. Viti, société par actions simplifiées détenue à 100 % par des investisseurs polynésiens comme Mara Télécom, a également obtenu son statut d'opérateur internet en février 2010. Après l'acquittement de 600 MF CFP et l'obtention d'autres autorisations, Viti envisage de commercialiser des accès à internet en s'appuyant sur la technologie d'internet sans fil 4G Wimax. En revanche, Viti doit attendre d'avoir accès au câble Honotua pour pouvoir se connecter au réseau internet mondial et exploiter son accès.

L'arrivée de nouveaux concurrents va probablement avoir un impact sur les prix et le besoin de diversifier son offre pour l'OPT. Elle soulève aussi la question du partage des infrastructures et de la couverture du territoire qui sera retenue par les nouveaux entrants, dans un territoire où l'ensemble des infrastructures et des services est dominé par l'OPT.

2.4. L'OPT devra revoir son modèle économique

2.4.1. Le maintien de l'activité « services financiers » supposerait sa professionnalisation

L'offre du Pôle des services financiers se limite aujourd'hui aux comptes chèques postaux, alors même que les dispositions du code monétaire et financier lui donnent le droit, comme l'OPT de Nouvelle-Calédonie le fait actuellement, de proposer des produits d'épargne (livret A et plans d'épargne logement¹⁹).

Cette activité, aujourd'hui déficitaire, se caractérise par des tarifs très bas, qui ne couvrent pas ses charges.

Le rapport sur la mesure de la charge de travail au sein du groupe OPT PF²⁰ et l'étude stratégique sur l'évolution des services financiers de l'OPT réalisée par Deloitte en novembre 2008 s'accordent tous deux sur la nécessité d'élargir l'offre de produits au crédit et aux produits d'épargne si l'OPT souhaite maintenir cette activité.

Essentiellement concentré sur le centre des chèques postaux, le pôle des services financiers ne comporte que 44,5 personnes en 2008, et seules quatre personnes se consacrent au développement potentiel de nouvelles offres. Le développement d'une offre de produits plus diversifiés suppose soit de nouvelles embauches, soit de manière plus raisonnée, un partenariat avec une banque existante disposant déjà de cette expertise.

Le maintien de l'activité services financiers et son élargissement impliquent enfin un effort de professionnalisation au vu des rapports des commissaires aux comptes sur la compensation locale ou le respect des obligations relatives à la lutte anti-blanchiment.

2.4.2. L'OPT devra probablement baisser ses tarifs sur la téléphonie

L'arrivée de la concurrence risque d'induire une baisse des tarifs pratiqués notamment par TNT, chargé des communications internationales. Or, le chiffre d'affaires de cette filiale, déjà déficitaire en 2008, est très lié au tarif de la minute de communication négociée à l'international.

La concurrence de la téléphonie sur Internet a incité l'OPT à baisser ses tarifs en téléphonie fixe : la mise en place de l'offre Optimum, qui permet aux abonnés de payer 17 F la minute contre 30 F auparavant, se serait traduite selon l'OPT par un manque à gagner de 800 MF. Dans le même temps, la filiale Mana a proposé une offre téléphonique sur internet, Manaphone, qui, si elle concurrence la téléphonie fixe classique, peut permettre de récupérer une partie du chiffre d'affaires perdu au sein du groupe.

Tikiphone anticipait une baisse sensible de son résultat en 2010, compte tenu d'une part de l'arrivée de la concurrence et d'autre part, d'une augmentation prévue de ses charges d'exploitation de 8 %. L'arrivée plus tardive de la concurrence en 2011 se traduira très certainement par un résultat supérieur à ces prévisions initiales, mais l'arrivée de Digicel, qui a su devenir numéro dans nombre de marchés dans le Pacifique et les Caraïbes, risque probablement à terme de se traduire par une baisse de la part de marché de Tikiphone-Vini.

Il est à peu près évident qu'une concurrence accrue obligera les filiales à baisser leurs prix (et leur marge) pour éviter de trop fortes pertes de part de marchés, ce qui se répercutera sur le résultat de l'OPT. Cette évolution peut constituer une incitation, pour l'OPT, à s'orienter vers une organisation plus efficiente.

¹⁹ Article L.755-7-1 du code monétaire et financier.

²⁰ Cf. *op. cit.* p.4.

2.4.3. L'OPT peut être pénalisé par des éléments d'inefficience

Le mode de gouvernance de l'OPT et l'instabilité gouvernementale n'ont pas permis à l'OPT de réformer une organisation qui reste peu claire (cf. liasse des pièces jointes, organigramme), notamment en perspective de l'ouverture à la concurrence :

- ♦ comme l'a souligné le rapport de la chambre territoriale des comptes, le partage des responsabilités entre le directeur général et le président du Conseil d'administration reste peu clair et source de doublons : chaque dirigeant a ainsi son propre conseiller comptabilité/ finance et ressources humaines ;
- ♦ l'OPT, à l'heure actuelle, joue à la fois un rôle d'opérateur actif fournissant des services de télécommunications et d'opérateur passif fournissant l'infrastructure des réseaux. Ce statut pose problème pour l'obtention de l'autorisation définitive par les autorités américaines pour l'exploitation du câble Honotua (cf. *supra*, 2.2.1). Par ailleurs, cette double fonction, jointe à l'organisation de l'OPT, jette un doute sur la pertinence du tarif de location du réseau proposé par l'OPT, soupçonné d'alimenter les services concurrentiels de l'OPT et ses activités déficitaires ;

Le groupe OPT est à l'heure actuelle trop intégré pour donner une vision claire de la séparation entre activités de service public et activités concurrentielles, mais en même temps pas suffisamment pour tirer parti de la mutualisation des tâches au sein du groupe :

- ♦ les investissements pour l'ensemble du groupe OPT (hors Tikiphone, qui assure les investissements liés à ses émetteurs et son service) sont partagés entre le pôle des services de réseaux, chargé de la production d'équipements nouveaux et de concevoir le réseau multiservices (voix, données, images) et le pôle des infrastructures de télécommunications (PPIT), chargé de l'exploitation et de la maintenance du réseau. Ce partage, s'il s'explique dans un groupe intégré disposant d'une comptabilité analytique, n'est pas optimal quand il s'agit de facturer l'accès et l'entretien du réseau à des opérateurs concurrents ;
- ♦ de la même manière, les ressources informatiques sont essentiellement concentrées dans le pôle PITI. Tikiphone et Mana ont leurs propres systèmes d'information ; la filiale ISS fournit des biens et des prestations aux différentes entités du groupe et participe aux projets informatiques structurants ;
- ♦ le code des Postes et Télécommunications polynésien permet une compensation pour couvrir des charges d'exploitation excessives sur les services reconnus comme relevant du service public : l'absence de séparations entre les différentes activités de l'OPT fait donc courir un risque de rupture d'égalité face aux concurrents ;
- ♦ à l'inverse, un certain nombre de fonctions restent fragmentées, alors que leur mutualisation pourraient permettre de faire des gains de productivité importants : ressources humaines, fonction comptable et gestion, centres d'appel, marketing commercial, activité de vente commerciale²¹.

Un projet de réforme de l'organisation de l'OPT avait été proposé en 2007, mais n'a à ce stade pas abouti complètement.

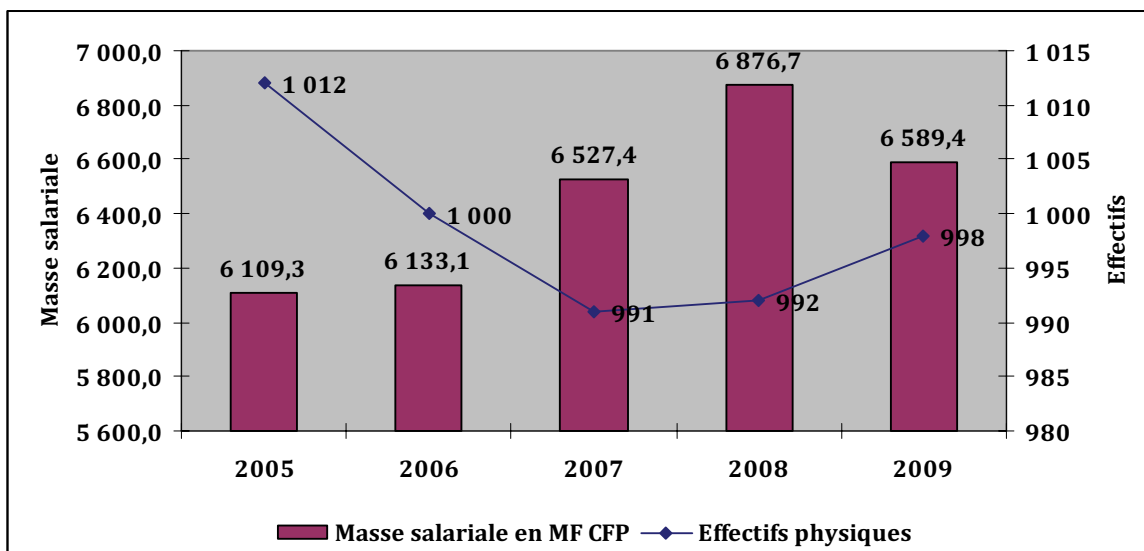
Au-delà, les affaires judiciaires ayant mis en cause certains des anciens dirigeants de l'OPT devant la justice et les rapports des commissaires aux comptes montrent des failles de contrôle interne, qui peuvent avoir un impact direct sur la maîtrise des coûts.

²¹ Bernard Julhiet Consulting, Audiforma Audit et Conseil, juin 2009.

Annexe XX

Avec 1 217 agents en 2008 (133 fonctionnaires, 1 013 contractuels et 68 agents temporaires), le groupe OPT reste une structure lourde qui a hérité de personnels nombreux et dont le niveau de qualification ne correspond pas nécessairement aux évolutions technologiques à accomplir. Face à des filiales dont les effectifs restent limités, l'EPIC OPT emploie à lui seul environ 1 000 personnes avec une charge salariale élevée de 6,6 Mds F CFP -55,3 M€, qui a progressé de 7,9 % entre 2005 et 2009, alors même que les effectifs baissaient de 1,4 %.

Graphique 4 : Masse salariale et effectifs de l'OPT



Source : OPT.

Le niveau des rémunérations est élevé : onze cadres perçoivent une rémunération brute supérieure à 1 million de FCFP par mois (président du conseil d'administration non compris), comprise entre 1,8 MF CFP et 1MF CFP. Les agents de l'OPT bénéficient par ailleurs d'avantages salariaux représentant 1 115,4 MF CFP (9,3 M€) en 2009, ainsi que d'avantages en nature (ligne téléphonique fixe et mobile, congés administratifs ou congés cumulés, internet, logements de fonction²²...) représentant un total de 124 MF CFP (1 M€).

Tableau 4 : Avantages en nature de l'OPT

	2009 en F CFP	2009 en €	Nombre de personnes	Montant moyen par an en €	Montant moyen par an en €
Téléphonie fixe	100 138 372	839 160	800	125 173	1 049
Téléphonie mobile	274 896	2 304	218	1 261	11
Internet	2 921 701	24 484	24	121 738	1 020
Logements de fonction	720 000	6 034	4	-	-
Déplacements (congés cumulés ou congés administratifs)	19 781 591	165 770	21	941 981	7 894
Total	123 836 560	1 037 751			

Source : Données communiquées par l'OPT.

²² L'OPT a indiqué fournir 4 logements de fonction, dont un seul avec un loyer.

À titre d'exemple, 218 personnes disposent d'un téléphone mobile, 800 personnes ont droit à une ligne fixe et à des unités. Ces avantages alourdissent la charge salariale de l'établissement public, face à ses filiales, mais aussi face à ses futurs concurrents.

Enfin, comme l'a souligné le rapport de la CTC, l'Office pâtit toujours de décisions de gestion anciennes prises hors de toute contrainte financière :

- un contrat de 153MF (1,28 M€) a ainsi été pris pour remplacer des autocommutateurs dans les archipels éloignés, sans s'assurer de la compatibilité du modèle choisi avec le réseau POLYSAT qui relie Tahiti aux îles éloignées.
- au moins 500 millions de F CFP (4 190 000 €) ont été consacrés à un nouveau système d'information (projet Te Vaipuna), non opérationnel fin 2007, bien que payé depuis fin 2006²³.

La productivité de l'OPT risque donc d'être dégradée par rapport à celle de ses concurrents.

2.4.4. La situation actuelle de l'OPT, EPIC cherchant à adopter progressivement les règles des sociétés commerciales, est porteuse de risques juridiques

À l'heure actuelle, le statut d'établissement public industriel et commercial fait courir trois risques juridiques à l'Office des postes et télécommunications.

- ♦ L'OPT est d'abord limité par son objet : en effet, le principe de spécialité, auquel il est soumis en tant qu'EPIC, lui interdit d'exercer des activités étrangères à sa mission, sauf si ces activités en sont le complément normal et sont directement utiles pour l'amélioration des conditions d'exercice de celle-ci (CE, 29 décembre 1999, *Société consortium français de localisation*, R. p. 816). Ainsi, il n'est pas sûr que des activités connexes, comme l'hébergement et la sécurisation de données (projet de création d'un data center sécurisé), actuellement envisagées par l'OPT, soient conformes au principe de spécialité de l'établissement.

Le rapport de la chambre territoriale des comptes précité a soulevé l'absence de base légale à la création des filiales de l'OPT. En effet, l'OPT est un EPIC territorial. Or la loi n° 94-1 du 3 janvier 1994 instituant la société par actions simplifiée (SAS), applicable en Polynésie française, a réservé aux seuls établissements publics de l'Etat ayant une activité industrielle ou commerciale et n'étant pas soumis aux règles de la comptabilité publique la possibilité d'être associés d'une société par action simplifiée. Si la loi organique du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française a autorisé en son article 30, la participation de la collectivité d'outre-mer au capital de sociétés commerciales, pour des motifs d'intérêt général, elle ne prévoit rien, en revanche, pour les établissements publics de la Polynésie française. Il existe donc en l'état actuel des choses un vide juridique : aucun texte n'interdit formellement à l'OPT de créer des filiales sous forme de sociétés par actions simplifiées, mais rien ne l'autorise non plus, et l'OPT n'a aucune garantie de ne pas voir leur existence remise en cause en cas de contestation de leur existence devant le juge.

- ♦ L'OPT est aujourd'hui dans la situation d'un EPIC qui cherche à s'affranchir des modalités de contrôle publiques (comptable public, marchés publics...). Mais il n'a pas encore mis en place les modalités de contrôle interne associées au statut de société privée certifiée par des commissaires aux comptes, puisque les comptes ne sont pas encore certifiés. Cette ambiguïté fait courir des risques juridiques et financiers à l'Office, comme le montrent d'ailleurs les procédures en cours devant la justice impliquant l'OPT.

²³ Rapport d'observations définitives de la chambre territoriale des comptes sur l'office des postes et des télécommunications (1996-2006).

L'incertitude sur les procédures de marchés constitue un autre exemple. L'article 28-1 de la loi organique statutaire de 2004 confère à la Polynésie française le droit d'établir ses propres règles en matière de marchés publics, pour la collectivité et pour ses établissements publics. Le code des marchés publics ne s'applique pas aux EPIC comme l'OPT, contrairement à la loi du Pays 2009-21 du 7 décembre 2009 relative aux délégations de service public de la Polynésie française et de ses établissements publics.

Toutefois l'article D.311-5 du code des postes et télécommunications soumet l'OPT aux principes d'égalité de traitement des candidats, à la transparence des procédures, de définition préalable des besoins, de mise en concurrence, et de choix de l'offre économiquement la plus avantageuse compte tenu de la qualité des prestations proposées. Des éléments de souplesse ont été introduits, comme le souligne le rapport de la chambre territoriale des comptes²⁴, autorisant le conseil d'administration à fixer ses propres règles, dans le respect des principes généraux du code, en matière de marchés.

Ce système juridique est trop souple pour prévenir efficacement les éventuelles infractions aux règles de marché public. Dans le même temps, il est perçu par l'OPT comme un obstacle pour développer de produits communs avec ses filiales et faire des offres associant par exemple téléphonie fixe, mobile et internet. Ces offres seraient pourtant un élément de dynamisme incontestable sur le marché des télécommunications.

La situation aboutit au développement d'offres concurrentes les unes des autres au sein des différentes filiales, ce qui affaiblit la stratégie générale du groupe :

- empiétant sur les services proposés par TNT, Mana propose un service de téléphonie à l'international sans abonnement, MANAPHONE, réservée aux clients MANA (minute de communication 22FTTC depuis un fixe polynésien vers un fixe international et à 55F TTC depuis un fixe polynésien vers un portable international ;
- Mana a développé un projet de Manabox pouvant empiéter sur la clientèle de TNS ;
- ◆ Il existe enfin également une incertitude sur la nécessité pour l'OPT de placer ses fonds auprès du Trésor. Selon une note de la direction des affaires juridiques du Ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi en date du 8 juillet 2009²⁵, deux textes fonderaient l'application du principe de l'unité de trésorerie en Polynésie française :
 - l'article 26 de la loi organique sur les lois de finances, qualifiée de loi de souveraineté par la décision du Conseil constitutionnel n°2004-500 DC du 29 juillet 2004, dispose que « sauf disposition expresse d'une loi de finances, les collectivités territoriales et leurs établissements publics sont tenus de déposer toutes les disponibilités auprès de l'État » ;
 - l'article 227 du décret du 27 décembre 1962 indique que sont applicables les première, deuxième et troisième parties du décret (dont fait partie l'unité de trésorerie) aux établissements publics des territoires d'outre-mer et à l'étranger ».

L'article 43 du décret de 1962 autorisait, dans le cas de la Polynésie française, le ministre à déroger au principe de l'unité de trésorerie. Cette autorisation selon la direction des affaires juridiques est caduque dès lors que la LOLF a conféré cette compétence au législateur, qui n'a jamais accordé de dérogation dans une loi de finances.

²⁴ Rapport d'observations définitives, L'office des postes et télécommunications.

²⁵ Note n°1285 sur le régime de placement des fonds des offices publics des postes et télécommunications (OPT) de la Polynésie française et de la Nouvelle-Calédonie.

L'article 14 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française énumérant les compétences de l'État y inclut le Trésor. Mais cette loi, postérieure à la loi organique sur les lois de finances, prévoit aussi dans son article 91-23 que le conseil des ministres « assure le placement des fonds libres de la Polynésie française et autorise le placement des fonds libres de ses établissements publics, en valeurs d'Etat ou en valeurs garanties par l'Etat. » L'arrêté n°1731 CM du 19 novembre 2003 relatif à l'organisation et aux règles de fonctionnement de l'OPT, dans ses rédactions des 5 mai 2004 et 31 janvier 2005 délègue largement à l'OPT cette autorisation. En effet, il prévoit que le conseil d'administration de l'OPT propose au conseil des ministres les modalités de placement des fonds libres de l'OPT », sans prévoir une autorisation expresse pour chaque produit financier.

Le rapport de la chambre territoriale des comptes²⁶ a souligné les libertés prises par l'OPT dans ce cadre juridique et le manque d'information du territoire sur les risques liés aux trois produits d'épargne MARARA souscrits auprès de l'Union des Banques suisses, garantis par la CADES, puis par IXIS, corporate and Investment Bank "IXIS", organisme relevant pour partie de la Caisse des dépôts et consignations (CDC). Ces produits, présentés initialement comme plus attractifs que les bons du Trésor négociables, se sont finalement pour certains révélés moins intéressants.

Si les dispositions de la loi organique de 2004 autorisent le Pays à placer les fonds libres de l'OPT en valeurs d'État ou en valeurs garanties par l'État, elles ne disent rien, en revanche, au sujet des dépôts des particuliers sur les chèques postaux. La convention État-territoire annexée au décret n°85-1488 du 31 décembre 1985 relatif à la suppression de l'Office des postes et télécommunications de la Polynésie française (en tant qu'établissement public d'État) prévoyait cependant un régime spécifique pour les chèques postaux, qui contrairement aux fonds libres de l'office à déposer au Trésor, pouvaient être déposés auprès de l'IEOM ou d'un établissement de crédit de Papeete. Cette convention serait caduque de par la loi organique sur les lois de finances, puisque les dérogations à l'unité de trésorerie devraient désormais être adoptées en loi de finances. Par ailleurs, la loi organique statutaire de 2004 ne contient aucune disposition à ce sujet. Il semble donc y avoir, une fois, de plus, un vide juridique porteur d'incertitudes sur ce point.

3. Propositions : mettre en place une concurrence et une régulation effectives sur les télécommunications et la poste, et séparer les différentes activités du groupe OPT

La politique des postes et télécommunications ne fait pas courir de risque financier immédiat au territoire, mais la réglementation édictée, notamment sur le plan de la concurrence, influe directement sur le niveau des prix et la qualité des services de télécommunication, reconnus de service public ou non, offerts aux Polynésiens, et au-delà sur la situation financière et les prestations de l'opérateur historique.

Le modèle du monopole atteint aujourd'hui ses limites, tant sur les aspects de modernisation du réseau que pour le service rendu et les prix pratiqués, notamment sur internet.

²⁶ Chambre territoriale des comptes de la Polynésie française *Observations définitives – Office des postes et télécommunications* Séance du 1er septembre 2008.

Les propositions suivantes pourront servir d'axes de travail pour réécrire une nouvelle version du code des postes et télécommunications et réfléchir à un nouveau format pour le groupe OPT qui pourrait s'appuyer sur les éléments suivants :

- ◆ prévoir une séparation des activités de réseaux et des activités de service sur la téléphonie (3.1) ;
- ◆ la séparation des services de téléphonie de l'activité postale et l'abandon des services financiers (3.2)
- ◆ l'élaboration d'instruments de régulation efficaces (3.3) dans le domaine des postes et télécommunications.

3.1. Confier les infrastructures des réseaux de télécommunications à un opérateur distinct de l'OPT

3.1.1. Une gestion par délégation de service public

La métropole a fondé son modèle de concurrence en matière téléphonique sur les infrastructures : en effet, chaque opérateur a développé son propre réseau de téléphonie mobile. L'étroitesse du territoire de la Polynésie et le coût de développement des réseaux, beaucoup plus élevé qu'en métropole, plaident pour maintenir un réseau unique qui peut être considéré comme une facilité essentielle. Les coûts des infrastructures peuvent être mutualisés et la concurrence entre opérateurs peut s'organiser sur les services fournis.

Les réseaux concernés concerneraient l'ensemble des infrastructures concourant à la téléphonie fixe, la téléphonie mobile et l'internet, qui sont difficiles à séparer dans la mesure où des éléments de réseaux utilisés pour la téléphonie fixe sont également utilisés pour la téléphonie fixe (exemple : antennes permettant de récupérer le signal satellite pour les communications inter-îles) et pour l'internet (l'internet en Polynésie aujourd'hui utilise le réseau ADSL ou RTC en cuivre également utilisé pour la téléphonie fixe). Le câble Honotua ferait également partie des équipements transférés.

L'intégration de la téléphonie fixe dans les activités de réseau permettrait également d'ouvrir à la concurrence ce secteur, dont les prix pourraient également baisser, et de favoriser le développement d'offres associant internet, téléphonie fixe, mobile, voire télévision.

Proposition n° 1 : Séparation des activités de service des activités de réseaux de téléphonie fixe, mobile et internet et confier le réseau à un opérateur passif, c'est-à-dire chargé uniquement de fournir les réseaux.

Une première étape transitoire pourrait consister à confier l'ensemble du réseau à une nouvelle filiale de l'OPT, chargée de gérer l'ensemble du réseau et non pas le seul câble Honotua. Cette formule permettrait d'isoler les actifs appelés à être gérés par l'opérateur passif et d'en suivre les coûts dans une comptabilité distincte.

Une des options possibles par la suite consisterait pour le Pays à reprendre le contrôle de cette filiale pour en ouvrir ensuite le capital, voire à proposer à un opérateur privé d'en prendre le contrôle directement dans le cadre d'une mise en concurrence. Des formules juridiques comme la concession ou la délégation de service public dans le cadre de la loi de pays n° 2009-21 du 07 décembre 2009 et ses deux arrêtés d'application du 15 décembre 2009 portant sur les délégations de service public, pourraient ainsi être envisagées.

L'opérateur du réseau serait chargé de moderniser et de développer le réseau existant en fonction d'un cahier des charges à relier aux obligations de service public ou de service universel qui seront parallèlement définies. L'opérateur de réseau se rémunérerait en facturant l'accès au réseau à l'ensemble des opérateurs de service actifs, OPT compris, en fondant son tarif sur le coût effectif des infrastructures existantes et sur les besoins d'investissement à venir.

Un audit complémentaire serait nécessaire pour approfondir les modalités pratiques du passage de la délégation de service public (transmission de la propriété de la filiale chargée du réseau au Pays, rachat des parts de la filiale de l'OPT chargé des réseaux par le nouvel opérateur passif...), leurs implications financières pour le Pays et le calendrier le plus adéquat.

3.1.2. Faire évoluer la notion de service public en notion de service universel

Conformément aux orientations définies par les États généraux du numérique, il conviendrait de faire évoluer la notion de service public actuellement définie par le code des postes et télécommunications.

Proposition n° 2 : Remplacer le service public par une notion de service universel en matière de téléphonie (fixe ou mobile) et d'internet et revoir le financement des infrastructures de réseau.

Cette notion, plus souple, permettrait de ne pas conserver une obligation de service public inaccessible, comme équiper l'ensemble du territoire en téléphonie fixe, en permettant à la téléphonie mobile de jouer le rôle de service public à la place de la téléphonie fixe.

Le territoire projette actuellement d'aller vers un service universel en trois niveaux (minimum, adapté et optimum, cf. *supra*, 2.2.2) visant à rendre l'accès téléphonique mobile ou fixe sur un pourcentage, à définir, de la population polynésienne.

Le paiement d'une taxe alimentant un « fonds des communications électroniques » alimenté par une taxe sur les télécommunications, payée par l'ensemble des opérateurs de service (y compris l'opérateur historique), envisagé dans le cadre du service universel au cours des États généraux du numérique, pourrait être une solution.

- ♦ en tout état de cause, l'établissement de cette taxe supposerait de supprimer ou de diminuer fortement la redevance de 1,5 Mds F CFP exigée aujourd'hui des opérateurs entrant sur le marché, puisqu'elle poursuit la même finalité ;
- ♦ le montant de la taxe et de la redevance liée au statut d'opérateur, si elle était maintenue, devrait être établi en prenant en compte le coût et les besoins de renouvellement effectifs des infrastructures, y compris celles du service universel ;
- ♦ le produit de la taxe alimenterait l'opérateur passif chargé de gérer et de développer les infrastructures de réseau.

À défaut, si les infrastructures étaient maintenues au sein de l'OPT, les coûts de service public, tels qu'isolés aujourd'hui par la comptabilité analytique de l'OPT, pourraient être pris en référence pour fixer le montant de la redevance exigée aujourd'hui des nouveaux opérateurs, ou la taxe qui viendrait en remplacement.

3.1.3. Des modalités d'accès au marché rationalisées pour les opérateurs de services concurrents de l'OPT

L'accès au marché des opérateurs repose sur des bases obsolètes qui méritent d'être redéfinies et clarifiées (cf. *supra*, 2.2.1.2).

Proposition n° 3 : Prévoir l'attribution simultanée du statut d'opérateur et des fréquences permettant de fournir le service et examiner attentivement la capacité d'insertion de l'opérateur dans le marché local avant d'attribuer l'autorisation.

Actuellement, la délivrance des licences se fait sur candidature libre et spontanée et la délivrance des fréquences n'intervient que dans un second temps. Cette situation peut ralentir l'accès au marché des opérateurs les plus à même de déployer directement leurs points d'émission. De la même manière, l'existence d'opérateurs dotés de licence mais sans fréquences peut constituer une source d'incertitudes pour les autres entrants sur le marché. Par ailleurs, les retards pris par le premier opérateur, Mara Télécom, peuvent jeter un doute sur le degré de préparation de son déploiement et sa stratégie initiale.

Compte tenu de la taille limitée du marché et du nombre de candidatures déjà présentées, le Pays a d'ores et déjà réagi en prenant un arrêté 1096 CM du 12 juillet 2010 pour suspendre pour une durée d'un an la présentation de nouvelles demandes d'autorisation d'établissement et d'exploitation de services de télécommunications.

Lorsque ce moratoire prendra fin, les critères suivants pourront être utilisés pour apprécier la capacité de l'opérateur à déployer une offre effective : la taille et le degré de saturation du marché, compte tenu des services qui seront proposés par l'opérateur et de son adossement ou non à un opérateur existant (cas des Mutual Virtual Network Operator (MVNO)).

3.2. Adapter l'organisation de l'OPT aux nouvelles évolutions : séparer la téléphonie et l'internet de la poste, et abandonner les services financiers

Aujourd'hui, l'OPT est dans une situation intermédiaire entre l'EPIC et la société : il met au service d'une stratégie commerciale l'avantage comparatif que lui confère la propriété et l'accès des infrastructures qu'il a développées en tant qu'EPIC chargé d'un monopole.

Les évolutions envisagées précédemment impacteront fortement l'OPT : en affirmant la séparation des activités de réseau des activités de services, les premiers jalons sont posés pour une concurrence plus équilibrée, mais aussi un meilleur développement des infrastructures. Trois défis majeurs se dessinent pour l'OPT avec le basculement dans un environnement plus concurrentiel : la productivité, le positionnement stratégique et, à terme, le statut.

L'évolution du statut dépendra en particulier des choix que le Pays et l'Office souhaitent réaliser sur le positionnement stratégique de l'Office.

3.2.1. Agir sur la productivité de l'OPT à court terme

L'OPT peut agir sur sa productivité en agissant sur trois leviers : la réduction des charges, le maintien ou la cession d'activités, les tarifs pratiqués. La combinaison de ses trois types d'action relève du positionnement stratégique qu'adoptera l'OPT, compte tenu des évolutions réglementaires et des orientations qu'il souhaite adopter.

À structure et à organisation constantes, l'OPT pourrait à minima réaliser des économies sur sa structure et sur sa masse salariale, très dynamique.

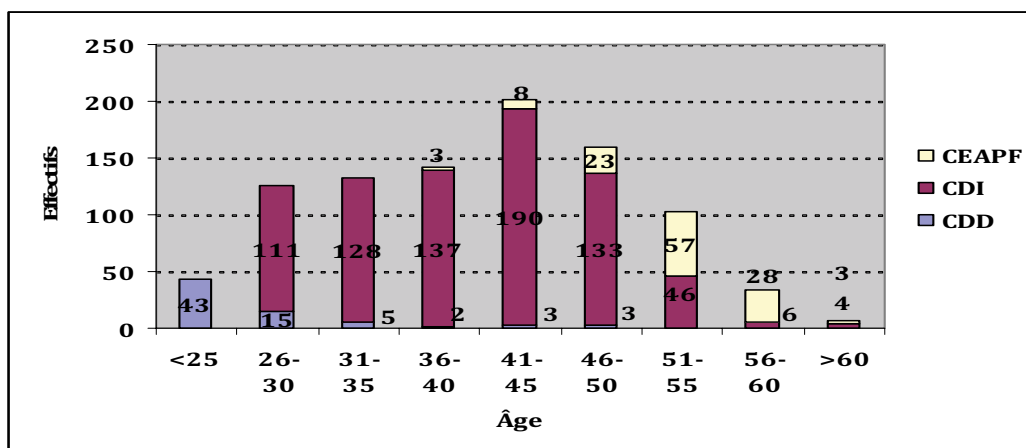
Proposition n° 4 : Effectuer des gains de productivité interne.

L'OPT a d'ores et déjà bien identifié cet axe de travail : le rapport sur la mesure de la charge de travail sur l'ensemble du groupe OPT²⁷ livre des pistes de réflexion intéressantes et évaluait à 130 ETP le gain potentiel dans l'ensemble des entités du groupe qui pourrait être tiré de :

- ◆ la mutualisation ou le regroupement d'activités aujourd'hui éparpillées dans l'ensemble du groupe : ressources humaines, fonction gestion –comptabilité-achat, marketing, fonction commerciale ;
- ◆ la mise en place d'un système de suivi et de contrôle de la productivité des équipes ;
- ◆ le développement du contrôle de gestion et de la mutualisation des achats. À titre d'exemple, l'étude estime à 10 % le gain potentiel qui pourrait être lié à une centralisation des achats, soit environ 498 MF CFP ;
- ◆ la réorganisation du réseau des agences postales, visant à mieux adapter le dimensionnement de l'agence à sa fréquentation.

La diminution des effectifs spontanée via les départs à la retraite ne permettra pas de réduire significativement les effectifs : seuls sept agents ont plus de 60 ans et 32 entre 56 et 60 ans.

Graphique 5 : Pyramide des âges 2009 par statut



Source : OPT.

Une autre piste d'économie pourrait porter sur les avantages financiers et en nature dont bénéficient les agents : 19 avantages sur 31 sont liés à la convention d'établissement et impliqueraient sa renégociation²⁸. En revanche, les 12 autres avantages reposant sur des délibérations du conseil d'administration (ex : attribution d'un abonnement et d'unités pour le téléphone fixe, bénéfice d'un téléphone mobile, accès à internet, véhicule de fonction...) pourraient faire l'objet d'un réexamen au cas par cas.

²⁷ Audiforma Audit et conseil, Bernard Julhiet consulting, *Mesure de la charge de travail au sein des entités du groupe, rapport final*, juin 2009.

²⁸ Source : OPT.

3.2.2. Se positionner sur le statut de l'OPT et de ses différentes activités

La solution métropolitaine a retenu une synergie entre les services financiers et les services postaux et choisi de séparer les activités de télécommunications.

Le modèle économique actuel de l'OPT, valable dans son statut de monopole, devra évoluer avec l'arrivée de la concurrence. Les retards de la mise en service du câble Honotua peuvent certes retarder la montée en puissance de la concurrence dans un premier temps. Mais ils ne dispensent pas d'une réflexion sur la refonte et l'adaptation de la stratégie de l'Office à cette nouvelle situation.

Déterminer le schéma d'organisation le plus adéquat pour l'OPT et pour le Pays ne pourra pas s'effectuer sans une étude approfondie de la viabilité des différents modèles envisageables et des implications concrètes des différents scénarios sur les personnels, les actifs de l'OPT et l'impact financier pour le Pays. La mission se contente ici d'esquisser quelques grands modèles possibles et d'indiquer leurs principaux défis.

Les activités cœur de métier de l'OPT sont la poste et les télécommunications (téléphonie fixe, mobile et internet). La synergie est très claire en ce qui concerne les différents métiers des télécommunications.

Actuellement, les activités de télécommunications (téléphonie fixe, téléphonie mobile et internet) sont rentables et peuvent parfaitement être externalisées si l'on le souhaite. La rentabilité de la poste est davantage sujette à caution (cf. *supra*, 1.5.)

Du choix stratégique réalisé (concurrence vs maintien partiel du monopole) dépend en grande partie le choix du statut de l'OPT : société privée vs établissement public, qu'il conviendrait de clarifier pour appliquer pleinement les règles de contrôle interne propres à l'un ou l'autre statut.

3.2.2.1. *A minima, rendre l'OPT indépendant du pouvoir politique*

Actuellement, le Pays joue à la fois le rôle de régulateur et de tutelle sur l'opérateur en situation de monopole : la garantie de la neutralité de la concurrence implique de bien distinguer les rôles et d'affranchir l'OPT du pouvoir politique.

Par ailleurs, le poids de la décision politique s'est révélé être un handicap pour l'Office : à titre d'exemple, le changement du président du conseil d'administration tous les six mois n'a pas permis à l'OPT de redéfinir sa stratégie économique et son modèle pour tenir compte de l'arrivée de la concurrence en matière de téléphonie.

Proposition n° 5 : *A minima*, rendre l'OPT indépendant du pouvoir politique.

Afin de garantir l'indépendance de l'office par rapport au politique, les statuts de la société pourraient respecter les conditions suivantes. :

- ♦ **l'interdiction de la nomination d'élus au conseil d'administration ;**
- ♦ **le choix du président du conseil d'administration et du directeur général au sein de noms recommandés par un comité de personnalités compétentes extérieures ;**
- ♦ **l'intégration de personnalités extérieures, de personnalités qualifiées et de représentants du personnel au conseil d'administration.**

3.2.2.2. *Il est possible de regrouper les services de télécommunications de l'OPT en tant qu'opérateur actif de téléphonie de statut de droit privé*

Le positionnement de l'OPT comme opérateur passif de réseau semble devoir être écarté si la solution de la délégation de service public est retenue : en effet, la concurrence pourrait être faussée si le candidat est un établissement public sous tutelle du territoire.

La complémentarité de l'activité « téléphonie fixe » de l'Office et des services internet et téléphonie mobile de ses filiales, voire le bouquet satellite offre en revanche de vraies synergies pour se positionner en opérateur actif de téléphonie. Si cette stratégie était privilégiée, le statut d'établissement public serait un handicap au regard du principe de spécialité, mais aussi des nouvelles conditions économiques créées par l'ouverture à la concurrence.

L'environnement concurrentiel requiert en effet une adaptation rapide aux évolutions du marché et un primat des critères de décision économiques sur les critères politiques ou juridiques. Par ailleurs, le principe de spécialité peut empêcher par exemple l'OPT de développer une activité concurrentielle très rentable si elle ne correspond pas à l'objet social de l'EPIC, alors que l'Office n'aurait pas ce frein s'il était une société. Une société a également davantage de facilités à lever des fonds en cas de besoin, par exemple en procédant à une augmentation de capital social, ce que ne peut faire un EPIC. De fait, l'ouverture à la concurrence se traduit en général par une évolution vers un statut de société privée des anciens établissements publics en position de monopole, pour leur permettre d'affronter la concurrence à armes égales avec leurs concurrents.

Proposition n° 6 : Intégrer les services de téléphonie fixe (locale et internationale), mobile, internet de l'office des postes et des télécommunications au sein d'une société d'économie mixte ou en société anonyme dotée d'un capital contrôlé par le Pays, puis ouvrir son capital à des actionnaires extérieurs. Une société holding pourrait ainsi être créée, qui associerait une nouvelle filiale intégrant la téléphonie fixe et les filiales existantes : Tikiphone, Mana et TNT.

Le bouquet satellite TNS et les activités informatiques, déjà menées sous forme de filiales privées, pourraient être rattachées à ce pôle :

- ♦ le bouquet satellite offert par TNS peut également contribuer à l'évolution de l'offre téléphonique de l'OPT, en l'alliant à des offres de téléphonie fixe ou mobile. Les discussions en cours avec une entreprise intéressée par le rachat de 50 % des actions de TNS, pourraient faire évoluer la situation ;
- ♦ les services informatiques peuvent permettre d'internaliser une prestation dans une logique de groupe et pourraient servir de support à des activités de stockage de données.

Cette solution aurait le triple avantage de conférer au nouveau pôle « téléphonie et internet » une souplesse d'organisation utile pour faire face à la concurrence, de lui permettre de pouvoir intégrer des capitaux privés et de garantir son indépendance par rapport au pouvoir politique. Le Pays pourrait continuer à recevoir des dividendes de cette société.

Proposition n° 7 : Envisager à terme pour le Pays la cession de 49 % du capital de la société à des acteurs privés.

Une telle option pourrait représenter une cible de long terme, envisageable au plus tôt à horizon 2014. Elle suppose pour la société d'avoir des comptes certifiés et un contrôle interne efficace, et d'avoir probablement aussi optimisé sa structure pour attirer les actionnaires potentiels.

3.2.3. Réfléchir à l'avenir du service postal

La séparation des activités de téléphonie- internet soulève la question du devenir des activités postales. Dans la mesure où leur résultat est actuellement lourdement déficitaire (cf. *supra*, 1.5), elles peuvent constituer un handicap pour une société souhaitant se positionner en opérateur de téléphonie actif, même s'il s'agit d'un ancien monopole.

La séparation des activités de télécommunications et des activités postales pourrait donc être envisagée, mais la question du modèle économique des activités postales reste entière.

Pouvoir trancher sur cette question suppose plusieurs arbitrages préalables, notamment sur la qualité de service public attendue sur le service postal.

Proposition n° 8 : Engager une réflexion sur la redéfinition du service public postal.

Cette dernière pourrait intervenir une fois que l'avenir des activités de téléphonie aura été clarifié, dans la mesure où l'ouverture concurrentielle est moindre sur l'activité postale.

Malgré son nombre important d'agents, l'OPT ne respecte pas à l'heure actuelle l'obligation de desserte postale à domicile fixée au titre du service public postal.

Deux solutions sont possibles pour y remédier : obliger l'OPT à mettre les effectifs nécessaires à la desserte à domicile, ou revoir le principe même de cette obligation. En tout état de cause, une plus grande ouverture à la concurrence du service postal permettrait d'améliorer son financement.

Un premier choix possible pourrait consister à prendre acte du non respect et modifier les textes pour prévoir la desserte par boîte postale comme étant la base du service public postal. Cette solution ne permettrait pas de résoudre les importants problèmes de courriers renvoyés à l'expéditeur rencontrés aujourd'hui par les services fiscaux, qui affectent directement les ressources collectées par le Pays.

Un deuxième choix éventuel peut consister à fixer une obligation d'adressage pour l'ensemble des communes polynésiennes et à étudier avec l'OPT les moyens de développer la desserte à domicile dans le cadre d'une révision de la desserte postale (cf. annexe II Fiscalité). Celle-ci dépend évidemment du devenir de l'OPT et des choix stratégiques qui seront faits par l'établissement quant à ses orientations.

Par ailleurs, faire participer les concurrents de l'OPT au financement du service public postal (ou du service universel) pourrait être un moyen de limiter le déficit des activités postales si celles-ci étaient séparées des activités téléphoniques, et donc de limiter une éventuelle participation financière du Pays à ce financement. Une plus grande ouverture à la concurrence pourrait également être envisagée et permettrait d'augmenter le nombre de concurrents qui pourraient participer à ce financement : le monopole de l'OPT pourrait par exemple, être limité aux envois inférieurs ou égaux à 50 grammes, au lieu de 2 kg aujourd'hui. Une ouverture totale du courrier à la concurrence, semblable à celle qui interviendra dans l'Union européenne en 2011, pourrait également être envisageable. En cas d'ouverture totale à la concurrence, un appel d'offre pourrait être lancé pour retenir la structure chargée d'assurer le service universel, auquel la partie postale de l'OPT pourrait se porter candidate. Le service universel pourrait être financé soit par les différents concurrents opérant sur le marché postal, soit par une subvention du territoire, soit par une combinaison des deux modes de financement.

En termes de statut, les activités postales pourraient rester exercées sous un statut d'établissement public tant qu'il n'y a pas d'ouverture totale à la concurrence.

Le statut de droit privé serait préférable si le monopole est supprimé, pour les raisons indiquées *supra* (3.2.2.2).

3.2.4. Abandonner les activités qui ne sont pas dans le cœur de métier de l'OPT

Si les activités téléphoniques et postales sont le cœur de métier de l'OPT, la situation est moins claire s'agissant des services financiers et des sociétés civiles immobilières.

Proposition n° 9 : Envisager un abandon de l'activité la plus sujette à risque et la moins proche du cœur de métier de l'OPT : les services financiers.

L'OPT s'est d'ores et déjà interrogé sur l'opportunité de maintenir ou non une activité sur les services financiers pour lesquels il estime manquer d'expertise. Les rapports des commissaires aux comptes ont par ailleurs souligné le besoin d'un certain nombre de réformes, notamment sur la lutte anti-blanchiment. Les deux études commandées par l'OPT (rapport sur la mesure de la charge de travail au sein du groupe OPT PF²⁹ et étude stratégique sur l'évolution des services financiers de l'OPT de Deloitte en novembre 2008) se rejoignent sur deux alternatives :

- ♦ continuer pour l'OPT cette activité en recherchant un partenaire extérieur, qui lui permettrait de développer des offres d'épargne. Une modification législative serait nécessaire pour lui permettre de proposer des offres de crédit. Cette solution ne l'exonère en aucun cas des risques soulignés précédemment sur le plan financier. Elle reste aléatoire car il n'est pas sûr que les banques en place ou des banques extérieures souhaitent accroître leur part de marché ou effectuer un partenariat de ce type ;
- ♦ abandonner cette activité déficitaire et se recentrer sur les activités de télécommunication. Cette solution exonérerait l'OPT d'une remise à niveau sur les failles identifiées dans le contrôle interne bancaire par les commissaires aux comptes et lui permettrait surtout de consacrer pleinement son énergie au chantier important que constitue l'évolution des activités de téléphonie et des activités postales.

L'OPT constitue souvent le seul point d'accès bancaire dans les archipels les moins peuplés. L'abandon de l'activité financière impliquerait l'obligation pour le Pays d'introduire une obligation de fournir un compte bancaire qui s'imposerait à l'ensemble des banques. Cette solution est parfaitement envisageable mais implique d'avoir résolu à l'aide de l'OPT et des banques présentes en Polynésie une triple question :

- ♦ celle de l'accès bancaire dans les îles ;
- ♦ celle du transfert ou de la reprise des comptes existants à l'OPT, du partage géographique du territoire entre les différentes banques pourrait faire l'objet d'une négociation entre le Pays, l'OPT et les différentes banques ;
- ♦ du tarif fixé pour le compte bancaire minimal, dans la mesure où le « service public » bancaire assuré aujourd'hui par l'OPT se fait à des tarifs très faibles.

Une convention pourrait permettre, par exemple, aux agences postales, d'agir comme mandataire des autres banques installées et de continuer d'être un point d'accès bancaire lorsque les autres banques ne sont pas présentes.

Si les activités bancaires devaient être abandonnées, la participation de l'OPT aux filiales communes avec la SOCREDO (OSB...) pourrait être également réexaminée.

²⁹ Cf. *op. cit.* p.4.

3.3. Définir des outils de régulation effectifs des postes et des télécommunications

Si le Pays devrait se retirer de la gouvernance de l'OPT pour garantir la neutralité de la régulation, il doit parallèlement renforcer sa capacité de régulation, en particulier sur la téléphonie.

3.3.1. Rationaliser les services en charge de la politique et revoir le code des postes et télécommunications

À l'heure actuelle, deux services interviennent dans le champ des postes et télécommunications et du numérique, sans avoir la taille critique suffisante pour mener à bien leur mission en matière de réglementation et de pilotage de la politique. Dans le même temps, le basculement progressif des télécommunications et de la poste dans le champ concurrentiel rapproche ces activités des fonctions exercées par le service des affaires économiques.

Proposition n° 10 : Il est donc proposé de fusionner le service des postes et des télécommunications (SPT), la délégation au développement des technologies de l'information (DDTIC) avec le service des affaires économiques.

Cette réforme permettrait au service d'avoir une taille critique plus satisfaisante pour aborder la rédaction du nouveau code des postes et télécommunications envisagée par les services, qui pourrait consacrer sur le plan juridique les propositions faites plus haut (séparation des réseaux et des services, puis redéfinition du service postal...). Elle favoriserait également une approche plus cohérente des questions de régulation et de concurrence.

3.3.2. Mettre en place une instance de régulation extérieure à l'administration

L'ARCEP n'a pas compétence pour intervenir en Polynésie française. Par ailleurs, la Polynésie n'a pas les moyens de créer une autorité administrative indépendante aussi étoffée que l'ARCEP, qui serait disproportionnée au regard du marché. En revanche, il est possible de nommer une personne recrutée pour ses compétences en matière de régulation des postes et télécommunications, dans le cadre d'un partenariat avec l'ARCEP.

Proposition n° 11 : Intégrer dans une autorité administrative indépendante la fonction de régulateur des postes et télécommunications, chargé d'appliquer de manière impartiale les règles définies par le SPT et le pouvoir politique (cf. annexe VIII, Possibilité de créer des autorités administratives indépendantes en Polynésie française, 4).

La personne chargée des postes et télécommunications devrait être recrutée pour ses compétences et sa connaissance du secteur. Un partenariat pourrait être noué avec l'ARCEP pour définir le statut et le mode de recrutement garantissant l'indépendance de la régulation.

3.3.3. S'assurer de la qualité du service

Il convient dans un premier temps de rendre la tutelle effective en organisant la remontée d'indicateurs de qualité.

Proposition n° 12 : Rendre plus contraignante la remontée des indicateurs de qualité pour les opérateurs.

Cette décision suppose d'une part d'étoffer les indicateurs de qualité, aujourd'hui exclusivement techniques (nombre d'appels inaboutis, délai de rétablissement du service, etc.) par des indicateurs relatifs aux tarifs, notamment sur le service universel. Cela suppose d'autre part de prévoir une sanction (ex : non renouvellement de la licence d'opérateurs à l'issue des 9 ans) en cas de non remontée des indicateurs à la tutelle.

3.3.4. Demander à l'ARCEP une assistance pour ces différents points

Proposition n° 13 : Engager un partenariat avec l'ARCEP autour de la réforme du code des postes et des télécommunications et de l'élaboration d'une structure de régulation.

Les points prioritaires pourraient porter sur l'approfondissement des différentes options sur la gestion et la prise en charge des infrastructures, le contenu à donner au service universel et les moyens de mettre en place une autorité de régulation indépendante sur le territoire.

Annexe XX

[illegible][illegible]

Tableau 10 : Bilan de l'établissement OPT (hors filiales) 2008-2009

Actif			Passif		
	2008	2009		2008	2009
ACTIF IMMOBILISE	23 157 142 882	29 668 061 805	RESSOURCES STABLES	45 120 553 635	47 151 881 600
% total actif	37 %		% total passif	72 %	
Immobilisations incorporelles	688 448 780	750 419 498	Capital	2 871 173 645	2 871 173 645
Immobilisations corporelles	11 603 159 552	18 433 829 525	Réserves	34 933 000 000	34 933 000 000
Immobilisations financières	10 865 534 550	10 483 812 782	Report	3 440 135 542	5 060 715 257
			Résultat de l'exercice	1 620 579 715	2 137 925 402
			Subventions d'investissement reçues	2 255 664 733	2 149 067 296
			Provisions	814 187 806	474 774 213
			Provisions pour risques et charges	814 187 806	474 774 213
ACTIF CIRCULANT	39 255 987 009	39 596 279 954	DETTES	16 174 912 179	21 252 525 386
% total actif	63 %		% total passif	26 %	31 %
Actif circulant d'exploitation	12 264 944 503	11 318 813 182	Dettes d'exploitation	15 008 158 719	19 966 761 977
Stocks et en-cours	319 755 717	464 132 825	Fournisseurs et comptes rattachés	1 230 145 523	2 294 284 663
Avances, acomptes versés sur commandes	2 357 499 286	2 051 246 853	Avances, acomptes versés sur commandes	15 419 873	14 924 305
Clients et comptes rattachés	4 307 462 024	4 188 745 221	Autres dettes d'exploitation	2 871 755 482	2 637 583 858
Autres créances d'exploitation	5 280 227 476	4 614 688 283	Dettes financières	10 890 837 841	12 006 570 464
			Emprunts et dettes auprès des établissements de crédits	0	3 013 398 687
Actif circulant hors exploitation	0	0			
Créances diverses			Dettes hors exploitation	1 166 753 460	1 285 763 409
Comptes de régularisation			Dettes diverses	1 166 753 460,00	1 285 763 409
			Comptes de régularisation		
Trésorerie active	26991042506	28277466772			
% total actif	43 %		TRESORERIE PASSIVE	303 476 292	385 160 559
Valeurs mobilières de placement			% total passif	0 %	1 %
Banque					
Caisse			Concours bancaires courants		
Disponibilités	26 857 649 538	28 050 347 839	Virements internes, régies		
Charges constatées d'avance	133 392 968	227 118 933	Produits constatés d'avance	303 476 292	385 160 559
Ecart de conversion					
Virements internes, régies					
TOTAL GENERAL ACTIF	62 413 129 891	69 264 341 759	TOTAL GENERAL PASSIF	62 413 129 912	69 264 341 758

Source : OPT.

Tableau 11 : Bilan consolidé du groupe OPT 2007-2008

Actif	Brut	Amortissements /provisions	Net 31/12/2008	Net au 31/12/2007	Evolution 2007/2008	Passif	Net au 31/12/2008	Net au 31/12/2007	Evolution 2007/2008
Capital souscrit non appelé						Fonds de dotation	2 871,2	2 871,2	0,0 %
Immobilisations incorporelles	7 825,4	4 643,1	3 182,3	2 909,8	9,4 %	Réserves consolidées	49 625,1	46 020,7	7,8 %
Immobilisations corporelles	57 401,6	37 615,1	19 786,5	19 517,5	1,4 %	Résultat consolidé de l'exercice	3 656,3	3 454,3	5,8 %
Immobilisations financières	8 084,7	2 517,5	5 567,2	4 167,0	33,6 %	Total situation nette	56 152,6	52 346,2	7,3 %
Actif immobilisé TOTAL	73 311,7	44 775,7	28 536,0	26 594,3	7,3 %	Capitaux propres	56 152,5	52 346,2	7,3 %
Stocks et en-cours	749,2	124,1	625,1	534,7	16,9 %	Autres fonds propres	0	2234,3	-100,0 %
Créances	13 991,0	3 210,5	10 780,5	9 263,1	16,4 %	Provisions pour risques et charges	1 710,6	1 417,8	20,7 %
Disponibilités et divers	50 851,6	11,7	50 839,9	54 044,4	-5,9 %	Dettes financières	23 501,7	23 426,4	0,3 %
TOTAL Actif circulant	65 591,8	3 346,3	62 245,5	63 842,2	-2,5 %	Avances et acomptes reçus sur commandes en cours	95,2	109,6	-13,1 %
Charges à répartir sur plusieurs ex. impôts différés actifs	287,5	0	287,5	292,1	-1,6 %	Dettes diverses	6 027,3	8 858,1	-32,0 %
						Produits constatés d'avance	3 346,3	2 103,2	59,1 %
						Dettes	32 970,5	34 497,4	-4,4 %
						Impôts différés passif	235,3	232,9	1,0 %
TOTAL GENERAL en MF CFP	139 190,9	48 121,9	91 068,9	90 728,6	0,4 %	TOTAL GENERAL	91 068,9	90 728,6	0,4 %
TOTAL GENERAL en M€	1 166,4	403,3	763,2	760,3	0,4 %	TOTAL GENERAL en €	763,2	760,3	0,4 %

Source : OPT –comptes consolidés 2008.

Tableau 12 : Compte de résultat consolidé du groupe OPT 2007/2008

Compte de résultat	31/12/2008	31/12/2007	Evolution 2007/2008
Vente de marchandises	1 200,2	1 110,4	8,1 %
Production vendue de biens	0,0	0,0	0
Production vendue de services	24 611,6	25 008,4	-1,6 %
Chiffre d'affaires net	25 811,9	26 118,7	-1,2 %
Production stockée	3,4	0	0
Production immobilisée	211,7	227,1	-6,8 %
Subvention d'exploitation	0,0	0,0	0
Reprises sur amortissements et provisions, transfert de charges	387,9	458,4	-15,4 %
Autres produits	21,8	16,4	32,9 %
Produits d'exploitation	26 436,7	26 820,6	-1,4 %
Achats de marchandises et droits de douane	1 154,8	988,3	16,8 %
Variation de stock de marchandises	-48,0	0,0	0
Achats de matières premières et autres approvisionnements	859,3	937,3	-8,3 %
Variation de stock (matières premières et approvisionnement)	-38,0	2,6	-1561,5 %
Autres achats et charges externes	5 169,1	5 184,0	-0,3 %
TOTAL charges externes	7 097,2	7 112,2	-0,2 %
Impôts et taxes assimilés	165,7	113,7	45,7 %
Charges de personnel	8 042,8	7 819,5	2,9 %
Dotations d'exploitation	4 409,1	4 441,6	-0,7 %
Autres charges d'exploitation	981,5	869,2	12,9 %
Charges d'exploitation	20 696,3	20 356,2	1,7 %
Résultat d'exploitation	5 740,4	6 464,4	-11,2 %
Produits financiers	1 496,9	1 269,1	17,9 %
Charges financières	606,3	484,4	25,2 %
Résultat financier	890,6	784,7	13,5 %
Résultat courant avant impôt	6 631,0	7 249,1	-8,5 %
Produits exceptionnels	1 036,3	1 094,9	-5,4 %
Charges exceptionnelles	2 011,0	1 953,1	3,0 %
Résultat exceptionnel	-974,7	-858,2	13,6 %
Participation des salariés aux fruits de l'expansion	2 073,9	2 741,7	-24,4 %
Bénéfice ou perte	3 582,4	3 649,2	-1,8 %
Quote-part des entreprises mises en équivalence	73,6	73,0	0,8 %
Résultat net de l'ensemble consolidé	3 656,0	3 722,2	-1,8 %
Part revenant aux intérêts minoritaires	0,0	314,4	-100,0 %
Résultat net de l'entreprise consolidée en MF CFP	3 656,0	3 407,8	7,3 %
Résultat net de l'entreprise consolidée en M€	30,6	28,6	7,3 %

Source : OPT – Comptes consolidés 2008.

Tableau 13 : Répartition des investissements de l'OPT par service ou par pôle 2006-2010

Année	Pôle	Budget initial (2010) ou Budget révisé ou immobilisations	Somme des investissements réalisés	Taux de réalisation des investissements (%)	Répartition des investissements réalisés entre les pôles (%)
2006	Direction générale	35 785 000	26 496 220	74 %	1 %
	Pôle des services postaux	72 790 000	66 987 971	92 %	3 %
	Pôle distribution des ventes	319 590 000	245 990 216	77 %	12 %
	Pôle informatique et traitement de l'information	64 003 000	63 061 798	99 %	3 %
	Pôle production des infrastructures de télécommunications	353 749 000	347 383 558	98 %	16 %
	Pôle services financiers	38 097 000	35 228 162	92 %	2 %
	Pôle services sur réseau de télécommunications	427 686 000	374 888 957	88 %	18 %
	Pôle services sur téléphonie fixe	89 519 000	52 812 497	59 %	2 %
	Présidence du Conseil d'administration	1 119 704 000	919 272 677	82 %	43 %
Total 2006		2 520 923 000	2 132 122 056	85 %	100 %
Total 2006 en €		21 125 342	17 867 189		
2007	Direction générale	35 667 000	31 221 313	88 %	1 %
	Pôle des services postaux	35 140 000	33 079 740	94 %	1 %
	Pôle distribution des ventes	422 935 000	364 841 243	86 %	13 %
	Pôle informatique et traitement de l'information	65 959 000	60 059 283	91 %	2 %
	Pôle production des infrastructures de télécommunications	426 731 000	361 344 442	85 %	13 %
	Pôle services financiers	74 772 000	72 503 983	97 %	3 %
	Pôle services sur réseau de télécommunications	615 241 000	417 480 995	68 %	15 %
	Pôle services sur téléphonie fixe	48 348 000	53 652 414	111 %	2 %
	Présidence du Conseil d'administration	1 193 364 000	1 315 293 992	110 %	49 %
Total 2007		2 918 157 000	2 709 477 405	93 %	100 %
Total 2007 en €		24 454 164	22 705 429		
2008	Direction générale	129 884 000	101 946 035	78 %	2 %
	Pôle des services postaux	27 239 000	28 166 891	103 %	1 %
	Pôle distribution des ventes	265 307 800	244 808 502	92 %	5 %
	Pôle informatique et traitement de l'information	158 665 000	148 812 790	94 %	3 %
	Pôle production des infrastructures de télécommunications	472 283 000	453 605 456	96 %	9 %

Annexe XX

Année	Pôle	Budget initial (2010) ou Budget révisé des immobilisations	Somme des investissements réalisés	Taux de réalisation des investissements (%)	Répartition des investissements réalisés entre les pôles (%)
	Pôle services financiers	17 407 000	8 791 425	51 %	0 %
	Pôle services sur réseau de télécommunications	711 019 000	580 965 127	82 %	12 %
	Pôle services sur téléphonie fixe	22 119 000	16 616 993	75 %	0 %
	Présidence du Conseil d'administration	5 636 841 000	3 414 294 087	61 %	68 %
Total 2008		7 440 764 800	4 998 007 306	67 %	100 %
Total 2008 en €		62 353 631	41 883 316		
2009	Direction générale	142 372 000	112 188 353	79 %	6 %
	Pôle des services postaux	231 725 000	259 110 472	112 %	13 %
	Pôle distribution des ventes	320 757 270	218 423 143	68 %	11 %
	Pôle informatique et traitement de l'information	154 224 000	136 731 004	89 %	7 %
	Pôle production des infrastructures de télécommunications	457 201 000	411 607 490	90 %	21 %
	Pôle services financiers	176 599 000	166 428 811	94 %	8 %
	Pôle services sur réseau de télécommunications	815 049 000	586 617 218	72 %	30 %
	Pôle services sur téléphonie fixe	31 672 000	19 658 665	62 %	1 %
	Présidence du Conseil d'administration	3 490 147 000	58 477 936	2 %	3 %
Total 2009		5 819 746 270	1 969 243 092	34 %	100 %
Total 2009 en €		48 769 491	16 502 263		
2010	Direction générale	1 389 163 000			
	Pôle des services postaux	146 000 000			
	Pôle distribution des ventes	360 066 000			
	Pôle informatique et traitement de l'information	149 960 000			
	Pôle production des infrastructures de télécommunications	576 808 000			
	Pôle services financiers	227 030 000			
	Pôle services sur réseau de télécommunications	1 393 990 000			
	Pôle services sur téléphonie fixe	170 419 000			
	Présidence du Conseil d'administration	6 251 285 000			
Total 2010		10 664 721 000			
Total 2010 en €		89 370 394			

Source : OPT.

Tableau 14 : Investissements réalisés par le pôle services sur réseau de télécommunications 2006-2010 (en F CFP)

Domaines	BUDGET REVISE IMMO 2006	REALISE 2006	BUDGET REVISE IMMO 2007	REALISE 2007	BUDGET REVISE IMMO 2008	REALISE 2008	BUDGET REVISE IMMO 2009	REALISE 2009	BUDGET INITIAL IMMO 2010
Création de valeur / Développements	177 883 000	117 749 247	180 414 000	152 270 459	196 183 000	170 181 170	204 783 000	183 827 729	407 770 000
Création de valeur / Maintenances & réfections	0	0	0	0	7 733 000	8 022 140	1 951 000	1 037 287	34 000 000
Création de valeur / Services à valeur ajoutée	11 292 000	0	114 356 000	87 074 047	99 795 000	73 914 447	261 546 000	119 453 780	248 400 000
Dotation spécifique PSRT	1 450 000	1 066 934	1 910 000	388 591	0	0	1 800 000	744 487	5 400 000
Internet	28 621 000	3 012 828	84 760 000	37 602 776	166 809 000	148 984 574	116 400 000	64 624 846	91 300 000
Mobile	3 000 000	566 851	49 600 000	13 473 788	60 804 000	50 891 312	37 533 000	41 598 523	43 500 000
Plan de continuité des activités/sécurisation	0	0	0	0	0	0	36 900 000	35 866 973	122 100 000
Programmes agréés par le Fonds de Reconversion Economique	152 933 000	92 167 473	139 108 000	87 403 672	153 889 000	105 251 361	74 570 000	70 677 847	300 200 000
Réseau de diffusion par satellite	0	0	0	0	0	0	0	0	97 020 000
Service public	52 507 000	160 325 624	45 093 000	39 267 662	25 806 000	23 720 123	79 566 000	68 785 746	44 300 000
Total	427 686 000	374 888 957	615 241 000	417 480 995	711 019 000	580 965 127	815 049 000	586 617 218	1 393 990 000

Source : OPT.

Annexe XX

**Tableau 15 : Budget de fonctionnement consacré à la politique par le Pays (2007-2009)
en F CFP**

Sous-chapitre 97405 postes, télécommunications, nouvelles technologies	2007	2008	2009	Structure % en 2009	Evolution 2007/2009
Dépenses directes	10 664 568	23 519 459	30 149 123	33 %	183 %
606 achats non stockés	1170051	1 986 312	1 848 765	2 %	58 %
613 Locations	3912000	3 990 640	4 905 120	5 %	25 %
61352 Locations matériel informatique		1 224 000	1 632 000	2 %	
615 Entretien et réparations	602950	1 108 075	526 620	1 %	-13 %
616 Primes d'assurance	56 400	56 400	56 400	0 %	0 %
617 Etudes et recherches	0	0	2 633 000	3 %	
618 Divers services extérieurs	93 550	463 988	804 411	1 %	760 %
622-Rémunérations d'intermédiaires et honoraires	0	7 176 432	6 384 248	7 %	
623- Publicité, publications, relations publiques	0	990 550	5 794 437	6 %	
624-Transports	80 994	243 381	571 920	1 %	606 %
625- Déplacements et missions	135 000	150 000	632 211	1 %	368 %
626 frais postaux et télécommunications	974 845	955 343	650 821	1 %	-33 %
628-Divers autres services extérieurs	3 329 110	4 711 124	3 558 470	4 %	7 %
672 Charges sur exercices antérieurs	309 668	463 214	150 700	0 %	-51 %
Dépenses de personnel	58 970 140	61 597 149	61 597 149	67 %	4 %
Total des dépenses	69 634 708	85 116 608	91 746 272	100 %	32 %
7035 Redevances licence d'exploitation des réseaux télécoms	0	0	3 750 000 000		
773 mandats annulés	0	524 031	40 300	0 %	
Total des recettes	0	524 031	3 750 040 300	100 %	
Total en F CFP	-69 634 708	-84 592 577	3 658 294 028		
Total en €	-583 539	-708 886	30 656 515		

Source : Comptes administratifs 2007 à 2009.

ANNEXE XXI

La politique de la collectivité à l'égard des médias : l'Agence Tahiti Presse (ATP), l'institut de communication audiovisuelle (ICA) et Tahiti Nui Télévision (TNTV)

SYNTHESE

Les articles 25 et 31 de la loi organique n°2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française accordent à la Polynésie française le droit de créer des entreprises de production et de diffusion d'émissions audiovisuelles.

Ils affirment le partage de la compétence audiovisuelle entre le Pays et l'État. Ainsi, les chaînes de télévision et les radios présentes en Polynésie sont soumises à la compétence du Conseil supérieur de l'audiovisuel et les dispositions de la loi n°86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication modifiée s'appliquent en Polynésie française. Le territoire a par ailleurs conclu une convention avec le Conseil supérieur de l'audiovisuel le 15 novembre 2005 prévoyant la création d'une commission de travail associant le comité radiophonique local et deux personnalités désignées par la Polynésie française. L'instabilité politique a jusqu'à présent empêché le bon fonctionnement de cette commission.

La politique des médias de la Polynésie française repose aujourd'hui sur trois organismes :

- ◆ la société d'économie mixte Tahiti Nui Télévision (TNTV), chaîne locale mini-généraliste : bien qu'elle soit détenue majoritairement par le Pays et financée par des capitaux publics, TNTV est considérée comme une chaîne privée, dans le sens où elle ne bénéficie pas du financement lié au service public audiovisuel, assuré en Polynésie par les deux chaînes de RFO Polynésie (Télé Polynésie et Tempo) ;
- ◆ l'agence de presse « Tahiti presse », EPIC chargé de contribuer au rayonnement de la Polynésie française par la diffusion de l'information liée au Pays.
- ◆ l'institut de communication audiovisuelle (ICA), EPIC chargé de la conservation des archives audiovisuelles du Pays.

Les 1,3 Mds F CFP (11 M€) consacrées à ces trois établissements sont rattachées budgétairement à la politique « réseaux et équipements structurants » pour TNTV et l'ATP et à la politique « Culture et patrimoine » pour l'ICA.

L'ensemble des activités médias est suivi directement par la vice-présidence, M. Edouard Fritch. L'activité de l'ICA est suivie par le ministère de la culture et de l'artisanat, en charge de la vie associative et des relations avec les communautés culturelles.

La politique des médias repose donc quasiment exclusivement sur des subventions, comme le montre le tableau suivant.

Tableau 1 : Montants consacrés par le Pays à la politique des médias

	CA 2009
Fonctionnement (chapitre 97706)	
Subvention TNTV	1 150 000 000
Subvention Agence Tahiti Presse	57 330 000
606 Achats	12 530
625-Déplacements et missions	255 954
628- Divers autres services extérieurs	10 096
Total fonctionnement	1 207 608 580
Investissement (chapitre 91496)	
Subvention à l'agence Tahiti Presse	800 000
Subvention à TNTV	25 000 000
Total investissement	25 800 000
Total fonctionnement/ investissement	1 233 408 580

Source : Compte administratif 2009.

Tableau 2 : Subventions accordées à l'ICA en 2009

	CA 2009
Subvention ICA fonctionnement	58 300 000
Subvention ICA investissement	5 772 181

Source : Compte administratif 2009.

Malgré leur statut d'EPIC ou de SEM, les trois structures se signalent par la faible part de leurs ressources propres qui les rapproche *de facto* des EPA.

En s'occupant de la conservation des archives audiovisuelles, l'institut de la communication audiovisuelle accomplit une vraie mission de service public qu'un acteur privé assumerait difficilement spontanément.

La télévision avec TNTV et le journal sur internet de l'agence Tahitipresse ne répondent pas à un besoin de service public et/ ou à une carence de l'initiative privée :

- ♦ RFO est en charge du service public de l'audiovisuel et fournit à l'heure actuelle deux chaînes, Télé Polynésie et Tempo. L'arrivée prochaine de la TNT se traduira dès le 30 novembre 2010 par l'arrivée de 8 chaînes supplémentaires ;
- ♦ Pour Tahitipresse, les Nouvelles de Tahiti et la Dépêche de Tahiti, journaux papier contrôlés par le groupe Hersant, ont également leur site internet. La présence d'une offre publique et/ou privée alternative d'ores et déjà financée et/ou rentable conduit donc la mission, compte tenu des situations financières critiques d'ATP et de TNTV et des difficultés budgétaires du Pays à proposer leur suppression. La suppression se traduirait par un surcoût l'année de mise en œuvre, mais permettrait dès 2012 d'économiser 1,1 Mds de F CFP (9,2 M€) par an.

Tableau 3 : Impact des économies proposées sur les dépenses consacrées aux médias

	2011	2012
Suppression subvention Tahiti presse (montant 2010 repris pour 2011)	-68 000 000	
Surcoût lié à la suppression de Tahiti Presse	14 368 521	-14 368 521
Suppression subvention TNTV prévue en 2011	-1 115 618 895	
Surcoût lié à la suppression de TNTV	1 316 043 984	-1 316 043 984
Surcoût lié à la dépréciation participation du Pays dans TNTV	467 500 000	-467 500 000
Sommes des économies/ surcoûts de l'année par rapport à l'année précédente en F CFP	614 293 610	-1 797 912 505
Sommes des économies/ surcoûts de l'année par rapport à l'année précédente en €	5 147 782	-15 066 512

Source : Mission. Les compléments de subventions destinés à TNTV (collectifs, moratoires...) mentionnés dans le tableau 12 ont été intégrés.

La subvention accordée à l'ICA serait quant à elle maintenue.

SOMMAIRE

1. L'INSTITUT DE LA COMMUNICATION AUDIOVISUELLE (ICA) EXERCE BIEN UNE MISSION DE SERVICE PUBLIC QUI JUSTIFIE SON MAINTIEN	1
2. L'AGENCE TAHITIPRESSE : UN MODELE ECONOMIQUE QUI NE PARVIENT PAS A TROUVER SA PLACE.....	2
2.1. L'agence Tahitipresse est un journal en ligne plus qu'une agence de presse	2
2.2. Sur le plan économique, Tahiti Presse est chroniquement dépendant du Pays	3
3. LE PAYS N'A PLUS LES MOYENS DE SUPPORTER LES COUTS ACTUELS DE TNTV	6
3.1. TNTV se positionne comme une chaîne de service public concurrente de RFO	7
3.2. La situation financière de TNTV est désespérée	8
3.3. TNTV implique une dépense récurrente de plus d'1 Md F CFP (8,38 M€) et un risque en participations de 467,5 MF CFP (3,9 M€)	10
3.4. Le passage au numérique se traduira par de nouveaux surcoûts et une vraie incertitude sur le contenu de la grille TNTV	11
3.5. Les difficultés de TNTV rendent son sauvetage difficilement envisageable.....	13
3.5.1. <i>Les difficultés remettent la viabilité du modèle économique et le positionnement par rapport à RFO en question.....</i>	<i>14</i>
3.5.2. <i>La création d'un pôle audiovisuel regroupant l'ensemble des institutions médias présentes sur le territoire n'apporte aucune solution aux problèmes de financement des entités concernées et nécessite la recherche de ressources complémentaires</i>	<i>18</i>
3.5.3. <i>Une solution plus difficile pour le Pays, mais moins risquée, consisterait à envisager un rapprochement avec RFO, en demandant à cette chaîne une meilleure prise en compte des priorités du territoire en matière audiovisuelle</i>	<i>18</i>
PIECE JOINTE.....	21
PIECE JOINTE CONFIDENTIELLE.....	22

1. L'institut de la communication audiovisuelle (ICA) exerce bien une mission de service public qui justifie son maintien

L'ICA est un EPIC créé en 1984 et régi aujourd'hui par l'arrêté n° 110 CM du 3 février 1997 relatif à l'organisation, au fonctionnement et aux règles financières, budgétaires et comptables de l'établissement public à caractère industriel et commercial dénommé "Institut de la communication audiovisuelle".

Jusqu'à la création de TNTV, l'ICA avait une fonction de conservation et de production audiovisuelle. Le transfert des activités de production à TNTV a recentré l'ICA sur sa mission de conservation des archives.

L'ICA est un petit établissement composé de sept agents de droit privé en contrat à durée indéterminée.

Contrairement à ce que suppose son statut d'EPIC, l'ICA dépend majoritairement des subventions de fonctionnement et d'investissement du Pays : elles composaient 77 % des recettes d'exploitation et d'investissement en 2008, les ressources propres atteignant 17,2 MF CFP (144 136 €).

Le résultat de l'ICA a été constamment déficitaire entre 2006 et 2008. Pour 2009, le déficit s'est creusé en raison de la baisse de la subvention du Pays.

Tableau 4 : Résultat de l'institut de la communication audiovisuelle

En F CFP	2 006	2 007	2 008	2009
Résultat net de l'exercice (fonctionnement et investissement) en F CFP	-12 446 035	-556 126	-1 967 441	-21 131 282
Résultat net de l'exercice (fonctionnement et investissement) en €	-104 298	-4 660	-16 487	-177 080

Source : Etats financiers 2006, 2007, 2008, rapport d'activité 2009.

Le fonds de roulement diminue au fil des déficits : il passe ainsi de 22,5 M F CFP (188 550 €) en 2007 à 20,5 M F CFP (171 790 €) en 2008 et risque l'épuisement compte tenu du déficit sur 2009.

L'actif de bilan reste modeste : 101,8 MF CFP (853 084 €) en 2008.

L'ICA a tenté de faire face à la réduction de ses subventions par une gestion dynamique de valorisation de ses archives, riches d'environ 34 000 références : documentaires, vidéogrammes institutionnels ou émissions de télévision, notamment de TNTV, afin de générer des ressources propres, qui restent encore modestes :

- ♦ le site de l'ICA, <http://www.ica.pf> offre aux internautes plus de 2.000 médias en ligne et leur permet d'acquérir des produits (DVD, CD...) produits à partir des images ou des documents sonores d'archives : anthologie du Heiva, ballets, films du FIFO...
- ♦ trois sites complémentaires ont été créés : <http://www.cinematamua.pf>, les rencontres du FIFO, <http://fifo.ica.pf> et les programmes de TNTV, <http://tntv.ica.pf>. Plus de 900.000 visites ont été recensées en 2009 sur tous les sites, pour plus de 4,5 millions de pages consultées.

- ♦ l'ICA met enfin à disposition ses images dans le cadre de coproduction (émission « mémoires de Polynésie » coproduites avec TNTV) et édite des produits documentaires à partir des images d'archives. Le lancement d'un site marchand proposant à la vente des produits de l'ICA, mais pouvant être élargi à d'autres produits audiovisuels est en projet.

Proposition n° 1 : Maintenir l'institut de la communication et le rapprocher soit de la sphère culture, soit des archives.

La mission de service public exercée par l'ICA rend son maintien nécessaire, à un coût qui reste très faible même en cas de déficit accumulé de la structure. Pour limiter ces déficits à l'avenir, la poursuite du développement des ressources propres et le rapprochement avec une structure de la sphère culturel ou du service des archives pourraient être opportuns pour mutualiser la gestion et surtout créer des synergies entre les activités.

Jouer sur la trésorerie disponible de l'ICA pour diminuer temporairement sa subvention de fonctionnement semble délicat compte tenu de l'épuisement du fonds de roulement.

Une baisse de la subvention pourrait en revanche être envisagée si les projets de développement des ressources propres tiennent leurs promesses.

2. L'agence Tahitipresse : un modèle économique qui ne parvient pas à trouver sa place

2.1. L'agence Tahitipresse est un journal en ligne plus qu'une agence de presse

EPIC créé par la délibération APF N° 2001-4-APF du 11 janvier 2001, l'agence Tahitipresse est une agence de presse sur internet qui a reçu la mission suivante : rechercher une information complète et objective, en assurer la diffusion et assurer un rayonnement national et international à toutes informations intéressant la Polynésie française.

Sa mission internationale se traduit notamment par deux versions du site <http://www.tahitipresse.pf> une anglaise et une française, dirigée par un rédacteur en chef différent.

L'accès aux dépêches et aux archives est gratuit : diverses formules payantes ont été essayées dans le passé (accès payant aux archives jusqu'en 2009) notamment, mais sans succès.

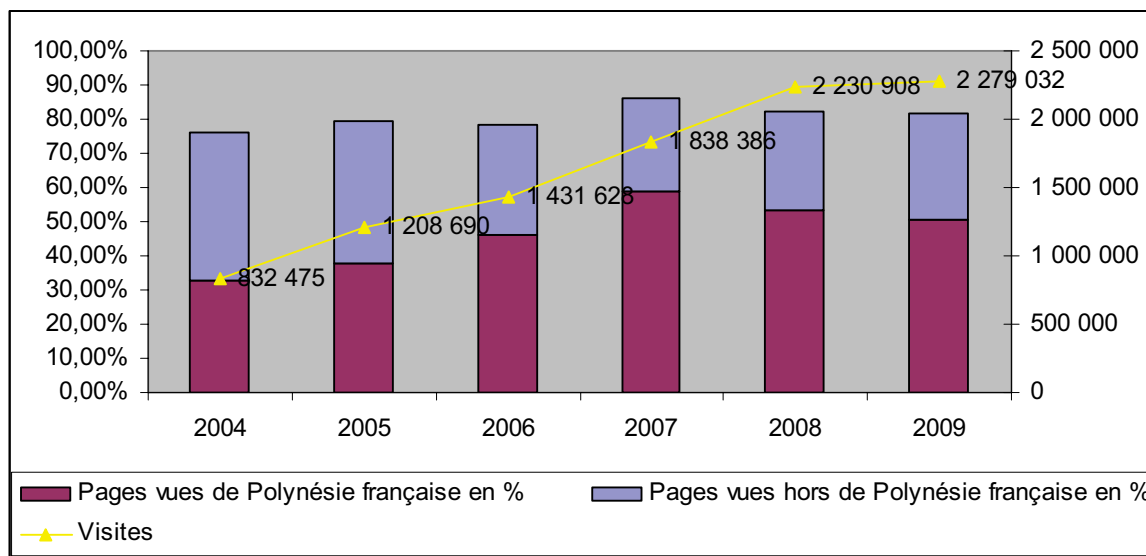
Malgré son nom d' « agence de presse », Tahitipresse est un journal en ligne et n'a pas le rôle d'agence similaire à Reuters ou à l'Agence France Presse fournissant des contenus aux autres médias :

- ♦ au niveau local, TNTV peut reprendre des informations sur Tahitipresse. Tahitipresse vend également occasionnellement des photographies aux deux autres quotidiens locaux, Les Nouvelles de Tahiti et la Dépêche de Tahiti, tous deux détenus par le groupe Hersant, ou à d'autres journaux, mais ne vend jamais de dépêches.
- ♦ au niveau national, Tahitipresse est quatre à cinq fois par an sollicitée par les médias nationaux (par exemple le Monde) pour produire un reportage.

Tahitipresse fonde sa valeur ajoutée sur sa réactivité, qui lui permet de mettre en ligne les articles le jour même de leur rédaction, contrairement aux sites internet des Nouvelles et de la Dépêche, pour qui la publication internet intervient en même temps que la publication papier, le lendemain de la rédaction.

Les rénovations successives du site internet, plus interactif (possibilité de commenter les articles...) et diverses innovations (consultation des journaux télévisés de TNTV en français et en tahitien) ont multiplié le nombre de visites par 2,7 depuis 2004.

Graphique 1 : Fréquentation du site (nombre de visites) et pourcentage de pages vues de Polynésie française et hors de Polynésie française



Source : Rapport d'activité 2009.

Selon le rapport d'activité 2008, Tahitipresse est le plus visité des sites d'actualité de Polynésie, 63 % des lecteurs utilisant Tahitipresse comme principale source d'information locale¹. L'audience de Tahitipresse reste toutefois majoritairement locale, puisque près de la moitié des visiteurs sont situés en Polynésie française.

2.2. Sur le plan économique, Tahiti Presse est chroniquement dépendant du Pays

Au 31 décembre 2009, l'agence Tahiti Presse comptait 11 agents régis par la convention collective de l'imprimerie, de la presse et de la communication ainsi que par les dispositions législatives et réglementaires afférentes au droit du travail :

- ◆ une secrétaire générale ;
- ◆ un pôle journalistes francophone, composé d'un rédacteur en chef et de quatre journalistes ;
- ◆ un rédacteur en chef au sein d'un pôle journalistes anglophone ;
- ◆ au sein d'un pôle multimédia et marketing, un responsable multimédia et marketing et un rédacteur multimédia ;
- ◆ un pôle informatique, comportant un responsable informatique et un informaticien.

Depuis le 30 avril 2010, le responsable multimédia et marketing est parti en congé sans solde. L'agence n'a plus de directeur depuis 2008 : cinq directeurs se sont succédés depuis 2001, avec les indemnités de licenciement afférentes. Le non-remplacement du dernier directeur en 2008 a permis à l'ATP de baisser ses charges salariales de 16,7 % par rapport à 2005, mais elles ont cependant remonté de 4 % entre 2008 et 2009.

¹ Rapport d'activité 2008.

Tableau 5 : Évolution de la masse salariale de l'agence Tahiti Presse

	2005	2006	2007	2008	2009	Evolution 2005/2009
Masse salariale (en F CFP)	83 767 819	71 284 881	73 863 288	69 718 836	72 483 157	-13,5 %
Nombre de personnes	12	11	11	11	11	
Présence directeur	oui	oui	oui	non	non	

Source : Rapports d'activité 2005 à 2009.

Le conseil d'administration, composé de quatre membres de l'assemblée et d'une personne de la société civile, a lancé une procédure de recrutement pour 2010 d'un nouveau directeur.

80 % des charges de fonctionnement de Tahiti Presse viennent des charges de personnel, qui s'élevaient à 72,4 MF CFP (606 712 €) en 2009. Ses bâtiments, qu'elle partage aussi avec l'institut de la communication audiovisuelle et la chaîne de télévision TNTV, appartiennent au Pays et sont mis à disposition gratuitement. L'agence paie toutefois ses fluides et de menues réparations d'entretien nécessaires au bon état du bâtiment. L'essentiel de l'équipement de l'agence Tahiti Presse consiste en du matériel informatique de pointe (serveurs hébergés chez le fournisseur d'accès Mana et serveurs hébergés en France), d'ordinateurs. L'ATP dispose par ailleurs de deux scooters mis à la disposition des journalistes pour les déplacements en ville².

L'agence dispose de 73 MF CFP de recettes (611 740 €). Les ressources propres de Tahiti presse sont plutôt en baisse et oscillent entre 29 % des recettes en 2007 et 20 % en 2009. Elles reposent sur la vente de contenus « actualités » à l'office des postes et des télécommunications et à ses filiales, les recettes publicitaires et la vente occasionnelle de photos aux autres médias locaux.

Tableau 6 : Composition des recettes de Tahitipresse (en F CFP)

	2005	2006	2007	2008	2009
Recettes propres	33 509 072	26 461 294	27 323 953	21 809 305	14 842 535
Vente de services multimedia à l'OPT et à ses filiales	24 948 500	22 467 000	17 419 800	14 219 580	8 808 000
Produits des abonnements sur le site	630 119	970 000	1 280 000	540 000	100 000
Recettes publicitaires	2 529 920	1 596 540	4 920 000	4 608 000	4 415 000
Vente de photos	2 415 533	1 427 753	1 605 603	1 482 180	660 797
Divers (publicité Google dès 2007, produits financiers, produits exceptionnels)	2 985 000	1	2 098 550	2 441 725	858 738
Recettes subventions	88 940 000	66 330 000	66 330 000	73 730 000	57 330 000
Produits exceptionnels	7 672 326	3 118 818	1 771 982	868 621	834 183
Total des recettes	130 121 398	95 910 112	95 425 935	96 407 926	73 006 718
% recettes propres/total des recettes	26 %	28 %	29 %	23 %	20 %

Source : Comptes financiers et rapports d'activité 2005-2009.

² Source : Rapport d'activité 2009.

Tableau 7 : Évolution des charges et des produits de l'agence Tahitipresse (en F CFP)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Produits	109 454 045	130 121 398	95 910 112	95 425 935	96 407 926	73 006 718
Charges	106 852 420	127 057 602	104 954 654	95 271 909	88 331 784	87 136 214
Résultat de l'exercice	2 601 625	3 063 796	-9 044 542	154 026	8 076 142	-14 129 496

Source : Agence Tahitipresse.

Le fonds de roulement est passé de 14,7 à 1,7 M FCFP entre 2008 et 2009 (123 186 à 14 246 €) et la trésorerie s'est également dégradée. Ces difficultés ont obligé l'agence à consommer ses capitaux propres, qui sont passés de 17,5 M F CFP à 2008 à 3,2 M F CFP (146 650 à 26 816 €) en 2009, tandis que ses dettes d'exploitation (principalement sociales et fiscales) augmentaient de 30 % entre 2008 et 2009 (3,9 M F CFP -32 682 € - en 2008, 5 M F CFP (41 900 € en 2009).

Les ressources propres ont peu de chances d'évoluer à court et à moyen terme : le modèle du journal en ligne reste peu attractif pour les annonceurs dans une économie où l'accès internet ne concerne que 12,1 % de la population³ et où le journal papier reste encore prépondérant. À la marge, Tahiti Presse a eu des contacts avec Digicel, le futur concurrent de Tikiphone, qui souhaiterait comme Tikiphone acquérir des contenus actualités. En tout état de cause, dans l'hypothèse même où le montant acquitté par Digicel serait identique à celui de l'OPT aujourd'hui, cette nouvelle ressource ne peut pas remplacer complètement la subvention attribuée à l'Agence Tahitipresse.

L'agence continuera d'être chroniquement dépendante du Pays : la subvention prévue au titre de 2010, d'un montant de 68 MF CFP (569 840 €), a donc toutes les chances d'être reconduite.

Proposition n° 2 : Mettre un terme à l'activité de l'agence Tahiti Presse au 1^{er} janvier 2011, compte tenu des difficultés économiques récurrentes auxquelles fait face cet établissement.

- ◆ **La suppression impliquerait un plan de licenciement pour raisons économiques tel que défini par l'article 16 de la délibération n° 91-002 AT du 16 janvier 1991, avec une indemnité à définir selon les modalités prévues à l'article 71 de la convention collective imprimerie, presse et communication.**

Plafonnée à 15 mois de salaires, l'indemnité de licenciement est calculée par année de service (les fractions d'année sont prises en compte) en pourcentage du salaire mensuel moyen réel des trois meilleurs mois travaillés, y compris les primes, gratifications et la contre-valeur des avantages en nature.

- **de la première année à la troisième année : 30 %**
- **de la quatrième année à la dixième année : 40 %**
- **au-delà de la dixième année : 50 %**

Un chiffre maximal, fondé sur la masse salariale mensuelle (6 040 263 F CFP - 50 617 €) et sur une présence de l'ensemble des salariés depuis la création de l'agence, donnerait un coût maximal de 19,9 MF CFP (166 762 €) l'année de la fermeture⁴.

³ Mana, fournisseur internet unique en Polynésie, déclare 31500 clients, cf. annexe XX sur l'office des postes et télécommunications, p. 5.

⁴ Le coût a été calculé en prenant en référence la valeur mensuelle de la masse salariale 6 040 263 F CFP à laquelle a été appliquée les calculs suivants : 30 % de cette somme multipliée par 3 pour les trois premières années (5,4 MF CFP), 40 % de cette somme multipliée par 6 pour les six années suivantes (14,5 MF CFP), addition de ces deux montants.

- ♦ La liquidation de l'agence Tahiti presse pourrait s'effectuer sans perte si l'actif immobilisé peut être revendu et si l'agence se voit payer les 6,8 Mds F CFP de créances auxquelles elle a droit (environ 4 MF CFP de créances clients – 33 520 € environ 2,6 MF CFP sur le compte Trésor –21 788 € et 91 590 F CFP de crédit de TVA). En tout état de cause, le montant obtenu après liquidation d'environ 5,6 MF CFP (ligne « solde » du Tableau 8), ne suffirait pas à financer le plan social et nécessiterait une participation du Pays, minime, de 14,4 MF CFP (120 408 €) en 2011, qui pourrait aller jusqu'à 21,2 MF CFP (177 832 €). En tout état de cause, la suppression de Tahitipresse se traduirait, même l'année de sa mise en œuvre, par une économie, car elle permet au Pays de ne plus verser la subvention de fonctionnement annuelle (68 MF CFP - 569 840 € - en BP 2010).

Tableau 8 : Calcul du coût de liquidation de l'agence Tahiti presse

	en MF CFP	en €
Capitaux propres	3 240 415	27 155
Actif immobilisé	1 503 657	12 601
si remboursement des créances dues à ATP	6 852 487	57 424
Total des actifs	11 596 559	97 179
Dettes à apurer	6 032 212	50 550
Solde	5 564 347	46 629
Plan social	19 932 868	167 037
Solde –plan social	-14 368 521	-120 408
Besoin de financement si non remboursement des créances dues à l'ATP	-21 221 008	-177 832

Source : Compte financier 2009, calcul mission pour le calcul du plan social.

La privatisation complète de l'agence et la recherche d'un repreneur potentiel, intéressé par l'audience et la notoriété du site et son contenu, semblent difficiles. Compte tenu du développement actuel de l'internet en Polynésie et même dans la perspective de la mise en service du câble numérique, la rentabilité d'un journal privé en ligne reste sujette à caution.

Le maintien de Tahitipresse dans la sphère du Pays représenterait la solution la plus dégradée et serait à écarter. Celle-ci impliquerait, *a minima*, de ne pas alourdir les charges salariales de l'agence et donc de mettre fin à la procédure de recrutement d'un nouveau directeur, dont l'emploi fonctionnel pèserait nécessairement sur les finances de l'agence et éventuellement de licencier les agents identifiés comme surnuméraires. De ce point de vue, la mutualisation de la fonction informatique avec une autre structure du territoire (par exemple l'institut de la communication audiovisuelle) permettrait de réaliser une économie.

3. Le Pays n'a plus les moyens de supporter les coûts actuels de TNTV

TNTV se positionne comme chaîne de service public concurrente de RFO, sans en avoir les facilités de financement.

La compétence conférée au territoire par la loi organique en matière audiovisuelle reconnaît la légitimité de l'intervention du Pays en matière audiovisuelle, gage de pluralisme et d'expression de l'identité culturelle polynésienne. Le caractère de service public que peut avoir l'audiovisuel, reconnu par l'encadrement public, les facilités de financement et le rôle de continuité territoriale conférés à RFO et à France Télévisions ne sont pas non plus en question.

Toutefois, se pose la question de savoir si le territoire, fort de ses 259 706 habitants, a les moyens d'avoir deux chaînes dont le positionnement se veut explicitement être de service public.

3.1. TNTV se positionne comme une chaîne de service public concurrente de RFO

La Polynésie française a créé le 29 juin 2000 sa propre télévision locale gratuite, Tahiti Nui Télévision (TNTV) sous forme de société anonyme par la délibération n° 2000-27 APF du 17 mars 2000. Il s'agit d'une société d'économie mixte aux missions larges : diffusion d'un service de télévision, production d'émissions et régie publicitaire.

Le capital social de 550 MF CFP (4,6 M€), constitué de 275.000 actions d'une valeur nominale de 2 000 F CFP (16,76 €) chacune, est principalement détenu par la Polynésie française :

- ◆ Polynésie Française 233 750 actions (soit 85 %) ;
- ◆ S.C. de Part. Audiovisuelle en Polynésie 11.246 actions ;
- ◆ Wan Holding Participations 10.000 actions ;
- ◆ Electricité De Tahiti 10.000 actions ;
- ◆ Brasserie de Tahiti 10.000 actions ;
- ◆ M. Robert Wan 1 action ;
- ◆ M. Jean-Pierre Fourcade 1 action ;
- ◆ M. Pascal Josephe 1 action ;
- ◆ M. Claude Otzenberger 1 action.

TNTV est liée au CSA par une convention qui lui fixe un certain nombre d'obligations : au moins 18 heures d'émissions quotidiennes, dont quatorze heures d'émissions produites localement en première diffusion en moyenne hebdomadaire. La dernière convention date de 2005 et a été renouvelée en juillet 2010 et vaut autorisation d'émission en mode analogique et en mode numérique.

En dehors de TNTV, il existe aujourd'hui deux autres chaînes locales gratuites en Polynésie, diffusées par RFO dans le cadre de sa mission de continuité territoriale :

- ◆ TÉLÉ POLYNESIE, chaîne généraliste de proximité ;
- ◆ TEMPO, chaîne à composante culturelle et éducative reprenant les principaux programmes de France Télévision.

L'offre gratuite est complétée par un bouquet satellitaire payant, TNS, permettant aux Polynésiens d'avoir 27 chaînes de télévision, parmi lesquelles Canal +, TF1 et M6. La société TNS, filiale de l'Office des Postes et télécommunications, établissement public industriel et commercial du Pays, est actuellement en pourparlers avec Canal + sur le développement d'une filiale polynésienne commune.

TNTV appartient à la catégorie des chaînes « mini-généralistes » : au-delà du journal en français et en tahitien et de ses obligations en termes de production locales, TNTV compose sa grille de programmation à partir d'émissions et de séries rachetées à M6 et à TF1, avec lesquelles elle a des accords commerciaux.

L'objectif clairement affiché de la chaîne est de se positionner en chaîne de service public alternative à RFO, qui associe pareillement journal en français et en tahitien et reprise d'émissions diffusées en métropole sur France Télévision. Rappelée à l'ordre par le CSA pour non-respect des obligations d'impartialité lors des élections jusqu'en 2005, TNTV s'impose ainsi maintenant les mêmes contraintes d'antenne que RFO lors des campagnes électorales, en dehors de toute obligation légale. TNTV n'a pas cependant, les facilités financières liées au statut de chaîne de service public :

- ◆ financement par la redevance audiovisuelle ;
- ◆ gratuité de l'acheminement du signal, accès gratuit aux programmes de France Télévision, accès gratuit aux programmes sportifs diffusés sur TF1 et M6 sous réserve qu'une chaîne locale privée n'en ait pas au préalable acquis les droits. Le directeur général de TNTV a demandé à plusieurs reprises à être reconnu comme faisant partie du service public audiovisuel, sans succès car TNTV n'a pas le statut d'une société nationale de programme...

La chaîne voit son audience progresser depuis plusieurs années, mais reste en retrait derrière RFO qui fournit il est vrai deux chaînes : Télé Polynésie et Tempo⁵ :

- ◆ 97 % des foyers polynésiens considérés reçoivent TNTV mais la couverture atteint 99 % pour RFO ;
- ◆ 53 % des foyers ont une très bonne réception de Télé Polynésie, contre 49 % pour Tempo et 46 % pour TNTV.

RFO Polynésie (Télé Polynésie et Tempo) atteint 64 % d'audience, mais TNTV a vu son audience cumulée progresser nettement, passant de 25 % en 2005 à 38 % en 2009. Cette progression correspond à l'achat de séries américaines (Les Experts, Dr House...) et à un meilleur respect des obligations fixées par le CSA sur la part de la programmation locales.

3.2. La situation financière de TNTV est désespérée

Malgré ses progrès en matière d'audience, la situation financière de TNTV est alarmante : TNTV a choisi le positionnement et les contraintes d'une chaîne généraliste de service public, mais reste une chaîne privée. À ce titre, elle ne bénéficie ni du financement par la redevance audiovisuelle réservé aux sociétés nationales de programme de par la loi n°86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication modifiée, ni des facilités accordées aux chaînes de service public. Elle ne supporte cependant aucune des charges spécifiques aux sociétés nationales de programme sur les quotas de production et de diffusion définis notamment dans leurs cahiers des charges.

TNTV compte 931 M F CFP (7,8 M€) de dettes accumulées et la situation nette des capitaux propres est négative depuis quatre ans : -941 MF CFP (7,9 M€) en 2009, alors que le capital social n'est que de 550 MF CFP (4,6 M€) : la société devrait avoir été dissoute, ou recapitalisée.

En effet, selon l'article L.225-248 du code de commerce, applicable aux SEM constituées en sociétés anonymes, lorsque les capitaux propres deviennent inférieurs à la moitié du capital social, le conseil d'administration doit dissoudre la société ou prendre la décision de la recapitaliser dans un délai de quatre mois. La société dispose ensuite de deux ans après la première constatation des pertes pour réduire son capital d'un montant au moins égal à celui des pertes non imputées sur les réserves, ou pour ramener les capitaux propres au-dessus de la moitié du capital social. La réunion du CA a bien eu lieu en 2005, en revanche les capitaux propres, qui auraient dû être reconstitués en 2007, ne l'ont toujours pas été.

Le code du commerce inclut dans les capitaux propres le capital social, les bénéfices, les pertes, les subventions d'investissement et les provisions réglementées (Ligne D dans le Tableau 9). Reconstituer les capitaux propres à un niveau égal à la moitié du capital social signifierait un apport de 968 MF CFP (8,1 M€) pour combler les pertes existantes des capitaux propres. **Si la reconstitution du capital s'effectuait au prorata des participations, cela signifierait pour le Pays un coût de 832,5 MF CFP (7 M€).**

⁵ Enquête média Tahiti, TNS, 2009.

Tableau 9 : Bilan de TNTV au 31 décembre 2009 (en F CFP)

Actif	au 31 décembre 2009	au 31 décembre 2008	Passif	au 31 décembre 2009	au 31 décembre 2008
Actif immobilisé (A)	98 241 928	116 827 807	Capitaux propres (D)	-941 784 135	-693 076 319
Immobilisations incorporelles	427 994	317 721	Capital social	550 000 000	550 000 000
Immobilisations corporelles	92 184 989	108 926 955	Report à nouveau	-1 389 413 343	-1 021 041 167
Immobilisations financières	5 628 945	7 583 131	Résultat de l'exercice	-238 212 897	-368 372 176
Actif circulant (B)	380 054 127	363 921 150	Subventions d'investissement	135 842 105	146 337 024
Stocks et encours	45 489 921	55 493 356	Provisions pour risques et charges €	493 826 658	590 545 279
Avances et comptes rattachés	2 589 739	1 385 150	Dettes (F)	930 968 945	606 284 733
Clients et comptes rattachés	22 283 513	43 746 388	Emprunts et dettes auprès des établissements de crédits	55 516 652	91 438 366
Autres créances	306 201 889	248 915 090	Fournisseurs et comptes rattachés	542 152 566	424 774 880
Disponibilités	3 489 065	14 381 166	Dettes fiscales et sociales	331 829 156	87 075 746
			Dettes sur immobilisations et comptes rattachés	1 470 571	2 995 741
Compte de régularisation d'actif (C)	9 400 868	23 004 736	Compte de régularisation de passif (G)	4 595 455	
Total de l'actif (A+B+C)	487 696 923	503 753 693	Total du passif (D+E+F+G)	487 606 923	503 753 693

Source : TNTV, états financiers 2009.

En cas de non respect de cette obligation, les gérants sont passibles « d'un emprisonnement de six mois et d'une amende de 4 500 euros (...) lorsque les capitaux propres de la société, du fait de pertes constatées dans les documents comptables, deviennent inférieurs à la moitié du capital social » s'ils n'ont pas 1° (...) dans les quatre mois qui suivent l'approbation des comptes ayant fait apparaître ces pertes, consulté les associés afin de décider s'il y a lieu à dissolution anticipée de la société ; 2° (...)déposé au greffe du tribunal de commerce, inscrit au registre du commerce et des sociétés et publié dans un journal d'annonces légales, la décision adoptée par les associés » (article L.241-6 du code de commerce).

De même, si la régularisation n'est pas intervenue dans un délai de deux ans, un tiers ayant un intérêt matériel ou moral à agir (actionnaire, créancier...) peut demander la dissolution de la société au juge du tribunal de commerce. Dans la mesure où la disposition est d'ordre public, le juge devrait faire droit à cette demande (CA Versailles 25-11-1987 : Bull. Joly 1988 p. 82).

La situation des capitaux propres reflète des difficultés financières durables et répétés : tous les grands indicateurs financiers de TNTV sont négatifs de 2005 à 2009, sauf en 2007, année où TNTV a bénéficié d'une subvention du territoire plus élevée lui permettant d'équilibrer ses comptes :

- ◆ les recettes sont structurellement inférieures aux dépenses, comme le montrent le résultat, presque constamment négatif et dépendent à 92 % en 2009 de la subvention versée par le territoire (cf. pièces jointes, Tableau 20)
- ◆ de la même manière, TNTV ne parvient pas à financer ses emplois stables sur ses ressources stables (fonds de roulement négatif).
- ◆ enfin, la trésorerie au 31 décembre de l'année est négative depuis 2008.

Tableau 10 : Résultat, fonds de roulement, besoin en fonds de roulement et trésorerie de TNTV (en F CFP)

	2005	2006	2007	2008	2009
Résultat	-266 453 259	-349 338 736	60 412 300	-368 372 176	-238 212 897
Fonds de roulement	-30 227 343	-91 924 963	102 989 482	-219 358 847	-546 199 405
Trésorerie	138 124 516	67 779 201	68 509 917	-17 057 200	-52 027 587

Source : TNTV, Etats financiers 2005 à 2009.

Le solde du compte de TNTV à la SOCREDO est de même négatif en juillet 2010.

Des efforts louables ont été faits par la chaîne pour assainir sa gestion et notamment pallier les risques liés à certains contentieux (salariaux, fiscaux, SPACEM...). Ces derniers ont soit été résolus (contentieux fiscal opposant TNTV au Pays), soit provisionnés : ainsi, TNTV a prévu une provision de 489 237 038 F CFP (4 M€) pour le contentieux qui l'oppose à la SPACEM sur le versement des droits d'auteur. Le suivi des budgets entre 2007 et 2009 montre également un certain souci de maîtrise des coûts : la prévision entre le budget initial 2009 et les montants effectivement dépensés font ainsi apparaître un écart de -10,2 % sur la masse salariale -6,7 % sur les frais généraux et -10,6 % sur les charges d'antenne. Ces efforts restent cependant insuffisants pour alléger le poids de TNTV sur le Pays.

3.3. TNTV implique une dépense récurrente de plus d'1 Md F CFP (8,38 M€) et un risque en participations de 467,5 MF CFP (3,9 M€)

TNTV dépend de la collectivité de Polynésie française à 92 % pour ses recettes et son capital est détenu à 85 % par le Pays.

TNTV représente chaque année en fonctionnement, une subvention récurrente comprise entre 800 et 1 000 MF CFP (6,7 à 8,38 M€)

Tableau 11 : Subventions versées par le territoire

	2005	2006	2007	2008	2009
Subventions de fonctionnement	926 200 000	833 580 000	1 200 580 000	900 000 000	1 150 000 000
Subventions d'investissement		50 000 000	100 000 000		

Source : TNTV.

L'année 2010, marquée par le passage à la télévision numérique, se traduira par une subvention encore plus élevée de 1 370 MF CFP - 11,5 M€ au terme du budget primitif 2010 et du collectif 4, pour couvrir en particulier l'apurement des dettes de TNTV auprès de l'OPT et des services fiscaux.

Tableau 12 : Prévisions des demandes de subventions de fonctionnement et d'investissement par TNTV (en F CFP)

exercice concerné	31/12/2010	31/12/2011	31/12/2012
Prévision de subvention de fonctionnement annoncée par la tutelle	858 000 000	900 000 000	800 000 000
Complément fonctionnement 2010 obtenu en collectif 2	212 000 000		
Subvention versée pour plan d'apurement des dettes auprès de l'OPT, de TNS, de la direction des affaires foncières et en matière de TVA + complément obtenu en collectif 4	299 618 895	215 618 895	215 618 895
Dotation budgétaire totale en F CFP	1 369 618 895	1 115 618 895	1 015 618 895
Dotation budgétaire totale en €	11 477 410	9 348 890	8 510 889

Source : TNTV.

Au total, c'est une subvention comprise entre 1 370 MF CFP (11,5 M€) et 1 016 MF CFP (8,5 M€) qu'il faut prévoir dans les comptes du Pays entre 2010 et 2012.

TNTV représente un risque en bilan puisque le pays détient 85 % du capital social de TNTV.

- ♦ la recapitalisation qui permettrait à TNTV de revenir dans le seuil légal (déficit des capitaux propres ne dépassant pas 50 % du capital social) serait au-delà du seuil admis de capitaux publics dans une société d'économie mixte (86 %) ;
- ♦ les 467,5 MF CFP (3,9 M€) d'actions détenues par le Pays, non provisionnés à ce stade, devraient l'être à hauteur de 100 % compte tenu de la situation de la société.

3.4. Le passage au numérique se traduira par de nouveaux surcoûts et une vraie incertitude sur le contenu de la grille TNTV

Le passage à la télévision numérique terrestre (TNT) est prévu par la loi n°2009-258 du 5 mars 2009 relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision, et, plus particulièrement, par l'ordonnance n°2009-1019 du 26 août 2009 portant extension et adaptation outre-mer des dispositions relatives à la télévision numérique terrestre. Son calendrier est défini par le plan France numérique 2012, qui prévoit le passage de la France au tout numérique au 30 novembre 2011.

Annexe XXI

Le déploiement de la TNT en Polynésie française est prévu dès le 30 novembre 2010 et sera suivi d'une période de transition d'un an où les deux modes de diffusion voisineront, avant l'extinction totale de la télévision analogique terrestre. Les chaînes de la TNT seront diffusées à partir de la numérisation de la fréquence libérée par Tempo, chaîne analogique de RFO amenée à disparaître avec l'arrivée de la TNT. La diffusion s'effectuera à partir de plusieurs multiplex, dispositifs permettant d'assembler les signaux émis par des chaînes différentes en un seul signal composite à partir duquel elles pourront être restituées. Géré par RFO depuis Paris, le premier multiplex accueillera les dix chaînes de télévision gratuites autorisées par le CSA : France TÉLÉVISIONS (TÉLÉ POLYNESIE, France 2, France 3, France 4, France 5, France Ô, France 24, ARTE, des chaînes parlementaires LCP/AN et Public Sénat), et TNTV. Un deuxième multiplex, destiné aux autres chaînes locales et divers projets locaux et un troisième multiplex, réservés aux chaînes nationales privées, sont également prévus ultérieurement.

Dès le début de la diffusion en numérique, les chaînes ont un délai de trois mois pour émettre dans le cadre du multiplex.

La télévision numérique aura des effets contrastés sur TNTV, qui, comme RFO, diffuse son signal en partie par voie hertzienne terrestre sur Tahiti et Moorea et par satellite pour les archipels éloignés en passant par les infrastructures satellites de TNS et de l'OPT.

À court terme, l'arrivée de la TNT représente un surcoût lié à la mise à niveau de ses équipements : TNTV prévoit **227 MF CFP (1,9 M€) pour le renouvellement de son outil de production entre 2010 et 2012** : 176M F CFP (1,5 M€) d'investissement sont déjà engagés et déjà financés : les 51 MF CFP (427 380 €) ont été financés par le complément de subvention versé au collectif 4.

Tableau 13 : Évaluation des investissements à réaliser avec le passage au numérique

Nature des coûts	Montants (en Millions de Francs CFP)	Dont engagés	Reste à financer	Observations
Refonte de la Régie Diffusion Studio Production/News	100	100	0	Subvention d'investissement 2007, finalisation sur 2010
Acquisition de caméras numériques - Département Rédaction	56	56	0	Subvention 2010
Acquisition de caméras numériques - Département Production	21	20	1	Acquisition 2008
Mise à jour du réseau informatique	50	0	50	Estimation
Estimation coût total	227	176	51	

Source : TNTV.

Actuellement, la diffusion analogique actuelle, fondée sur de la liaison terrestre et satellitaire, coûte à TNTV 228,50 MF CFP (1,9 M€) : elle inclut le lien de contribution satellite qui permet à TNTV de passer par TNS pour récupérer les programmes de TF1 et de M6 pour les diffuser sur son propre canal.

La nouvelle transmission numérique coûtera *in fine* moins cher dès le 30 novembre 2011 et permettra à TNTV d'économiser 92,5 MF CFP (775 150 €) par an par rapport à la période actuelle.

- ♦ le transport du signal passerait de 192,5 MF (1,61 M€) à 50 à 66 MF CFP (419 000 à 553 080 €) selon le CSA ;

- ♦ le coût d'acheminement du signal de TNTV pour l'intégrer au signal unique du multiplex de dix chaînes construit par RFO à Paris aurait un coût de 40 MF CFP (335 200 €). TNTV peut acheminer son signal soit jusqu'à Paris, soit jusqu'à la Californie pour introduire le signal de TNTV dans le multiplex géré par RFO : la chaîne fonde des espoirs sur la mise en service du câble numérique Honotua, qui permettrait de diminuer les coûts d'acheminement de ce signal, évalués à ce stade à 40 MF CFP (335 200 €).

Tableau 14 : Coûts de diffusion de TNTV avec les nouveaux modes de diffusion

en MF CFP	Diffusion en analogique actuelle	Diffusion double 30 novembre 2010-30 novembre 2011	Diffusion en numérique à partir du 30 novembre 2011
Transport signal	192,5	258,5	66
Acheminement vers multiplex RFO	-	40	40
Lien de contribution	36	36	36
Total	228,5	328,5	136
Total en €	1,9	2,8	1,1

Source : TNTV et France Télévisions pour le coût du transport du signal

En revanche, entre le 30 novembre 2010 et le 30 novembre 2011, TNTV devra supporter le coût des deux modes de transmission du signal, soit 100 MF CFP (8,38 M€), qui ne font à ce stade l'objet d'aucun financement, ni par TNTV, ni par le pays.

Au-delà des aspects liés à la transmission du signal, l'arrivée de la TNT risque de bouleverser à terme le positionnement de TNTV, qui s'appuie aujourd'hui beaucoup sur les programmes repris des grilles de TF1 et de M6. Ces dernières, non intéressées à ce stade par une diffusion outremer, pourrait changer d'avis au fur et à mesure du déploiement de la diffusion de la TNT outremer.

3.5. Les difficultés de TNTV rendent son sauvetage difficilement envisageable

La mission ne remet pas en cause le principe d'une intervention de la Polynésie dans le champ audiovisuel pour défendre l'identité polynésienne et le pluralisme culturel, reconnue par la loi organique. Le coût élevé de TNTV pour les finances du Pays soulève cependant une interrogation sur l'opportunité et le caractère prioritaire de cette intervention, par rapport à d'autres (aménagement, logement social...) à un moment où les difficultés budgétaires du Pays menacent l'équilibre de ses comptes (cf. annexe 1, analyse financière) et dans un monde audiovisuel qui sera par ailleurs profondément bouleversé par l'arrivée de la télévision numérique.

La situation financière très problématique de TNTV rend en effet difficile la poursuite de son activité, dont le poids financier sur le Pays est de plus en plus lourd.

3.5.1. Les difficultés remettent la viabilité du modèle économique et le positionnement par rapport à RFO en question

Les difficultés financières reflètent les interrogations sur le modèle économique adopté par les chaînes privées locales ultramarines. Le rapport de M. Alain Méar sur les modalités de développement de la télévision numérique dans les collectivités d'Outre-mer réalisé en 2007 souligne en effet la précarité financière des chaînes dites « généralistes de proximité », qui à l'instar de TNTV, associe des productions locales à des émissions provenant de TF1 et de M6, comme Antenne Réunion (Réunion), Antilles Télévision (ATV, Martinique), Antenne Créole Guyane (ACG en Guyane). En dépit de leur audience très limitée, les chaînes locales privées ultramarines et métropolitaines les plus prospères restent les chaînes dites « ultra-locales », largement soutenues financièrement par les exécutifs locaux, attachées à suivre les réunions des conseils municipaux, généraux et régionaux. Le cas d'Antenne Réunion, qui associe comme TNTV programmes locaux et programmes tirés des grilles de TF1 et M6, seule chaîne locale privée ultramarine bénéficiaire, reste de ce point de vue une exception.

3.5.1.1. L'allègement des obligations liées à la convention CSA n'est pas une option viable

La nouvelle convention de 2010 récemment approuvée est restée de fait très proche, en termes d'obligations de celles qui existaient auparavant :

- ◆ nombre d'heures de diffusion toujours fixé à 18 dans la mesure où la fréquence est une ressource rare à exploiter pleinement ;
- ◆ durée de quatorze heures d'émissions produites localement en première diffusion en moyenne hebdomadaire ;
- ◆ respect des quotas en matière de programmation d'œuvres françaises et européennes.

L'option de baisse de dépenses qui pourrait consister pour TNTV à obtenir un allègement des obligations posées par la convention antérieure se révèle donc inopérante. De fait, les 18 heures d'émission imposées à TNTV ont un coût estimé par TNTV à 775 MF CFP (6,5 M€).

Tableau 15 : Coûts liés à la convention CSA

Nature des coûts	Fournisseurs	Montants en Francs CFP
Liaisons satellitaires	TNS	74 715 385
Rapatriement du lien de contribution	TNS	36 515 791
Transport hertzien	TDF	94 168 296
Achats programmes Etrangers	CYRUS MEDIA / TF1 / M6	113 109 613
Achats programmes Locaux	Divers producteurs locaux	44 291 903
Production Locale interne	Charges de personnel (Rédaction / Production / Antenne / Technique)	397 131 398
	Coût annuel du matériel (dot°2009)	14 593 760
COUTS ANNUELS		774 526 146

Source : TNTV.

3.5.1.2. Quel que soit le modèle adopté, TNTV restera chroniquement dépendante du territoire

Avec 85 personnes et un budget d'1,1 Mds de F CFP (9,21 M€), TNTV apparaît comme étant surdimensionnée par rapport à la moyenne des chaînes locales, mini-généralistes ou ultra-locales. À titre d'exemple, Vosges télévision en métropole emploie 23 salariés et a un budget de 179 MF CFP (1,5 M€)⁶, pour une population s'élevant à 383 000 personnes. De même Antilles TV compterait 26 salariés et Antenne Réunion 38 pour un budget de 8,35 M€, soit 997 MF CFP⁷ (14 % de moins que le budget de fonctionnement de TNTV)⁸ pour des populations 2,5 fois plus importantes.

De fait, 58 % des dépenses de la chaîne viennent des frais de structure, lourdement grevés par la masse salariale, qui, à elle seule, atteint quasiment le double des charges d'antenne.

TNTV a déjà agi sur ses charges de fonctionnement. L'entreprise envisageait initialement un plan social portant sur 25 personnes (29,8 % des effectifs) pour un coût de 125,7 MF CFP (1,05 M€) la première année, permettrait ensuite d'économiser 132,8 MF CFP (1,11 M€) par an. Ce plan aurait permis également d'économiser sur les frais de structure : -6,6 MF CFP (55 308 €) par an sur les véhicules ; -6,9 MF CFP (57 822 €) sur les voyages.

Les difficultés de la chaîne et du territoire conduisent aujourd'hui à envisager de porter ce plan de licenciement à 35 personnes (41 % des effectifs), soit un coût de 176 MF CFP (1,5 M€) la première année et une économie annuelle récurrente de 185,9 M F CFP (1,6 M€). Les économies de fonctionnement seraient de ce fait portées à 18,9 MF CFP (158 397 €).

Si le Pays souhaite à tout prix maintenir la chaîne, un nouveau plan social serait nécessaire pour ramener la chaîne aux effectifs constatés en moyenne (environ 30) : cela supposerait le licenciement de 20 personnes supplémentaires, soit 60 % de la masse salariale après intervention du plan social de 35 personnes d'ores et déjà annoncé. L'économie qui en résulterait (environ 106,2 MF CFP – 889 956 € en année pleine, si l'on se rapporte à l'économie générée par le premier plan social, pour un coût de 100,6 MF CFP - 842 732 € la première année) suffirait à peine à couvrir les charges d'antenne, si on les additionne aux ressources propres actuelles de la chaîne.

Par ailleurs, l'accord d'entreprise de TNTV prévoit des conditions de rémunération largement supérieures à celles prévues dans la convention collective presse, imprimerie et communication applicable à l'entreprise. À titre d'exemple, un chef monteur vidéo perçoit 398 058 F CFP de salaires mensuels au titre de l'accord TNTV alors que la convention collective prévoit un salaire de 225 658 F CFP (76 % de coût supplémentaire). L'alignement des salaires sur la convention collective permettrait de réaliser des économies sur les personnels restant, mais en tout état de cause non suffisantes à elles seules pour rétablir l'équilibre.

De la même manière, des économies complémentaires sur les primes, les véhicules ou la téléphonie pourraient être réalisées à la marge, mais ne permettraient pas, en tout état de cause, de sauver la chaîne.

Tableau 16 : Produits et ventilation des charges de TNTV

	31-déc-09	% des charges
Produits	79 028 431	-
Charges de structure	674 181 126	58 %
Masse salariale	482 800 390	42 %

⁶ Source : Vosges Télévision, <http://www.tvlocales.typepad.fr>

⁷ Source : CSA.

⁸ CSA.

Annexe XXI

	31-déc-09	% des charges
Frais généraux	101 564 265	9 %
Impôts et taxes	50 374 077	4 %
Autres charges d'exploitation	5 945 879	1 %
Dotations aux amortissements et provisions	33 496 515	3 %
Charges d'antenne	253 395 060	22 %
Production	59 598 092	5 %
Achats de programme extérieurs	136 961 840	12 %
Achats programmes locaux	47 891 903	4 %
Droits	8 943 225	1 %
Transport signal	228 493 615	20 %
TOTAL	1 156 069 801	100 %

Source : TNTV, états financiers 2009.

La programmation et donc le positionnement de la chaîne devraient également être revus, pour devenir une chaîne ultra-locale et limiter les achats extérieurs (54 % des charges d'antenne), en privilégiant l'achat de programmes locaux extérieurs sur la production en propre, plus coûteuse. Cette modification pourrait s'effectuer sans avoir à modifier la convention CSA.

En tout état de cause, ces perspectives de recettes supplémentaires ou d'économies ne peuvent permettre à TNTV de s'affranchir complètement du soutien de la collectivité.

Quoi qu'il arrive, même drastiquement redimensionnée, TNTV ne pourra pas émettre sans avoir recours à un financement tiers ou à de nouvelles ressources : il faudrait multiplier les produits d'activité actuels de la chaîne par 2,8 pour couvrir uniquement le transport du signal et par 6 pour couvrir le transport du signal et les chaînes d'antenne, qui ne constituent que 42 % des charges de TNTV... (cf. *supra*, Tableau 16 : Produits et ventilation des charges de TNTV).

Les perspectives d'augmentation des ressources propres restent sujettes à aléas. Les fréquents changements de prestataires de service pour la régie ont pénalisé les recettes publicitaires qui n'ont jamais excédé 120 MF CFP par an (en 2003-2004). Le meilleur chiffre récent, en 2008, atteint 80 MF CFP et reste très inférieur à celui de RFO Polynésie, qui atteint commission déduite 340 MF en 2008 et en 2009.

Tableau 17 : Évolution des recettes publicitaires de TNTV- 2005 à 2009

Structure des recettes publicitaires	2 005		2 006	2 007		2 008	2 009	réalisation mai 2010
Régie publicitaire	2LCOM (janv à juin)	ESPAC E COM (juillet à déc)	ESPAC E COM	ESPAC E COM (janv à sept)	PACIFIC MILLEN IUM (oct à déc)	PACIFIC MILLEN IUM	PACIFIC MILLEN IUM	France TELEVISION Publicité
Chiffre d'Affaires HT	60 127 153		69 093 223	48 190 994		72 984 238	62 800 677	15 915 730
Commissions Pub / frais mise à l'antenne			0	0	0	-159 500	-145 750	-5 570 505
Recettes publicitaires TTC	53 125 903	12 606 399	76 002 543	36 946 397	16 063 698	80 107 211	68 920 420	11 379 747

Source : TNTV.

Le nouveau prestataire chargé de la régie publicitaire (France Télévision Publicité - FTP) a racheté le contrat du prestataire, Pacific Millénium, interrompu avant terme, qui facturait des « frais de mise à l'antenne » (commission) importants, minorant d'autant les recettes de TNTV. FTP estime que les recettes pourraient progresser par rapport aux recettes publicitaires réalisées en 2009 et lors des années précédentes, grâce à de nouvelles méthodes de vente, pour *a minima* retrouver le niveau historique de 120 MF CFP (1 M€) par an. Toujours selon FTP, l'arrêt de la publicité après 20h sur RFO pourrait, s'il est confirmé, se traduire par un report de 50 % du chiffre d'affaires publicitaires de RFO sur TNTV, soit une estimation globale de 270 à 300 MF CFP (2,26 à 2,51 M€). Ces estimations restent toutefois très optimistes :

- ◆ en métropole, l'arrêt de la publicité après 20h ne s'est pas traduit par un report de la publicité sur les chaînes privées, mais sur d'autres supports (internet, notamment) ;
- ◆ la crise économique affectant la Polynésie se traduit pour l'instant par un certain attentisme des annonceurs publicitaires ;
- ◆ le marché polynésien reste étroit, comme le montre le tableau suivant, réalisé avant la crise économique :

Tableau 18 : Valeur brute 2007 du marché publicitaire polynésien

	Montant en milliers de F CFP	Montant en milliers d'€
TV	529 594	4 438
Radio	353 103	2 959
Presse écrite	2 040 572	17 100
Affichage	107 399	900
Autres	572 792	4 800
Total	3 603 459	30 197

Source : chiffres tirés d'Alain Méar, Rapport sur les modalités de développement de la télévision numérique dans les collectivités d'outremer.

L'hypothèse d'un maintien, ou d'une remontée à 80 MF CFP (670 400 €) des recettes reste donc plus probable.

Au-delà, la recherche de nouvelles recettes complémentaires semble également délicate. TNTV avait envisagé le lancement d'une radio, qui pourrait rapporter des recettes publicitaires mais se traduirait aussi par des coûts supplémentaires. À la Réunion, Antenne Réunion avait conclu un partenariat avec Orange pour devenir Mobile Virtual Network Operator⁹, mais l'arrivée imminente de concurrents de Vini peut rendre ce positionnement plus difficile, en raison d'un risque éventuel de saturation du marché.

TNTV ne pourra pas vivre sans le territoire, et il existe déjà une chaîne de service public, RFO, présente sur ce dernier, et qui ne coûte rien au Pays. Financer une deuxième chaîne de service public ne semble donc pas opportun dans la situation financière actuelle de la Polynésie française.

⁹ Opérateur de téléphonie mobile qui, n'ayant pas de fréquence propre, loue la fréquence à un autre opérateur, tout en ayant ses propres offres tarifaires.

3.5.2. La création d'un pôle audiovisuel regroupant l'ensemble des institutions médias présentes sur le territoire n'apporte aucun solution aux problèmes de financement des entités concernées et nécessite la recherche de ressources complémentaires

Cette solution, proposée par Yves Hauptert, le directeur général de TNTV et reprise par le rapport de la chambre territoriale des comptes, consisterait à fusionner dans une seule et même entité le bouquet satellite TNS (filiale de l'OPT), TNTV, l'ICA et l'ATP.

Cette solution ne résout pas les problèmes de financement des différentes entités car seule TNS est actuellement bénéficiaire à hauteur d'environ 200 M F CFP (1,67 M€). Ce résultat, au demeurant faible, ne lui permettrait pas d'absorber, à subventions publiques constantes, les déficits des structures précédentes, qui s'élèvent au total à 273,3 MF CFP – 2,29 M€ pour 2009 (238,2 MF CFP pour TNTV, 14,1 pour l'ATP et 21,1 pour l'ICA) : les économies d'échelle générées devraient, pour équilibrer simplement le budget, être comparables au budget total actuel de l'ATP, ce qui semble peu réaliste dans la mesure où les trois structures partagent déjà les mêmes locaux.

Les dernières orientations du Pays sur le sujet consisteraient à laisser l'ICA dans un pôle culturel, mais à envisager la création d'un pôle audiovisuel rassemblant TNTV et l'ATP. Cette création s'accompagnerait d'économies supplémentaires sur le personnel par rapport à celles déjà envisagées sur TNTV. Deux ressources supplémentaires seraient envisagées :

- ◆ le Pays souhaiterait proposer à des acteurs privésⁱ de prendre une participation dans TNTV ;
- ◆ le Pays envisage de financer le nouveau pôle audiovisuel par une taxe identique dans son principe à la redevance audiovisuelle ou une taxe portant sur l'ensemble des produits électroniques liés aux médias.

Cette solution reste soumise à de forts aléas : il est fort probable que les propositions de prise de participation échouent compte tenu de la situation financière de TNTV. La solution de la taxe semble par ailleurs peu opportune dans une collectivité où la pression fiscale indirecte est déjà élevée sur les consommateurs (cf. annexe II, Les marges de manœuvres sur les ressources fiscales et douanières de la Polynésie). Au-delà, il est discutable d'imposer aux Polynésiens une nouvelle taxe alors qu'il existe déjà un service public audiovisuel assuré en Polynésie par le biais de RFO Polynésie, financé par la redevance audiovisuelle payée en métropole. Le transfert ou le partage de cette redevance venant de métropole entre RFO et TNTV n'est par ailleurs pas possible en l'état actuel du droit dans la mesure où TNTV n'est pas reconnue comme étant une société nationale de programme par la loi. Cette reconnaissance se traduirait en tout état de cause par l'obligation pour TNTV d'assurer l'ensemble des charges de service public aujourd'hui assumées par France Télévisions, et donc, par des coûts supplémentaires.

3.5.3. Une solution plus difficile pour le Pays, mais moins risquée, consisterait à envisager un rapprochement avec RFO, en demandant à cette chaîne une meilleure prise en compte des priorités du territoire en matière audiovisuelle

L'arrêt de la chaîne avant le passage au numérique, qui générera de nouveaux surcoûts problématiques pour le Pays en 2010, apparaît comme étant la solution la plus rationnelle et la plus probable économiquement.

Proposition n° 3 : Arrêter TNTV le 30 novembre 2010.

Au-delà des nouveaux surcoûts liés au numérique, l'arrêt se justifie par les incertitudes sur le positionnement futur de la chaîne avec l'arrivée de la télévision numérique :

- ◆ concurrence accrue entre les chaînes qui risque de faire chuter les parts d'audience, et donc les recettes publicitaires ;
- ◆ incertitude sur le fond de grille de TNTV, aujourd'hui largement composé de programmes de TF1 et de M6, si ces chaînes sont un jour distribuées gratuitement dans le troisième multiplex. En tout état de cause, certaines émissions (événement sportifs) pourraient rester accessibles gratuitement à la Polynésie même en cas de disparition de TNTV car RFO Polynésie, non prioritaire aujourd'hui pour acheter ces programmes, pourraient les diffuser directement au titre de la continuité territoriale.

La liquidation de TNTV aura un coût pour le Pays, actionnaire majoritaire :

- ◆ les 467,5 MF (3,9 M€) de participation seront perdus, compte tenu de la situation financière de la chaîne ;
- ◆ l'arrêt complet de la chaîne se traduirait par un coût de 1,3 Mds F CFP (10,9 M€) l'année de la fermeture de la chaîne, plan social compris, soit un montant proche de la subvention d'exploitation versée en 2010.

Au total, l'arrêt de TNTV se traduirait par une dépense supplémentaire de 1,78 Mds F CFP (14,9 M€) l'année de la fermeture, mais avec une économie annuelle récurrente simultanée de 1,1 Mds F CFP.

L'hypothèse d'une fermeture au 30 novembre 2010 pourrait s'accompagner d'un plan de règlement progressif des dépenses liées à la liquidation de TNTV, afin de minimiser leur impact sur la trésorerie du Pays : ainsi les actifs disponibles pourraient financer le plan social avant fin 2011, et le Pays pourrait prendre en charge le solde des coûts d'arrêt de la chaîne sur l'exercice budgétaire 2011, voire étaler le règlement de certaines dettes sur plusieurs exercices.

Ces estimations ne constituent qu'une évaluation préalable.

Tableau 19 : Estimation des coûts d'arrêt de TNTV

Mobilisation des actifs	Actifs		Passif	
Disponibles	Immobilisations financières	5 628 945	Capitaux propres	-941 784 135
	Disponibilités	3 489 065	Dettes	-930 968 945
	Stocks et encours	45 489 921	Régularisation passif	-4 595 455
Sous réserve remboursement par les tiers	Avances et comptes rattachés	2 589 739	Coût plan social	-419 019 360
Sous réserve remboursement par les tiers	Clients et créances (hors clients douteux)	327 713 726	Total passif/coûts	-2 296 367 895
Si vente des immobilisations corporelles	Immobilisations corporelles	92 184 989		
	Provisions	493 826 658		
	Régularisation actif	9 400 868		
	Total actifs	980 323 911	Solde Passif/actif	-1 316 043 984

Source : Mission, à partir des états financiers 2009 et du coût du plan social mentionné supra pour 25 personnes : ce montant a été multiplié pour concerner l'ensemble du personnel.

Annexe XXI

La fermeture de TNTV ne signifierait pas pour autant pour le Pays un abandon complet de la politique audiovisuelle. L'arrivée de la télévision numérique obligera en effet RFO à revoir sa grille de programmes, pour l'instant largement fondée sur les programmes de France Télévisions qui seront désormais directement accessibles. En tant que seule télévision locale de service public et dans son intérêt, RFO sera donc amenée à renforcer son rôle de télévision de proximité. Cette évolution la préparerait mieux que dans le passé à répondre aux attentes audiovisuelles du Pays. L'arrivée de la TNT pourrait par ailleurs stimuler d'autres initiatives privées en matière de télévision locale.

Pièce jointe

Tableau 20 : Compte de résultat – TNTV en F CFP

	au 31 décembre 2009	au 31 décembre 2008
Produits d'exploitation (A)	1 242 644 727	987 062 687
Production vendue-services	79 165 460	87 060 089
Subventions d'exploitation	1 150 000 000	900 000 000
Transfert de charges	13 470 546	
Autres produits	8 721	2 598
Charges d'exploitation (B)	-1 156 705 551	-1 241 226 512
Achats et variations de stocks	-257 594 984	-278 592 913
Autres achats et charges externes	-317 060 481	-358 723 746
Impôts et taxes et versements assimilés	-50 374 077	-8 553 563
Salaires et traitements	-393 643 591	-448 129 457
Charges sociales	-89 156 799	-93 381 032
Dotations aux amortissements	-33 496 515	-33 894 137
Dotations aux provisions	-490 000	-13 470 546
Autres charges de gestion	-14 889 104	-6 481 118
Résultat d'exploitation (A+B)	85 939 176	-254 163 825
Produits financiers	227 934	1 741 651
Charges financières	-2 384 594	-2 885 214
Résultat financier (C)	-2 156 660	-1 143 563
Produits exceptionnels	466 734 142	26 356 064
Charges exceptionnelles	-784 729 555	-135 420 852
Résultat exceptionnel (D)	-317 995 413	-109 064 788
Impôt sur les bénéfices €	-4 000 000	-4 000 000
Résultat de la période (A+B+C+D+E)	-238 212 897	-368 372 176

Source : TNTV, États financiers 2009.

Pièce jointe confidentielle

ⁱ Le territoire envisagerait notamment de demander à Canal Plus de prendre une participation dans TNTV dans le cadre des négociations menées sur l'évolution du partage des participations au sein de TNS.



Inspection générale
des finances

N° 2010-M-025-03

Inspection générale
de l'administration

N° 10-046-02

Inspection générale
des affaires sociales

N° RM2010-131P

RAPPORT

MISSION D'ASSISTANCE À LA POLYNÉSIE FRANÇAISE

TOME 3 (annexes 22 à 28)

Établi par

Anne BOLLINET
Inspectrice générale
des finances

PHILIPPE DEBROSSE
Inspecteur de l'administration

HAYET ZEGGAR
Inspectrice des affaires
sociales

Orianne DUPRAT-BRIOU
Inspectrice des finances

FREDÉRIC LALOUE
Inspecteur des affaires
sociales

Pierre-Emmanuel LECERF
Inspecteur des finances

- SEPTEMBRE 2010 -

LISTE DES ANNEXES THÉMATIQUES

VOLUME 3

XXII – L'ANALYSE FINANCIERE DE LA PROTECTION SOCIALE GENERALISEE

XXIII – LE FINANCEMENT DE LA PROTECTION SOCIALE

XXIV – GOUVERNANCE, GESTION ET TUTELLE DE LA PROTECTION SOCIALE
GENERALISEE

XXV – L'ASSURANCE MALADIE

XXVI – L'OFFRE PUBLIQUE DE SOINS

XXVII– LES RETRAITES

XXVIII – FAMILLE ET ACTION SOCIALE

Annexe 22

Analyse financière de la Protection sociale généralisée

ANALYSE FINANCIERE DE LA PROTECTION SOCIALE GENERALISEE	1
1. UNE SITUATION FINANCIERE ALARMANTE	4
1.1. <i>Un niveau de déficits important</i>	4
1.1.1. Les résultats du RGS connaissent une dégradation rapide et forte	4
1.1.2. Les déficits du RGS ponctionnent les réserves du régime.....	4
1.1.3. Le RNS et le RSPF sont à l'équilibre du fait du principe globalement respecté de subvention d'équilibre par le Pays	6
1.2. <i>Une situation issue de facteurs conjoncturels et structurels qui pèse avant tout sur les risques maladie et retraite</i>	7
1.2.1. Les moindres recettes de la protection sociale s'expliquent par un « décrochage » des cotisations maladie et une situation économique défavorable à l'emploi	7
1.2.2. La progression soutenue des dépenses d'assurance maladie et de retraites s'explique par la situation démographique et des paramètres généreux	13
1.3. <i>En l'absence de toute réforme, le RGS sera en défaut de paiement dans un avenir proche ; le RNS et le RSPF pèseront sur les finances du Pays.....</i>	17
1.3.1. Un défaut de paiement du RGS est estimé également pour 2013-2014.....	17
1.3.2. La situation du RNS est moins grave mais repose sur la solidarité du Territoire	19
1.3.3. La situation du RSPF est une menace directe sur les finances du Territoire	19
2. FACE A CETTE SITUATION UNE ACTION VIGOUREUSE PORTANT SUR LES DEPENSES ET SUR LES RECETTES EST INDISPENSABLE A COURT TERME	20
2.1. <i>Régler la question de la « dette » sociale et « sécuriser » les réserves des retraites</i>	20
2.2. <i>Limiter la générosité du système de prestations maladie et retraite pour contenir le rythme des dépenses.....</i>	21
2.2.1. En matière d'offre de soins et d'assurance maladie.....	21
2.2.2. En matière de retraites	24
2.2.3. Des aménagements à entreprendre en matière de prestations familiales	26
2.3. <i>Accroître rapidement les recettes de la protection sociale en assurant une meilleure redistribution</i>	27
2.3.1. Des mesures visant à assurer un meilleur niveau d'équité tout en accroissant les recettes de la protection sociale.....	27
2.3.2. Selon le scénario de dépenses adopté, des mesures de rendement	30
2.3.3. Rechercher une diversification du financement de la protection sociale.....	31
3. EXEMPLE D'UN SCENARIO DE REFORME	31
3.1. <i>Hypothèses du scénario illustratif.....</i>	31
3.2. <i>Résultats du scénario illustratif</i>	33
3.2.1. Pour le RGS	33
3.2.2. Pour le RNS	39
3.2.3. Pour le RSPF.....	41
3.3. <i>Construire une stratégie pluriannuelle de financement de la protection sociale, premières pistes</i>	46
3.3.1. Sur l'assurance maladie	46
3.3.2. Sur la retraite.....	46
CONCLUSION : MENER UNE REFLEXION SUR LA GOUVERNANCE DE LA PROTECTION SOCIALE GENERALISEE	46

Les trois régimes de la protection sociale généralisée (le régime général des salariés –RGS, le régime des non salariés –RNS- et le régime de solidarité de la Polynésie française –RSPF-) couvrent la quasi-totalité de la population du pays (environ 260.000 bénéficiaires).

Ils sont administrés de manière autonome par des conseils d'administration (RGS et RNS) et un comité de gestion (RSPF) propres. En revanche, leur mise en œuvre opérationnelle incombe à la seule Caisse de prévoyance sociale (CPS). Leur trésorerie est commune.

Les deux premiers régimes relèvent d'une logique d'assurance sociale, et sont financés en quasi-totalité (RGS) ou majoritairement (RNS) par les cotisations des assurés. Le RSPF est un régime résiduel de solidarité, financé en totalité par l'impôt¹, accessible sous condition de revenu² aux personnes non prises en charge par les deux autres régimes.

Tableau 1 : Répartition des ressortissants de régimes de protection sociale en Polynésie française

	2005	2006	2007	2008	2009	Répartition 2005	Répartition 2009
RGS	156326	162363	162388	162183	157607	64%	61%
RSPF	48309	48758	51949	55386	59290	20%	23%
RNS	25198	25517	25767	26630	26883	10%	10%
RSS ³	16153	15943	15449	15815	15835	7%	6%
Total	245986	252581	255553	260014	259615	100%	100%

Source : Budget 2010 RGS

Le RGS concentre plus de 60% des assurés polynésiens. La part du régime des salariés diminue de 3 points entre 2005 et 2009 (de 64% à 61%), et se trouve compensée par une augmentation équivalente de la proportion représentée par le régime de solidarité (RSPF – de 20 à 23%). Le régime des non salariés comme les régimes métropolitains de sécurité sociale représentent une part relativement stable de la protection sociale en Polynésie française (respectivement 10% et 6 à 7%).

Les prestations mises en œuvre dans les trois régimes de la protection sociale généralisée (PSG) se rapprochent sans toutefois se confondre :

- ✚ Les trois régimes offrent une couverture maladie comparable⁴ ;
- ✚ Les trois régimes offrent également des prestations familiales et un fonds d'action sociale, dont les contours ne sont pas à ce jour harmonisés ;
- ✚ La question des retraites, enfin, est celle qui différencie le plus fortement les trois régimes, puisque les salariés disposent d'un système d'assurance sociale complet, tandis que les non salariés n'ont pas de couverture obligatoire. L'ensemble est complété par un minimum vieillesse servi soit par le RGS, soit par le RSPF.

La situation financière de la protection sociale polynésienne est très détériorée par la situation économique du pays ; mais également par l'inadaptation de certains paramètres, conduisant les trois régimes de protection sociale à un rythme de croissance excessif des dépenses au regard des recettes, en particulier pour l'assurance maladie et le système de retraites. Si aucune réforme n'est entreprise, le système sera en cessation de paiement en 2013 ou 2014.

¹ Soit directement par l'affectation au régime de ressources fiscales ou de la contribution sociale territoriale (CST), soit indirectement via des subventions versées par le Territoire

² Dont le revenu moyen brut mensuel apprécié sur une base annuelle est inférieur au SMIG mensuel, fixé par l'arrêté du 12 septembre 1996 à 87.346Fcfp.

³ Les régimes de sécurité sociale (RSS) renvoient aux régimes métropolitains. Les affiliés aux RSS ne sont donc pas ressortissants de la PSG, qui regroupe les 3 régimes polynésiens : RGS, RNS et RSPF.

⁴ En ce qui concerne les indemnités journalières (IJ), cependant, les systèmes du RGS et du RNS présentent des différences plus importantes

Il est dès lors indispensable d'engager au plus vite les réformes qui permettront de maintenir la protection sociale polynésienne. Ces réformes sont exposées brièvement dans le présent rapport. Les annexes contiennent les éléments détaillés.

1. UNE SITUATION FINANCIERE ALARMANTE

Les régimes de protection sociale sont aujourd'hui dans une situation financière dégradée, liée à leurs paramètres constitutifs, au contexte économique et à certaines décisions stratégiques. En l'absence de toute réforme, le système est condamné à très court terme.

1.1. Un niveau de déficits important

1.1.1. Les résultats du RGS connaissent une dégradation rapide et forte

Tableau 2 : Les résultats du RGS par risques

En millions de Fcfp	2005	2006	2007	2008	2009	2010 ⁵
Maladie	2439	-2146	-4119	-2971	-5150	-5973
Famille	152	-475	-570	-141	669	344
Retraite A	-669	1225	6317	-578	1223	-814
Retraite B	814	1306	1741	1683	1374	1563
AVTS	56	-67	-50	-42	-36	-33
ATMP	664	854	916	825	-426	19
Total	3456	697	4235	-1224	-2346	-4894
Total en M€	28,8	5,8	35,3	-10,2	-19,6	40,8

Source : Comptes certifiés et BP pour 2010

Les résultats du RGS se dégradent continument entre 2007 et 2010. Le résultat prévisionnel 2010 est un déficit proche de 4,9 milliards Fcfp (41 M€). Il sera probablement plus important au vu des derniers éléments communiqués à la mission, puisque les projections effectuées en juillet 2010 anticipent un manque à gagner de cotisations de 2,5 milliards Fcfp (21 M€) par rapport aux prévisions du budget.

Parmi les risques pris en charge par le RGS, la maladie est de loin le plus problématique à court terme. Il est structurellement déficitaire depuis 2006, sous l'effet de la baisse des taux de cotisation et de la progression continue des dépenses de prestation. Le déficit prévisionnel 2010 atteint près de 6 milliards de Fcfp (50 M€).

1.1.2. Les déficits du RGS ponctionnent les réserves du régime

1.1.2.1. La dégradation de l'état des réserves

Les réserves du RGS sont suivies par risque. Leur niveau global baisse continument depuis 2007.

⁵ Prévisions du budget 2010

Tableau 3 : Etat des réserves du RGS, par risque (2005-2010)

En MFcfp	2005	2006	2007	2008	2009	Réserves prévisionnelles 2010
Famille	1174	699	129	-12	656	1000
AVTS	114	48	-3	-45	-81	-114
AT	3654	4507	5423	6248	5823	5842
Maladie	4938	2791	-1328	-4300	-9450	-15423
Tranche A + FSR	42931	44156	50473	49895	51118	50304
Tranche B	3308	4614	6355	8038	9412	10035
Total en MFcfp	56119	56815	61049	59824	57478	52584
Total en M€	468	474	509	499	479	438

Source : Budget 2010 et comptes de résultats pour les exercices antérieurs

Les réserves de la branche famille oscillent autour de zéro.

Les réserves de la branche ATMP sont quant à elles structurellement excédentaires. Elles se situent depuis 2007 entre 5,4 et 6,2 MdsFcfp (entre 45,2 et 52 M€).

Dans cet ensemble, ce sont les comptes de l'assurance maladie qui constituent la source principale des difficultés financières. Le déficit cumulé 2009 atteignait 9,5 MdsFcfp (79 M€) ; le déficit attendu pour 2010 dépasse 15,4 MdsFcfp (128 M€).

Les réserves des retraites s'avèrent quant à elles relativement stables, mais cette stabilité ne saurait dissimuler un problème profond. Les réserves constituées pour les retraites ne sont plus suffisantes d'un point de vue réglementaire. D'un point de vue juridique, en premier lieu, les textes ayant institué les retraites tranche A et tranche B ont prévu la constitution de réserves obligatoires, correspondant à 5 fois la moyenne des dépenses constatées au cours des trois exercices précédents. Au vu de ces règles, la mission estime que les réserves devraient atteindre 124 Mds Fcfp (1 milliard €) fin 2009⁶ ; or elles n'atteignent pas la moitié environ de ce seuil (57 Mds Fcfp -475 M€-).

D'un point de vue économique, ensuite, la ponction sur les réserves des retraites diminue l'horizon de viabilité des régimes. L'existence de réserves de 107 Mds Fcfp (892 M€) pour la tranche A, comme le prévoient les textes, permettrait de reporter l'horizon de viabilité du régime à 2021, soit un gain de 7 années par rapport aux dernières prévisions de la CPS.

Si l'on considère le niveau général, il faut faire le constat que l'année 2008 a vu la première baisse du total des réserves du RGS. Cette tendance s'est accélérée en 2009 et devrait s'accroître encore en 2010 d'après les comptes prévisionnels établis par la CPS.

1.1.2.2. La question de la « dette » de l'assurance maladie du RGS

Le régime des salariés est unique, et dispose d'un fonds de roulement partagé entre les différents risques (maladie, retraites, famille, etc.). Le fait que la maladie ne soit pas à l'équilibre suppose que les autres risques du RGS supportent le poids du déficit. Il n'existe donc pas de « dette » à proprement parler de l'assurance maladie, mais une ponction réalisée sur le fonds de roulement partagé avec les risques excédentaires. La situation n'en est pas moins inquiétante, car cette situation est le signe d'un déséquilibre structurel dans le financement de la PSG.

⁶ Les textes sont cependant assez peu précis et donc sujets à interprétation. La CPS estime les réserves « légales » à un total légèrement inférieur de 112 Mds F cfp. Sur la base de la moyenne des charges techniques des deux régimes de retraite, la mission trouve un montant de réserves légales de 107 Mds F cfp pour la tranche A et de 17 Mds F cfp pour la tranche B.

Parmi les risques excédentaires figurent en premier lieu les retraites, qui présentent un excédent prévisionnel 2010 de 50 Mds pour la tranche A⁷ et de 10 Mds Fcfp pour la tranche B. Ces réserves sont de fait utilisées pour permettre au RGS de faire face au déficit cumulé de la maladie (9,5 Mds Fcfp en 2009 et 15,4 Mds de Fcfp prévus à la fin de l'exercice 2010) sans avoir recours à l'emprunt.

Il faut noter toutefois que les réserves constituées pour les autres risques excédentaires permettent également de prendre en charge le déficit cumulé de l'assurance maladie. Par exemple, la branche ATMP, dont le niveau d'excédent n'est probablement pas sans lien avec le niveau de déficit de la branche maladie, participe également à ce financement⁸. Ainsi, en compensant le déficit de la maladie et l'excédent de la branche ATMP (5,8Mds Fcfp), la problématique de la « dette » de l'assurance maladie se limite à moins 10Mds Fcfp.

S'il n'existe pas de « dette » au sens propre du terme mais une mutualisation de la trésorerie au sein du RGS, deux remarques s'imposent néanmoins :

- 🚧 La constitution de déficits structurels devant être pris en charge par la trésorerie constituée pour les retraites fragilise le système de pensions du RGS. La question du comblement du déficit cumulé de l'assurance maladie est devenue un sujet essentiel du débat public polynésien. A ce titre, elle doit se voir apporter une réponse adaptée ;
- 🚧 Un éventuel comblement du déficit cumulé de l'assurance maladie n'apporterait qu'une réponse très partielle à la problématique de l'insuffisance des réserves du système de retraites. Le déficit prévisionnel cumulé de l'assurance maladie (15,4 Mds Fcfp) ne représente que l'équivalent de 20% de l'insuffisance de réserves des tranches A et B, et 15% si l'on retient un déficit cumulé assurance maladie / ATMP de 9,6 Mds Fcfp⁹.

1.1.3. Le RNS et le RSPF sont à l'équilibre du fait du principe globalement respecté de subvention d'équilibre par le Pays

Tableau 4 : Résultats du RNS

En M Fcfp		2005	2006	2007	2008	2009	2010 ¹⁰	Evolution Annuelle
Recettes	Cotisations	1648	1845	1951	2211	2284	2386	9,0%
	Territoire	1501	1539	1458	1543	1218	1240	-3,5%
	Autres	74	65	1	135	85	70	-1,1%
	Total	3223	3449	3410	3889	3587	3696	2,9%
Dépenses	Famille	290	277	313	286	296	362	5,0%
	Maladie	2521	2723	2872	3126	2964	3028	4,0%
	FASS	40	50	48	44	46	55	7,5%
	Autres	479	521	496	427	377	456	-1,0%
	Total	3330	3571	3729	3883	3683	3901	3,4%
Résultat d'exploitation		-107	-122	-319	6	-96	-205	
Résultat de l'exercice		-46	-93	-90	15	-38	-205	

Source : Mission d'après les comptes certifiés et le budget 2010

⁷ Intégrant le déficit cumulé du FSR, confondu juridiquement avec la tranche A

⁸ La sous déclaration des accidents du travail a toujours pour effet de reporter la charge de ces derniers sur l'assurance maladie

⁹ Soit 15,4 – 5,8 Mds Fcfp

¹⁰ Prévisions du budget 2010

Tableau 5 : Résultats du RSPF

En M Fcfp		2005	2006	2007	2008	2009	2010 ¹¹	Evolution annuelle
Recettes	CST	5916	7629	8207	8883	8800	8667	9,3%
	Fiscalité affectée	478	1630	2522	2518	4115	8395	++
	Etat	2361	2625	1909				
	Territoire	9501	7637	8116	10838	10472	7442	-4,3%
	Autres	102	124	15	183	21		
	Total	18358	19645	20769	22422	23408	24504	6,7%
Dépenses	Famille	1489	1444	1254	1392	1966	1990	6,7%
	Maladie	8996	9338	10609	10845	11306	11731	6,1%
	Personnes âgées	3019	3268	3276	3514	3932	4011	6,6%
	FAS	805	956	1070	1092	1272	1649	21,0%
	Handicap	2886	3238	3415	3756	3962	4128	8,6%
	RPSMR	475	461	462	332	263	275	-8,4%
	Autres	911	1104	861	774	809	720	-4,2%
	Total	18581	19809	20947	21705	23510	24504	6,4%
Résultat d'exploitation		-223	-164	-178	717	-102	0	
Résultat de l'exercice		0	0	0	0	0	0	

Source : Mission d'après les comptes certifiés et le budget 2010

Les résultats du RNS et du RSPF s'équilibrent au moyen d'une subvention versée par le Pays et de transferts de recettes fiscales. Les deux régimes ne connaissent donc pas de déficit.

En ce qui concerne le RNS, la hausse des ressources propres liée notamment à la revalorisation en 2008 du plafond de cotisation a permis de réduire la contribution du Pays de 1,5 à 1,2 milliard Fcfp entre 2005 et 2009 (de 12,5 à 10,3 M€).

En revanche, le RSPF a vu ses besoins croître de manière considérable (+6,4% par an), provoquant alternativement la hausse des subventions du Pays (2007 et 2008) et l'affectation de ressources fiscales supplémentaires (2006, 2009 et 2010).

1.2. Une situation issue de facteurs conjoncturels et structurels qui pèse avant tout sur les risques maladie et retraite

1.2.1. Les moindres recettes de la protection sociale s'expliquent par un « décrochage » des cotisations maladie et une situation économique défavorable à l'emploi

1.2.1.1. Une structure de recettes déséquilibrée

La protection sociale est financée à plus de 70% par des cotisations, essentiellement du fait du poids du RGS, régime dans lequel elles représentent 95% des recettes.

¹¹ Prévisions du budget 2010

Tableau 6 : Répartition des recettes de la PSG en 2009

En M Fcfp	RGS		RNS		RSPF		Total	
Cotisations	66893	95%	2284	64%			69177	71%
Territoire	1550	2%	1218	34%	10472	45%	13240	14%
Etat							0	
Fiscalité affectée					4115	18%	4115	4%
CST					8800	38%	8800	9%
Autres	2048	3%	85	2%	21	0%	2154	2%
Total en M Fcfp	70491	100%	3587	100%	23408	100%	97486	100%
Total en M€	587		30		195		812	

Source : Mission d'après les comptes de résultats

L'ensemble de ces cotisations sont plafonnées, et le niveau des plafonds apparaît très disparate : 3 M Fcfp (soit 25.000 €) pour les cotisations maladie, 750.000 Fcfp (6.250 €) pour les cotisations famille, accident du travail, fonds social des retraites, 1 M Fcfp (8.333 €) pour les cotisations au RNS. Les cotisations de retraite sont également plafonnées, mais les prestations le sont au même niveau.

Tableau 7 : Taux et plafonds de cotisations de PSG (2005-2010)

En Fcfp			2005	2006	2007	2008	2009	2010	
RGS	Prestations familiales ¹²	Taux sect. priv.	2,53% à 6,08% ¹³	3%	3,00%	3,30%	3,80%	3,50%	
		Taux sect. pub.	6,95%	6%	4,50%	4,50%	5,10%	4,80%	
		Plafond	210000	750000					
	Accidents du travail	Taux	Variables	0,90%			0,25%	0,54%	
		Plafond	195000	750000					
	Fonds social des retraites	Taux	0,18%						
		Plafond	237000	240000		243000	246000		
	FSR exceptionnel	Taux		1%					
		Plancher		100000					
		Plafond	237000	240000		243000	246000		
	Retraite tranche A	Taux	11,34%	12,00%	12,66%	13,56%	13,95%	14,46%	
		Plafond	237000	240000		243000	246000		
	Retraite tranche B	Taux	9,99%	11,37%	12,36%	13,05%		13,74%	
		Plancher	237000	240000		243000	246000		
		Plafond	474000	480000		486000	492000		
	Assurance maladie	Taux	17,73%	14,52%		15,06%			
		Plafond	750000				3000000		
	Formation prof. Continue	Taux						0,30%	0,50%
		Plafond						3000000	
RNS		Taux	7,50%						
		Plafond	750000			1000000			

Source : Mission

¹² De 2006 à 2010, les secteurs « écoles, cantines et associations diverses à but non lucratif », « agriculture-aquaculture » et « gens de maison » se voient appliquer un taux nul de cotisations familiales

¹³ Selon les secteurs d'activité

Le dispositif actuel est marqué par son caractère inéquitable et peu redistributif. Un plafonnement de cotisations peut être justifié pour les dispositifs contributifs, comme en matière de retraites, où les prestations sont elles mêmes déterminées en fonction du plafond de cotisations. En revanche, le plafonnement n'est pas justifié pour les prestations non contributives, comme la maladie ou les prestations familiales.

Le plafonnement généralisé crée un système de prélèvements sociaux dégressif, non compensé par ailleurs par l'existence d'un impôt sur le revenu.

Tableau 8 : Taux moyens de prélèvements sociaux salariés du privé

Salaire brut en K Fcfp	Cotisations sociales	Cotisations + CST
< 150	34,57%	35,07%
240	34,82%	36,26%
400	34,64%	36,76%
700	34,51%	37,22%
1500	22,38%	35,07%
2500	19,65%	23,91%

Source : Mission.

Tableau 9 : Taux moyens de prélèvements sociaux pour un non salarié

Revenu non salarial net	Cotisations sociales	Cotisations + CST
< 150 KFcfp	7,50%	8,00%
240	7,50%	8,94%
400	7,50%	9,63%
700	7,50%	10,21%
1500	5,00%	8,93%
2500	3,00%	7,36%

Source : Mission.

A l'intérieur de la catégorie des salariés comme à l'intérieur de la catégorie des non salariés, le système de plafonnement engendre la dégressivité des cotisations sociales. La création de la CST a permis d'atténuer cette dégressivité sans toutefois la supprimer pour les plus hauts niveaux de revenus (au-delà de 750 KFcfp pour les salariés, au-delà de 1 M Fcfp pour les non salariés).

Il existe par ailleurs des taux de prélèvements sociaux inéquitables entre catégories d'actifs. Les agents de l'Etat et les non salariés sont soumis à de moindres prélèvements sociaux que les salariés assujettis au RGS.

Les agents de l'Etat se voient appliquer des taux de cotisation maladie inférieurs à ceux qui s'appliquent aux salariés assujettis au RGS¹⁴. Leurs cotisations s'élèvent au taux global de 14,45%. Ce taux porte sur le seul traitement indiciaire, à l'exclusion des primes et du coefficient de majoration de 1,84. Rapporté à une rémunération comprenant le seul traitement indiciaire majoré du coefficient de 1,84, et sans tenir compte de l'existence de primes ou d'un régime indemnitaire, le taux moyen de cotisation s'élève en réalité à 7,85%, soit un total représentant environ la moitié du taux de cotisation des salariés assujettis au RGS (15,06%). Si l'on compare la seule part salariée avec celle qui prévaut au sein du RGS, on constate une différence de 2,44 points (2,58% contre 5,02%). Si l'on compare ce niveau de cotisation à celui de la métropole, les écarts sont également importants, puisque la maladie est largement financée par la CSG en métropole (36% du total des ressources de l'assurance maladie), et qu'il n'existe pas d'équivalent en Polynésie, où la CST finance le seul RSPF avec des taux très inférieurs¹⁵.

Tableau 10 : Taux de cotisation maladie des fonctionnaires de l'Etat en Polynésie française

	Taux			Assiette	Taux moyen hors primes		
	Part employeur	Part salarié	Total		Total	dont part employeur	dont part salarié
Maladie	9,70%	4,75%	14,45%	Traitement indiciaire sans les primes ni le coefficient de majoration	7,85%	5,27%	2,58%

Source : Mission

Or, d'une manière générale, et d'après les données transmises par l'ISPF, il apparaît que les agents publics, qu'ils soient au service de l'Etat en Polynésie ou au service du Territoire ou des communes, ont un niveau de rémunérations supérieur à celui de l'ensemble de la population polynésienne. Ces différences sont plus accentuées en ce qui concerne les fonctionnaires de l'Etat. Le niveau élevé des rémunérations appliquées dans le secteur public polynésien sont à l'origine de différences dans le revenu disponible.

Les non salariés sont également soumis à un moindre taux de prélèvement social que les salariés. Les prestations dont bénéficient les indépendants en Polynésie sont fréquemment différentes de celles dont bénéficient les salariés, à l'exception des prestations en nature d'assurance maladie. Or, les conditions de prélèvement applicables aux non salariés sont bien plus favorables à ces derniers¹⁶ : le revenu non salarial se voit appliquer un taux de 7,50% avec un plafond de 1 M Fcfp pour la couverture des risques du RNS¹⁷, alors que les salariés du secteur privé se voient appliquer un taux de 15,06% pour la maladie avec un plafond de 3 M Fcfp et de 3,50% avec un plafond de 750 K Fcfp pour la famille.

¹⁴ Il s'agit des agents de l'Etat travaillant effectivement au sein des services de l'Etat en Polynésie française, et non des agents appartenant à la fonction publique de l'Etat détachés auprès de la collectivité de Polynésie française. Les prestations d'assurance maladie des agents de l'Etat sont identiques à celles dont bénéficient les salariés affiliés au RGS, à l'exception des indemnités journalières, prises en charge par l'Etat. Celles-ci représentent une faible part du total. A titre d'exemple, les indemnités journalières représentent 7% du total des dépenses d'assurance maladie au sein du RGS.

¹⁵ Ainsi, au niveau du plafond de 246.000 F cfp, le taux moyen de CST est de 1,48% en Polynésie, alors que le taux de CSG-CRDS s'élève à 7,76%.

¹⁶ La comparaison n'inclut toutefois pas l'impact de la CST, qui s'applique sur le chiffre d'affaires pour les indépendants, tandis que les cotisations sociales s'appliquent sur les recettes non salariales nettes de charges d'exploitation, notion plus proche de ce qu'est le salaire des salariés

¹⁷ Maladie et famille

1.2.1.2. Un « décrochage » des recettes d'assurance maladie en 2006

Fin 2005, l'accord tripartite *Te Autaepera'a* prévoyait une profonde réforme de la PSG. Parmi les nombreuses mesures envisagées, la fiscalisation du « gros risque »¹⁸ maladie devait conduire à une forte baisse des cotisations d'assurance maladie (de 17,73% à 14,52%), compensée par une hausse de la CST affectée à une nouvelle couverture maladie universelle (la CST sur les salariés devait voir son taux augmenter de 33,3% et son assiette s'élargir de 6%)¹⁹.

Les décisions finalement adoptées se sont limitées à la baisse des cotisations d'assurance maladie en 2006. Cette réduction des recettes du RGS n'a été que très peu compensée par le Pays (versement d'une subvention de 1,2 Mds Fcfp limitée à l'exercice 2006).

La décision d'abaisser les taux maladie de 3 points en 2006 a conduit à une diminution du produit de l'assurance maladie du RGS de 3,5 Mds F cfp, abaissant les cotisations par salarié de 490 à 420 KFcfp. L'augmentation du plafond de cotisation de 750 KFcfp à 3 MFcfp, ainsi que la revalorisation du taux salarié de 0,52 point, a ramené ce rapport dans la norme de 2005 à compter de 2008. Dans l'intervalle, le déficit de l'assurance maladie s'est creusé²⁰.

Un « décrochage » net se produit dès lors à compter de 2006, concentré sur l'assurance maladie. Si la progression annuelle des recettes et des dépenses, considérée risque par risque, est généralement comparable, la santé constitue une exception, puisque les dépenses progressent de 6% par an tandis que les recettes d'assurance maladie n'augmentent qu'au rythme annuel de 1% entre 2005 et 2010 (voir tableau *infra*).

¹⁸ On entend par « gros risque » la prise en charge des dépenses hospitalières et la longue maladie

¹⁹ Le taux salarié est passé de 5,84 à 4,84% tandis que le taux employeur diminuait de 11,89% à 9,68%. Les pertes de recettes correspondantes étaient estimées à 1200MFcfp, tandis que les recettes de CST supplémentaires atteignaient 2860MFcfp (hausse de 33,3% du taux de CST salariés, retraites, multi-revenus, indépendants et hausse forfaitaire du taux des revenus du patrimoine).

²⁰ La CPS a estimé dans son budget 2009 le manque à gagner cumulé lié à la décision de baisser les taux de cotisation maladie en 2006 à 22,3 Mds F cfp. Cette estimation ne tient toutefois pas compte de l'élargissement de l'assiette des cotisations en 2008.

Tableau 11 : Détail des recettes et dépenses du RGS, par risque

En Millions de Fcp		2005	2006	2007	2008	2009	2010 (prév.)	Evolution annuelle
Famille	Recettes	7450	7380	7358	7815	8438	8449	3%
	Dépenses	7298	7855	7928	7956	7769	8105	2%
	Résultat	152	-475	-570	-141	669	344	
Retraite A + FSR	Recettes	15840	19703	26092	23491	25198	25047	12%
	Dépenses	16509	18478	19775	24069	23976	25860	11%
	Résultat	-669	1225	6317	-578	1222	-813	
Retraite B	Recettes	3326	4111	4804	5208	5207	5795	15%
	Dépenses	2512	2805	3063	3525	3833	4233	14%
	Résultat	814	1306	1741	1683	1374	1562	
Maladie	Recettes	31727	28943	29289	32382	31869	32824	1%
	Dépenses	29288	31089	33408	35353	37019	38797	6%
	Résultat	2439	-2146	-4119	-2971	-5150	-5973	
ATMP	Recettes	2124	2161	2292	2307	1120	1634	-5%
	Dépenses	1460	1307	1376	1482	1546	1614	2%
	Résultat	664	854	916	825	-426	20	
AVTS	Recettes	142	1	1			0	-20%
	Dépenses	86	68	51	42	36	33	-12%
	Résultat	56	-67	-50	-42	-36	-33	
Total	Recettes	60609	62299	69836	71203	71832	73749	4%
	Dépenses	57153	61602	65601	72427	74179	78642	8%
	Résultat	3456	697	4235	-1224	-2347	-4893	
	<i>Couverture</i>	<i>106,0%</i>	<i>101,1%</i>	<i>106,5%</i>	<i>98,3%</i>	<i>96,8%</i>	<i>93,8%</i>	

Source : Mission d'après les comptes certifiés et le budget 2010 du RGS

Ce « décrochage » est intervenu dans un contexte de taux de prélèvements sociaux comparativement relativement peu élevés en Polynésie française. Si l'on se limite aux cotisations et contributions ayant le même objet, les taux moyens apparaissent plus bas qu'en Nouvelle Calédonie ou en métropole²¹ : 36,7% contre 46,6% et 54,7% pour les salariés se trouvant en-dessous du plafond de ressources²² applicable dans chacun de ces systèmes.

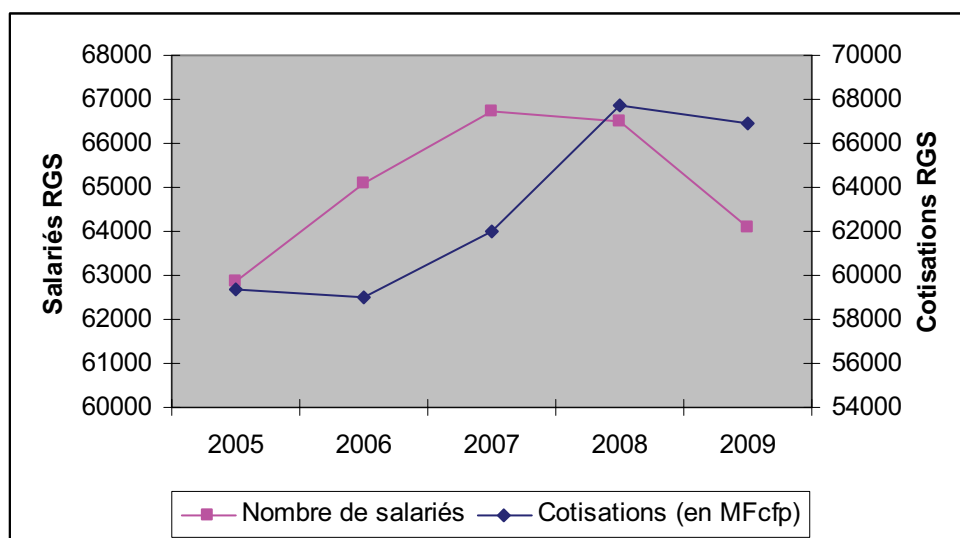
1.2.1.3. Le financement par cotisations est affecté par la crise

95% des ressources du RGS reposent sur les cotisations sociales, directement soumises aux variations de l'emploi et des revenus salariaux.

²¹ Pour autant, et même si cette comparaison est plus fiable que si l'on retient l'ensemble des taux appliqués à la masse salariale, les comparaisons sont à prendre avec prudence dès lors que les assiettes, les plafonds et les prestations financées ne sont pas rigoureusement identiques.

²² En Polynésie française, il s'agit du plafond mensuel de 246.000Fcfp ; en Nouvelle Calédonie, du plafond FSH de 276.700Fcfp et en métropole, du plafond de la sécurité sociale, soit 2885€ mensuels (346.200 Fcfp)

Graphique 1 : Salariés ressortissants du RGS (2001-2009)



Source : Mission, d'après données CPS

Les recettes de cotisations augmentent jusqu'en 2008, puis stagnent en 2009. Cette évolution ne doit pas masquer que ces recettes subissent les effets de la crise dès 2007. Elles subissent les effets de la stagnation, en 2008, puis du recul, en 2009, des effectifs salariés. La stagnation des effectifs salariés est compensée par l'augmentation du plafond des cotisations de maladie (de 750 K à 3 M Fcfp) ainsi que par une légère augmentation des taux famille, retraite et maladie. Le reflux des cotisations n'est constaté qu'en 2009, le produit diminuant de 70 à 69,2 Mds Fcfp, - de 583 à 577 M€ (-1,1%).

1.2.2. La progression soutenue des dépenses d'assurance maladie et de retraites s'explique par la situation démographique et des paramètres généreux

1.2.2.1. Les dépenses d'assurance maladie connaissent une progression forte en Polynésie française comme dans les autres pays

La protection sociale généralisée a permis en une quinzaine d'années de donner aux Polynésiens accès à une couverture du risque maladie généreuse : les dépenses de soins sont remboursées à hauteur de 80 % (honoraires, prescriptions) pour les soins de ville, à 100 % pour l'hospitalisation et les longues maladies.

Le recours aux soins a progressé de manière spectaculaire dans un contexte de développement de la médecine libérale et de vieillissement de la population. Depuis 1996, la progression des dépenses d'assurance maladie est bien supérieure à celle de la couverture et les dépenses par affilié ont crû de près de 75 %. Aujourd'hui, l'assurance maladie représente près de 50 % des ressources de la PSG.

Tableau 12 : La montée en charge de l'assurance maladie depuis la création de la PSG

	1996	2000	2004	2008	2008/1996
Population couverte	200 765	219 070	239 895	260 014	+ 30 %
Dépenses AM en MFcfp	21 582	29 111	36 953	48 489	+ 125 %
Dépense AM en M€	180	242	308	404	
Dépense / affilié PSG	107 498	132 884	154 038	186 486	+ 73 %

Source : CPS

Depuis 2005, les dépenses d'assurance maladie ont crû de 22 % en Polynésie française, celles du RNS connaissant une augmentation plus modérée à 14 %.

Tableau 13 : Prestations en nature d'assurance maladie depuis 2005

En M Fcfp	2005	2006	2007	2008	2009	2009/2005
RGS	24 782	26 932	28 541	29 975	32 064	+ 23 %
RNS	2 511	2 707	2 882	2 966	2 912	+ 14 %
RSPF	9 107	9 749	10 679	11 103	11 384	+ 20 %
Sécurité sociale ²³	3 521	3 847	4 230	4 328	4 537	+ 22 %
Total en M Fcfp	39 921	42 235	46 332	48 372	50 897	+ 22 %
Total en M €	333	353	386	403	424	+ 22 %

Source : CPS / MF

La croissance régulière des dépenses concerne l'ensemble des postes de l'assurance maladie mais le poids de certains (hospitalisation publique et privée, honoraires, pharmacie) conduit à cibler l'analyse sur eux.

Tableau 14 : Synthèse des dépenses de santé des trois régimes de la PSG

En M Fcfp	RGS 2009	RSPF 2009	RNS 2009	PSG 2009	RGS B2010	RNS B2010	RSPF 2010	PSG 2010	%
CHPF	9 992	4 741	692	15425	10 903	744	4 958	16 605	35 %
Médecins conventionnés	3 994	713	437	5144	3 788	418	673	4 879	10 %
Pharmacie	5 213	1 443	537	7193	5 292	545	1 465	7 302	15 %
Autres professions de santé	4 090	1 154	418	5662	4 198	426	1 195	5 819	12 %
Cliniques	3 062	642	304	4008	3 134	296	648	4 078	8.5 %
Etablissements publics	1 121	745	74	1940	1 139	76	757	1 972	4 %
Fournisseurs	1 398	581	139	2118	1 436	143	595	2 174	4.5 %
Associations et centres	927	422	41	1390	1 019	45	464	1 528	3 %
Hors territoire ²⁴	2 255	939	270	3464	2 316	280	965	3 561	7.5 %
FMC ²⁵	11	4	1	16	11	1	4	15	-
Total en M Fcfp	32064	11384	2 912	46360	33 237	2 973	11 723	47 933	
Total en M €	267	95	24	386	277	25	98	399	

Source : CPS. Budget 2010

Cette croissance importante des dépenses d'assurance maladie doit être analysée dans le cadre plus vaste de la croissance des dépenses de santé en Polynésie française, dont une part plus importante qu'en métropole est socialisée au sein de l'assurance maladie. En 2008, la dépense courante de santé²⁶ est de 72 Mds Fcfp²⁷ (600 M€) contre 31,5 (263 M€) en 1994 (+ 129 %, soit 9 % par an). Cela correspond à une dépense de 274 000 Fcfp (2283 €) par habitant et par an, équivalente aux montants constatés en Nouvelle Calédonie (264 509 Fcfp -2204 €-), et inférieure à la métropole (346 910 Fcfp -2891 €-).

²³ Remboursements de la sécurité sociale de métropole à la CPS / référence de la convention

²⁴ Il s'agit des évacuations sanitaires internationales

²⁵ Formation médicale continue

²⁶ Indicateur le plus large pour évaluer les dépenses de santé. La dépense courante de santé comprend aussi bien la consommation de soins, que celle de prévention ainsi que toutes les dépenses générales d'administration de la santé. Elle permet d'évaluer l'investissement d'une collectivité dans la santé. La Polynésie y consacre 13 % de sa richesse.

²⁷ Manquent les indemnités journalières sécurité sociale versées aux fonctionnaires de l'Etat

Le financement de ces dépenses est pris en charge à hauteur de 79 % par des cotisations sociales, de 12 % par la CST et de taxes affectées, et moins de 7 % par les ménages. En métropole, la part qui reste à la charge des ménages est de 23 %, dont près de 14 % couverts par des mutuelles ou des assurances privées qui n'existent pas en Polynésie. Après les couvertures complémentaires, environ 10 % des dépenses restent

Tableau 15 : Part des différents financeurs de la santé en 2008

	Cotisations	Ménages	CST et taxes affectées	Etat	Autres
Consommation médicale totale	78,9 %	6,7 %	11,9 %	1,2 %	0,7 %
Dépense courante de santé	78 %	5,7 %	12,4 %	1,5 %	0,7 %

Source : Direction de la santé

1.2.2.2. Les dépenses de retraites sont les plus dynamiques, et s'expliquent largement par un paramétrage inadapté

Les dépenses de retraites sont de loin les plus dynamiques au sein du RGS. Leur progression est proche de 50% sur la période 2005-2009, environ le double de celles des dépenses maladie (+26%). Les prévisions 2010 font état d'un premier déficit annuel, dépassant 800 M Fcfp (6,7 M€) pour la tranche A. Cette dernière donnée est particulièrement alarmante, dans la mesure où la démographie du régime reste favorable, et dans la mesure où les taux de cotisation 2010 ont été relevés de 0,51 point.

Entre 1968, date de la mise en place de la tranche A, et 2008, l'espérance de vie a progressé de 17 ans pour les femmes et de 15,5 ans pour les hommes²⁸. La Polynésie française est entrée dans une période de vieillissement démographique. Les effectifs de retraités augmentent fortement.

Tableau 16 : Effectifs tranches A et B du RGS (2002 à 2009)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2009/2002
Tranche A + FSR	11845	12805	14220	15161	16115	17171	18484	19792	67%
Tranche B	3580	4016	4442	4939	5361	5839	6527	7108	99%

Source : CPS

Les effectifs (pensionnés, bénéficiaires de pensions de réversion et de capital décès) de la tranche A ont augmenté de 2/3 depuis 2002, tandis que ceux de la tranche B ont doublé. Si l'augmentation de l'espérance de vie est un succès incontestable, elle a des répercussions sur l'équilibre des retraites. Le ratio salariés / pensionnés diminue rapidement. En 2010, le RGS compte un pensionné pour 3,24 salariés cotisants. Ce ratio était proche de un pour cinq encore en 2002. En 2027, les projections sont de 2,2 actifs par cotisant. L'essentiel du dynamisme de la dépense provient de la progression des effectifs bénéficiaires du système de retraites. Il explique la progression de la dépense pour 3/4, tandis que l'« effet prix » résultant des prestations payées en moyenne aux bénéficiaires du régime est à l'origine d'un quart de cette progression.

En outre, la comparaison avec le système métropolitain ou avec la Nouvelle Calédonie, le système de retraites polynésien se révèle relativement généreux. Il permet le maintien d'un âge moyen de départ en retraite assez bas, stable à 56 ans depuis le début des années 2000. Le taux de départs anticipés s'est quant à lui accentué (57% en 1996, 68% en 2007). La proportion de retraités ayant fait une carrière complète est très basse (moins de 13%).

²⁸ Soit respectivement 61,2 ans et 57,5 ans en 1968 et 78,2 ans et 73 ans en 2008.

Tableau 17 : Comparaison des systèmes de retraite de base de Polynésie française, de Nouvelle Calédonie et de métropole

	Polynésie française	Nouvelle Calédonie	Métropole
Nombre d'annuités nécessaires pour une retraite à taux plein	35 annuités	Système par points	41 annuités
Age de départ	Possibilité de départ anticipé à 50 ans avec 15 ans de cotisations minimum	A partir de 55 ans avec 5 ans de cotisations minimum	A partir de 60 ans
Abattement / décote	1% par an en-dessous de 60 ans	6% par an en-dessous de 60 ans	4% par an selon l'âge et la durée de cotisation
Taux plein	70%	Système par points	50%
Salaire moyen de référence	5 meilleures années dans les 10 dernières années	Système par points	25 meilleures années d'activité

Source : CPS et mission

Les premiers effets du vieillissement démographique et les paramètres du système de retraites en font aujourd'hui un dispositif insoutenable à court terme. Sans réforme profonde, l'horizon de viabilité des retraites de la tranche A est limité à 2013-2014. Le système de la tranche B est affecté de faiblesses constitutives encore plus redoutables, qui mettent en question sa viabilité y compris en cas de réalisation de réformes paramétriques importantes.

A cet égard a été discutée, notamment dans le cadre des états-généraux de l'outre-mer, la question de l'adhésion obligatoire des non salariés au régime de la tranche A. Les résultats d'une étude menée par un cabinet d'actuaire pour la CPS en 2009 montrent que l'intégration des indépendants permettrait de constituer à court terme un apport de cotisations mais que le déséquilibre structurel du régime serait amplifié à moyen terme du fait du nombre de retraités supplémentaires. Une telle solution ne constitue pas une alternative à une réforme profonde des retraites en Polynésie française.

1.2.2.3. Les prestations familiales ne connaissent que des évolutions modérées

On observe une relative stabilité des montants servis aussi bien pour les prestations légales, que pour les fonds d'action sociales. Les allocations familiales représentent près de 93 % de ces dépenses.

Tableau 18 : Prestations familiales pour les trois régimes

M Fcfp	2005	2006	2007	2008	2009
Allocations prénatales	151	158	153	157	139
Allocations maternité	194	204	206	218	186
Allocations familiales	4492	4518	4 712	4631	4309
IJ maternité	0	263	347	367	369
ASH	212	248	275	278	272
FASS (dont CSH)	1664	1769	1 542	1563	1 214
Total en M Fcfp	6713	7161	7 233	7214	6489
Total en M €	56	60	60	60	54

Source : Comptes certifiés CPS

Cette relative stabilité des dépenses tient à celle du nombre de bénéficiaires liée à la transition démographique et la réduction du taux de natalité.

Tableau 19 : Répartition des enfants par régime

	RGS	RSPF	RNS	Total
1995	62 003 soit 69 %	25 128 soit 28 %	2 556 soit 3 %	89 687
2007	66 657 soit 72 %	21 885 soit 24 %	3 956 soit 4 %	92 498

Source : CPS

1.3. En l'absence de toute réforme, le RGS sera en défaut de paiement dans un avenir proche ; le RNS et le RSPF pèseront sur les finances du Pays

La mission a réalisé des projections indicatives pour la période 2011-2014 sur la base de l'évolution des dépenses et des recettes constatées entre 2005 et 2009²⁹. Les limites intrinsèques à ce type de travaux doivent conduire à en relativiser la précision.

1.3.1. Un défaut de paiement du RGS est estimé également pour 2013-2014

Sur la base des données communiquées par la CPS, la mission s'est efforcée de faire des projections de trésorerie pour le RGS, en l'absence de tout scénario de réforme. Il convient de relever en préalable la fragilité inhérente à ce genre d'exercice, qui repose sur des hypothèses sujettes à débat³⁰. Toutefois, les évolutions de dépenses et de recettes sont projetées sur la base des évolutions constatées dans la période récente (entre 2005 et 2009).

²⁹ Par ailleurs, pour l'ensemble de ces estimations, le surcoût représenté par l'ouverture du Centre hospitalier de Polynésie française est valorisé à 2 milliards de Fcfp.

³⁰ En l'occurrence, les hypothèses retenues sont les suivantes : progression annuelle des recettes de cotisations de 1%, hausse annuelle des dépenses : assurance maladie 3% ; accidents du travail de 5% ; prestations familiales 0% ; retraite A 5,5% ; FSR 6,4% ; retraite B 11% ; charges administratives 1%. Le surcoût lié au nouvel hôpital est estimé globalement à 2 milliards d'euros en 2011, répartis entre les 3 régimes selon la clé de répartition suivante : 2/3 RGS ; 8,34% RNS et 1/4 RSPF. Cette clé est par ailleurs utilisée pour proratiser les gains espérés liés aux réformes préconisées en matière de santé.

Tableau 20 : Soldes de trésorerie prévisionnels (2010-2014) du RGS en l'absence de réforme, sur la base des flux de trésorerie constatés entre 2005 et 2009

En M Fcfp	2010	2011	2012	2013	2014
Prestations familiales	1764	1191	1208	1283	1355
Accidents du travail	-166	-181	-251	-328	-414
Assurance maladie	-4727	-6855	-7907	-8917	-9971
Retraites A	-2110	-3106	-4228	-5422	-6690
Fonds social des retraites	743	645	538	423	299
Retraites B	1252	863	404	-112	-692
Charges administratives	-2831	-2876	-2909	-2943	-2977
Investissements	90	316	334	348	352
Produits financiers	285	230	136	76	76
Total en M Fcfp	-5700	-9773	-12675	-15592	-18662
Total en M €	-48	-81	-106	-130	-156

Source : Mission d'après données CPS

Dans une hypothèse d'absence de réforme, les déficits du RGS atteindraient des proportions insoutenables. Le seul déficit de l'assurance maladie, en particulier, approcherait les 10 milliards de Fcfp en 2014. Le RGS verrait son déficit global passer de 5,7 à 18,7 milliards de Fcfp. Le défaut de trésorerie interviendrait dans le courant de l'exercice 2013.

Tableau 21 : Réserves prévisionnelles en l'absence de réforme (2010-2014)

En MFcfp	2010	2011	2012	2013	2014
Prestations familiales	1000	2191	3399	4682	6037
Accidents du travail	5842	5661	5410	5082	4668
Assurance maladie	-15423	-22278	-30185	-39102	-49073
Tranche A + FSR	50304	47843	44153	39154	32763
Tranche B	10035	10898	11302	11190	10498
Autres	-114	-2444	-4883	-7402	-9951
Total en M Fcfp	51644	41871	29196	13604	-5058
Total en M €	430	349	243	113	-42

Source : Mission d'après données CPS

Les réserves du régime, composées d'actifs liquides et non liquides, seraient quant à elles épuisées en 2014. La « dette » de l'assurance maladie, qui devrait s'élever à 15,4 milliards de Fcfp (128 M€) fin 2010, devrait atteindre selon la projection 49 milliards de Fcfp (408 M€) fin 2014.

De tels résultats montrent l'urgence d'une réforme profonde de la PSG en Polynésie française.

1.3.2. La situation du RNS est moins grave mais repose sur la solidarité du Territoire

Tableau 22 : Projection 2010-2014 des résultats du RNS, sur la base des dépenses et recettes constatées entre 2005 et 2009

En MFcfp		2009	2010	2011	2012	2013	2014
Recettes	Cotisations	2284	2386	2434	2482	2532	2583
	Territoire	1218	1445	1597	1648	1701	1756
	Autres	85	70	85	85	85	85
	Total	3587	3901	4116	4215	4318	4424
Dépenses	Famille	296	362	300	300	300	300
	Maladie	2964	3028	3316	3415	3518	3623
	FASS	46	55	50	50	50	50
	Autres	377	456	450	450	450	450
	Total	3683	3901	4116	4215	4318	4423
Résultat d'exploitation		-96	0	0	0	0	0

Source : Mission.

Les projections effectuées pour le RNS supposent que la progression des bases de cotisations des non salariés est inférieure à celle des dépenses d'assurance maladie (+2 contre +3% par an). Dès lors, et dans l'hypothèse d'une stabilité des autres dépenses, l'intervention du Pays progressera sensiblement.

1.3.3. La situation du RSPF est une menace directe sur les finances du Territoire

L'équilibre du RSPF est aujourd'hui obtenu grâce au versement de subventions du Pays, et par l'affectation de ressources fiscales et de la contribution sociale territoriale (CST) au régime.

Or, ce dernier connaît une croissance particulièrement forte, liée aux facteurs d'évolution qui touchent également les autres régimes (vieillesse, dynamisme des dépenses de santé), mais aussi du fait de la progression du nombre de ses affiliés, elle-même largement liée à la détérioration du niveau de l'emploi et de la situation sociale.

Depuis 2005, la progression des affiliations à la PSG se concentre sur le RSPF (+23%), alors que le RGS et le régime de sécurité sociale (RSS) demeurent stables et que le RNS a progressé plus lentement (+7%).

La mission a réalisé des projections pour la période 2010-2014³¹.

³¹ Hypothèses : Recettes : hausse des bases de CST et de fiscalité affectée de 1% par an, subvention d'équilibre du Pays ; Dépenses : assurance maladie +3% ; famille +2% ; personnes âgées +8% ; FAS +150KF ; handicap +300KF ; RPSMR -20% ; autres stabilité. Les dépenses de maladie intègrent par ailleurs la quote-part du surcoût du nouvel hôpital.

Tableau 23 : Projection 2010-2014 des résultats du RSPF, sur la base des dépenses et recettes constatées entre 2005 et 2009

		2009	2010	2011	2012	2013	2014
Recettes	CST	8800	8667	8754	8841	8930	9019
	Fiscalité affectée	4115	8395	8479	8564	8649	8736
	Territoire	10472	7442	9026	10028	11077	12173
	Autres	21		50	50	50	50
	Total	23408	24504	26309	27483	28706	29978
Dépenses	Famille	1966	1990	2030	2070	2112	2154
	Maladie	11306	11731	12700	13081	13473	13878
	Personnes âgées	3932	4011	4332	4678	5053	5457
	FAS	1272	1649	1799	1949	2099	2249
	Handicap	3962	4128	4428	4728	5028	5328
	RPSMR	263	275	220	176	141	113
	Autres	809	720	800	800	800	800
	Total	23510	24504	26309	27483	28706	29978
Résultat d'exploitation		-102	0	0	0	0	0

Source : Mission

Les résultats montrent que le Pays sera sollicité dans une proportion croissante au cours des années à venir, pour 1,6 milliard (13 M€) supplémentaire en 2011, en partie pour faire face à l'ouverture du nouvel hôpital puis pour 1 milliard de Fcfp (8 M€) supplémentaire chaque année. Face à cette situation, il convient d'envisager une limitation de l'évolution des dépenses du RSPF, ainsi que l'orientation de ressources supplémentaires vers ce régime.

2. FACE A CETTE SITUATION UNE ACTION VIGOUREUSE PORTANT SUR LES DEPENSES ET SUR LES RECETTES EST INDISPENSABLE A COURT TERME

2.1. Régler la question de la « dette » sociale et « sécuriser » les réserves des retraites

S'il n'existe pas à proprement parler de « dette », au sein du RGS, de l'assurance maladie vis-à-vis du système de retraites, le déficit cumulé du risque maladie pèse sur les réserves des retraites et *in fine* sur l'horizon de viabilité du régime. Outre la résorption du déficit structurel de la maladie, il importe d'apporter une réponse spécifique à la question du déficit cumulé de 15,4 Mds Fcfp (128 M€) prévu pour 2010.

Cette question a fait l'objet d'un des points du protocole de fin de conflit du 14 juin 2010. Le texte prévoit que le gouvernement de Polynésie « soumettra (...) à l'Assemblée de Polynésie française, dans le courant du deuxième semestre 2010, un projet de loi de Pays, pour la prise en charge de la dette prévisionnelle afin de rembourser les avances faites par la caisse de retraite ». Par ailleurs, « Le gouvernement s'engage à ce que les partenaires sociaux et économiques participent de manière équitable au remboursement de la dette sociale en fonction de leurs facultés respectives, en préservant les revenus des plus modestes ».

Il appartient évidemment au gouvernement de Polynésie de déterminer les modalités de mise en œuvre de cet engagement.

Une première piste évoquée par les interlocuteurs de la mission consiste à demander l'appui de la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES), compétente en métropole pour la gestion de la dette de la sécurité sociale. Une telle intervention nécessiterait une loi modifiant les statuts de la CADES, afin de lui permettre d'intervenir dans le périmètre polynésien. Le principe d'une telle loi n'a pour l'heure pas été décidé.

Une deuxième option consisterait à emprunter la somme correspondant à la « dette » de l'assurance maladie auprès d'une banque.

Ces deux solutions nécessiteraient de mettre en place un prélèvement afin de rembourser les annuités de l'emprunt (capital et intérêts), que celui soit contracté auprès de la CADES ou d'une banque.

Or, le RGS dispose des fonds nécessaires pour financer, à titre transitoire, le déficit cumulé de l'assurance maladie, sans avoir à déboursier de somme correspondant au paiement d'un taux d'intérêt à un organisme externe.

C'est pourquoi la mission ne recommande pas de souscrire un tel emprunt. Un financement direct de la « dette » de l'assurance maladie par l'affectation d'une recette fiscale est préférable. Cette recette nouvelle devrait être affectée à un fonds d'amortissement de la dette de l'assurance maladie, établi de manière visible dans les comptes du RGS. Ce fonds présenterait en bilan d'ouverture une dette correspondant au déficit cumulé de l'assurance maladie, diminué de tout ou partie de l'excédent cumulé de la branche AT (soit entre 10 et 15 Mds Fcfp au total). La mission recommande d'affecter une ressource fiscale à ce fonds, destiné au comblement du déficit cumulé de l'assurance maladie. Une telle solution permettrait d'afficher de manière claire la destination de ce prélèvement, à instituer par une loi de pays. Elle permettrait en outre d'éviter d'avoir recours à un emprunt bancaire, et de supprimer la charge représentée par le versement d'intérêts.

La ressource pourrait avoir des modalités diverses. La création d'une contribution de remboursement de la dette de l'assurance maladie calquée sur l'assiette et les règles de la CST pourrait permettre de répondre à l'objectif d'équité visé par le protocole du 14 juin 2010. En effet, le caractère progressif de cette contribution implique un moindre effort des revenus les plus modestes.

A titre d'exemple, la mise en place d'une contribution de remboursement de la dette sociale équivalant à 10% des taux applicables à chacune des tranches de CST permettrait d'amortir la dette. Ainsi, les taux applicables à cette contribution sur les salaires seraient de 0,05% en-dessous de 150.000 Fcfp, de 0,30% jusqu'à 350.000 Fcfp, de 0,35% jusqu'à 700.000 Fcfp et de 0,50% au-delà. En appliquant le même ratio aux taux applicables aux autres « branches » de la CST (non salariés, revenus agricoles, revenus des capitaux mobiliers), le produit devrait également représenter l'équivalent de 10% de la CST, soit environ 867 MFcfp³² (7,2 M€), permettant un amortissement de la « dette » de 10 à 15 Mds F cfp en moins de quinze ans³³.

2.2. *Limiter la générosité du système de prestations maladie et retraite pour contenir le rythme des dépenses*

2.2.1. En matière d'offre de soins et d'assurance maladie

La gravité de la situation financière de l'assurance maladie polynésienne conduit la mission à recommander d'utiliser toutes les marges de maîtrise et de réduction des dépenses d'assurance maladie d'une part, et de rationaliser l'offre publique de soins d'autre part.

³² Base 2010

- 2.2.1.1. Seules des actions radicales sur le prix de la santé et sur le niveau de socialisation du risque peuvent permettre à l'assurance maladie d'engager une stratégie de maîtrise des dépenses

A court terme, la restauration des conditions d'équilibre de l'assurance maladie passe par une double intervention sur le prix de la santé et sur le taux de prise en charge.

L'intervention sur le prix de la santé pourrait ainsi consister en :

- une baisse de la dotation globale des établissements privés de santé, manifestement surévaluée : une baisse de 15 % permettrait d'éviter plus de 470 M Fcfp (3,9 M€) de dépenses ;
- une baisse de 10 % des lettres clefs des professions de santé³⁴, dans un premier temps, permettrait d'éviter plus de 1070 M Fcfp (8,9 M€) de dépenses ;
- une baisse de 15 % du coefficient multiplicateur des médicaments pour les grossistes et pour les pharmaciens permettrait d'éviter plus de 863 M Fcfp (7,2 M€) de dépenses ;
- la substitution systématique de génériques pourrait éviter 150 M Fcfp (1,3 M€) de dépenses ;
- une baisse de 10 % de la valorisation des actes de biologie (B/BP) au niveau pratiqué en Nouvelle Calédonie permettrait d'éviter plus de 366 M Fcfp (3 M€) de dépenses.

La mission recommande également d'augmenter la participation des assurés et donc de réduire la socialisation du risque maladie par :

- l'introduction d'un forfait hospitalier de 1 000 Fcfp (8,33 €) qui permettrait d'éviter 200 M Fcfp (1,7 M€) de dépenses ;
- le déremboursement du petit appareillage qui permettrait d'éviter 600 M Fcfp (5 M€) de dépenses ;
- l'introduction d'une franchise sur les boîtes de médicaments permettrait d'éviter 400 M Fcfp (3,3 M€) de dépenses ;
- enfin, l'augmentation du ticket modérateur de 10 points dans un premier temps pour les patients hors longue maladie.

L'ensemble de ces mesures, qui peuvent être d'application immédiate, permettrait de réduire de 4 milliards de Fcfp (33 M€) les dépenses d'assurance maladie dès 2011.

A moyen et long termes, la mission recommande un certain nombre de mesures susceptibles d'améliorer significativement la régulation des dépenses de santé, hospitalières et ambulatoires :

- eu égard au poids des dépenses de l'assurance maladie, la mission recommande l'adoption chaque année par l'APF d'un objectif de dépenses de l'assurance maladie fondé sur une connaissance actualisée de l'économie de la santé et des finances sociales ;
- pour les établissements de santé, publics et privés, le renforcement de l'information médicale, de la connaissance de l'activité et des coûts de production des soins sont des priorités ;

³⁴ C'est-à-dire des tarifs des professions de santé. La mesure devrait concerner l'ensemble des actes, à l'exception de ceux dont la valeur apparaît raisonnable au regard de ceux en cours en Nouvelle Calédonie ou en métropole

- la mission recommande de modifier les conditions de financement de ces établissements : pour le CHPF, l'arrêt de la T2A et le retour à une dotation globale de fonctionnement étayée par une connaissance précise de l'activité sont urgents ; pour les établissements privés en revanche, le mécanisme actuel de DGF doit être abandonné au profit d'une T2A ou au moins d'un prix de journée si les systèmes d'information ne la permettent pas ;
- sur le médicament, la mission recommande à la Polynésie française de transposer telles quelles les décisions de la commission d'admission au remboursement en métropole qui de surcroît analyse le service médical rendu des produits, ce qui ouvre de nouvelles perspectives de réduction des dépenses de l'assurance maladie.

2.2.1.2. L'organisation de l'offre publique de soins

L'ouverture du nouvel hôpital au deuxième semestre 2010 va donner lieu à un surcoût de fonctionnement inévitable dont l'évaluation a donné lieu à de nombreux débats. Sur ce point particulier, la mission estime que ce surcoût devrait se situer aux alentours de 2 milliards de Fcfp (16,7 M€) pour la PSG. Une analyse détaillée des différents postes figure dans l'annexe consacrée à l'offre publique de soins. A l'exception du report de l'ouverture de certaines unités, les marges de manœuvre dont dispose l'établissement pour le réduire sont inexistantes. La recherche de ressources complémentaires doit être encouragée (amélioration de la facturation et du recouvrement, location de blocs) mais ne permettra pas à court terme de le compenser de manière significative.

Le financement de ce surcoût incombera pour l'essentiel à l'assurance maladie, à l'exception des missions d'intérêt général et de l'amortissement du bâtiment qui relèvent du Pays. On peut imaginer qu'à moyen terme un certain nombre d'évacuations sanitaires pourront être évitées mais seule la charge de transport disparaîtra.

Il ne fait aucun doute qu'au-delà de l'amélioration significative de la qualité des soins et de l'accueil des patients, le nouvel hôpital va constituer une charge supplémentaire pour l'assurance maladie, cela ne rend que plus urgente l'adoption de mesures fortes de maîtrise des dépenses.

En tout état de cause, la mission recommande de reporter *sine die* tous les nouveaux investissements liés à sa mise en fonctionnement.

A moyen terme, la mission estime que la gestion des ressources humaines du CHPF et notamment les éléments variables de rémunération liés à l'organisation du temps de travail des personnels médicaux, soignants et administratifs de l'établissement constituent les priorités d'économies. Le mécanisme d'heures supplémentaires structurelles des personnels soignants, le temps médical continu au lieu des demi-journées en vigueur ailleurs générateur de nombreuses gardes et astreintes sont des facteurs de surcoûts importants. La mission a conscience des difficultés sociales que recèlent de tels chantiers mais considère que la situation financière de la Polynésie française et de l'assurance maladie imposent qu'ils soient engagés.

L'ouverture du nouvel hôpital peut cependant représenter pour la Polynésie française une occasion historique de restructurer son offre de soins en la rendant plus efficiente. La mission recommande ainsi de centraliser l'ensemble de la biologie publique au sein du CHPF et en conséquence d'envisager deux scénarios pour l'avenir de l'Institut Louis Malardé, soit le transformer en établissement public administratif recentré sur des missions de recherche, soit envisager le transfert de ces activités de recherche au sein de l'Université de Polynésie française et le fermer. S'agissant d'une décision politique importante et faute d'avoir pu évaluer la qualité scientifique de la production de l'Institut Louis Malardé, la mission ne tranche pas entre ces deux options.

La confirmation du rattachement des hôpitaux de la direction de la santé au CHPF va dans le sens d'une rationalisation de l'offre de soins hospitalière. La mission recommande cependant la plus grande vigilance pour qu'à l'occasion de ce transfert, on n'étende pas à ces établissements l'organisation du temps de travail en vigueur au CHPF.


2.2.2. En matière de retraites

2.2.2.1. La tranche A : mener une réforme profonde et rapide sur l'ensemble des paramètres


Les études actuarielles disponibles montrent toute l'urgence de la situation des retraites, qui implique de mener une réforme rapide et profonde. Il appartient aux partenaires sociaux et *in fine* au gouvernement et à l'assemblée de Polynésie de décider des principes d'une réforme, et de sa mise en œuvre par arrêtés et par une loi de pays. La mission estime que l'ensemble des acteurs impliqués dispose désormais des éléments pour décider d'une telle réforme. La CPS dispose d'un outil lui permettant d'effectuer des simulations complémentaires simples.

Une telle réforme devrait permettre, selon les hypothèses retenues, d'assurer un horizon de viabilité soutenable. En conséquence, la mission recommande d'adopter une réforme prolongeant l'horizon de viabilité du régime de la tranche A au moins jusqu'en 2025.


Il importe de modifier sensiblement l'ensemble des paramètres des pensions :

 En premier lieu, il convient d'augmenter significativement les recettes. Plusieurs solutions, qui peuvent être combinées ou alternatives, s'offrent pour parvenir à cet objectif :

- Une augmentation forte du taux de cotisation. Par exemple, l'augmentation immédiate du taux de cotisation à 19,78% permettrait de dégager un horizon de viabilité de 10 années d'après l'étude actuarielle de 2009 ;
- Une augmentation régulière du taux de cotisation de la tranche A. Les études actuarielles montrent qu'une augmentation de 0,39 point chaque année jusqu'en 2033 permet de répondre à aux difficultés à condition d'être combinées avec une limitation des dépenses ;
- Le déplafonnement d'une partie de la cotisation retraite permettrait également de dégager des marges de manœuvre à intégrer dans une simulation à réaliser par la CPS. A titre d'illustration, l'application d'un plafond de cotisation de 3 M Fcfp à 1 point de cotisation retraite (14,46% aujourd'hui) permettrait de dégager environ 640 M Fcfp (5,3 M€) de recettes supplémentaires³⁵ ;
- Le déplafonnement de la cotisation FSRE permettrait également de dégager des marges de manœuvre et particulièrement de reconstituer les réserves des retraites de la tranche A³⁶.

 En deuxième lieu, les conditions générales d'accès à la retraite assurantielle doivent être revues en profondeur, de manière à repousser l'âge moyen de départ en retraite, aujourd'hui de 56 ans. Plusieurs leviers peuvent être actionnés à ce titre :

- Augmenter la durée de cotisation : la réforme décrite dans le document du cabinet d'actuaire propose par exemple de la porter à 37 ans, la réforme PSG2 à 40 ans ;
- Reculer l'âge légal de départ en retraite, qu'il s'agisse de l'âge minimal de départ anticipé ou de l'âge légal : par exemple, la réforme présentée par le cabinet d'actuaire en 2009 suggère de repousser l'âge de départ anticipé à 55 ans ; l'âge de départ en retraite à taux plein pourrait être également repoussé d'une ou deux années (61 ou 62 ans) ;
- Surtout, il convient de mettre fin à la faiblesse de l'abattement de 1% par année de départ avant 60 ans. Cette « décote » devrait être portée à 4, 5 ou 6% (comme c'est le cas en Nouvelle Calédonie) pour dissuader les départs anticipés.

 Enfin, le niveau de remplacement des pensions doit être réétudié. Là encore, plusieurs modalités sont possibles :

- L'absence de revalorisation temporaire des pensions, comme le suggère l'étude de 2009 ;

³⁵ 750 MFcfp de recettes supplémentaires pourraient être tirées du déplafonnement du FSRE (base CPS 2009 supérieure à 100000Fcfp : 187179MFcfp*1%)

³⁶ Comme c'est le cas en métropole pour les retraites de base, à hauteur de 1,70%

- La diminution du taux de remplacement, en passant par exemple de 70% à 65% ;
- L'extension du nombre d'années de référence pour le calcul des retraites : passer par exemple d'un calcul reposant aujourd'hui sur les 5 meilleures années dans les 10 dernières années à un calcul reposant sur le revenu moyen des 10 meilleures années dans les 25 dernières années.

A titre d'exemple, le cabinet d'actuaire ayant travaillé sur la tranche A en 2009 proposait le scénario suivant, qui répond aux objectifs de retour à un horizon de viabilité soutenable :

Tableau 24 : Scénario testé par l'étude actuarielle 2009 – hypothèse de réforme profonde

Hypothèse	Horizon de viabilité	Montant des réserves	Paramètres modifiés	Nouvel horizon de viabilité	Gain en années
Central haut: réserves de 59,9 Mds	2017	59,9	Décote 4%, cotisation +0,39% jusqu'en 2033 avec taux de 23,31%, âge mini. départ 55 ans, carrière 37 ans, revalorisation 0%	2042	25
Central bas: réserves de 38,1 Mds	2013	38,1	Décote 4%, cotisation +0,39% jusqu'en 2033 avec taux de 23,31%, âge mini. départ 55 ans, carrière 37 ans, revalorisation 0%	2037	24

Source : CPS

2.2.2.2. Le régime de la tranche B doit connaître une réforme d'envergure allant au-delà du calibrage de ses paramètres, ce qui nécessite une étude approfondie

Sur la tranche B, 2/3 du montant total des prestations versées provient de points attribués gratuitement (soit une dépense annuelle de plus de 2,5 Mds Fcfp -20,8 M€-). Les études montrent que les réformes paramétriques applicables à la tranche A prolongeront l'horizon de viabilité de la tranche B, mais que son déséquilibre intrinsèque ne sera pas modifié pour autant. La tranche B nécessite une réforme structurelle.

Quelques hypothèses peuvent être envisagées, certaines ont fait l'objet de premières études :

- 🏗 La mise en place d'une sortie en capital pour les bénéficiaires de la tranche B, en substitution de la rente de retraite. En 2006, l'agence comptable de la CPS a estimé le remplacement des points gratuits par le versement d'un capital de 1,5 M Fcfp (12.500 €) au départ en retraite du bénéficiaire. Une telle opération représenterait une économie globale de 11,1 Mds Fcfp (92,5 M€), mais supposerait des ressources de trésorerie suffisantes ;
- 🏗 La diminution de la valeur du point. Un gel de la valeur du point au niveau de 1996 permettrait de dégager une économie de 4,7 Mds Fcfp (39,2 M€) ;
- 🏗 La création d'un prélèvement social spécifique sur les bénéficiaires de points gratuits.

Les états généraux de l'outre mer avançaient des pistes pour une réforme profonde des retraites complémentaires : « *supprimer la tranche B qui ne concerne qu'une partie des cotisants et la remplacer progressivement par un système par capitalisation ou l'adhésion à une complémentaire type AGIRC ARRCO* », « *inciter fiscalement le développement d'une retraite par capitalisation (recyclage intéressement des entreprises)* ». Ces solutions mériteraient d'être approfondies dans un délai bref.

A ce stade, les études sont insuffisantes pour déterminer quelles options stratégiques il convient d'adopter. En outre, ces options devraient tenir compte des conséquences des nouveaux paramètres à définir pour la tranche A, qui modifieront l'âge de départ en retraite applicables à la tranche B. En conséquence, la mission recommande d'augmenter les taux de cotisation de la tranche B, d'annoncer dès à présent la nécessité de revoir le système de retraite complémentaire dans le sens d'une diminution du taux de remplacement et de diligenter urgemment une étude complémentaire permettant de déterminer au plus vite les paramètres à modifier pour la tranche B.

2.2.3. Des aménagements à entreprendre en matière de prestations familiales

Dans une situation financière difficile pour la protection sociale, et malgré le rôle essentiel d'amortisseur social des prestations familiales en l'absence de minima sociaux universels et d'indemnisation du chômage, la mission ne recommande pas au gouvernement de Polynésie française d'augmenter les ressources consacrées à la couverture du risque famille.

En revanche, comme cela a déjà été discuté dans le cadre de projets de réformes de la PSG, plusieurs pistes de réforme pourraient être relancées autour de quelques objectifs ou principes à enveloppe constante voire légèrement réduite :

- L'harmonisation des droits selon les régimes : il est assez difficile de comprendre les raisons qui mènent un enfant en situation de handicap à bénéficier d'aides différentes selon le statut de ses parents (salarié, non salarié, affilié du RSPF) ;
- L'égalisation ou au moins le rapprochement des montants des allocations familiales ;
- La prise en compte du niveau de revenu et de la composition des familles : sans supprimer le bénéfice des allocations familiales aux personnes disposant de salaires élevés, on peut imaginer un montant dégressif en fonction des charges de famille.

S'agissant des prestations extra-légales, mises en œuvre dans le cadre des fonds d'action sociale de chacun des régimes, la mission recommande, comme pour les prestations légales, d'envisager une harmonisation progressive.

Enfin, la mission recommande d'envisager des mesures simples de rationalisation de la répartition des tâches entre la CPS et la direction des affaires sociales du Territoire : confier à la direction des affaires sociales le suivi social de l'ensemble de la population polynésienne, ce qui suppose de lui rattacher le service social du RGS ; à l'inverse, confier à la CPS l'ensemble des missions d'affiliation et de règlement des dépenses du RSPF.

Encadré : La gestion de la CPS

Une question récurrente porte sur le montant des frais de gestion facturés par le RGS aux autres régimes. Le rapport de la Cour des comptes, qui a procédé à un contrôle de la Caisse de prévoyance sociale en 2009, en fait une analyse détaillée et conclut de manière plutôt positive. Cela étant la mission considère important de soumettre la CPS aux mêmes efforts que l'ensemble des administrations publiques en Polynésie française, notamment sur la gestion des ressources humaines.

Les effectifs sont stables depuis 2006. Le salaire moyen progresse d'environ 3% par an. La progression continue et importante des effectifs depuis 1994 (près de 40 % en 15 ans) a accompagné la montée en charge de la PSG et de la couverture de la population. On comprend bien que les services de prestations notamment se soient développés. Il est cependant possible de s'interroger, au-delà des réorganisations ponctuelles de services, sur la croissance des effectifs de la direction, 1,5 fois supérieure à celle de l'ensemble, des antennes en Polynésie, 3 fois supérieure à celle de l'ensemble et des agences internationales.

La mission recommande de développer à moyen terme une analyse approfondie des gains de productivité de la CPS et de fixer des objectifs négociés avec le Territoire, rendus publics dans un outil de contractualisation général. Dans l'immédiat, la mission recommande d'appliquer à la CPS les mesures qu'elle propose pour l'administration du Territoire (non remplacement des départs à la retraite, gel des rémunérations etc.). Elle recommande en outre d'examiner les pistes de réorganisation suivantes : réduction significative du service des archives au sein de l'agence comptable, fermeture de l'antenne de Nouvelle Zélande, réduction significative des effectifs de l'antenne parisienne, transfert du service social du RGS à la direction des affaires sociales du Territoire.

La convention d'entreprise du 26 juin 1986 prévoit un certain nombre de dispositions favorables au profit des salariés de la CPS : droit au voyage, permissions exceptionnelles d'absence accordées aux agents représentant l'entreprise ou le Territoire sur le plan culturel, social éducatif ou sportif, prise en charge partielle par la CPS des frais médicaux des salariés et retraités de la CPS, ainsi que de leurs familles. La remise en cause de ces dispositifs permettrait de réaliser une économie d'environ 75 M Fcfp (625 K€). Elle nécessite une dénonciation par la direction de la CPS de la convention d'entreprise.

La mission recommande par ailleurs, comme le faisait la Cour des comptes dans son rapport, de mettre fin à la pratique systématique des avancements accélérés, qui pèse sur les frais de personnel.

Enfin, le budget Ressources humaines 2010 prévoit la mise en place d'un plan de départs volontaires. Le coût de l'opération en 2010 est estimé à 62,5 M Fcfp (521 K€). Si cette opération est présentée comme devant générer une économie à long terme, la direction de la CPS reconnaît que la succession de plans de départ volontaires motive la décision de salariés de la Caisse de retarder leur départ effectif en retraite, ces derniers préférant « attendre » une offre intéressante pour quitter leurs fonctions. Il va de soi que les anticipations desdits salariés sont fortement influencées par cette pratique. La mission considère que la direction de la CPS devrait renoncer au plan de départ volontaire prévu pour 2010, ainsi qu'à tout plan de départ volontaire dans les années qui viennent, afin de ne pas dissuader les départs naturels des salariés de plus de 60 ans.

2.3. *Accroître rapidement les recettes de la protection sociale en assurant une meilleure redistribution*

2.3.1. Des mesures visant à assurer un meilleur niveau d'équité tout en accroissant les recettes de la protection sociale

Trois recommandations sont explicitées dans les développements qui suivent. Les estimations de gains liées à chacune sont des ordres de grandeur, établis sur la base de la masse salariale estimée pour 2010³⁷.

2.3.1.1. Déplafonner les cotisations du RGS et du RNS

Une telle mesure permettrait de mettre fin à la dégressivité actuelle des cotisations, qui n'a aucune justification lorsque les prestations servies ne sont pas elles-mêmes soumises à un plafonnement³⁸. Les informations disponibles actuellement ne permettent pas de mesurer les effets de ce déplafonnement sur les finances sociales avec précision.

En ce qui concerne les salariés, les seules informations sur la base concernent les salaires inférieurs ou égaux à 3MFcfp brut par mois³⁹. Sur cette base, ainsi que sur la base d'un retour des secteurs d'activité bénéficiant actuellement d'un taux famille nul au taux normal, le gain peut être estimé à 1,8 milliard de Fcfp pour les salariés.

³⁷ Plusieurs biais méthodologiques peuvent affecter les résultats effectifs de ces opérations. En particulier, les calculs ne tiennent pas compte d'un éventuel effet sur la base taxable des décisions de prélèvement (effet de désincitation au travail en particulier, effet de report sur l'économie souterraine).

³⁸ Ainsi, les cotisations de retraite tranche A et tranche B sont à cet égard un cas particulier, qui sera traité à part

³⁹ Il est probable que la proportion des salaires situés au-delà de ce seuil est très faible

Tableau 25 : Estimation d'un alignement de l'ensemble des cotisations (hors retraites tranches A et B) sur le plafond de 3 MFcfp

En M Fcfp		Estimations masse salariale déplafonnée	Taux	Produit	Produit à plafond inchangé	Ecart
Prestations familiales ⁴⁰		210013	3,99%	8380	7675	705
Accidents du travail	Salariés	210013	0,54%	1134	1087	47
	Org de formation	26637	0,75%	200	200	0
Assurance maladie	Salariés	210013	15,06%	31628	31628	0
	Etudiants	1977	3,00%	59	59	0
	Retraités	20244	2,51%	508	508	0
FSR	Classique	210013	0,18%	378	263	115
FSRE	Exceptionnel	201913	1,00%	2019	1123	896
Total en M Fcfp				44306	42542	1764
Total en M €				369	355	15

Source : Mission

En ce qui concerne les indépendants, le montant représenté par les recettes nettes situées au-delà du plafond de 1 M Fcfp ne peut être connu sur la base des données disponibles. Il est cependant possible d'approcher les montants en question, par l'étude de la répartition des entreprises individuelles concernées, et par comparaison avec la dispersion du chiffre d'affaires disponible grâce aux données sur l'impôt sur les transactions. Au final, au vu de la masse taxable et des fortes disparités de situations entre non salariés, on peut raisonnablement émettre l'hypothèse de fortes inégalités dans les revenus nets non salariaux des indépendants, qui constituent la base des cotisations sociales du RNS.

Une hypothèse de travail reviendrait à considérer que 10 milliards Fcfp de revenu brut supplémentaire pourraient être taxés à ce titre⁴¹, ce qui générerait 750 M Fcfp (6,3 M€) de recettes supplémentaires. Cette estimation, qui repose sur des hypothèses fortes, montre cependant très clairement l'intérêt financier d'un déplafonnement.

La suppression de ces plafonds nécessite d'être intégrée dans une loi de pays. Si le choix n'était pas fait de supprimer les plafonds, comme la mission le recommande, il conviendrait d'atténuer leurs effets pervers. A cette fin, la mission recommanderait :

- 🚧 L'augmentation générale du niveau des plafonds au niveau le plus élevé actuel (soit 3MFcfp) ;
- 🚧 La modification des textes instituant les cotisations afin de créer une obligation pour tout affilié de déclarer l'intégralité de la base taxable, et non uniquement la base dans la limite du plafond comme c'est le cas actuellement ;
- 🚧 L'indexation des plafonds de cotisations sur l'inflation, afin de permettre un dynamisme suffisant des bases.

2.3.1.2. Réévaluer le taux de cotisation au RNS

Le taux de la cotisation au RNS est sensiblement inférieur aux taux applicables aux salariés. Si les indépendants bénéficient de prestations spécifiques pour la famille et le FASS, perturbant les comparaisons à ce titre, leur couverture maladie est identique pour les prestations en nature.



⁴⁰ Pour la simulation, on réintègre la masse salariale des trois secteurs d'activité privés bénéficiant actuellement d'un taux nul au taux normal (associations écoles et cantines, agriculture, gens de maison)

⁴¹ soit 37% de 26,8 Mds Fcfp, issus d'une estimation provenant de statistiques globales de l'ISPF sur le montant total des revenus des non salariés

Or, le taux de cotisation total des indépendants (7,50%) est très inférieur au seul taux maladie des salariés (15,06%). Un alignement de ce taux sur le seul taux patronal générerait un gain de 800 M Fcfp (6,7 M€) environ, tandis qu'un alignement sur le taux de 15,06% produirait un gain de 2,4 Mds Fcfp (20 M€). En excluant des calculs les indemnités journalières, pour lesquelles il existe des différences de prestations entre salariés et non salariés, le taux serait de 14%⁴² et le gain de l'ordre de 1,5 milliard de Fcfp⁴³ (12,5 M€).

Le cumul des deux mesures de dé plafonnement et de hausse des taux de cotisation au RNS devrait permettre d'assurer l'autofinancement du régime des indépendants.

A titre d'exemple, l'application de la seule part patronale des taux en vigueur dans le RGS à une base dé plafonnée selon les hypothèses exposées *supra* permettrait de dégager :

-  Un gain de 1,8 milliard de Fcfp (15 M€) si l'on appliquait la totalité du taux maladie (soit pour la part patronale 10,04%) ;
-  Un gain de 1,5 milliard de Fcfp (12,5 M€) si l'on appliquait le taux maladie correspondant aux seules prestations en nature (soit la part patronale de 9,43%).

2.3.1.3. Créer une contribution de participation aux dépenses d'assurance maladie pour les fonctionnaires de l'Etat

La question de l'affiliation des fonctionnaires de l'Etat à la PSG est fréquemment posée. Les états généraux de l'outre mer évoquaient la nécessité de « *faire cotiser les fonctionnaires de l'Etat au régime des salariés* ».

Sans se prononcer sur ce point, qui nécessiterait des consultations prolongées et des investigations techniques poussées, la mission constate que le régime social applicable aux fonctionnaires de l'Etat en Polynésie présente des particularités. Ils sont soumis à un système de prélèvements sociaux particulier. Ces différences peuvent s'expliquer dans la plupart des cas par un accès à des prestations spécifiques. C'est le cas en matière de pensions ou de prestations familiales. En revanche, en ce qui concerne les soins, les prestations auxquelles les fonctionnaires de l'Etat ont accès sont en tous points identiques à celles des autres Polynésiens, à l'exception des indemnités journalières, supportées par l'Etat employeur⁴⁴. Par exemple, le ticket modérateur est le même, et les conditions de son remboursement ne diffèrent pas. Par ailleurs, les fonctionnaires de l'Etat perçoivent des rémunérations moyennes plus élevées que les autres salariés de Polynésie française.

En ce qui concerne l'assurance maladie, et si l'on ne tient pas compte de l'existence d'un régime indemnitaire, les fonctionnaires de l'Etat se voient appliquer un taux de cotisations maladie représentant moins de la moitié de celui des salariés assujettis au RGS (7,85% contre 15,06%). La part salarié enregistre un écart de 2,44 points (2,58% contre 5,02%). La mission considère donc qu'en l'état actuel de leur affiliation à la sécurité sociale, il semblerait logique de demander aux fonctionnaires de l'Etat un effort contributif en rapport avec les prestations dont ils bénéficient.

⁴² Soit 15,06% moins la part des dépenses d'IJ, qui représentent 7% du total des prestations

⁴³ Le taux applicable aux non salariés serait dans une telle hypothèse le taux assurance maladie du RGS sans la part des indemnités journalières (IJ), soit 14%, et 9,34% en ce qui concerne la seule part patronale. Pour conserver le parallélisme, il faudrait lui ajouter le taux IJ des non salariés, soit 0,15%⁴³, et 0,10% pour la seule part patronale. Dans une telle hypothèse, le taux appliqué aux non salariés serait de 14,15%, dont 9,44% correspondant à la part patronale.

⁴⁴ La mission ne dispose pas du montant représenté par la prise en charge par l'Etat de l'équivalent des indemnités journalières. A titre de comparaison, les indemnités journalières représentent 7% du total des prestations d'assurance maladie dans le RGS

A titre d'exemple, la mission a testé l'hypothèse d'une contribution de participation à l'assurance maladie représentant la différence aujourd'hui constatée entre les taux de cotisation maladie des fonctionnaires de l'Etat et des autres salariés de Polynésie française⁴⁵. Une contribution s'élevant aux 2,44 points d'écart constatés rapporterait environ 1,7 Mds Fcfp (14 M€). Une contribution représentant la moitié de cet écart s'élèverait à 873 MFcfp⁴⁶ (7 M€), et porterait la part salarié des cotisations maladie des fonctionnaires de l'Etat à 3,82% contre 5,04% au RGS.

2.3.1.4. Augmenter la progressivité des prélèvements sociaux

Les cotisations sociales plafonnées sont dégressives. Cette dégressivité est compensée partiellement par les taux progressifs de CST.

Le caractère progressif de la CST pourrait être amplifié, en adoptant une progression différenciée des taux applicables à chacune de ses 4 tranches. C'est l'objet de l'une des propositions *supra*, à propos de la prise en charge de « dette sociale ». D'autres augmentations différenciées des taux progressifs de la CST, doivent également être envisagées pour assurer le financement du RSPF (voir *infra*).



2.3.2. Selon le scénario de dépenses adopté, des mesures de rendement

L'application des recommandations exposées *supra* ne saurait en aucun cas suffire à la réalisation de l'équilibre financier de la protection sociale en 2011. Des mesures de « rendement » seront donc nécessaires. Leur calibrage sera fonction des efforts de limitation des dépenses de retraite et de maladie qui seront réalisés pour contenir les déficits des régimes sociaux.

2.3.2.1. Pour le RGS

Deux directions supplémentaires devraient être explorées, qualifiables de mesures de « rendement ». De telles mesures devraient se concentrer sur la problématique de l'assurance maladie et des retraites.

En ce qui concerne le financement de l'assurance maladie du RGS, l'inachèvement de la réforme *Te Autaepera'a* a abouti à une diminution des taux de cotisations sociales sans augmentation de la fiscalité en contrepartie. Il convient donc de corriger ce déséquilibre. Deux leviers principaux sont identifiés :

-  L'augmentation des taux de cotisation maladie du régime des salariés : ces taux se situaient à 17,73% en 2005, avant leur réduction de 3 points à l'origine d'une partie des difficultés financières du RGS. Une revalorisation de ces taux serait envisageable. Toute augmentation de taux serait susceptible de générer des recettes supplémentaires importantes (de l'ordre de 2,1 Mds Fcfp -17,5 M€-par point de cotisation supplémentaire). La comparaison des taux de cotisations existant en Polynésie française avec les taux en vigueur en Nouvelle Calédonie et a fortiori en métropole tend à montrer qu'il existe une marge de progression pour ces prélèvements sociaux. ;
-  L'augmentation des taux de la CST et l'affectation de cette surtaxe au RGS : si la fiscalisation de l'assurance maladie est une constante internationale, la nécessité d'équilibrer les comptes du RSPF à court terme implique d'y consacrer des prélèvements supplémentaires de CST. Il conviendra toutefois d'envisager à plus long terme une fiscalisation qui demeure nécessaire. L'affectation durable de la contribution de remboursement de la « dette sociale » au risque maladie, y compris après l'amortissement cette dette, pourrait être envisagée à ce titre.

En ce qui concerne le financement des retraites, une réforme touchant à l'ensemble des paramètres devrait être menée. Parmi ceux-ci le levier des recettes devrait être intégré obligatoirement (voir *supra*).



⁴⁵ Soit 2,44 points, sans tenir compte du régime indemnitaire, dont l'effet accentue la différence de prélèvement constatée entre RGS et fonctionnaires de l'Etat

⁴⁶ Soit 1% de la masse salariale des fonctionnaires de l'Etat en 2008 (estimée à 71,5 Mds F cfp en 2008)

2.3.2.2. Pour le RSPF

Les dépenses d'assurance maladie et les dépenses liées aux minima vieillesse progresseront dans l'avenir et représenteront une charge croissante, à équilibrer par la subvention du Pays.

Il apparaît dès lors nécessaire d'augmenter les ressources propres du RSPF, et en particulier les recettes de CST. A ce titre, deux stratégies, cumulables, sont possibles :

-  L'augmentation des taux de la CST affectée au RSPF ;
-  L'augmentation différenciée des taux applicables aux salaires des fonctionnaires et agents publics travaillant en Polynésie française (Territoire, communes et Etat), afin de tenir compte du différentiel de rémunérations entre les agents publics et les autres salariés de Polynésie française.

A titre d'exemple, une hausse de 20% des taux de CST générerait un gain supplémentaire de 1733 M Fcfp (14 M€). Une hausse différenciée des taux de CST consistant par exemple à taxer les seuls agents publics à hauteur de 1% sur chaque tranche représenterait un gain de 1446 M Fcfp (12 M€).

2.3.3. Rechercher une diversification du financement de la protection sociale

Enfin, les besoins sociaux liés notamment au vieillissement commandent d'anticiper la probable croissance des dépenses de protection sociale. Celles-ci devront être couvertes par des recettes plus diversifiées. Il serait à cet égard utile d'engager une réflexion sur l'avenir du financement de la protection sociale.

Si à court terme il est possible de financer l'assurance maladie des salariés sur la base d'un élargissement de la base et une augmentation du taux des cotisations sociales, il importe de garder à l'esprit que la fiscalisation du risque maladie est une constante dans l'ensemble des régimes de protection sociale. Dès lors, l'affectation d'une part de la CST, ou d'autres impôts, à l'assurance maladie devra être étudiée dans la durée. L'affectation durable de la contribution de remboursement de la « dette sociale » au risque maladie, y compris après l'amortissement cette dette, pourrait être envisagée à ce titre.

3. EXEMPLE D'UN SCENARIO DE REFORME

La mission propose des orientations de réforme ainsi que des chiffrages, précisés en annexes, dont les paramètres pourront être modifiés en fonction des priorités politiques du Gouvernement de Polynésie française et des partenaires sociaux. Ainsi, plusieurs « dosages » sont possibles, et il n'appartient pas à la mission d'en fixer les paramètres avec précision.

Cependant, il apparaît utile de donner un exemple d'un tel « dosage », afin de donner la mesure de l'ampleur des réformes à accomplir pour atteindre l'objectif d'équilibre des comptes sociaux en 2011. Le scénario central détaillé *infra* montre en particulier que les efforts à entreprendre seront lourds et devront toucher l'ensemble des acteurs de Polynésie française.

Ce scénario illustratif mobilise l'ensemble des paramètres de restauration de l'équilibre, aussi bien en matière de maîtrise des dépenses sociales, singulièrement sur la maladie et la retraite, qu'en matière de recettes. Une option dégradée de ce scénario, quelle qu'elle soit, ne suffirait pas à atteindre l'objectif poursuivi de retour à l'équilibre.

La mission considère en outre utile de faire part des mesures qui, dans un second temps, devront être prises, de manière continue, pour maintenir cet équilibre. La croissance mécanique des dépenses de santé avec le développement et le vieillissement de la population, ainsi que l'inéluctabilité des dépenses liées aux retraites devraient en effet inciter la Polynésie française à construire un plan pluriannuel de financement de la protection sociale.

3.1. Hypothèses du scénario illustratif

Le scénario illustratif repose sur le choix stratégique de répartir les efforts sur l'ensemble des acteurs de la protection sociale. Il vise deux objectifs :

🏠 La réalisation de l'équilibre des dépenses et des recettes en 2011 ;

🏠 L'amélioration du niveau de redistribution.

En matière de dépenses, il actionne prioritairement les deux leviers essentiels que sont les dépenses d'assurance maladie et les dépenses de retraites. En matière de recettes, il priorise les mesures d'équité, et complète ces mesures par les mesures de rendement (hausse des cotisations) que nécessite la réalisation de l'équilibre comptable.

Le scénario correspond dans le détail aux mesures suivantes, mises en œuvre dès l'exercice 2011 :

🏠 Dépenses :

- Mesures en matière d'assurance maladie :
 - Sur le prix de la santé : baisse de 10% des lettres clés, baisse de 15% de la DGF des cliniques, baisse de 15% du coefficient multiplicateur du médicament, baisse du prix du B/BP rémunérant la biologie au niveau en vigueur en Nouvelle Calédonie, substitution systématique des médicaments génériques ;
 - Sur les remboursements : hausse du ticket modérateur à 30%, introduction d'un forfait hospitalier de 1000 Fcfp, déremboursement du petit appareillage, introduction d'une franchise sur les boîtes de médicaments.
- Mesures en matière de retraites : reprise du scénario visant à repousser l'horizon de viabilité de la tranche A à 2037 :
 - Passage de l'abattement pour chaque année manquante avant l'âge de 60 ans (« décote ») de 1% à 4% ;
 - Report de l'âge minimal de départ en retraite à 55 ans ;
 - Allongement de la durée de cotisation à 37 ans pour une retraite à taux plein ;
 - Absence de revalorisation des pensions jusqu'en 2014.

🏠 Recettes :

- Mesures visant à améliorer l'équité des prélèvements sociaux :
 - Déplafonnement de l'ensemble des cotisations du RGS et du RNS, à l'exception des cotisations de retraite qui demeurent par principe aux plafonds actuels, du fait de leur nature de prestation contributive ;
 - Par exception, déplafonnement d'un point de cotisation retraite de la tranche A ;
 - Création d'une contribution maladie à la charge des fonctionnaires et agents de l'Etat, de 1,22%, affectée en totalité au risque maladie du RGS, afin de réduire de moitié l'écart de taux de cotisation maladie avec les autres salariés de Polynésie française ;
 - Revalorisation du taux de cotisation du RNS à 9,44%, correspondant à l'alignement des non salariés sur la part patronale du taux maladie du RGS⁴⁷.
- Mesures de rendement :
 - Rétablissement progressif des taux de cotisation maladie du RGS à leur niveau de 2005, puis augmentation régulière pour s'ajuster au rythme de progression des dépenses de santé : augmentation de 2 points en 2011 puis de 0,5 point supplémentaire chaque année jusqu'en 2014 ;
 - Diminution en contrepartie de la cotisation famille du RGS de 1 point en 2011 et suppression des subventions du Pays au RGS au titre des prestations familiales ;

⁴⁷ Après neutralisation des effets des différences liées aux IJ, voir annexe financement.

- Hausse de la cotisation d'assurance retraite de 0,39 point par an pour la tranche A et de 0,69 point par an pour la tranche B ;
- Accroissement de la CST de 5% par an.

3.2. *Résultats du scénario illustratif*

3.2.1. Pour le RGS

3.2.1.1. Simulation des résultats en 2011

La combinaison des mesures exposées supra permettrait de revenir à l'équilibre, et même de dégager un excédent de 679 M Fcfp (5,7 M€) en 2011.

Il faut noter toutefois que cet excédent est calculé sur la base des recettes prévisionnelles 2010, elles mêmes en passe d'être révisées au vu des rentrées constatées au cours des premiers mois de l'année.

Dès lors, le léger excédent anticipé ne devrait pas être un argument poussant à minorer la profondeur des réformes à entreprendre.

Tableau 26 : Effets prévisionnels des réformes dans le scénario illustratif - RGS

En M Fcfp	Scénario 2011	Mesures de recettes	Gains	Mesures d'économies	Gains	Solde
Famille	1191	Déplafonnement	528	Egalisation et quotient familial	766	477
		Réduction taux 1 point déplafonné	-2100	Dégressivité modérée	92	
Accidents du travail	-181	Déplafonnement	47			-134
		Affectation 1,22% FPE	873	Déremboursement petit appareillage	400	
Assurance maladie	-6855			Franchise sur les médicaments	267	
		Augmentation taux CS 2 points	4100	Substitution des génériques	100	828
				Ticket modérateur et baisse des prix santé	1497	
				Forfait hospitalier 1000Fcfp + DGF cliniques	447	
Retraites A	-3106	Augmentation taux 0,39 point	570	Modification des paramètres de dépense – Scénario horizon 2037 ⁴⁸	800	-1097
		Déplafonnement 1 point tranche A	639			
FSR	645	Déplafonnement FSR	864			1509
Retraites B	863	Augmentation taux +0,69 point	281	Modification des paramètres de dépense – Scénario horizon 2037	200	1344
Charges administratives	-2876			Stabilisation en valeur	27	-2849
Investissements	316					316
Produits financiers	230			Stabilisation en valeur	55	285
Total en M Fcfp	-9773		5802		4650	679
Total en M €	-81		48		39	6

Source : Mission

⁴⁸ En ce qui concerne les dépenses de retraite, la mission n'a pu avoir accès à l'ensemble des données traduisant le déplacement d'un horizon de viabilité en montants de prestations servies. Les estimations sont donc forfaitaires et très fragiles

3.2.1.2. Simulation des résultats sur la période 2011-2014

Tableau 27 : Soldes de trésorerie du RGS dans le scénario illustratif

En M Fcfp	2010	2011	2012	2013	2014
Famille	1764	477	478	537	593
Accidents du travail	-166	-134	-204	-280	-366
Assurance maladie	-4727	828	1507	957	1028
Retraite A	-2110	-1097	-858	-742	-757
FSR	743	1509	1411	1433	1189
Retraite B	1252	1344	1063	758	425
Charges administratives	-2831	-2849	-2838	-2828	-2817
Investissements	90	316	334	348	352
Produits financiers	285	285	285	285	285
Total en M Fcfp	-5700	679	1179	469	-68
Total en M €	48	6	10	4	-1

Source : Mission

Tableau 28 : Résultats prévisionnels par branches du RGS après réintégration des charges communes dans le scénario illustratif

En M Fcfp	2010	2011	2012	2013	2014
Famille	1552	283	287	348	406
Accidents du travail	-215	-179	-248	-324	-409
Assurance maladie	-5952	-293	401	-137	-59
Retraite A	-2880	-1802	-1554	-1430	-1441
FSR	678	1449	1352	1375	1131
Retraite B	1116	1220	941	636	304
Total en M Fcfp	-5700	679	1179	469	-68
Total en M €	48	6	10	4	-1

Source : Mission

Dans l'exemple de scénario retenu, les flux de trésorerie redeviennent positifs en 2011, et permettent de dégager un excédent global de 679 MFcfp.

Les soldes prévisionnels révèlent sur la période 2011-2014 :

- 📊 Une situation de léger déficit de l'ensemble assurance maladie / accidents du travail ;
- 📊 Un équilibre global de l'ensemble retraites A / FSR / retraites B ;
- 📊 Un léger excédent sur la branche famille.

Il faut noter que cette simulation ne va pas au-delà de 2014. Les soldes se dégraderont à nouveau par la suite, sous l'effet de la hausse tendancielle des dépenses de santé notamment. Il nécessitera l'affectation de recettes complémentaires ou la réalisation de nouveaux efforts sur les dépenses à compter de 2014⁴⁹.

⁴⁹ La simulation ne tient toutefois pas compte d'éventuels changements dans les comportements de consommation de biens et produits de santé liés aux projets de réforme, que la mission n'a pas les moyens d'évaluer.

3.2.1.3. Simulation de l'état des réserves

Tableau 29 : Réserves prévisionnelles dans le scénario illustratif

En M Fcfp	2010	2011	2012	2013	2014
Famille	1000	1283	1570	1919	2324
Tranche A + FSR	50190	47987	47634	47432	47377
Tranche B	10035	11255	12196	12832	13137
AM	-15423	-293	153	-461	-468
AT	5842	-179	-426	-750	-1158
Total en M Fcfp	51644	60054	61128	60973	61212
Total en M €	430	500	509	508	510

Source : Mission

Le scénario de réforme proposé pour le RGS prévoit une stabilisation globale des réserves du RGS.

Les réserves de la retraite tranche A et FSR sont étales à partir de 2011, et ne se reconstituent pas au niveau induit par une stricte application des textes en la matière, qui supposeraient des réserves plus de deux fois supérieures. Les réserves de la tranche B augmentent régulièrement, mais ne suffisent en aucun cas à assurer la pérennité de ce régime, qui nécessite une réforme structurelle complémentaire.

Les réserves de l'ensemble « santé », composé de l'assurance maladie et accidents du travail, sont portées à zéro pour la simulation, puisqu'il est prévu par hypothèse leur transfert dans une ligne d'amortissement de la « dette sociale » (voir *infra*). Elles ne sont donc constituées en 2011 que du résultat de ce même exercice. Les légers déficits constitués entre 2011 et 2014 aboutissent à un déficit cumulé d'environ 1,6 Md Fcfp (13 M€) en 2014 pour l'ensemble assurance maladie / accidents du travail. Ce déficit n'abonde pas le stock de la « dette » dans l'exemple considéré, et appelle un financement dédié supplémentaire. Il illustre la nécessité, pour l'avenir, d'affecter de nouvelles recettes à l'assurance maladie, et de faire en particulier appel à la fiscalité.

3.2.1.4. Simulation de l'amortissement de la « dette sociale »

L'affectation d'une ressource équivalant à 10% de la CST à l'amortissement de la « dette » sociale permettrait d'amortir celle-ci d'ici 2020.

Tableau 30 : Simulation de l'amortissement de la « dette sociale » par affectation d'une ressource équivalant à 10% de la CST

En M Fcfp		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Dette originelle	AT	5842										
	AM	-15423										
	Total	-9581										
Amortissement			867	876	884	893	902	911	920	930	939	948
Dette résiduelle		-9581	-8714	-7838	-6954	-6061	-5158	-4247	-3327	-2397	-1458	-510

Source : Mission

3.2.2. Pour le RNS

Tableau 31 : Effets prévisionnels des réformes dans le scénario illustratif – RNS

En M Fcfp		Scénario 2011	Mesures de recettes	Gains	Mesures d'économies	Gains	Solde
Recettes	Cotisations	2434	Déplafonnement et taux à 9,44%	1567			4001
	Territoire	1597	Suppression	-1597			0
	Autres	85					85
	Total	4116					4086
Dépenses	Famille	300			Egalisation montants et quotient familial	-56	412
					Dégressivité	-56	
	Maladie	3316			Déremboursement du petit appareillage	50	
					Franchise sur les médicaments	33	
					Substitution des génériques	13	2977
					Ticket modérateur et baisse du prix de la santé	187	
					Forfait hospitalier 1000Fcfp + baisse DGF cliniques	56	
	FASS	50					50
	Autres	450					450
	Total	4116		-30		227	3889
Résultat d'exploitation		0					197

Source : Mission

Tableau 32 : Résultats prévisionnels du RNS dans le scénario illustratif

En M Fcfp		2009	2010	2011	2012	2013	2014
Recettes	Cotisations	2284	2386	4001	4081	4162	4246
	Territoire	1218	1240	0	0	0	0
	Autres	85	70	85	85	85	85
	Total	3587	3696	4086	4166	4247	4331
Dépenses	Famille	296	362	412	412	412	412
	Maladie	2964	3028	2977	3243	3346	3451
	FASS	46	55	50	50	50	50
	Autres	377	456	450	450	450	450
	Total	3683	3901	3889	4155	4258	4363
Résultat en M Fcfp		-96	-205	197	10	-10	-33
Résultat en M €		-0,8	-1,7	1,6	0,1	-0,1	-0,3

Source : Mission

Les réformes préconisées auraient pour conséquence majeure la suppression de la subvention d'équilibre du Territoire, le régime étant équilibré par le jeu des seules cotisations des non salariés, et la solidarité à l'intérieur de cette catégorie.

3.2.3. Pour le RSPF

L'hypothèse principale est celle d'une hausse continue des taux de CST de 5% supplémentaires chaque année entre 2011 et 2014. Les taux seraient les suivants dans une telle hypothèse :

Tableau 33 : Taux de CST dans une hypothèse de hausse de 5% par an

Taux de CST par tranches		2010	2011	2012	2013	2014
Tranche 1	<150000	0,50%	0,53%	0,55%	0,58%	0,61%
Tranche 2	150000-350000	3%	3,15%	3,31%	3,47%	3,65%
Tranche 3	350000-700000	3,50%	3,68%	3,86%	4,05%	4,25%
Tranche 4	> 700000	5%	5,25%	5,51%	5,79%	6,08%

Source : Mission

Par ailleurs, les taxes affectées au RSPF étant réintégrées dans la simulation au budget du Territoire, les effets en 2011 seraient les suivants :

Tableau 34 : Effets prévisionnels des réformes dans le scénario illustratif – RSPF

En M Fcfp		Scénario 2011	Mesures de recettes	Gains	Mesures d'économies	Gains	Solde
Recettes	CST	8754	Augmentation de 10%	438			9191
	Fiscalité affectée	8479					0
	Territoire	9026	Subvention d'équilibre				16051
	Autres	50					50
	Total	26309					25292
Dépenses	Famille	2030					2030
	Maladie	12700			Déremboursement du petit appareillage	150	11684
					Franchise sur les médicaments	100	
					Substitution des génériques	38	
					Ticket modérateur et baisse du prix de la santé	561	
	Personnes âgées	4332			Forfait hospitalier 1000 Fcfp + Baisse DGF des cliniques	168	4332
	FAS	1799					
	Handicap	4428					
	RPSMR	220					
	Autres	800					800
	Total	26309					25292
Résultat d'exploitation en M Fcfp		0		438		1016	0
Résultat d'exploitation en M €		0		3,7		8,5	0

Source : Mission

Dans l'hypothèse des réformes envisagées, c'est-à-dire l'application des mesures de limitation des dépenses d'assurance maladie au RSPF, la subvention d'équilibre 2011 du Pays serait limitée à 16 milliards Fcfp (134 M€), soit à l'équivalent de l'ensemble taxes affectées / subvention d'équilibre de 2010.

Tableau 35 : Résultats prévisionnels du RSPF dans le scénario illustratif

En M Fcfp		2009	2010	2011	2012	2013	2014
Recettes	CST	8800	8667	9191	9747	10337	10963
	Fiscalité affectée	4115	8395	0	0	0	0
	Territoire	10472	7685	16051	17169	17802	18449
	Autres	0	50	50	50	50	50
	Total	23387	24797	25292	26966	28189	29462
Dépenses	Famille	1966	2064	2030	2070	2112	2154
	Maladie	11306	11758	11684	12565	12957	13361
	Personnes âgées	3932	4247	4332	4678	5053	5457
	FAS	1272	1399	1799	1949	2099	2249
	Handicap	3962	4319	4428	4728	5028	5328
	RPSMR	263	210	220	176	141	113
	Autres	809	800	800	800	800	800
	Total	23510	24797	25292	26967	28189	29462
Résultat d'exploitation		-123	0	0	0	0	0

Source : Mission

L'application du scénario de réforme limite les effets de l'évolution des dépenses sur le montant de la subvention du Pays au RSPF, qui atteindra 18,4 milliards Fcfp (153 M€) en 2014 (contre 20,9 milliards Fcfp -174 M€- dans l'hypothèse d'une absence de réforme⁵⁰).

Le scénario illustre une prise en charge répartie de ces nouvelles dépenses entre l'augmentation de la CST, pesant sur les ménages de manière progressive, et la subvention du Pays, elle-même alimentée par les ressources de ce dernier, provenant pour l'essentiel de taxes sur la consommation et sur les entreprises. La mise en place progressive d'une fiscalité sur le patrimoine permettra à terme de mieux répartir la charge de la solidarité sur les agents économiques.

Au total, dans l'exemple de réforme exposé, la contribution du Pays à la protection sociale s'élèverait de manière tendancielle dans les proportions suivantes :

Tableau 36 : Contribution du Pays à la protection sociale dans le scénario illustratif

	2011	2012	2013	2014
RGS	1200	1200	1200	1200
RNS	0	0	0	0
RSPF	16051	17169	17802	18449
Total en M Fcfp	17251	18369	19002	19649
Total en M€	144	153	158	164

Source : Mission

La subvention totale du Pays à la PSG s'élèverait dans le scénario de réforme à 19,6 milliards Fcfp, soit 164 M€, au lieu de 24,6 milliards de Fcfp (205 M€) en l'absence de réforme⁵¹.

⁵⁰ Pour l'ensemble taxes affectées + subventions d'équilibre

3.3. Construire une stratégie pluriannuelle de financement de la protection sociale, premières pistes

Saisie dans le cadre d'une mission d'assistance d'urgence au Gouvernement de Polynésie française, la mission a également essayé d'identifier les marges de maintien de l'équilibre des finances sociales à moyen et long termes pour la Polynésie. Certaines propositions envisagées n'ont en effet pas été retenues faute de pouvoir être mises en œuvre rapidement, elles n'en demeurent pas moins utiles si les conditions de leur réalisation peuvent être réunies.

3.3.1. Sur l'assurance maladie

Le financement des établissements de santé, notamment le CHPF, après absorption du choc que constitue l'ouverture du nouvel hôpital pourrait être revu à la baisse sous réserve d'une connaissance approfondie de l'activité et de ses coûts et d'une réorganisation du travail dans l'établissement. La mission considère qu'à un horizon de deux à trois ans, soit à compter de 2012 ou 2013, la DGF de l'établissement pourrait être sensiblement réduite, à la condition expresse que la direction de l'établissement bénéficie du soutien sans faille du Territoire pour mener les réformes.

S'agissant des produits de santé, la mission recommande qu'à moyen terme, soit à compter de 2012, la Polynésie française puisse s'inspirer de la politique de remboursement des médicaments en fonction du service médical rendu. Cela suppose de pouvoir chiffrer les économies possibles, la CPS pourrait être chargée de cette mission. Cela impliquerait aussi parallèlement que la Polynésie française parvienne à attirer des assurances ou mutuelles complémentaires.

S'agissant du financement de l'assurance maladie, il est illusoire d'imaginer que la Polynésie française puisse s'épargner une augmentation régulière des taux de cotisation et de prélèvement.

3.3.2. Sur la retraite

Plus les ajustements sont tardifs, plus ils sont douloureux. Une stratégie d'adaptation des paramètres des retraites devrait être adoptée, afin d'examiner périodiquement les prévisions financières du régime, au vu de la démographie et des pratiques des assurés. Le vieillissement démographique impliquera d'adapter les paramètres des retraites, en allongeant la durée de cotisations et en retardant l'âge de départ.

Il conviendra en outre de mener une réflexion rapide sur l'avenir du système de retraites de la tranche B, dont l'équilibre de moyen terme n'est pas possible sans réforme structurelle. Le système dit des « points gratuits » est insoutenable, et devra être remis en cause, sur la base d'études complémentaires.

CONCLUSION : MENER UNE REFLEXION SUR LA GOUVERNANCE DE LA PROTECTION SOCIALE GENERALISEE

Le rééquilibrage des comptes de la protection sociale polynésienne implique des efforts considérables, à mettre en œuvre à court terme, et devant être répartis sur l'ensemble des acteurs.

A plus long terme, la viabilité de la PSG suppose des réexamens périodiques des paramètres de la prise en charge des risques sociaux, ainsi qu'une réflexion continue sur les ressources à y affecter et le niveau de socialisation désiré.

Le cadre de la gouvernance de la PSG s'avère également perfectible, et appelle probablement des évolutions. L'ampleur des réformes à mener suppose que la CPS et le Territoire soient en phase.





□ Soit les subventions tendanciennes du Pays à l'ensemble de la PSG : 1900 M Fcfp au RGS, 1756 M Fcfp au RNS et 20.909 M€ au RSPF

L'autonomie de gestion dont dispose la CPS ne doit pas masquer la portée réelle des pouvoirs du Territoire de Polynésie française sur l'évolution stratégique de la protection sociale dans son ensemble (c'est-à-dire pour chacun des régimes) et dans toutes ses dimensions (financement, prestations etc.).

Or, le Territoire n'est pas aujourd'hui en situation d'exercer pleinement le pilotage politique et financier de la protection sociale : ni la direction de la santé (DS), ni la direction des affaires sociales (DAS), ni la délégation générale à la protection sociale (DGPS) ne sont en mesure de superviser efficacement les finances et le fonctionnement de la PSG. La réalité de l'exercice du pouvoir de tutelle relève des ministres et de leurs cabinets.

Or, le poids financier, social et la grande complexité des enjeux supposent un suivi technique régulier, permanent, des compétences approfondies sur la gestion de chacun des risques et sur la dynamique spécifique finances sociales.

Etant donné l'importance stratégique pour l'avenir de la PSG et pour l'équilibre des finances sociales d'une tutelle de qualité exercée par le Territoire, la mission suggère aux autorités polynésiennes d'examiner plusieurs pistes de réorganisation substantielle :

-  La réunion en un seul portefeuille ministériel des affaires sociales et de la santé, en y adjoignant explicitement la protection sociale ;
-  La réorganisation des directions concernées (DS, DAS et DGPS), en clarifiant leurs attributions vis-à-vis de la protection sociale, en les renforçant des effectifs provenant de démembrements à réintégrer dans leurs services (Délégation à la famille et à la condition féminine, Etablissement pour la prévention et Fare Tama Hau), et le cas échéant en les regroupant au sein d'une direction unique ;
-  Le renforcement des contrôles externes réguliers sur la protection sociale, par l'Inspection générale de l'administration territoriale et, pour ce qui les concerne, par les juridictions financières ;
-  La construction d'une démarche contractuelle pluriannuelle entre le Territoire et la CPS, permettant d'installer dans le temps la définition et la poursuite d'objectifs de gestion partagés, négociés et publics.

Enfin, la mission s'interroge sur la pertinence de maintenir trois régimes distincts au sein de la PSG. Leur coexistence génère des coûts de gestion supplémentaires pour la CPS. Elle est moins propice à l'exercice des solidarités à l'échelle de la Polynésie française.

Il serait possible d'imaginer une protection sociale généralisée structurée autour des grands risques, la maladie, la vieillesse, la famille et peut-être à bref horizon la perte d'emploi. Cette évolution considérable a été évoquée dans le cadre des débats menés en 2009 autour de la PSG 2. Ses implications dépassent de loin le cadre de la présente mission, mais elle conserve une réelle actualité, ainsi qu'une indéniable portée financière.

Annexe 23

Le financement de la protection sociale

LE FINANCEMENT DE LA PROTECTION SOCIALE 1

1. LE NIVEAU DES RECETTES NE SUFFIT PAS A ASSURER LE FINANCEMENT DE LA PROTECTION SOCIALE POLYNESIENNE	4
1.1. <i>Les recettes de la PSG sont affectées par la crise économique</i>	4
1.2. <i>Les recettes de la PSG sont également affectées par des modifications apportées à ses conditions de financement depuis 2005</i>	6
1.2.1. La réduction des taux de cotisation d'assurance maladie en 2006 a créé un manque à gagner important pour le RGS	6
1.2.2. La limitation puis la suppression du financement de l'Etat au RSPF est compensée par la fiscalité et les transferts du Pays	7
1.2.3. Les subventions du Pays sont un élément d'incertitude pour les trois régimes de protection sociale	8
1.3. <i>Les recettes ne couvrent plus les dépenses de protection sociale depuis 2008</i>	8
1.4. <i>Le déficit cumulé de l'assurance maladie est financé par les réserves des autres risques, particulièrement des retraites</i>	9
2. LA STRUCTURE DU FINANCEMENT DE LA PROTECTION SOCIALE EST PEU DYNAMIQUE ET ANTI REDISTRIBUTIVE	10
2.1. <i>La protection sociale est financée à plus de 70% par des cotisations</i>	10
2.2. <i>Les taux de cotisations sociales restent relativement peu élevés</i>	11
2.2.1. Les taux de cotisation polynésiens ont progressé depuis 2006	11
2.2.2. Les taux de cotisations sont comparativement peu élevés	12
2.3. <i>Un système inéquitable</i>	14
2.3.1. Les plafonds ont des effets anti-redistributifs	14
2.3.2. Les agents de l'Etat et les non salariés sont soumis à de moindres prélèvements sociaux que les salariés assujettis au RGS	15
3. AMELIORER LE SYSTEME DE FINANCEMENT ACTUEL ET ENVISAGER SON ADAPTATION STRUCTURELLE	18
3.1. <i>Mettre fin à la question de la « dette » de l'assurance maladie</i>	18
3.2. <i>Rechercher un mode de financement assurant un meilleur niveau de redistribution</i>	20
3.2.1. Déplafonner les cotisations du RGS et du RNS	20
3.2.2. Réévaluer le taux de cotisation au RNS	23
3.2.3. Créer une contribution de participation aux dépenses d'assurance maladie pour les fonctionnaires de l'Etat	24
3.2.4. Augmenter la progressivité des prélèvements sociaux	25
3.3. <i>Envisager des mesures de « rendement »</i>	25
3.3.1. Pour le RGS	25
3.3.2. Pour le RSPF	26
3.4. <i>Rechercher une diversification du financement de la protection sociale</i>	27

Le financement des trois régimes de la protection sociale polynésienne est assis pour l'essentiel sur les revenus d'activité.

Tableau 1 : Répartition des recettes de la PSG en 2009

En M Fcfp	RGS		RNS		RSPF		Total	
Cotisations	66893	95%	2284	64%			69177	71%
Territoire	1550	2%	1218	34%	10472	45%	13240	14%
Fiscalité affectée					4115	18%	4115	4%
CST					8800	38%	8800	9%
Autres	2048	3%	85	2%	21	0%	2154	2%
Total en M Fcfp	70491	100%	3587	100%	23408	100%	97486	100%
Total en M€	587		30		195		812	

Source : Mission d'après les comptes de résultats

Les cotisations représentent près des ¾ de l'ensemble des financements. Assises sur « l'ensemble des sommes versées aux travailleurs en contrepartie ou à l'occasion du travail », elles constituent la recette essentielle du RGS. Elles sont payées par l'ensemble des employeurs de Polynésie, sauf l'Etat, dont les agents ne sont pas affiliés au RGS pour leur protection sociale. Les cotisations sont également la recette majoritaire du RNS. En ce qui concerne les indépendants, les cotisations sont assises sur les revenus nets non salariaux encaissés au cours de l'année précédente.

La deuxième source de financement provient des subventions du Pays (14%). Celles-ci sont motivées soit par les règles constitutives des régimes (RNS, RSPF), soit par la compensation de pertes de recettes liées à des décisions du gouvernement (RGS).

La contribution sociale territoriale (CST) est la troisième source de financement (9%). Son principe est l'universalité (elle est censée porter sur l'intégralité des revenus) et la progressivité. Elle est aujourd'hui affectée en totalité au RSPF, dont elle assure près de 40% des recettes. Elle se décompose en quatre contributions :

- 🏠 La CST des salariés : cette contribution est prélevée à la source par l'employeur pour l'ensemble des salariés, y compris les agents de l'Etat. Les salariés à employeurs multiples sont tenus de faire une déclaration au service des contributions pour application du taux progressif¹. Elle représente environ trois quarts du total du produit de la CST.
- 🏠 La CST des non salariés : elle porte sur les recettes des personnes physiques et morales assujetties à l'impôt sur les transactions². Elle représente 11% des produits.
- 🏠 La CST des revenus de capitaux mobiliers, dont le taux est strictement proportionnel (5%). Elle représente 12% des produits.
- 🏠 La CST agricole : elle est assise sur 80% des recettes brutes d'exploitation agricoles et son taux est progressif. Elle est résiduelle.

¹ 0,5% entre 0 et 150.000 Fcfp ; 3% entre 150.001 et 350.000 Fcfp ; 3,5% entre 350.001 et 700.000 Fcfp ; 5% au-delà de 700.000 Fcfp

² Prestataires de services et professions libérales : base imposable inférieure à 5MF : 0,5% ; 5 à 10MF : 1% ; 10 à 20MF : 1,25% ; 20 à 50MF : 1,5% ; 50 à 75MF : 2% ; Supérieur à 75MF : 2,5% / Commerçants : base imposable inférieure à 20MF : 0,25% ; 20 à 40MF : 0,5% ; 40 à 80MF : 0,625% ; 80 à 200MF : 0,75% ; 200 à 300MF : 1% ; Supérieur à 300MF : 1,5%

Le tableau qui suit reprend la répartition de la CST par nature de revenus taxés. Les totaux présentent des différences importantes avec le total des produits effectivement perçus par le RSPF. Ces écarts n'ont pu être expliqués par le service des contributions.

Tableau 2 : Répartition de la CST par origine des contributions

En millions Fcfp	2006	2007	2008	Répartition 2008
CST Salariés	5485	5965	6640	74%
CST Agricole	44	59	44	0%
CST Non salariés	994	1005	1009	11%
CST Revenus des capitaux mobiliers	867	1117	1079	12%
CST Multi revenus	137	167	170	2%
Total en millions de Fcfp	7527	8313	8942	100%
Total en millions €	63	68	75	

Source : Service des contributions

La fiscalité affectée est une recette résiduelle à l'échelle de la PSG (4%), mais occupe une place de plus en plus importante dans le financement du RSPF (18% en 2009).

Ces modalités de financement sont aujourd'hui insuffisantes pour couvrir les besoins. Elles se montrent en outre particulièrement anti-redistributives.

1. LE NIVEAU DES RECETTES NE SUFFIT PAS A ASSURER LE FINANCEMENT DE LA PROTECTION SOCIALE POLYNESIENNE

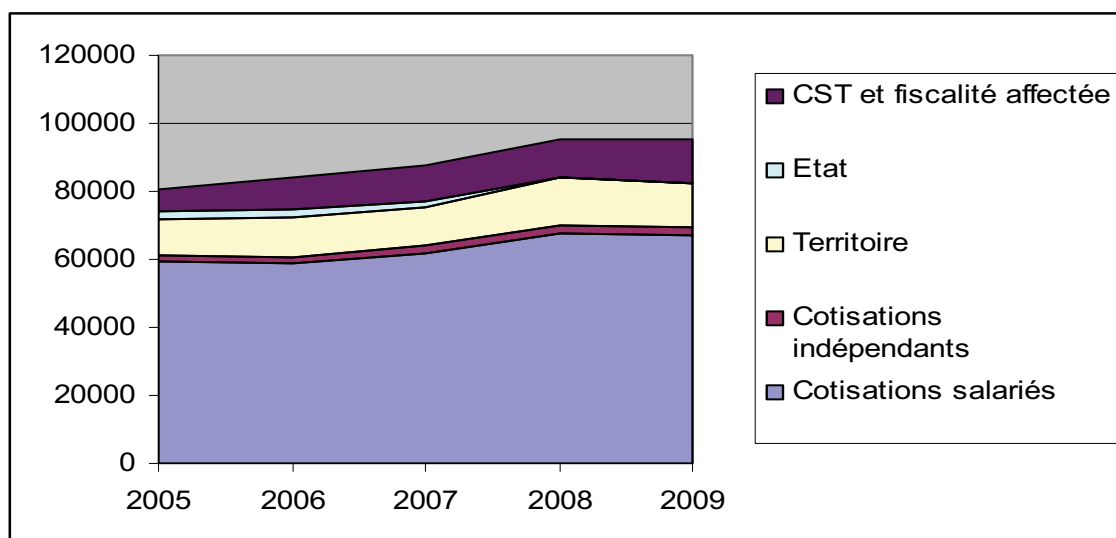
1.1. Les recettes de la PSG sont affectées par la crise économique

Tableau 3 : Evolution des recettes de la PSG

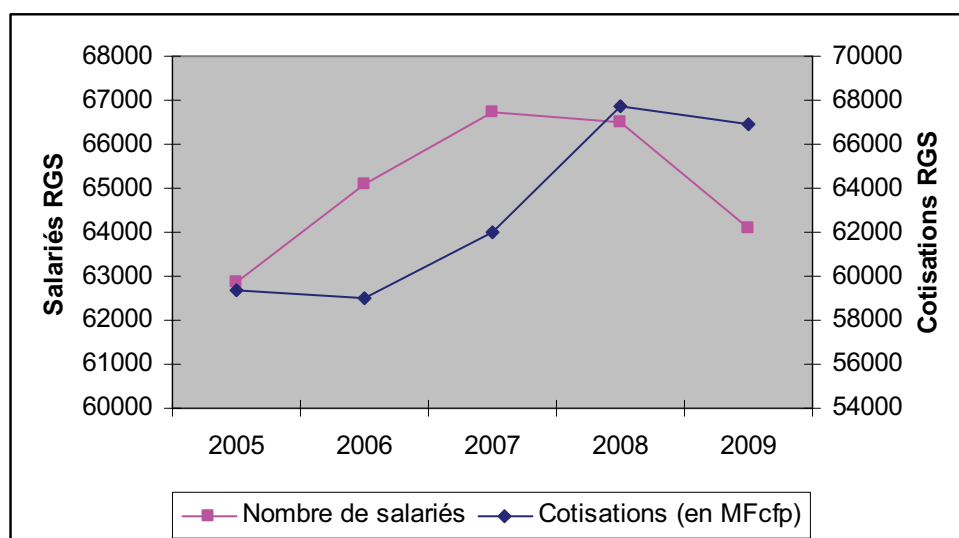
En millions Fcfp	2005	2006	2007	2008	2009	Evolution 2005/2009	Evolution Annuelle
Cotisations	61032	60800	63945	69971	69177	13%	3,3%
Territoire	11002	11276	11174	14083	13240	20%	5,1%
Etat	2361	2625	1909	0	0	-	
Fiscalité affectée	478	1630	2522	2518	4115	++	
CST	5916	7629	8207	8883	8800	49%	12,2%
Autres	2056	1957	1908	2094	2154	5%	1,2%
Total en M Fcfp	82845	85917	89665	97549	97486	18%	4,4%
Total en M€	690	716	747	813	812		

Source : Mission d'après les comptes administratifs

Graphique 1 : Evolution des recettes de la PSG (2005-2009)



Graphique 2 : Salariés ressortissants du RGS (2001-2009)



Source : Mission, d'après données CPS

L'essentiel des ressources repose sur les cotisations sociales (71%), directement soumises aux variations du nombre de salariés affiliés au RGS.

Les recettes de la PSG augmentent régulièrement jusqu'en 2008, puis stagnent en 2009. Cette évolution ne doit pas masquer que ces recettes subissent les effets de la crise dès 2007. Elles subissent les effets de la stagnation, en 2008, puis du recul, en 2009, des effectifs salariés (graphique 1).

Le produit des cotisations augmente toutefois entre 2006 et 2008. La stagnation des effectifs salariés est alors compensée par l'augmentation du plafond des cotisations de maladie (de 750 K à 3 M Fcfp) ainsi que par une légère augmentation des taux famille, retraite et maladie (voir *infra*). Le reflux des cotisations n'est constaté qu'en 2009, le produit diminuant de 70 à 69,2Mds (-1,1%).

Le produit de la CST a augmenté de plus de 50% entre 2005 et 2008, alors que ses taux n'ont pas été réévalués. La CST est pour l'essentiel assise sur les salaires, mais sa base est plus large puisqu'elle intègre les fonctionnaires de l'Etat exerçant en Polynésie, à la différence des cotisations sociales, qui ne s'appliquent qu'aux affiliés au RGS. Le produit de la CST recule pour la première fois en 2009 (-0,9%).

1.2. Les recettes de la PSG sont également affectées par des modifications apportées à ses conditions de financement depuis 2005

1.2.1. La réduction des taux de cotisation d'assurance maladie en 2006 a créé un manque à gagner important pour le RGS

Fin 2005, l'accord tripartite *Te Autaaera* a prévoyait une profonde réforme de la PSG. Parmi les nombreuses mesures envisagées, la fiscalisation du « gros risque »³ maladie devait conduire à une forte baisse des cotisations d'assurance maladie (de 17,73% à 14,52%), compensée par une hausse de la CST affectée à une nouvelle couverture maladie universelle (la CST sur les salariés devait voir son taux augmenter de 33,3% et son assiette s'élargir de 6%)⁴.

Les décisions finalement adoptées se sont limitées à la baisse des cotisations d'assurance maladie en 2006. Cette réduction des recettes du RGS n'a été que très peu compensée par le Pays (versement d'une subvention de 1,2Mds Fcfp limitée à l'exercice 2006).

La décision d'abaisser les taux maladie de 3 points en 2006 a conduit à une diminution du produit de l'assurance maladie du RGS de 3,5 Mds F cfp, abaissant les cotisations par salarié de 490 à 420 KFcfp. L'augmentation du plafond de cotisation de 750 KFcfp à 3 MFcfp, ainsi que la revalorisation du taux salarié de 0,52 point, a ramené ce rapport dans la norme de 2005 à compter de 2008. Dans l'intervalle, le déficit de l'assurance maladie s'est creusé.

La CPS a estimé dans son budget 2009 le manque à gagner cumulé lié à la décision de baisser les taux de cotisation maladie en 2006 à 22,3 Mds Fcfp (186 M€).

Tableau 4 : Moins value pour l'assurance maladie du RGS liée à la baisse des taux en 2006

En millions de F cfp	2006	2007	2008	2009	Manque à gagner cumulé
Cotisation avant la réforme ⁵	33133	34622	37323	38292	
Cotisations réelles	27146	28400	31715	32624	
Moins value	5987	6222	5608	5668	
Compensation du Pays	1200				
Moins value nette en M Fcfp	4787	6222	5608	5668	22285
Moins value nette en M€	40	52	47	47	186

Source : CPS, budget 2009

³ On entend par « gros risque » la prise en charge des dépenses hospitalières et la longue maladie

⁴ Le taux salarié est passé de 5,84 à 4,84% tandis que le taux employeur diminuait de 11,89% à 9,68%. Les pertes de recettes correspondantes étaient estimées à 1200MFcfp, tandis que les recettes de CST supplémentaires atteignaient 2860MFcfp (hausse de 33,3% du taux de CST salariés, retraites, multi-revenus, indépendants et hausse forfaitaire du taux des revenus du patrimoine).

⁵ C'est-à-dire avec un taux salariés et employeurs de 17,52%

Si le manque à gagner est certain pour la CPS, il convient toutefois d'indiquer qu'à compter de 2008, l'augmentation du plafond de cotisations d'assurance maladie, ainsi que la légère revalorisation du taux, a pour effet de limiter l'impact de la baisse des taux de 2006. En 2009, le montant de cotisation par salarié retrouve le niveau de 2005⁶ mais dans l'intervalle, les dépenses de santé ont connu une croissance régulière, qui n'a pas été accompagnée d'une croissance régulière des recettes.

1.2.2. La limitation puis la suppression du financement de l'Etat au RSPF est compensée par la fiscalité et les transferts du Pays

Les transferts de l'Etat vers le RSPF ont cessé avec la convention « santé – solidarité » à compter de 2008.

Tableau 5 : Recettes du RSPF 2005-2009

En millions Fcfp	2005	2006	2007	2008	2009	Evolution
CST	5916	7629	8207	8883	8800	49%
Fiscalité affectée	478	1630	2522	2518	4115	++
Etat	2361	2625	1909			--
Territoire	9501	7637	8116	10838	10472	10%
Autres	102	124	15	183	21	-
Total en MFcfp	18358	19645	20769	22422	23408	28%
Total en M€	153	164	173	187	195	

Source : Comptes de résultats RSPF

Dans un contexte de fort développement du RSPF⁷, les versements de l'Etat, qui s'élevaient à 2,6 Mds Fcfp en 2006, ont été contre balancés par le produit supplémentaire de CST (+1,2Md), de fiscalité affectée (+2,5 Mds) et de subventions du Pays (+2,8 Mds).

Tableau 6 : Recettes fiscales et CST affectées au RSPF

En millions de Fcfp	2005	2006	2007	2008	2009	Evolution 2005/2009
CST	5916	7629	8207	8883	8800	+49%
Taxe de solidarité	478	470	511	488	485	+1%
Taxes tabacs et alcools		1160	2011	2030	3272	++
Taxe sur le sucre					358	++
Total en M Fcfp	6394	9259	10729	11401	12915	+102%
Total en M€	53	77	89	95	108	

Source : Mission d'après les comptes administratifs

Le produit des recettes fiscales et de la CST affectées au RSPF a doublé entre 2005 et 2009. Cette progression est liée à 45% à l'augmentation du produit de la CST, et à 55% à l'affectation successive de plusieurs taxes sur les tabacs et alcools et sur les produits sucrés au RSPF.

⁶ Toutefois, le montant de cotisation par salarié aurait dû logiquement s'accroître au rythme de la masse salariale

⁷ Les dépenses augmentent entre 2006 et 2009 de 3,7 Mds Fcfp, soit près de 20%

Ce mouvement d'affectation de recettes au régime de solidarité se poursuit en 2010, puisque le Pays a transféré une part bien plus considérable des taxes sur les produits sucrés. L'augmentation de cette part se traduit par une prévision budgétaire de 5500 M Fcfp, contre un produit de 358 M Fcfp en 2008 pour ces taxes dans un périmètre plus restreint. Cette nouvelle recette pour 2010 doit se substituer à une part des subventions du Territoire.

1.2.3. Les subventions du Pays sont un élément d'incertitude pour les trois régimes de protection sociale

Les subventions du Pays sont un objet persistant d'incertitude pour le financement de la protection sociale. Si la pratique pour le RNS et le RSPF est que le Pays compense l'insuffisance de ressources par une subvention d'équilibre, il n'en va pas de même pour le RGS.

Tableau 7 : Subventions du Territoire aux régimes de la PSG (2006-2009)

En millions Fcfp		2006	2007	2008	2009
RGS	Compensation Assurance maladie	1200			
	Compensation Famille		700	700	350
	Compensation ACR	900	900	1002	1200
	Total	2100	1600	1702	1550
RNS		1539	1458	1543	1218
RSPF		7637	8116	10838	10472
Total en M Fcfp		11276	11174	14083	13240
Total en M€		94	93	117	110

Source : Mission, d'après les comptes administratifs

Pendant la période 2006-2009, le Pays a participé au RGS sous la forme de subventions destinées à compenser des pertes de recette (baisses du taux de cotisation assurance maladie en 2007, famille entre 2006 et 2009) ou des charges supplémentaires (prise en charge des bénéficiaires de l'allocation complémentaire de retraite pour les salariés ayant cotisé moins de 15 ans). Ces engagements politiques sont marqués par une relative instabilité. Aucun exercice entre 2006 et 2009 n'a vu une distribution identique des compensations versées par le Territoire.

1.3. Les recettes ne couvrent plus les dépenses de protection sociale depuis 2008

Les recettes de la protection sociale ne couvrent plus ses dépenses depuis 2008, et le ratio de couverture des dépenses par les recettes se dégrade continuellement depuis 2007. Pour le seul RGS, il diminue de 106,5% en 2007 à 93,8% en 2010. Le budget prévisionnel 2010 prévoit un déficit de près de 4,9 Mds Fcfp (41 M€).

Tableau 8 : Résultats du RGS

	2005	2006	2007	2008	2009	2010 BP
Recettes	60609	62299	69836	71203	71832	73749
Dépenses	57153	61602	65601	72427	74179	78642
Résultat	3456	697	4235	-1224	-2347	-4893
Couverture	106,0%	101,1%	106,5%	98,3%	96,8%	93,8%

Source : Mission, données budget RGS 2010 et comptes de résultats pour les exercices précédents

Le besoin de financement de la protection sociale va croissant, en particulier en ce qui concerne le risque maladie et les retraites.

Tableau 9 : Dépenses du RGS par risque 2005 à 2009

En Millions de Fcfp	2005	2006	2007	2008	2009	Variation	En %
Famille	7298	7855	7928	7956	7769	471	6%
Retraite A + FSR	16509	18478	19775	24069	23976	7467	45%
Retraite B	2512	2805	3063	3525	3833	1321	53%
Maladie	29288	31089	33408	35353	37019	7731	26%
ATMP	1460	1307	1376	1482	1546	86	6%
AVTS	86	68	51	42	36	-50	-58%
Total en M Fcfp	57153	61602	65601	72427	74179	17026	30%
Total en M€	476	513	547	604	618	142	

Source : Comptes de résultats du RGS

Entre 2005 et 2009, les dépenses du RGS augmentent de 30%. Parmi ces dernières, les dépenses de l'assurance maladie gagnent 26%, celles des retraites de la tranche A 45%. Au cours de la même période, les produits des cotisations sociales du RGS n'augmentent que de 13%.

Or, les besoins sociaux, en particulier ceux liés au vieillissement, sont appelés à s'accroître dans l'avenir. Il importe donc que la protection sociale puisse dégager des marges de manœuvre suffisantes pour faire face à ces besoins, en particulier en s'assurant de nouvelles recettes.

1.4. Le déficit cumulé de l'assurance maladie est financé par les réserves des autres risques, particulièrement des retraites

Les réserves des retraites (tranche A et B) restent largement positives (respectivement 50 Mds et 10 Mds F cfp fin 2010 d'après les prévisions de la CPS) mais sont de fait utilisées pour permettre au RGS de faire face au déficit cumulé de la maladie (9,5 Mds Fcfp en 2009 et 15,4 Mds de Fcfp prévus à la fin de l'exercice 2010) sans avoir recours à l'emprunt.

Le régime des salariés est unique, et dispose d'un fonds de roulement partagé entre les différents risques (maladie, retraites, famille, etc.). Le fait que la maladie ne soit pas à l'équilibre suppose que les autres risques du RGS supportent le poids du déficit. Parmi ces risques excédentaires figurent en premier lieu les retraites, qui présentent un excédent prévisionnel 2010 de 50 Mds pour la tranche A⁸ et de 10 Mds Fcfp pour la tranche B.

Il faut noter toutefois que les réserves constituées pour les autres risques excédentaires permettent également de prendre en charge le déficit cumulé de l'assurance maladie. Par exemple, la branche ATMP, dont le niveau d'excédent n'est probablement pas sans lien avec le niveau de déficit de la branche maladie, participe également à ce financement⁹. Ainsi, en compensant le déficit de la maladie par une partie de l'excédent de la branche ATMP (5,8Mds Fcfp), la problématique de la « dette » de l'assurance maladie s'échelonne entre 10 et 15 Mds Fcfp.

Il n'existe donc pas à proprement parler de « dette » de l'assurance maladie à l'égard des retraites, mais une mutualisation de la trésorerie au sein du RGS.

Deux remarques s'imposent à ce stade :

⁸ Intégrant le déficit cumulé du FSR, confondu juridiquement avec la tranche A

⁹ La sous déclaration des accidents du travail a toujours pour effet de reporter la charge de ces derniers sur l'assurance maladie

- La constitution de déficits structurels devant être pris en charge par la trésorerie constituée pour les retraites fragilise le système de pensions du RGS. La question du comblement du déficit cumulé de l'assurance maladie est devenue un sujet essentiel du débat public polynésien ;
- Néanmoins, un éventuel comblement du déficit cumulé de l'assurance maladie n'apporterait qu'une réponse très partielle à la problématique de l'insuffisance des réserves du système de retraites. Le déficit prévisionnel cumulé de l'assurance maladie (15,4 Mds Fcfp) ne représente que l'équivalent de 20% de l'insuffisance de réserves des tranches A et B, et 15% si l'on retient un déficit cumulé assurance maladie / ATMP de 9,6 Mds Fcfp¹⁰.

2. LA STRUCTURE DU FINANCEMENT DE LA PROTECTION SOCIALE EST PEU DYNAMIQUE ET ANTI REDISTRIBUTIVE

2.1. La protection sociale est financée à plus de 70% par des cotisations

Les cotisations représentent environ 70% des recettes.

Tableau 10 : Répartition des recettes de la PSG en 2009

En millions Fcfp	RGS		RNS		RSPF		Total	
Cotisations	66893	95%	2284	64%			69177	71%
Territoire	1550	2%	1218	34%	10472	45%	13240	14%
Etat							0	
Fiscalité affectée					4115	18%	4115	4%
CST					8800	38%	8800	9%
Autres	2048	3%	85	2%	21	0%	2154	2%
Total en M Fcfp	70491	100%	3587	100%	23408	100%	97486	100%
Total en M€	587		30		195		812	

Source : Mission d'après les comptes de résultats

Cette répartition a connu une inflexion si l'on considère la période récente. La part des cotisations a légèrement reflué de 74% à 71% entre 2005 et 2009.

Tableau 11 : Répartition des recettes de la PSG en 2005

En millions Fcfp	RGS		RNS		RSPF		Total	
Cotisations	59384	97%	1648	51%			61032	74%
Territoire			1501	47%	9501	52%	11002	13%
Etat					2361		2361	3%
Fiscalité affectée					478	3%	478	1%
CST					5916	32%	5916	7%
Autres	1880	3%	74	2%	102	1%	2056	2%
Total en M Fcfp	61264	100%	3223	100%	18358	87%	82845	100%
Total en M€	511		27		153		690	

Source : Mission d'après les comptes de résultats

La part des cotisations sociales recule au profit de la CST (respectivement -3 points et +2 points), essentiellement assise sur les salaires.

¹⁰ Soit 15,4 – 5,8 Mds Fcfp

2.2. Les taux de cotisations sociales restent relativement peu élevés

2.2.1. Les taux de cotisation polynésiens ont progressé depuis 2006

Les taux et plafonds applicables depuis 2005 aux cotisations sociales sont les suivants.

Tableau 12 : Taux et plafonds de cotisations de PSG (2005-2010)

			2005	2006	2007	2008	2009	2010	
RGS	Prestations familiales ¹¹	Taux sect. priv.	2,53% à 6,08% ¹²	3%	3,00%	3,30%	3,80%	3,50%	
		Taux sect. pub.	6,95%	6%	4,50%	4,50%	5,10%	4,80%	
		Plafond	210000	750000					
	Accidents du travail	Taux	Variables	0,90%			0,25%	0,54%	
		Plafond	195000	750000					
	Fonds social des retraites	Taux	0,18%						
		Plafond	237000	240000		243000	246000		
	FSR exceptionnel	Taux		1%					
		Plancher		100000					
		Plafond	237000	240000		243000	246000		
	Retraite tranche A	Taux	11,34%	12,00%	12,66%	13,56%	13,95%	14,46%	
		Plafond	237000	240000		243000	246000		
	Retraite tranche B	Taux	9,99%	11,37%	12,36%	13,05%		13,74%	
		Plancher	237000	240000		243000	246000		
		Plafond	474000	480000		486000	492000		
	Assurance maladie	Taux	17,73%	14,52%		15,06%			
		Plafond	750000				3000000		
	Formation prof. Continue	Taux						0,30%	0,50%
		Plafond						3000000	
RNS		Taux	7,50%						
		Plafond	750000			1000000			

Source : Mission

L'ensemble des cotisations sont plafonnées, mais le niveau des plafonds apparaît très disparate : 3 M Fcfp pour les cotisations maladie, 750.000 Fcfp pour les cotisations famille, accident du travail, fonds social des retraites, 1 M Fcfp pour les cotisations au RNS. Les cotisations de retraite sont également plafonnées, mais les prestations le sont aux mêmes niveaux.

Après la forte diminution des taux entre 2005 et 2006 liée aux accords *Te Autaeaera'a*, les taux de cotisations et contributions sur les salaires ont légèrement progressé entre 2006 et 2010, passant globalement de 33,08% à 35,24%.

¹¹ De 2006 à 2010, les secteurs « écoles, cantines et associations diverses à but non lucratif », « agriculture-aquaculture » et « gens de maison » se voient appliquer un taux nul de cotisations familiales

¹² Selon les secteurs d'activité

2.2.2. Les taux de cotisations sont comparativement peu élevés

Tableau 13 : Polynésie française – taux de cotisations et contributions sociales sous plafond¹³ (2010)

		Part patronale	Part salarié	Total
PF	Privé	3,50%		3,50%
	Public	4,80%		4,80%
AT		0,54%		0,54%
AM		10,04%	5,02%	15,06%
Retraite A		9,64%	4,82%	14,46%
FSR	Classique	0,12%	0,06%	0,18%
	Exceptionnel	1%		1,00%
Formation professionnelle		0,5%		0,50%
CST ¹⁴			1,48%	1,48%
Total salarié du privé sous plafond¹⁵		25,34%	11,38%	36,72%

Source : Mission

Le taux moyen de cotisation d'un salarié au plafond de 246.000 Fcfp est de 36,72%, répartis entre une part patronale de 25,34% et une part salariée de 11,38%. Les conséquences économiques réelles de l'existence d'une part patronale et d'une part salariée sont difficiles à évaluer, les cotisations quel que soit leur statut étant intégrées dans les négociations salariales et constituant toujours tant une charge pour l'employeur qu'un manque à gagner pour le salarié.

Par comparaison avec les taux de cotisations de Nouvelle Calédonie et en métropole, les taux polynésiens sont relativement bas.

Tableau 14 : Nouvelle Calédonie – taux de cotisations sous plafond¹⁶ (taux au 1^{er} janvier 2010)

		Part employeur	Part salarié	Total
CAFAT	AM	11,3%	3,85%	15,15%
	AT	2,88%		2,88%
	PF	6,14%		6,14%
	Retraite	9,8%	4,2%	14%
	Chômage	1,52%	0,34%	1,86%
	Formation professionnelle	0,25%		0,25%
	Fonds social habitat	2%		2%
Hors CAFAT	Formation professionnelle continue	0,7%		0,7%
	Contribution exceptionnelle de solidarité		0,75%	0,75%
	Retraite complémentaire	4,5%	3%	7,5%
	AGFF	1,2%	0,8%	2%
Total		40,29%	12,94%	53,23%
Total sous plafond		40,29%	12,19%	52,48%

Source : Mission d'après données disponibles sur Internet

¹³ Soit 246.000 F cfp

¹⁴ Taux moyen pour un salaire mensuel de 246.000Fcfp

¹⁵ Il s'agit du taux marginal de cotisation d'un salarié du secteur privé pour un salaire situé entre 100.000 et 246.000 Fcfp

¹⁶ Le plafond retenu est le plafond FSH de 276.700Fcfp

Les taux calédoniens sous plafond s'élèvent au total à 52,48%, décomposés entre des taux employeur de 40,49% et des taux salariés de 12,19%.

Tableau 15 : France métropolitaine – taux de cotisations et de contributions sociales sous plafond¹⁷

		Part employeur	Part salarié	Total
Sécurité sociale	ATMP ¹⁸	2,28%		2,28%
	Maladie	12,80%	0,75%	13,55%
	Famille	5,40%		5,40%
	Vieillesse déplafonnée	1,60%	0,10%	1,70%
	Vieillesse plafonnée	8,30%	6,65%	14,95%
	CSG/CRDS		7,76%	7,76%
	<i>Total</i>	30,38%	15,26%	45,64%
Autres organismes	Retraite complémentaire (non cadre)	4,50%	3,00%	7,50%
	AGFF	1,20%	0,80%	2,00%
	Assurance chômage	4,00%	2,40%	6,40%
	AGS	0,40%		0,40%
	CSA	0,30%		0,30%
	CFP > 20 salariés	1,60%		1,60%
	TA	0,50%		0,50%
	Contribution additionnelle TA	0,18%		0,18%
	PEEC	0,45%		0,45%
	VT (hypothèse)	1,00%		1,00%
	FNAL	0,10%		0,10%
	Contribution sup. FNAL	0,40%		0,40%
	<i>Total</i>	14,63%	6,20%	20,83%
	Total	45,01%	21,46%	66,47%

Source : Mission

Les taux métropolitains sous plafonds s'élèvent quant à eux à 66,47%, répartis entre une part employeur de 45,01% et une part salarié de 21,46%.

La comparaison des trois régimes de taux applicables doit évidemment être considérée avec prudence. Les plafonds de cotisations ne sont pas identiques. Par exemple, en Polynésie française, les plafonds sont variables selon les risques couverts, et s'étagent de 346.000 Fcfp (2883 €) à 3 M Fcfp (25.000 €) pour la maladie et la formation professionnelle. En Nouvelle Calédonie, les plafonds de cotisations sont généralement fixés à 327.700 Fcfp (2731 €). En métropole, les cotisations sont déplafonnées, à de rares exceptions près (retraites et assurance chômage).

Par ailleurs, les prestations financées ne sont pas identiques, y compris lorsque les risques couverts sont les mêmes, et les modalités de financement résultent d'arbitrages différents entre cotisations et fiscalité par exemple.

Surtout, les risques couverts par ces régimes de cotisations ne présentent pas le même périmètre. Par exemple, en Polynésie française, le risque chômage n'est pas intégré dans les taux de cotisations, alors qu'il l'est en Nouvelle Calédonie et en métropole. De même, le logement n'est pas financé par des cotisations dédiées en Polynésie française, contrairement aux deux autres systèmes.

Il est dès lors intéressant de comparer les taux applicables aux mêmes risques.

¹⁷ Il s'agit du plafond de la sécurité sociale, soit 2885€ mensuels (346.200 Fcfp)

¹⁸ Taux moyen

Tableau 16 : Comparaison des taux de cotisations et contributions ayant le même objet

	Polynésie française	Nouvelle Calédonie	France métropolitaine
AM	15,06	15,15	13,55
PF	3,5	6,14	5,4
AT (taux moyen)	0,54	2,88	2,28
CSG-CRDS / CST	1,48		7,76 ¹⁹
Retraite	15,64	21,5	24,15
Formation professionnelle	0,5	0,95	1,6
Total	36,72	46,62	54,74

Source : Mission

Si l'on se limite aux cotisations et contributions ayant le même objet, la situation de la Polynésie française reste la même. Les taux apparaissent plus bas qu'en Nouvelle Calédonie ou en métropole²⁰.

Si ces rapprochements doivent être considérés avec prudence, il est établi que les prélèvements sociaux pesant sur la masse salariale sous plafond apparaissent globalement plus faibles en Polynésie française qu'en Nouvelle Calédonie ou en métropole.

2.3. Un système inéquitable

2.3.1. Les plafonds ont des effets anti-redistributifs

Le dispositif actuel est marqué par le plafonnement de toutes les cotisations.

Un plafonnement de cotisations peut être justifié pour les dispositifs contributifs, comme en matière de retraites, où les prestations sont elles mêmes déterminées en fonction du plafond de cotisations. En revanche, aucune justification n'existe en matière de prestations non contributives, comme la maladie ou les prestations familiales.

Le plafonnement généralisé crée un système de prélèvements sociaux dégressif, non compensé par ailleurs par l'existence d'un impôt sur le revenu. La création de la CST a permis d'atténuer cette dégressivité sans toutefois la supprimer pour les plus hauts niveaux de revenus (1,5 à 2,5 MFcfp).

Tableau 17 : Taux moyens de prélèvements sociaux salariés du privé

Salaire brut en KFcfp	Cotisations sociales	Cotisations + CST
< 150	34,57%	35,07%
240	34,82%	36,26%
400	34,64%	36,76%
700	34,51%	37,22%
1500	22,38%	35,07%
2500	19,65%	23,91%

Source : Mission

¹⁹ La CSG finance majoritairement l'assurance maladie en France métropolitaine (5,29% sur le total de 7,5% appliqué à 97% de l'assiette salariale)

²⁰ Pour autant, et même si cette comparaison est plus fiable que si l'on retient l'ensemble des taux appliqués à la masse salariale, les comparaisons sont à prendre avec prudence dès lors que les assiettes, les plafonds et les prestations financées ne sont pas rigoureusement identiques.

Tableau 18 : Taux moyens de prélèvements sociaux salariés du secteur public territorial

Salaire brut en KF cfp	Cotisations	Cotisations + CST
240	36,12%	37,56%
400	35,94%	38,06%
700	35,81%	38,52%
1500	23,03%	26,96%

Source : Mission

Les différences constatées entre les taux moyens de prélèvement des salariés du secteur privé et du secteur public territorial sont liés aux taux de cotisation famille différenciés.

Tableau 19 : Taux moyens de prélèvements sociaux pour un non salarié

Revenu non salarial net	Cotisations sociales	Cotisations + CST
< 150 KFcfp	7,50%	8,00%
240	7,50%	8,94%
400	7,50%	9,63%
700	7,50%	10,21%
1500	5,00%	8,93%
2500	3,00%	7,36%

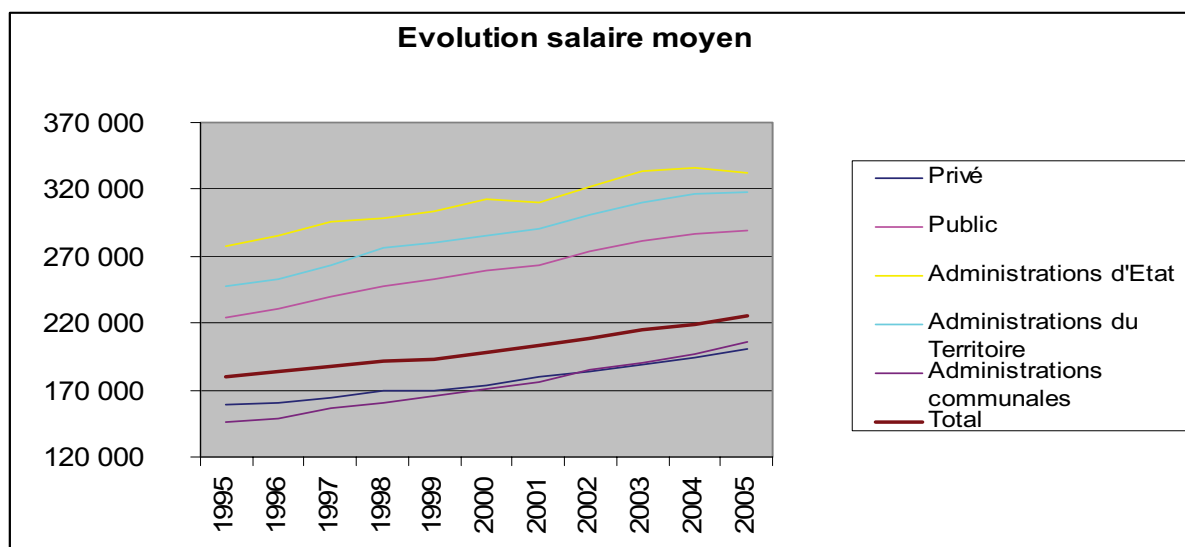
Source : Mission.

A l'intérieur de la catégorie des salariés comme à l'intérieur de la catégorie des non salariés, le système de plafonnement engendre la dégressivité des cotisations sociales. La création de la CST a permis d'atténuer cette dégressivité sans toutefois la supprimer pour les plus hauts niveaux de revenus (au-delà de 750KFcfp pour les salariés, au-delà de 1MFcfp pour les non salariés).

2.3.2. Les agents de l'Etat et les non salariés sont soumis à de moindres prélèvements sociaux que les salariés assujettis au RGS

2.3.2.1. Les agents publics bénéficient de rémunérations globalement plus élevées que le reste de la population

D'une manière générale, il apparaît que les agents publics ont un niveau de rémunérations supérieur à celui de l'ensemble de la population polynésienne. Ces différences sont plus accentuées en ce qui concerne les fonctionnaires de l'Etat. Les sursalaires appliqués dans le secteur public polynésien sont à l'origine de différences dans le revenu disponible. Les données transmises par l'ISPF montrent que cet écart ne s'est pas réduit entre 1995 et 2005.



Source : ISPF

En 2005, les rémunérations versées par l'Etat étaient les plus élevées. Les salaires des fonctionnaires de l'administration polynésienne se situaient juste en dessous avec un écart de 5 % en 2005 (11% en 1995).

En revanche, l'écart entre le salaire moyen du secteur public et celui du secteur privé s'est accru entre 1995 et 2005. Il était de 29,5 % en 1995 et de 30,5 % en 2005 ; cela malgré les évolutions de statuts de l'administration visant à réduire les écarts avec le secteur privé, et malgré les hausses du SMIG.

2.3.2.2. Les agents de l'Etat se voient appliquer des taux de cotisation maladie inférieurs à ceux qui s'appliquent aux salariés assujettis au RGS

Le système de prélèvements sociaux présente des différences selon les agents publics considérés. Les agents du Territoire ou des communes sont affiliés au RGS, et se voient appliquer les cotisations et prestations correspondantes.

La situation des fonctionnaires de l'Etat est tout autre. En effet, ces derniers ne sont pas affiliés à la protection sociale généralisée. Les prestations dont bénéficient les agents de l'Etat (pensions, allocations familiales, etc.) sont généralement identiques à celles de la métropole.

Seules les prestations maladies sont conformes aux conditions polynésiennes, à l'exception des indemnités journalières remplacées par une prise en charge par l'Etat employeur sur une base identique à celle de la métropole. Les fonctionnaires de l'Etat sont en effet soumis au ticket modérateur dans les mêmes conditions que les salariés assujettis au RGS. Les prestations étant identiques, il est logique de comparer les cotisations des fonctionnaires de l'Etat avec celles des autres salariés travaillant en Polynésie française.

Les cotisations des fonctionnaires de l'Etat s'élèvent au taux global de 14,45%. Ce taux porte sur le seul traitement indiciaire, à l'exclusion des primes et du coefficient de majoration de 1,84. Rapporté à une rémunération comprenant le seul traitement indiciaire majoré du coefficient de 1,84, et sans tenir compte de l'existence de primes ou d'un régime indemnitaire, le taux moyen de cotisation s'élève en réalité à 7,85%, soit un total représentant environ la moitié du taux de cotisation des salariés assujettis au RGS (15,06%).

Tableau 20 : Taux de cotisation maladie des fonctionnaires de l'Etat en Polynésie française

	Taux			Assiette	Taux moyen hors primes		
	Part employeur	Part salarié	Total		Total	dont part employeur	dont part salarié
Maladie	9,70%	4,75%	14,45%	Traitement indiciaire sans les primes ni le coefficient de majoration	7,85%	5,27%	2,58%

Source : Mission

En ventilant le taux moyen hors primes obtenu entre parts patronale et salariale, on obtient deux taux de 5,27% et 2,58%. Si l'on compare la seule part salariée avec celle qui prévaut au sein du RGS, on constate une différence de 2,44 points (2,58% contre 5,02%).

Si l'on compare ce niveau de cotisation à celui de la métropole, les écarts sont également importants, puisque la maladie est largement financée par la CSG en métropole (36% du total des ressources de l'assurance maladie), et qu'il n'existe pas d'équivalent en Polynésie, où la CST finance le seul RSPF avec des taux très inférieurs²¹.

2.3.2.3. Les non salariés sont soumis à un moindre taux de prélèvement social que les salariés

Les prestations dont bénéficient les indépendants en Polynésie sont différentes de celles dont bénéficient les salariés, à l'exception des prestations en nature d'assurance maladie. Or, les conditions de prélèvement applicables aux non salariés sont bien plus favorables à ces derniers²² : le revenu non salarial se voit appliquer un taux de 7,50% avec un plafond de 1MFcfp pour la couverture des risques du RNS²³, alors que les salariés du secteur privé se voient appliquer un taux de 15,06% pour la maladie avec un plafond de 3MFcfp et de 3,50% avec un plafond de 750KFcfp pour la famille.

Le fait que les cotisations sur les salaires distinguent une part employeur et une part salarié ayant un impact incertain sur le plan économique, la mission considère que c'est bien avec la totalité du taux maladie des salariés (15,06%) que le taux de cotisation des non salariés doit être comparé.

En revanche, le système de prestations en espèces apparaît différent entre salariés et non salariés. Mais les indemnités journalières ne représentent que 7% du total des prestations d'assurance maladie dans le régime des salariés et 2% dans le RNS. En tenant compte de ces différences pour la comparaison des taux applicables, on aurait respectivement un taux de 14% côté RGS et de 7,35% côté RNS.

Du point de vue des droits ouverts, il pourrait être objecté à la comparaison que les indépendants polynésiens consomment moins de prestations maladie que les salariés. En effet, les consommations des indépendants représentent environ la moitié de celles des salariés (110.000 Fcfp contre 230.000 Fcfp).

²¹ Ainsi, au niveau du plafond de 246.000 F cfp, le taux moyen de CST est de 1,48% en Polynésie, alors que le taux de CSG-CRDS s'élève à 7,76%.

²² La comparaison n'inclut toutefois pas l'impact de la CST, qui s'applique sur le chiffre d'affaires pour les indépendants, tandis que les cotisations sociales s'appliquent sur les recettes non salariales nettes de charges d'exploitation, notion plus proche de ce qu'est le salaire des salariés

²³ Maladie et famille

Tableau 21 : Comparaison des prestations d'assurance maladie « consommées » par les salariés et les non salariés (2009- estimations)

En M Fcfp	Dépenses assurance maladie	Nombre de ressortissants	Dépense par ressortissant
RGS	37019	157605	0,23
RNS	2963	26883	0,11

Source : Mission

Toutefois, à supposer qu'une moindre consommation de soins puisse justifier une moindre cotisation, il convient de s'interroger sur la portée d'une telle justification, qui induit une segmentation des populations selon les niveaux de risques. Or, toute la construction d'un système d'assurance maladie obligatoire repose en effet sur le principe d'une solidarité entre malades et bien portants à l'exclusion de toute tarification fondée sur la situation personnelle ou sur la « propension à consommer des soins ».

On pourrait certes objecter que la solidarité constitutive de la sécurité sociale ne s'entend qu'à l'intérieur des groupes sociaux que constituent les régimes professionnels. Ce n'est toutefois pas le cas, du fait des transferts du Territoire vers le RNS, qui représentent environ 40% de ses recettes. Dès lors que le RNS n'est pas financièrement autonome et n'est pas en mesure de couvrir ses dépenses de soins par ses cotisations en raison de leur faible niveau, le faible taux de cotisations ne peut être considéré comme la contrepartie du faible niveau de dépenses du régime.

3. AMELIORER LE SYSTEME DE FINANCEMENT ACTUEL ET ENVISAGER SON ADAPTATION STRUCTURELLE

L'amélioration du système de financement de la protection sociale polynésienne suppose de mettre fin à la question de la « dette » de l'assurance maladie. A cet égard, la mission propose de consacrer une ressources spécifique au remboursement de celle-ci, isolée dans au sein des comptes du RGS.

Les préconisations portant sur le financement de la protection sociale visent en premier lieu à diminuer son caractère dégressif. Le niveau des inégalités est élevé en Polynésie, et la recherche d'un meilleur niveau de redistribution est un objectif en soi. Les mesures à mettre en œuvre pour y parvenir sont également susceptibles de générer des recettes complémentaires. Si ces mesures s'avèrent insuffisantes pour équilibrer la protection sociale, des mesures dites de « rendement », consistant à augmenter les taux des prélèvements sociaux en vigueur, pourront être utilement actionnées. Enfin, il importe d'engager une réflexion de plus long terme sur la diversification des sources de financement de la protection sociale, dont les dépenses sont appelées à s'accroître dans l'avenir.

La mise en place de ces prélèvements supplémentaires suppose de maintenir voire d'améliorer les conditions de recouvrement des cotisations sociales par la CPS. A cet égard, la mission souscrit aux recommandations formulées par dans le rapport d'observations définitives de la Cour des comptes.

3.1. Mettre fin à la question de la « dette » de l'assurance maladie

S'il n'existe pas à proprement parler de « dette » de l'assurance maladie vis-à-vis du système de retraites, le déficit cumulé du risque maladie pèse sur les réserves des retraites et *in fine* sur l'horizon de viabilité du régime.

Outre la résorption du déficit structurel de la maladie, il importe d'apporter une réponse spécifique à la question du déficit cumulé de 15,4 Mds Fcfp (128 M€)prévu pour 2010.

Cette question a fait l'objet d'un des points du protocole de fin de conflit du 14 juin 2010. Le texte prévoit que le gouvernement de Polynésie « *soumettra (...) à l'Assemblée de Polynésie française, dans le courant du deuxième semestre 2010, un projet de loi de Pays, pour la prise en charge de la dette prévisionnelle afin de rembourser les avances faites par la caisse de retraite* ». Par ailleurs, « *Le gouvernement s'engage à ce que les partenaires sociaux et économiques participent de manière équitable au remboursement de la dette sociale en fonction de leurs facultés respectives, en préservant les revenus des plus modestes* ».

Il appartient évidemment au gouvernement de Polynésie de déterminer les modalités de mise en œuvre de cet engagement.

Une première piste évoquée par les interlocuteurs de la mission consiste à demander l'appui de la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES), compétente en métropole pour la gestion de la dette de la sécurité sociale. Une telle intervention nécessiterait une loi modifiant les statuts de la CADES, afin de lui permettre d'intervenir dans le périmètre polynésien. Le principe d'une telle loi n'a pour l'heure pas été décidé.

Une deuxième option consisterait à emprunter la somme correspondant à la « dette » de l'assurance maladie auprès d'une banque.

Ces deux solutions nécessiteraient de mettre en place un prélèvement afin de rembourser les annuités de l'emprunt (capital et intérêts), que celui soit contracté auprès de la CADES ou d'une banque.

Or, le RGS dispose des fonds nécessaires pour financer, à titre transitoire, le déficit cumulé de l'assurance maladie, sans avoir à déboursier de somme correspondant au paiement d'un taux d'intérêt à un organisme externe.

C'est pourquoi la mission ne recommande pas de souscrire un tel emprunt. Un financement direct de la « dette » de l'assurance maladie par l'affectation d'une recette fiscale est préférable.

Cette recette nouvelle devrait être affectée à un fonds d'amortissement de la dette de l'assurance maladie, établi de manière visible dans les comptes du RGS. Ce fonds présenterait en bilan d'ouverture une dette correspondant au déficit cumulé de l'assurance maladie, diminué de tout ou partie de l'excédent cumulé de la branche ATMP (soit entre 10 et 15MdsFcfp).

La mission recommande d'affecter une ressource fiscale à ce fonds, destiné au comblement du déficit cumulé de l'assurance maladie. Une telle solution permettrait d'afficher de manière claire la destination de ce prélèvement, à instituer par une loi de Pays. Elle permettrait en outre d'éviter d'avoir recours à un emprunt bancaire, et de supprimer la charge représentée par le versement d'intérêts.

Recommandation n°1 : Affecter à un fonds identifié dans les comptes du RGS une ressource fiscale au remboursement de la « dette » de l'assurance maladie

La ressource pourrait avoir des modalités diverses. La création d'une contribution de remboursement de la dette de l'assurance maladie calquée sur l'assiette et les règles de la CST pourrait permettre de répondre à l'objectif d'équité visé par le protocole du 14 juin 2010. En effet, le caractère progressif de cette contribution implique un moindre effort des revenus les plus modestes.

A titre d'exemple, la mise en place d'une contribution de remboursement de la dette sociale équivalant à 10% des taux applicables à chacune des tranches de CST permettrait d'amortir la dette. Ainsi, les taux applicables à cette contribution seraient de 0,05% en-dessous de 150.000 Fcfp, de 0,30% jusqu'à 350.000 Fcfp, de 0,35% jusqu'à 700.000 Fcfp et de 0,50% au-delà.

En appliquant le même ratio aux taux applicables aux autres salariés concernés par la CST (fonctionnaires de l'Etat) et aux autres « branches » de la CST (non salariés, revenus agricoles, revenus des capitaux mobiliers), le produit devrait également représenter l'équivalent de 10% de la CST, soit environ 870 MFcfp²⁴ (7,3 M€), permettant un amortissement de la « dette » de 10 à 15 Mds F cfp en moins de quinze ans²⁵.

3.2. *Rechercher un mode de financement assurant un meilleur niveau de redistribution*

Trois recommandations sont explicitées dans les développements qui suivent. Les estimations de gains liées à chacune sont des ordres de grandeur, établis sur la base de la masse salariale estimée pour 2010²⁶.

3.2.1. Déplafonner les cotisations du RGS et du RNS

Une première mesure consiste à supprimer les plafonds de cotisations actuellement en vigueur tant dans le régime des salariés que dans le régime des non salariés. Une telle mesure permettrait de mettre fin à la dégressivité actuelle des cotisations, qui n'a aucune justification lorsque les prestations servies ne sont pas elles-mêmes soumises à un plafonnement²⁷.

Les informations disponibles actuellement ne permettent pas de mesurer les effets de ce déplafonnement sur les finances sociales avec précision. En effet, les textes en vigueur prévoient que les obligations déclaratives des affiliés au RGS et au RNS se limitent au plafond applicable, de sorte que la masse salariale et le revenu net des indépendants sont inconnus lorsqu'ils sont situés au dessus du plafond (respectivement 3 M Fcfp et 1 M Fcfp).

A défaut de données précises, la mission s'est efforcée de recouper ces situations avec des éléments d'information disponibles.

En ce qui concerne les salariés, les seules informations sur la base concernent les salaires inférieurs ou égaux à 3 M Fcfp brut par mois. Il est possible de rapporter les taux actuels des diverses cotisations à cette masse salariale. Il est probable que la proportion des salaires situés au-delà de ce seuil est très faible. Sur cette base, ainsi que sur la base d'un retour des secteurs d'activité bénéficiant actuellement d'un taux famille nul au taux normal, elle estime que le gain peut être estimé à 1,8 Md Fcfp (15 M€) pour les salariés.

²⁴ Base prévisions actualisées de recettes de CST en 2010

²⁶ Plusieurs biais méthodologiques peuvent affecter les résultats effectifs de ces opérations. En particulier, les calculs ne tiennent pas compte d'un éventuel effet sur la base taxable des décisions de prélèvement (effet de désincitation au travail en particulier, effet de report sur l'économie souterraine).

²⁷ Ainsi, les cotisations de retraite tranche A et tranche B sont à cet égard un cas particulier, qui sera traité à part

Tableau 22 : Estimation d'un alignement de l'ensemble des cotisations (hors retraites tranches A et B) sur le plafond de 3 M Fcfp

		Estimations MS déplafonnée	Taux	Produit	Produit à plafond Inchangé	Ecart
PF ²⁸		210013	3,99%	8380	7675	705
AT	Salariés	210013	0,54%	1134	1087	47
	Org de formation	26637	0,75%	200	200	0
AM	Salariés	210013	15,06%	31628	31628	0
	Etudiants	1977	3,00%	59	59	0
	Retraités	20244	2,51%	508	508	0
FSR	Classique	210013	0,18%	378	263	115
FSRE	Exceptionnel	201913	1,00%	2019	1123	896
Total en M Fcfp				44306	42542	1764
Total en M €				369	355	15

Source : Mission

En ce qui concerne les indépendants, le montant représenté par les recettes nettes situées au-delà du plafond de 1 M Fcfp ne peut être connu sur la base des données disponibles. Il est cependant possible d'approcher les montants en question.

Les entreprises individuelles déclarant plus de 1 MFcfp par an au RNS représentent 6,1% des ressortissants du régime. Ils se répartissent sur divers secteurs d'activité : la santé en premier lieu (36,5%), mais également le commerce (20,6%) et l'immobilier – services aux entreprises (18,6%).

Tableau 23 : Ventilation par tranche de revenu des cotisants au RNS (mars 2010)

	< 0,5 SMIG	De 0,5 à 1 SMIG	De 1 à 2 SMIG	De 2 à 3 SMIG	De 3 SMIG à 1MFcfp (6,9 SMIG)	> 1 MFcfp	Total
Nombre	4024	1953	2166	768	1020	641	10572
%	38,1%	18,5%	20,5%	7,3%	9,6%	6,1%	100,0%

Source : Mission d'après données CPS

²⁸ Pour la simulation, on réintègre la masse salariale des trois secteurs d'activité privés bénéficiant actuellement d'un taux nul au taux normal (associations écoles et cantines, agriculture, gens de maison)

Tableau 24 : Répartition par secteur des ressortissants du RNS déclarant plus de 1 MFcfp de revenu (mars 2010)

	Nombre	%
Agriculture, pêche	15	2,3%
Industrie	39	6,1%
Construction	38	5,9%
Commerce, réparation	132	20,6%
Hôtels restaurants	25	3,9%
Immobilier, services aux entreprises	119	18,6%
Santé et action sociale	234	36,5%
Autres	39	6,1%
Total	641	100,0%

Source : Mission d'après données CPS

Une estimation du revenu brut des entreprises indépendantes le situe à 55,8 Mds Fcfp en 2008²⁹. La masse taxée au titre des cotisations plafonnées à 1MFcfp s'élevait la même année à 29 Mds Fcfp³⁰. Par différence, on pourrait estimer que la base non taxée située au-delà du plafond 1MFcfp à un maximum de 26,8 Mds Fcfp.

L'idée selon laquelle une forte proportion de base taxable se situerait au-delà du plafond de 1 MFcfp est corroborée par le constat des fortes disparités de chiffre d'affaires constatées entre entreprises individuelles. Ce constat est effectué sur la base de l'analyse des produits de l'impôt sur les transactions. Cet impôt est payé par les indépendants, mais sur la base de leur chiffre d'affaires, et non de leurs revenus nets comme pour les cotisations. Le nombre d'entreprises individuelles assujetties à l'impôt sur les transactions³¹ en 2008 est de 12306 (contre 10572 ressortissants au RNS recensés en mars 2010). Elles réalisent un chiffre d'affaires global de 159 Mds F cfp. Les 82 premières entreprises (0,7%) représentent 25% du chiffre d'affaires ; les 300 suivantes (2,4%) représentent également 25% du chiffre d'affaires³². 50% du chiffre d'affaires est donc réalisé par un peu plus de 3% des entreprises assujetties à l'impôt sur les transactions.

Les périmètres des deux prélèvements (cotisations au RNS et impôt sur les transactions) ne se recoupent pas parfaitement, et l'estimation du revenu brut des non salariés à 55,8 milliards est effectuée à partir de données statistiques globales, ce qui en limite la précision. Toutefois, la comparaison avec le chiffre d'affaires confirme la très forte dispersion de l'activité des non salariés.

Au final, au vu de la masse taxable et des fortes disparités de situations entre non salariés, on peut raisonnablement émettre l'hypothèse de fortes inégalités dans les revenus nets non salariaux des indépendants, qui constituent la base des cotisations sociales du RNS. Une hypothèse haute reviendrait à considérer que l'ensemble du revenu brut situé au-delà des 29 Mds F cfp actuellement taxés serait taxable au-dessus du seuil de 1 M Fcfp. Dans l'hypothèse où seulement 10 milliards de ce revenu brut pourrait être taxé (soit 37% des 26,8 Mds issus de l'estimation ISPF), 750 M Fcfp (6,3 M€) de recettes supplémentaires pourraient être attendus d'un déplafonnement. Cette estimation, qui repose sur des hypothèses fortes, montre cependant très clairement l'intérêt financier d'un déplafonnement.

²⁹ Donnée ISPF de comptabilité nationale

³⁰ Donnée CPS, budget 2010 du RNS

³¹ Artisans, commerçants et professions libérales

³² Données ISPF issues du service des contributions. A titre de comparaison en 2008 10745 indépendants étaient inscrits au RNS.

La suppression de ces plafonds nécessite d'être intégrée dans une loi de pays.

Si le choix n'était pas fait de supprimer les plafonds, comme la mission le recommande, il conviendrait d'atténuer leurs effets pervers. A cette fin, la mission recommanderait :

- 📊 L'augmentation générale du niveau des plafonds au niveau le plus élevé actuel (soit 3 M Fcfp) ;
- 📊 La modification des textes instituant les cotisations afin de créer une obligation pour tout affilié de déclarer l'intégralité de la base taxable, et non uniquement la base dans la limite du plafond comme c'est le cas actuellement ;
- 📊 L'indexation des plafonds de cotisations sur l'inflation, afin de permettre un dynamisme suffisant des bases.

Recommandation n°2 : Déplafonner l'ensemble des cotisations sociales du RGS et du RNS. A défaut, augmenter le niveau des plafonds, les indexer au moins sur l'inflation et mettre en place une obligation de déclaration de l'intégralité de la base taxable

3.2.2. Réévaluer le taux de cotisation au RNS

Le taux de la cotisation au RNS est sensiblement inférieur aux taux applicables aux salariés. Si les indépendants bénéficient de prestations spécifiques pour la famille et le FASS, perturbant les comparaisons à ce titre, leur couverture maladie est identique.

Or, le taux de cotisation total des indépendants (7,50%) est très inférieur au seul taux maladie des salariés (15,06%). Un alignement de ce taux sur le seul taux patronal générerait un gain de 800 M Fcfp (6,7 M€) environ, tandis qu'un alignement sur le taux de 15,06% produirait un gain de 2,4Mds Fcfp (20 M€).

Tableau 25 : Estimation d'un rapprochement du taux de cotisation du RNS avec les taux assurance maladie du RGS

	Budget 2010	Test taux assurance maladie RGS Part patronale	Gain	Test taux assurance maladie RGS / Parts patronale et salariale	Gain
Plafond 1MFcfp	31813	31813		31813	
Taux	7,50%	10,04%		15,06%	
Produit en M Fcfp	2386	3194	808	4791	2405
Produit en M €	20	27	6,7	40	20,0

Source : Mission

La mission considère qu'un rattrapage de cet écart devrait être initié. A ce titre, une première étape pourrait consister à aligner le taux des indépendants sur la seule part employeur des cotisations de maladie des salariés (soit 10,04%).

Recommandation n°2 : Augmenter le taux de cotisation des non salariés de manière à opérer un rattrapage progressif des taux maladie du RGS

Le cumul des deux mesures précitées relatives au RNS devrait conduire à accroître de manière très significative l'autofinancement du régime des indépendants. Si l'on émet l'hypothèse que par l'effet du déplafonnement, seulement 10 milliards parmi les 26,8 Mds Fcfp non inclus dans l'assiette des cotisations serait réintégré, l'application du taux de cotisation de 10,04% pourrait générer un gain de 1,8 Md Fcfp (15 M€).

Tableau 26 : Estimation d'une mesure combinée de déplafonnement et d'augmentation des taux du RNS – hypothèse de réintégration dans l'assiette de 10 milliards Fcfp et d'application de la part patronale de 10,04%

	Budget 2010	Test	Gain
Plafond 1MF	31813	41813	
Taux	7,50%	10,04%	
Produit en M Fcfp	2386	4198	1812
Produit en M €	20	35	15

Source : Mission

En excluant des calculs les indemnités journalières, pour lesquelles il existe des différences de prestations entre salariés et non salariés, le gain serait de l'ordre de 1,5 milliard de Fcfp (12,5 M€). Le taux applicable aux non salariés serait dans une telle hypothèse le taux assurance maladie du RGS sans la part des indemnités journalières (IJ), soit 14%³³, et 9,34% en ce qui concerne la seule part patronale. Pour conserver le parallélisme, il faudrait lui ajouter le taux IJ des non salariés, soit 0,15%³⁴, et 0,10% pour la seule part patronale. Dans une telle hypothèse, le taux appliqué aux non salariés serait de 14,15%. En se limitant à la seule part patronale, le taux s'élèverait à 9,34% correspondant à la part patronale.

Tableau 27 : Estimation d'une mesure combinée de déplafonnement et d'augmentation des taux du RNS – hypothèse de réintégration dans l'assiette de 10 milliards de F cfp et d'application de la part patronale après déduction des IJ

	Budget 2010	Test	Gain
Base	31813	41813	
Taux	7,35%	9,34%	
Produit en M Fcfp	2338	3905	1567
Produit en M €	19,5	32,5	13,0

Source : Mission

3.2.3. Créer une contribution de participation aux dépenses d'assurance maladie pour les fonctionnaires de l'Etat

La question de l'affiliation des fonctionnaires de l'Etat à la PSG est fréquemment posée. Les états généraux de l'outre mer évoquaient la nécessité de « *faire cotiser les fonctionnaires de l'Etat au régime des salariés* ».

Sans se prononcer sur ce point, qui nécessiterait des consultations prolongées et des investigations techniques poussées, la mission constate que le régime social applicable aux fonctionnaires de l'Etat en Polynésie présente des particularités.

Ils sont soumis à un système de prélèvements sociaux particulier. Ces différences peuvent s'expliquer dans la plupart des cas par un accès à des prestations spécifiques. C'est le cas en matière de pensions ou de prestations familiales.

³³ Soit 15,06% moins la part des dépenses d'IJ, qui représentent 7% du total des prestations

³⁴ Soit la part des dépenses d'IJ, qui représentent 2% du total du taux de 7,5%, c'est-à-dire 0,15% (on suppose que ce taux est affecté en totalité à l'assurance maladie, ce qui est une simplification abusive car il finance d'autres risques du RNS, en particulier la famille)

En revanche, en ce qui concerne les soins, les prestations auxquelles les fonctionnaires de l'Etat ont accès sont identiques à celles des autres Polynésiens, à l'exception des indemnités journalières, supportées par l'Etat employeur³⁵. Par exemple, le ticket modérateur est le même, et les conditions de son remboursement ne diffèrent pas.

Par ailleurs, les fonctionnaires de l'Etat perçoivent des rémunérations moyennes plus élevées que les autres salariés de Polynésie française.

En ce qui concerne l'assurance maladie, et si l'on ne tient pas compte de l'existence d'un régime indemnitaire, les fonctionnaires de l'Etat se voient appliquer un taux de cotisations maladie représentant moins de la moitié de celui des salariés assujettis au RGS (7,85% contre 15,06%). La part salarié enregistre un écart de 2,44 points (2,58% contre 5,02%).

La mission considère donc qu'en l'état actuel de leur affiliation à la sécurité sociale, il semblerait logique de demander aux fonctionnaires de l'Etat un effort contributif en rapport avec les prestations dont ils bénéficient.

Recommandation n°3 : Créer une contribution de participation à l'assurance maladie assise sur la masse salariale des agents de l'Etat en Polynésie française

A titre d'exemple, la mission a testé l'hypothèse d'une contribution de participation à l'assurance maladie représentant la différence aujourd'hui constatée entre les taux de cotisation maladie des fonctionnaires de l'Etat et des autres salariés de Polynésie française³⁶. Une contribution s'élevant aux 2,44 points d'écart constatés rapporterait environ 1,7 Mds Fcfp (14 M€). Une contribution représentant la moitié de cet écart s'élèverait à 873 MFcfp³⁷ (7 M€), et porterait la part salarié du prélèvement effectué au titre de l'assurance maladie sur les fonctionnaires de l'Etat (cotisations et nouvelle contribution de participation) à 3,82% contre 5,04% au RGS.

3.2.4. Augmenter la progressivité des prélèvements sociaux

Les cotisations sociales plafonnées sont dégressives. Cette dégressivité est compensée partiellement par les taux progressifs de CST.

Le caractère progressif de la CST pourrait être amplifié, en adoptant une progression différenciée des taux applicables à chacune de ses 4 tranches. C'est l'objet de l'une des propositions *supra*, à propos de la prise en charge de « dette sociale ». D'autres augmentations des taux progressifs de la CST, pourraient également être envisagées (voir *infra*).

3.3. Envisager des mesures de « rendement »

L'application des recommandations exposées *supra* ne saurait en aucun cas suffire à la réalisation de l'équilibre financier de la protection sociale en 2011. Des mesures de « rendement » seront donc nécessaires. Leur calibrage sera fonction des efforts de limitation des dépenses de retraite et de maladie qui seront réalisés pour contenir les déficits des régimes sociaux.

3.3.1. Pour le RGS

Les mesures de redistribution visées au point 3.1 pourraient générer des recettes supplémentaires. Toutefois, même dans le cas d'une application de la totalité des mesures préconisées, les recettes nouvelles seraient insuffisantes pour faire face aux dépenses.

³⁵ La mission ne dispose pas du montant représenté par la prise en charge par l'Etat de l'équivalent des indemnités journalières. A titre de comparaison, les indemnités journalières représentent 7% du total des prestations d'assurance maladie dans le RGS

³⁶ Soit 2,44 points, sans tenir compte du régime indemnitaire, dont l'effet accentue la différence de prélèvement constatée entre RGS et fonctionnaires de l'Etat


³⁷ Soit 1% de la masse salariale des fonctionnaires de l'Etat en 2008 (estimée à 71,5 Mds F cfp en 2008)

Dès lors, deux directions supplémentaires devraient être explorées, qualifiables de mesures de « rendement ». De telles mesures devraient se concentrer sur la problématique de l'assurance maladie et des retraites.




En ce qui concerne le financement de l'assurance maladie du RGS, l'inachèvement de la réforme *Te Autaeaera'a* a abouti à une diminution des taux de cotisations sociales sans augmentation de la fiscalité en contrepartie.

Il convient donc de corriger ce déséquilibre, soit en rétablissant les taux de cotisation maladie, soit en leur substituant une part de CST affectée au RGS, soit en combinant les deux mesures :

L'augmentation des taux de cotisation maladie du régime des salariés : ces taux se situaient à 17,73% en 2005, avant leur réduction de 3 points à l'origine d'une partie des difficultés financières du RGS. Une revalorisation de ces taux serait envisageable, et en tenant compte de l'élargissement de l'assiette des cotisations lié à la revalorisation du plafond à 3 M Fcfp. Toute augmentation de taux serait susceptible de générer des recettes supplémentaires importantes (de l'ordre de 2 Mds Fcfp par point de cotisation supplémentaire). La comparaison des taux de cotisations existant en Polynésie française avec les taux en vigueur en Nouvelle Calédonie et a fortiori en métropole tend à montrer qu'il existe une marge de progression pour ces prélèvements sociaux.

-  L'augmentation des taux de la CST et l'affectation de cette surtaxe au RGS : si la fiscalisation de l'assurance maladie est une constante internationale, la nécessité d'équilibrer les comptes du RSPF à court terme implique d'y consacrer des prélèvements supplémentaires de CST. Il conviendra toutefois d'envisager à plus long terme une fiscalisation qui demeure nécessaire. L'affectation durable de la contribution de remboursement de la « dette sociale » au risque maladie, y compris après l'amortissement cette dette, pourrait être envisagée à ce titre.



En ce qui concerne le financement des retraites, une réforme touchant à l'ensemble des paramètres devrait être menée. Parmi ceux-ci le levier des recettes devrait être intégré obligatoirement. Plusieurs pistes sont évoquées dans l'annexe consacrée aux retraites :

-  Une augmentation forte et immédiate du taux de cotisation ;
-  Une augmentation plus mesurée mais régulière du taux de cotisation ;
-  Le déplafonnement d'une partie de la cotisation retraite³⁸. A titre d'illustration, l'application d'un plafond cotisation de 3 M Fcfp à 1 point de cotisation retraite (14,46% aujourd'hui) permettrait de dégager environ 640 M Fcfp (5,3 M€) de recettes supplémentaires³⁹.

3.3.2. Pour le RSPF

Les dépenses d'assurance maladie et les dépenses liées aux minima vieillesse progresseront dans l'avenir et représenteront une charge croissante, à équilibrer par la subvention du Pays.

Il apparaît dès lors nécessaire d'augmenter les ressources propres du RSPF, et en particulier les recettes de CST. A ce titre, deux stratégies, cumulables, sont possibles :

-  L'augmentation des taux de la CST affectée au RSPF ;
-  L'augmentation différenciée des taux applicables aux salaires des fonctionnaires et agents publics travaillant en Polynésie française (Territoire, communes et Etat), afin de tenir compte du différentiel de rémunérations entre les agents publics et les autres salariés de Polynésie française.

A titre d'exemple, une hausse de 20% des taux de CST générerait un gain supplémentaire de 1733 MFcfp (14 M€). Une hausse différenciée des taux de CST consistant par exemple à taxer les seuls agents publics à hauteur de 1% sur chaque tranche représenterait un gain de 1446 M Fcfp (12 M€).

³⁸ Comme c'est le cas en métropole pour les retraites de base

³⁹ Environ 750 MF dans le cas du FSRE (base CPS 2009 supérieure à 100000F : 187179MFcfp*1%)

Tableau 28 : Simulation de la création d'une surtaxe de 1 point de CST pour les seuls fonctionnaires et agents publics travaillant en Polynésie française

	Masse salariale	Produit avec surtaxe 1%
Secteur public et parapublic RGS	73142	731
Etat	71500	715
Total en M Fcfp	144642	1446
Total en M €	1205	12

Source : Mission

Recommandation n°4 : En complément des mesures visant à améliorer le caractère redistributif des prélèvements sociaux, adopter des mesures de « rendement » fondées sur l'augmentation des taux de cotisation et de CST

3.4. Rechercher une diversification du financement de la protection sociale

Enfin, les besoins sociaux liés notamment au vieillissement commandent d'anticiper la probable croissance des dépenses de protection sociale. Celles-ci devront être couvertes par des recettes plus diversifiées. Il serait à cet égard utile d'engager une réflexion sur l'avenir du financement de la protection sociale.

Recommandation n°5 : Engager une réflexion sur les modalités possible d'une diversification du financement de la protection sociale

Annexe 24

Gouvernance, gestion et tutelle de la protection sociale généralisée

GOVERNANCE, GESTION ET TUTELLE DE LA PROTECTION SOCIALE GENERALISEE	1
1. LA GOUVERNANCE DE LA PSG EST MARQUEE PAR LA COEXISTENCE DE TROIS REGIMES GERES PAR UN ORGANISME UNIQUE, LA CAISSE DE PREVOYANCE SOCIALE	3
1.1. <i>La PSG est constituée de 3 régimes relativement hétérogènes.....</i>	3
1.1.1. Les populations couvertes	3
1.1.2. Des instances délibérantes distinctes mais qui obéissent aux mêmes principes de fonctionnement	3
1.1.3. Des structures de financement différentes.....	4
1.1.4. A l'exception de la maladie, des prestations différentes	5
1.2. <i>Un organisme unique, la Caisse de prévoyance sociale, est chargée de gérer ces trois régimes et l'ensemble de la PSG.....</i>	6
1.2.1. Effectifs et masse salariale de la CPS.....	6
1.2.2. La convention d'entreprise	8
2. L'ORGANISATION ACTUELLE DU TERRITOIRE NE LUI PERMET PAS D'ASSURER PLEINEMENT LE PILOTAGE POLITIQUE ET FINANCIER DE LA PROTECTION SOCIALE GENERALISEE	9
2.1. <i>Le Territoire n'est pas aujourd'hui en situation d'exercer pleinement le pilotage politique et financier de la protection sociale.....</i>	9
2.2. <i>Il doit pour y parvenir se doter d'une organisation renforcée et adaptée aux enjeux sanitaires, financiers et techniquement complexes de la protection sociale.....</i>	10
L'ETABLISSEMENT ADMINISTRATIF POUR LA PREVENTION (EPAP)	12
1. MISSIONS ET ORGANISATION	12
1.1. <i>Les missions de l'EPAP</i>	12
1.2. <i>L'organisation de l'EPAP</i>	12
1.3. <i>Une mission transversale dont l'application est décevante.....</i>	13
2. RESSOURCES HUMAINES.....	14
3. SITUATION FINANCIERE	14
4. RECOMMANDATIONS	16
LE FARE TAMA HAU	18
1. MISSIONS ET ORGANISATION	18
1.1. <i>Mission et articulation avec d'autres structures concourant à la même politique publique.....</i>	18
1.2. <i>Organisation de l'établissement.....</i>	18
1.3. <i>Gouvernance de l'établissement.....</i>	19
1.4. <i>Les moyens de l'établissement.....</i>	19
2. RESSOURCES HUMAINES	20
3. SITUATION FINANCIERE	21
4. RECOMMANDATIONS	22

1. LA GOUVERNANCE DE LA PSG EST MARQUEE PAR LA COEXISTENCE DE TROIS REGIMES GERES PAR UN ORGANISME UNIQUE, LA CAISSE DE PREVOYANCE SOCIALE

1.1. La PSG est constituée de 3 régimes relativement hétérogènes

1.1.1. Les populations couvertes

Les trois régimes de la protection sociale généralisée (le régime général des salariés –RGS, le régime des non salariés –RNS- et le régime de solidarité de la Polynésie française –RSPF-) couvrent la quasi-totalité de la population du pays (environ 260.000 bénéficiaires).

Tableau 1 : Répartition des ressortissants de régimes de protection sociale en Polynésie française

	2005	2006	2007	2008	2009	Répartition 2005	Répartition 2009
RGS	156326	162363	162388	162183	157607	64%	61%
RSPF	48309	48758	51949	55386	59290	20%	23%
RNS	25198	25517	25767	26630	26883	10%	10%
RSS ¹	16153	15943	15449	15815	15835	7%	6%
Total	245986	252581	255553	260014	259615	100%	100%

Source : Budget 2010 RGS

Le RGS concentre plus de 60% des assurés polynésiens. La part du régime des salariés diminue de 3 points entre 2005 et 2009 (de 64% à 61%), et se trouve compensée par une augmentation équivalente de la proportion représentée par le régime de solidarité (RSPF – de 20 à 23%). Le régime des non salariés comme les régimes métropolitains de sécurité sociale représentent une part relativement stable de la protection sociale en Polynésie française (respectivement 10% et 6 à 7%).

1.1.2. Des instances délibérantes distinctes mais qui obéissent aux mêmes principes de fonctionnement

Ils sont administrés de manière autonome par des conseils d'administration (RGS et RNS) et un comité de gestion (RSPF) propres. En revanche, leur mise en œuvre opérationnelle incombe à la seule Caisse de prévoyance sociale (CPS). Leur trésorerie est commune. Pour chacune des instances délibérantes, est organisée une articulation étroite avec le ministre en charge de la protection sociale et le conseil des ministres qui dote le Territoire de Polynésie française d'un pouvoir d'initiative (par inscription obligatoire d'un point à l'ordre du jour) et de la décision de dernier ressort en cas de désaccord.

¹ Les régimes de sécurité sociale (RSS) renvoient aux régimes métropolitains. Les affiliés aux RSS ne sont donc pas ressortissants de la PSG, qui regroupe les 3 régimes polynésiens : RGS, RNS et RSPF.

Le conseil d'administration du RGS est composé de 14 représentants des employeurs et de 14 représentants des salariés², désignés par un arrêté pris en conseil des ministres, pour un mandat de deux ans renouvelable sans limite. Le conseil désigne en son sein et pour un an les membres du bureau (délibération n° 92-138 / AT du 20 août 1992), dont le président signe tous les actes et délibérations du conseil, représente la caisse en justice et donne délégation au directeur de la caisse. Des réunions à échéance régulière sont prévues par la délibération n° 99-11 / 1PF du 14 janvier 1999, au moins une fois par trimestre, sur la base d'un ordre du jour proposé par le directeur au président et soumis à l'avis du ministre chargé de la protection sociale qui a la faculté d'y inscrire un point d'office.

Un certain nombre de questions doivent être délibérées en conseil d'administration et donnent lieu à transmission au ministre chargé de la protection sociale qui doit ensuite en saisir le conseil des ministres. Il s'agit du budget et des actes modificatifs, de toute affaire ayant une incidence ou un caractère réglementaire, des achats, ventes et échanges d'immeubles, de l'acceptation des dons et legs.

Ces délibérations ne deviennent exécutoires que 31 jours après leur réception par le secrétariat du conseil des ministres et seulement si celui-ci n'a pas notifié d'opposition. Si c'est le cas, elles sont de nouveau soumises au conseil d'administration. Le conseil des ministres statue en dernier ressort si le conseil d'administration souhaite maintenir la délibération initiale.

Le conseil d'administration du RNS, institué par la délibération n° 94-19 AT du 10 mars 1994, est composé de 18 membres désignés pour deux ans sans limitation de mandat, six représentants des agriculteurs, pêcheurs, artisans, six représentants du commerce, des services, professions libérales, six représentants de la Polynésie française (2 représentants de l'Assemblée de Polynésie française et 4 représentants désignés en conseil des ministres).

La même articulation entre le conseil d'administration, le ministre chargé de la protection sociale et le conseil des ministres que pour le conseil du RGS est organisée.

Le comité de gestion du RSPF, institué par la délibération n° 94-20 AT du 10 mars 1994, comprend 20 membres désignés pour deux ans sans limitation de mandat : 2 représentants du gouvernement (ministre de la solidarité qui en assure la présidence et ministre de la santé), 2 représentants de l'Assemblée de Polynésie française, 2 représentants de l'Etat, un représentant des communes, 4 représentants des agriculteurs, éleveurs, pêcheurs, perliculteurs et artisans, 2 représentants des associations à caractère familial ou éducatif, 3 représentants des salariés et un représentant des employeurs.

La même articulation avec le ministre chargé de la protection sociale et le conseil des ministres est prévue.

1.1.3. Des structures de financement différentes

Les deux premiers régimes relèvent d'une logique d'assurance sociale, et sont financés en quasi-totalité (RGS) ou majoritairement (RNS) par les cotisations des assurés. Le RSPF est un régime résiduel de solidarité, financé en totalité par l'impôt³, accessible sous condition de revenu⁴ aux personnes non prises en charge par les deux autres régimes.

Le financement des trois régimes de la protection sociale polynésienne est assis pour l'essentiel sur les revenus d'activité.

² Arrêté n° 1336 IT du 28 septembre 1956 portant organisation de la Caisse de compensation des prestations familiales du territoire des établissements français de l'Océanie

³ Soit directement par l'affectation au régime de ressources fiscales ou de la contribution sociale territoriale (CST), soit indirectement via des subventions versées par le Territoire

⁴ Dont le revenu moyen brut mensuel apprécié sur une base annuelle est inférieur au SMIG mensuel, fixé par l'arrêté du 12 septembre 1996 à 87.346Fcfp.

Tableau 2 : Répartition des recettes de la PSG en 2009

Recettes d'exploitation	RGS		RNS		RSPF		Total	
Cotisations	66893	95%	2284	64%			69177	71%
Territoire	1550	2%	1218	34%	10472	45%	13240	14%
Fiscalité affectée					4115	18%	4115	4%
CST					8800	38%	8800	9%
Autres	2048	3%	85	2%	21	0%	2154	2%
Total en MFcfp	70491	100%	3587	100%	23408	100%	97486	100%
En M€	587.4		29.9		195		812.4	

Source : Mission d'après les comptes de résultats




Les cotisations représentent près des $\frac{3}{4}$ de l'ensemble des financements. Assises sur « l'ensemble des sommes versées aux travailleurs en contrepartie ou à l'occasion du travail », elles constituent la recette essentielle du RGS. Elles sont payées par l'ensemble des employeurs de Polynésie, sauf l'Etat, dont les agents ne sont pas affiliés au RGS pour leur protection sociale. Les cotisations sont également la recette majoritaire du RNS. En ce qui concerne les indépendants, les cotisations sont assises sur les revenu nets non salariaux encaissés au cours de l'année précédente.

La deuxième source de financement provient des subventions du Pays (14%). Celles-ci sont motivées soit par les règles constitutives des régimes (RNS, RSPF), soit par la compensation de pertes de recettes liées à des décisions du gouvernement (RGS).

La contribution sociale territoriale (CST) est la troisième source de financement (9%). Son principe est l'universalité (elle est censée porter sur l'intégralité des revenus) et la progressivité. Elle est aujourd'hui affectée en totalité au RSPF, dont elle assure près de 40% des recettes.

1.1.4. A l'exception de la maladie, des prestations différentes

Les prestations mises en œuvre se rapprochent sans toutefois se confondre⁵ :

-  Les trois régimes offrent une couverture maladie comparable⁶ ;
-  Les trois régimes offrent également des prestations familiales et un fonds d'action sociale, dont les contours ne sont pas à ce jour harmonisés ;
-  La question des retraites, enfin, est celle qui différencie le plus fortement les trois régimes, puisque les salariés disposent d'un système d'assurance sociale complet, tandis que les non salariés n'ont pas de couverture obligatoire. L'ensemble est complété par un minimum vieillesse servi soit par le RGS, soit par le RSPF.

15 ans après la mise en place de la protection sociale généralisée, quelques faits saillants structurent le paysage de la protection sociale en Polynésie française et les relations entre les 3 régimes :

- le poids du RGS, tant démographique qu'économique, en comparaison du RSPF et surtout du RNS ;
- la croissance du RSPF liée à sa montée en charge progressive, aujourd'hui achevée et à la crise économique qui conduit de nombreux salariés à en relever ;
- les tensions manifestes entre les 3 régimes, le RGS étant perçu par les autres comme le régime dominant, les représentants des salariés pouvant considérer de leur côté que ces derniers prennent en charge une partie des dépenses relevant de la solidarité.

⁵ On renvoie pour une analyse détaillée aux annexes consacrées à l'assurance maladie, aux prestations familiales et aux retraites

⁶ En ce qui concerne les indemnités journalières (IJ), cependant, les systèmes du RGS et du RNS présentent des différences plus importantes

La mission s'interroge sur la pertinence de maintenir ces trois régimes distincts. On pourrait en effet, d'autant plus que l'organisme de gestion est unique, imaginer une protection sociale généralisée structurée autour des grands risques, la maladie, la vieillesse, la famille et peut-être à bref horizon la perte d'emploi. Cette évolution considérable a été évoquée dans le cadre des débats menés en 2009 autour de la PSG 2. Elle permettrait de sécuriser le financement des risques en donnant une réelle autonomie financière à chaque branche. Cette question dépasse de loin le cadre de la présente mission, mais elle a conservé une réelle actualité. Une telle perspective pourrait permettre d'apaiser les tensions manifestes entre les régimes, et *in fine* renforcer la cohésion sociale.

1.2. Un organisme unique, la Caisse de prévoyance sociale, est chargée de gérer ces trois régimes et l'ensemble de la PSG

La Cour des comptes, puisque la Chambre territoriale des comptes n'est pas compétente, a procédé à un contrôle de la Caisse de prévoyance sociale en 2009. Une feuille de route 2010 a été présentée au conseil d'administration du RGS le 26 février 2010, abordant les aspects de réforme devant être pris en charge par la CPS au cours de l'année. Le document comporte 5 axes : réforme de la PSG, actions liées aux ressources financières, partenariats et relations extérieures, accompagnement du Pays et moyens de la CPS. L'une des questions récurrentes porte sur le montant des frais de gestion facturés par le RGS aux autres régimes. Le rapport de la Cour des comptes en fait une analyse détaillée et conclut de manière plutôt positive. Cela étant la mission considère important de soumettre la CPS aux mêmes efforts que l'ensemble des administrations publiques en Polynésie française, notamment sur la gestion des ressources humaines.

1.2.1. Effectifs et masse salariale de la CPS

Tableau 3 : Evolution des effectifs et de la masse salariale depuis 2005

	2005	2006	2007	2008	% 2006-2008
Effectifs	467	489	488	487	-0,4%
Salaire moyen	367	374	392	406	8,6%
Charges de personnel		3113	3236	3348	7,5%

Source : Rapport CAC 2008

Les effectifs sont stables depuis 2006. Le salaire moyen progresse d'environ 3% par an.

Tableau 4 : Evolution et répartition des effectifs depuis 1994

	1994	1999	2004	2008	2009	2009/1994
Direction	18	27	26	34	29	+61%
Agence comptable	25	20	22	35 ⁷	34	+36%
Prestations	132	142	164	189	178	+35%
Cotisations	78	89	80	83	77	--
Antennes en Polynésie	21	35	49	57	46	+120%
Agences internationales	1	6	12	15	15	++
Moyens	84	80	78	79	102	+30%
Total	359	399	431	492	495 ⁸	+38%

Source : CPS

⁷ 11 personnes aux archives

⁸ On enregistre 5 CDD et 490 CDI

La progression continue et importante des effectifs depuis 1994 (près de 40 % en 15 ans) a accompagné la montée en charge de la PSG et de la couverture de la population. On comprend bien que les services de prestations notamment se soient développés. On peut cependant s'interroger, au-delà des réorganisations ponctuelles de services, sur la croissance des effectifs de la direction, 1,5 fois supérieure à celle de l'ensemble, des antennes en Polynésie, 3 fois supérieure à celle de l'ensemble et des agences internationales.

Les 2 agences internationales de la CPS réunissent aujourd'hui 15 agents (12 en 2004, 6 en 1999). Il semble que ces effectifs puissent être significativement réduits. La pertinence du maintien d'une antenne en Nouvelle Zélande reste à démontrer, le format de l'antenne parisienne pourrait d'autant plus facilement être réduit que les évacuations sanitaires internationales pourraient être centralisées en Ile de France et non plus réparties sur tout le territoire métropolitain (cf annexe assurance maladie).

De même la constitution d'un service des archives qui ne compte pas moins de 11 personnes au sein de l'agence comptable paraît disproportionnée.

Enfin, ce point est évoqué dans l'annexe relative à la politique familiale et à l'action sociale, le service social du RGS qui réunit 31 personnes en 2009 pourrait rejoindre la direction des affaires sociales du Territoire afin d'unifier la prise en charge sociale des polynésiens, quel que soit leur régime de rattachement et de réaliser des économies d'échelle. Cette option, envisagée il y a quelques années, a été abandonnée après que les agents concernés ont manifesté leur souhait de rester au sein de la CPS. La mission recommande d'examiner les conditions dans lesquelles cette piste pourrait être relancée.

Dans le cadre de mesures générales d'économies recommandées aussi bien pour l'administration du Territoire que pour la CPS, la mission recommande d'examiner en premier lieu les pistes qui suivent : -

- **la réduction significative du service des archives au sein de l'agence comptable ;**
- **la fermeture de l'antenne de Nouvelle Zélande ;**
- **la réduction significative des effectifs de l'antenne parisienne ;**
- **le transfert du service social du RGS à la direction des affaires sociales du Territoire.**

Ces mesures pourraient permettre de réaliser en année pleine une économie de l'ordre de 66 MFcfp sur la masse salariale – suppression de 15 emplois – soit 2 % de la masse salariale. Cette économie pourra faciliter la réalisation de l'objectif cible défini par la mission d'une stabilité de la masse salariale à l'horizon 2014.

Dans son rapport, la Cour des comptes recommande d'encadrer l'évolution des dépenses de personnel, en invoquant notamment la situation des caisses nationales qui les ont réduites de 8% entre 2004 et 2008. Ces réductions se sont appuyées sur des analyses approfondies de l'activité, des gains de productivité réalisés par le développement des traitements informatique, par des objectifs négociés de modération salariale et de stabilisation voire de réduction des recrutements.

Plusieurs pistes ont d'ores et déjà été identifiées par la CPS :






- La rationalisation de la fonction accueil ;
- La dématérialisation feuilles de soins pas encore mise en œuvre faute de cadre réglementaire. A noter que les établissements procèdent d'ores et déjà à la transmission de leurs factures par voie électronique (environ 50 %). L'automatisation des feuilles de soins permettrait de réaliser un gain de productivité de 40% sur cette tâche.

Recommandation n°1 : La mission recommande de développer à moyen terme une analyse approfondie des gains de productivité de la CPS et de fixer des objectifs négociés avec le Territoire, rendus publics dans un outil de contractualisation général (voir *infra*). Dans

L'immédiat, la mission recommande d'appliquer à la CPS les mesures qu'elle propose pour l'administration du territoire.

1.2.2. La convention d'entreprise

La convention d'entreprise du 26 juin 1986 prévoit un certain nombre de dispositions favorables au profit des salariés de la CPS :

-  L'article 35 prévoit le bénéfice d'un droit au voyage pour les salariés, à raison d'un voyage tous les 5 ans pour les salariés disposant d'une ancienneté inférieure à 10 ans, un voyage tous les 4 ans après 10 ans d'ancienneté, et un voyage tous les 3 ans au-delà de 22 ans d'ancienneté. Il s'agit d'un dispositif équivalent à celui des congés administratifs dans l'administration du Territoire. La prise en charge par la CPS est réalisée sur la base d'un voyage aller-retour Papeete / Paris en classe économique. La charge correspondante s'est élevée à 45, 47 et 40 MF entre 2007 et 2009.
-  L'article 36 prévoit des permissions exceptionnelles d'absence accordées aux agents représentant l'entreprise ou le Territoire sur le plan culturel, social éducatif ou sportif. Ces permissions ne peuvent excéder 15 jours par an. 16 agents concernés en 2009 ont bénéficié de 60 jours d'absence, soit une charge de 777 MFcfp pour la CPS. A noter que ce montant s'est élevé à plus de 2 MFcfp en 2006 et à 1,5 MFcfp en 2008.
-  L'article 39 prévoit la prise en charge par la CPS des frais médicaux des salariés et retraités de la CPS, ainsi que de leurs familles à raison de 50 % des dépenses non prises en charge par l'assurance maladie et dans la limite du ticket modérateur, de la différence entre le tarif de responsabilité et le remboursement de l'assurance maladie. La charge correspondante s'est élevée à 11,5, 16 puis 14,8MF entre 2007 et 2009.
-  L'article 39 bis, issu de l'avenant n°3, prévoit la prise en charge, sous certaines conditions, des 3 jours de carence au profit des salariés en arrêt maladie. Ce dispositif a concerné 366 agents en 2009 et a représenté une charge de près de 31 MFcfp pour la CPS, montant stable.
-  L'avenant n°12 de 1991 relatif au statut des cadres prévoit l'attribution de 5 jours de congés supplémentaires pour tenir compte des sujétions liées à l'exercice de leurs fonctions et de leurs besoins de formation continue

Les 4 premiers dispositifs pourraient à eux seuls s'ils étaient revus constituer des sources d'économies substantielles, en forfaitisant les montants enregistrés ces dernières années, on peut imputer 40 MF pour les droits au voyage (art 35), 1 MFcfp pour les permissions exceptionnelles d'absence (art 36), 15 MFcfp pour la prise en charge des frais médicaux (art 39), 20 MFcfp si on réduit la prise en charge de 3 jours de carence en arrêt maladie à 1 jour (art 39 bis), soit 76 MFcfp au total.

Par ailleurs, la convention d'entreprise autorise le recours à des avancements accélérés, aux termes de son article 18 issu des avenants n°10 et 26. Chaque année, une proportion importante des effectifs en bénéficie : 198 en 2005, 120 en 2006, 216 en 2007, 145 en 2008 et encore 117 en 2009.

L'avenant n°31 à la convention d'entreprise, adopté le 26 février 2010, décide de ne procéder à aucune revalorisation salariale pour l'année 2010.

Recommandation n°2 : La plupart des avantages salariaux et avantages en nature prévus au bénéfice des salariés de la CPS étant fixés par convention, la mission recommande à la direction de la CPS de dénoncer la convention d'entreprise, et d'engager au plus vite des négociations visant à lui substituer des mesures moins coûteuses pour l'avenir, notamment pour les articles mentionnés plus haut (articles 35, 36, 39, 39 bis). Le coût actuel de ces mesures s'élevant à 76 MFcfp, la mission suggère de définir une cible d'économie ambitieuse, d'au moins 50 MFcfp.

Le budget Ressources humaines 2010 prévoit la mise en place d'un plan de départs volontaires reposant pour l'exercice sur le départ de 10 personnels remplacés par 6 recrutements. Le coût de l'opération en 2010 est estimé à 62,5MF, représenté à 62% par l'indemnité exceptionnelle liée au départ volontaire, et à 38% par l'indemnité de départ en retraite prévue par l'article 45 de la convention d'entreprise. L'économie globale escomptée du repyramidage lié à cette opération s'élève à 206,8MF d'ici 2019.

Le même budget prévoit la mise à la retraite progressive par l'employeur des salariés de plus de 65 ans et de plus de 60 ans ayant acquis plus de 35 années de cotisations en tranche A. 4 agents seraient concernés en 2010, représentant une économie en année pleine 2011 de 13MF compensée toutefois par une dépense au titre de l'indemnité conventionnelle de départ en retraite s'élevant à 10MF.

De l'aveu même de la direction de la CPS, la succession de plans de départ volontaires motive la décision de salariés de la caisse de retarder leur départ effectif en retraite, ces derniers préférant « attendre » une offre intéressante pour quitter leurs fonctions. Il va de soi que les anticipations desdits salariés sont fortement influencées par cette pratique. En outre, les dispositions relatives à la mise à la retraite d'office ne sont pas utilisées à ce stade.

Recommandation n°3 : La mission considère que la direction de la CPS devrait renoncer au plan de départ volontaire prévu pour 2010, ainsi qu'à tout plan de départ volontaire dans les années qui viennent, afin de ne pas dissuader les départs naturels des salariés de plus de 60 ans.

2. L'ORGANISATION ACTUELLE DU TERRITOIRE NE LUI PERMET PAS D'ASSURER PLEINEMENT LE PILOTAGE POLITIQUE ET FINANCIER DE LA PROTECTION SOCIALE GENERALISEE

L'autonomie de gestion dont dispose la Caisse de prévoyance sociale ne doit pas masquer la portée réelle des pouvoirs du Territoire de Polynésie française sur l'évolution stratégique de la protection sociale dans son ensemble, de chacun des régimes dans toutes ses dimensions (financement, prestations etc.).

2.1. *Le Territoire n'est pas aujourd'hui en situation d'exercer pleinement le pilotage politique et financier de la protection sociale*

L'organisation des processus de décision au sein des trois régimes de protection sociale ainsi que les suites données par le gouvernement à certains projets de réformes⁹ montrent sans ambiguïté que le Territoire de Polynésie française dispose des pouvoirs nécessaires au pilotage de la PSG.

En revanche, il ressort des investigations de la mission qu'il ne dispose pas, faute de s'en être doté, des capacités d'expertise nécessaires à un tel pilotage :

- La direction de la santé (DS) n'a aucune prise sur l'assurance maladie, qu'il s'agisse de la gestion du risque, des comptes de la santé et de l'assurance maladie
- La direction des affaires sociales (DAS) n'est en mesure d'intervenir qu'au titre du RSPF et du fonds d'action sociale du RNS
- La délégation générale à la protection sociale (DGPS) composée de 2 ETP est censée assurer seule le contrôle de légalité des actes des régimes sociaux, la tutelle budgétaire et financière de régimes dont les dépenses représentent l'équivalent des 2/3 de celles du territoire. Elle en est par conséquent réduite à des interventions très formelles.

⁹ Pour mémoire, le budget 2010 du RGS proposé par le conseil d'administration au gouvernement prévoyait de nombreuses mesures de maîtrise des dépenses d'assurance maladie qui ont été reçu l'opposition du Conseil des ministres

L'une des particularités de la gouvernance des démembrements de l'administration en Polynésie consiste en l'exercice de la tutelle par les ministres et leurs cabinets, sans que les directions du Territoire n'y participent.

La mission est réservée sur le réalisme de cette option s'agissant de la protection sociale, dont le poids financier, social et la grande complexité des enjeux supposent un suivi technique régulier, permanent, des compétences approfondies sur la gestion de chacun des risques et sur la dynamique spécifique finances sociales.

2.2. Il doit pour y parvenir se doter d'une organisation renforcée et adaptée aux enjeux sanitaires, financiers et techniquement complexes de la protection sociale

Etant donné l'importance stratégique pour l'avenir de la PSG et pour l'équilibre des finances sociales d'une tutelle de qualité exercée par le Territoire, la mission suggère aux autorités polynésiennes d'examiner plusieurs pistes de réorganisation substantielle.

1. La mission recommande d'abord de réunir en un seul portefeuille ministériel les affaires sociales et la santé, et d'y adjoindre explicitement la protection sociale afin de doter son détenteur d'une vision complète des enjeux financiers.
2. Elle suggère ensuite deux pistes d'organisation des directions concernées :

Scénario 1 : maintien des 3 structures distinctes (Direction des affaires sociales, direction de la santé, délégation générale à la protection sociale) en clarifiant leur champ d'intervention et en leur attribuant les moyens aujourd'hui répartis dans des structures dont la mission recommande la suppression.

- La direction des affaires sociales est chargée de la tutelle et du pilotage stratégique et financier de la branche famille, des fonds d'action sociale, du RSPF. Elle assure le suivi social de l'ensemble de la population, ce qui suppose de lui rattacher le service social du RGS (voir *supra*). Devraient lui être rattachés les personnels non médicaux du Fare Tama Hau (14 postes budgétaires, 13 agents).
- La direction de la santé est désormais en charge de la tutelle et du pilotage stratégique et financier de l'assurance maladie de chacun des trois régimes, ainsi que de la couverture accidents du travail et maladies professionnelles. A ce titre, elle coordonne avec la CPS la politique de maîtrise médicalisée des dépenses de santé, elle participe aux négociations conventionnelles avec les professionnels de santé, elle élabore chaque année les comptes de la santé et propose au gouvernement de Polynésie un objectif annuel d'évolution des dépenses d'assurance maladie soumis au vote de l'Assemblée de Polynésie française. Elle récupère également la compétence du service des affaires économiques sur le médicament. Le transfert progressif des hôpitaux au CHPF devrait lui permettre de dégager des moyens sur ces nouvelles missions, auxquels pourront s'ajouter les effectifs de l'EPAP (10 postes budgétaires, 9 agents) et les effectifs de la maison de l'enfant et de la maison de l'adolescent du Fare Tama Hau (20 postes budgétaires, 17 agents).
- La délégation générale à la protection sociale, allégée du contrôle de légalité transféré au Haut Conseil, développe considérablement ses compétences en matière de suivi financier et budgétaire de la protection sociale. Ses moyens doivent en conséquence être renforcés, la mission suggère de lui attribuer les postes budgétaires de la délégation à la famille et à la condition féminine dont la mission recommande la suppression, ses missions relevant de la direction des affaires sociales (6 ETP).

Scénario 2 : création d'une direction de la santé, de la protection sociale et de la solidarité

La réunion des 3 structures (direction des affaires sociales, direction de la santé et délégation générale à la protection sociale) présenterait de nombreux avantages :

- sur la stratégie sociale et sanitaire, une interaction plus forte entre le secteur sanitaire et le secteur médico-social, susceptible d'améliorer la continuité des prises en charge
- sur la tutelle de la protection sociale, la construction d'une vision panoramique des risques, des régimes et des enjeux financiers à un échelon administratif, non directement soumis à l'instabilité ministérielle.

3. La mission recommande l'organisation de contrôles externes réguliers de la protection sociale

Le renforcement du suivi financier de la PSG par la DGPS devrait constituer un premier pas. Au-delà l'intervention de l'IGAT pourrait être envisagée, même si la CPS n'appartient pas à l'administration du territoire.

Enfin, mais cela dépasse les compétences de la Polynésie française, la mission suggère d'engager des réflexions avec les juridictions financières pour qu'au-delà des interventions, nécessairement exceptionnelles de la Cour des comptes, la Chambre territoriale des comptes puisse assurer le contrôle de la Caisse de prévoyance sociale et de chacun des régimes.

4. Enfin, la construction d'une démarche contractuelle pluriannuelle entre le Territoire et la CPS permettrait d'installer dans le temps la définition et la poursuite d'objectifs partagés, négociés et publics de gestion.





L'Etablissement administratif pour la prévention (EPAP)

1. MISSIONS ET ORGANISATION

1.1. Les missions de l'EPAP

Aux termes de la délibération n°2001-202 APF du 6 décembre 2001, l'Etablissement administratif pour la prévention (EPAP) est « *chargé de promouvoir et de participer à la mise en œuvre de toute action de prévention dans les domaines relatifs à la santé, l'éducation, la jeunesse et la sécurité routière* ».









« *A ce titre, il est chargé, dans ces domaines et dans le respect des compétences dévolues aux services territoriaux, de :*

-  *Promouvoir des réflexions, études, recherches ;*
-  *Evaluer les facteurs de risques ou d'aggravation ;*
-  *Mettre en œuvre ou participer à la mise en œuvre des actions d'information, de promotion ou de prévention ;*
-  *Exercer une fonction d'expertise et de conseil auprès des pouvoirs publics ou d'organismes. »*

Les missions de l'EPAP sont volontairement très larges, guidées par l'idée de consacrer des fonds de manière spécifique et transversale à toutes la prévention dans tous les domaines. Son modèle est celui d'une structure légère (9 agents) au fonctionnement autonome sur la base d'un financement par taxes affectées (voir *infra*). L'EPAP doit « *s'appuyer sur les services et ministères pour ne pas intervenir dans leur champ de compétence et privilégier le travail partenarial* » (site Internet). De même, il a vocation à entretenir des liens étroits avec le réseau des associations intéressées par la politique de prévention.

1.2. L'organisation de l'EPAP

L'EPAP est administré par un conseil d'administration (CA) comprenant :

-  Le ministre de la santé, président,
-  Le ministre de l'éducation, vice-président,
-  Le ministre des finances ou son représentant
-  Le ministre de la solidarité et de la famille ou son représentant,
-  Le ministre de la jeunesse et des sports ou son représentant,
-  Le ministre chargé de la sécurité routière ou son représentant
-  Deux représentants de l'APF
-  Deux personnalités qualifiées désignées par le conseil des ministres.

Le directeur, l'agent comptable, l'inspecteur général de l'administration ou son représentant, le contrôleur des dépenses engagées ou son représentant et le commissaire du gouvernement assistent de droit aux séances du CA avec voix consultative.

Le CA adopte les programmes généraux de l'établissement. En 2010, ce programme est limité aux secteurs sanitaire et social : vie et alimentation saine (prévention de l'obésité, promotion de la pratique du sport), prévention des pratiques à risque et de la précarisation (conduites à risques, des comportements précarisants).

Un comité technique (CT) est chargé de concevoir les projets de prévention, de suivre la mise en œuvre des programmes et de procéder à leur évaluation. Le CT est composé du directeur de l'EPAP, et de représentants qualifiés dans les domaines de la santé, de l'éducation, de la solidarité et de la famille, de la jeunesse et des sports et de la sécurité routière. Ces représentants sont désignés comme des « référents », chargés de faire le lien entre l'EPAP et les ministères.

Les services de l'EPAP sont relativement resserrés (9 personnes). La directrice est assistée de deux personnes pour le secrétariat, d'une adjointe financière et d'une secrétaire comptable. Les services opérationnels se limitent à un bureau de la coordination des programmes (2 personnes) et une unité chargée de la communication (2 personnes).

L'EPAP agit comme un financeur de projets. Les décisions d'intervention sont opérées selon une procédure relativement formalisée. Tous les projets doivent s'intégrer dans le programme de l'EPAP et être validés par le ministère de tutelle. Les porteurs de projets (le plus souvent des associations) font des demandes de financement examinées par le CT, et validés soit par le directeur (projets inférieurs à 1MFcfp), soit par le CA (lorsqu'ils sont supérieurs à ce seuil).

1.3. Une mission transversale dont l'application est décevante

D'après la direction de l'EPAP, cette organisation transversale n'a pas reçu d'application concrète. Deux ministères sur cinq seulement acceptent de définir des axes de priorité pour les interventions de l'établissement, les autres lui adressent une simple liste d'actions à mettre en œuvre en leur nom. A aucun moment n'a été clarifiée la question du niveau d'intervention de l'EPAP, en complément ou en substitution des crédits de prévention ministériels.

2. RESSOURCES HUMAINES

Tableau 5 : Situation des effectifs de l'EPAP (2006-2009)

Fonction	2006	2007	2008	2009
Directrice	1 FPT A	1 FPT A	1 FPT A	1 FPT A
Bureau de coordination des programmes (B.C.P.)	1 fonctionnaire des cadres métropolitains (chef)	1 fonctionnaire des cadres métropolitains (chef)	1 fonctionnaire des cadres métropolitains (chef)	1 fonctionnaire des cadres métropolitains remplacé par 1 FPT A dès le 07/10 (chef)
	1 FPT A (chef adjoint)	1 FPT A (chef adjoint)	1 FPT A (chef adjoint)	1 FPT A (chef adjoint)
Bureau comptable et financier	1 FPT A (Adjoint financier)	1 FPT A (Adjoint financier)	1 FPT A (Adjoint financier)	1 FPT A (Adjoint financier)
	1 FPT C (secrétaire comptable)	1 FPT C (secrétaire comptable)	1 FPT C (secrétaire comptable)	1 FPT C (secrétaire comptable)
Communication	1 FPT A jusqu'au 02/03; vacant jusqu'au 31/12	vacant jusqu'au 01/09 fonctionnaire CEAPF à c du 2/09	1 fonctionnaire CEAPF	1 fonctionnaire CEAPF jusqu'au 01/09 remplacé par 1 FPT A le 15/10
	1 FPT B (secrétaire assistante de communication)	1 FPT B (secrétaire assistante de communication)	1 FPT B (secrétaire assistante de communication)	1 FPT B (secrétaire assistante de communication)
Secrétariat de direction	1 FPT B (secrétaire)	1 FPT B (secrétaire)	1 FPT B (secrétaire)	1 FPT B (secrétaire)
	1 FPT C (agent de bureau)	1 FPT C (agent de bureau)	1 FPT C (agent de bureau)	1 FPT C (agent de bureau)
	Total effectif : 9	Total effectif : 9	Total effectif : 9	Total effectif : 9

Source : EPAP

Les effectifs de l'EPAP sont stables. L'établissement compte 9 agents, pour 10 postes budgétaires (un poste de catégorie C est gelé). L'ensemble des postes sont occupés par des fonctionnaires titulaires.

3. SITUATION FINANCIERE

La situation financière de l'EPAP est marquée par l'existence de réserves importantes, qui ont fait l'objet d'une consommation au cours des derniers exercices pour compenser diminution des prélèvements affectés. Ces réserves se sont constituées du fait de l'affectation d'une ressource fiscale dépassant largement les besoins liés à l'exécution des programmes de prévention.

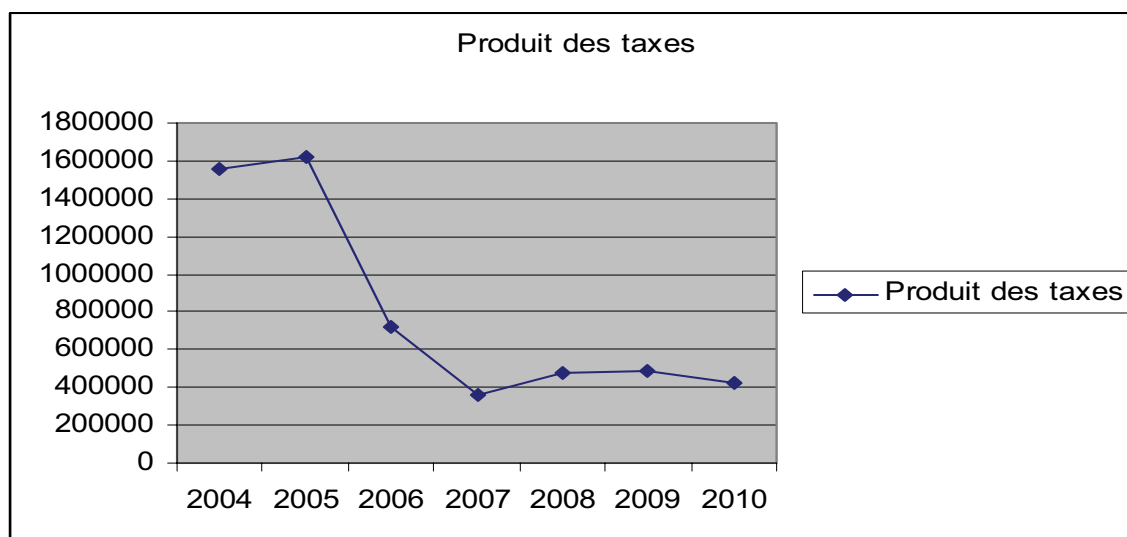
L'EPAP a en effet été financé par 3 taxes :

- 🏠 La taxe à la production de boissons sucrées et de bières : elle a été retirée à l'EPAP au profit de la DS en 2006 (produit approximatif de 1 milliard de Fcfp, soit 8.3 M€) ;
- 🏠 La taxe de consommation et de prévention sur les produits précités : elle a été partiellement retirée à l'EPAP entre 2006 et 2007 (l'EPAP ne percevait alors que 44% de son produit) avant de lui être à nouveau affectée en totalité (produit approximatif de 500MFcfp, soit 4 M€) ;

- Le droit sur la bière : il a été retiré à l'EPAP en 2006 pour être affecté à l'Institut de la jeunesse et des sports, pour l'entretien des installations sportives (produit approximatif de 200 MFcfp, soit 1.6 M€).

Le produit des taxes affectées à l'EPAP s'est donc effondré à partir de 2006, et se montre relativement variable depuis en fonction des décisions d'affectation ou de désaffectation de taxes à l'EPAP.

Graphique 1 : Produit des taxes affectées à l'EPAP (2005-2010)¹⁰



Source : Mission d'après rapports d'activité EPAP et budget primitif 2010

La diminution des recettes affectées ne s'est pas accompagnée d'une réduction proportionnelle des dépenses de l'EPA, de sorte qu'un déficit important s'est formé en 2006.

Tableau 6 : Résultats de l'EPAP (2007-2010)

En milliers de Fcfp		2007	2008	2009	2010 (prev)
Recettes	Fonctionnement	647125	523605	520238	420700
	Investissement	5114	6034	3903	3370
	Total	652239	529639	524141	424070
Dépenses	Fonctionnement	1035497	985346	916960	917700
	Investissement	12569	340	1824	700
	Total	1048066	985686	918784	918400
Résultats	Fonctionnement	-388372	-461741	-396722	-497000
	Investissement	-7455	5694	2079	2670
	Total	-395827	-456047	-394643	-494330

Source : Comptes financiers et budget primitif 2010

Les dépenses d'intervention de l'EPAP se concentrent aujourd'hui sur les domaines de l'éducation et de la jeunesse et les sports. La plupart des interventions en matière sanitaire sont directement pilotées et financées par la direction de la santé.

¹⁰ 2010 : prévisions du budget primitif

Tableau 7 : Interventions- répartition des financements accordés par secteur

En milliers de Fcfp	2007	2008	2009	Répartition 2009
Santé	115524	79397	67804	9%
Education	239390	338867	345881	48%
Education non formelle (jeunesse et sports)	347811	480988	232574	32%
Solidarité famille	97403	128535	65772	9%
Sécurité routière	0	5602	5849	1%
Total en KFcfp	800128	1033389	717880	100%
En K€	6 667	8 611	5 982	

Source : Mission d'après rapports d'activité

Tableau 8 : Interventions – répartition des mandatements

En milliers de Fcfp	2007	2008	2009	Répartition 2009
Santé	119738	48180	122789	15%
Education	305129	285154	335421	42%
Education non formelle (jeunesse et sports)	382895	390230	269379	34%
Solidarité famille	90104	117581	61746	8%
Sécurité routière	10327	5486	5802	1%
Total en KFcfp	908193	846631	795137	100%
En K€	7 568	7 055	6 626	

Source : Mission d'après rapports d'activité

Les résultats négatifs sont aujourd'hui financés par le fonds de roulement de l'EPAP, provenant des réserves constituées avant 2006, grâce à l'affectation de recettes très supérieures aux dépenses.

Tableau 9 : Fonds de roulement de l'EPAP (2007-2010)

	2007	2008	2009	2010 (prev)
Fonds de roulement en KFcfp	1 556 106	1 100 059	690 480	196 150
En K€	12 967	9 167	5 754	1 634

Source : Rapports d'activité

Fin 2009, le fonds de roulement était de 690 MFcfp. Le déficit prévisionnel estimé dans le budget primitif 2010 s'élève à 494 MFcfp, de sorte que le fonds de roulement devrait permettre de financer l'activité de l'EPAP encore cette année. En 2011, les réserves seront épuisées, et la situation financière actuelle n'est plus soutenable.

4. RECOMMANDATIONS

La situation financière de l'EPAP ne pourra perdurer en 2011. Par ailleurs, sa mission de coordination et de définition d'une politique transversale de prévention peine à dépasser les intérêts des divers ministères concernés, et n'a qu'une faible réalité.

En conséquence, la mission préconise de réintégrer la politique de prévention dans les services du Territoire, en affectant les crédits aux ministères concernés. L'EPAP devrait être supprimé en tant qu'établissement.

Les personnels devraient être réaffectés au Territoire. La direction de la santé pourrait en accueillir la majeure partie, afin de renforcer les moyens dont elle dispose en matière de prévention.

Les crédits de prévention devraient être réintégrés dans les budgets des différents ministères concernés en proportion des dépenses effectuées jusqu'à présent pour leur compte par l'établissement.






Le Fare Tama Hau

1. MISSIONS ET ORGANISATION



1.1. *Mission et articulation avec d'autres structures concourant à la même politique publique*

Le Fare Tama Hau (FTH) est un établissement public administratif créé par délibération n°2004-28 APF du 12 février 2004 modifiée. Son organisation et son fonctionnement sont régis par l'arrêté n°298 CM du 18 février 2004.

Aux termes de la délibération précitée, il est chargé, *« en partenariat avec les services et autres établissements de la Polynésie française, (...) de coordonner et de mener toutes actions de prévention et de prise en charge médicale, sociale et pédagogique tendant à protéger les enfants, les adolescents et leurs familles »*. Ses missions sont *« notamment »* les suivantes :

-  *« Accueillir, écouter, informer, traiter, accompagner, conseiller et orienter l'enfant en danger, l'adolescent en difficulté et leurs familles, dans le cadre d'une prise en charge médico-sociale ;*
-  *Développer le soutien et l'accompagnement des familles rencontrant des difficultés dans l'éducation de leur enfant ;*
-  *Offrir au public accueilli un espace libre proposant diverses activités éducatives ;*
-  *Proposer aux professionnels, des secteurs publics et privés concernés par la jeunesse, un soutien, notamment à travers des formations, dans la prise en charge des enfants en danger, des adolescents en difficulté et de leurs familles ;*
-  *Proposer aux autorités toutes mesures permettant d'assurer la protection et l'épanouissement des enfants et des adolescents ».*





Avant l'arrêté n°1420 CM du 28 août 2009, le Fare Tama Hau avait également pour mission de :

-  *« Rechercher et définir les modalités de la coordination avec toutes les structures publiques et privées concernées ;*
-  *Recueillir et analyser les données chiffrées et les études en provenance de toutes les autorités et institutions publiques et privées ».*

La création du FTH répondait au souci de distinguer une réponse médico-sociale particulière pour les adolescents. La compétence enfance a été ajoutée au projet, alors même qu'il s'agit par ailleurs d'une compétence exercée par la direction des affaires sociales (DAS).

1.2. *Organisation de l'établissement*

D'après l'organigramme transmis par la direction du Fare Tama Hau, les services se composent de 4 unités opérationnelles ; deux unités de soins et deux unités à caractère préventif :

-  La maison de l'enfant (13 postes)
-  La maison de l'adolescent (9 postes)
-  L'observatoire de l'enfant (3 postes)
-  La « ligne verte », service d'écoute téléphonique d'urgence gratuite (11 postes).

Les fonctions support sont assurées par le pôle administratif et financier (8 postes).

L'analyse du DUOG fait ressortir une répartition légèrement différente, la direction, englobant dans cette présentation le pôle administratif, comprenant 10 postes budgétaires.








Tableau 10 : Postes budgétaires 2010

	A	B	C	D	Total
Direction	2	3	2	3	10
Maison de l'adolescent	5	5	2		12
Maison de l'enfant	3	3	2		8
Observatoire	2	1			3
Ligne verte	1	1	9		11
Total	13	13	15	3	44

Source : DUOG

1.3. Gouvernance de l'établissement



L'établissement est administré par un conseil d'administration qui comprend :

-  Le ministre de la famille, président,
-  Le ministre de la santé, vice président,
-  Le ministre de l'éducation,
-  Le ministre de la jeunesse,
-  Deux représentants de l'APF,
-  Le directeur de l'EPAP,
-  Deux représentants de la société civile reconnus pour leurs compétences, désignés par le président de la Polynésie française.

La forme de l'établissement public s'explique par la volonté, en 2004, d'isoler les missions d'accueil et d'écoute des adolescents et des enfants des services de la direction de la santé et de la direction des affaires sociales. Le directeur de l'établissement estime que cette forme présente aujourd'hui l'intérêt de permettre une plus grande réactivité et de disposer d'une vue inter directionnelle au sein du CA.

1.4. Les moyens de l'établissement

Les financements de l'établissement proviennent de deux sources distinctes :

-  Une subvention du pays (180MFcfp en 2009, soit 1.5 M€) ;
-  Une subvention de l'EPAP (55MFcfp en 2009 soit 458 K€) destinée au financement de la « ligne verte ».

Avec la direction de l'établissement, le Fare Tama Hau comptait 44 postes budgétaires en 2008.

Le Fare Tama Hau est logé dans un bâtiment de trois étages sur le site du port de Papeete, dit le « Royal Confort ». Le bâtiment est ancien, peu pratique car très excentré, et présenté par la direction comme dangereux, bien que la commission de sécurité n'ait émis aucun avis négatif documenté. Le FTH s'est vu affecter en 2008 une parcelle au Taaone en vue de l'édification de nouveaux locaux.

2. RESSOURCES HUMAINES

Tableau 11 : Postes pourvus 2010

	A	B	C	D	Total
Direction	2	3	2	3	10
Maison de l'adolescent	3	4	2		9
Maison de l'enfant	2	3	2		7
Observatoire	1	1			2
Ligne verte	1	1	9		11
Total	9	12	15	3	39

Source : DUOG

Tableau 12 : Répartition des postes pourvus par statut

	A	B	C	D	Total
Détaché	1				1
Titulaire	6	9	15	3	33
Fonctionnaire stagiaire	2				2
ANT		3			3
Total	9	12	15	3	39

Source : DUOG

39 postes sont pourvus sur les 44 postes ouverts. Ils sont occupés par 36 fonctionnaires et 3 non titulaires en CDD. Ne sont pas pourvus 3 postes de psychologues, une infirmière et un cadre socio-éducatif.

Tableau 13 : Répartition des postes pourvus par âges

	A	B	C	D	Total
25-35	3	7	6	2	18
35-45	3	1	6	1	11
45-55	2	2	2		6
55-60	1	2			3
>60			1		1
Total	9	12	15	3	39

Source : DUOG

Les effectifs du FTH sont relativement jeunes, puisque seuls 4 agents sur 39 ont plus de 55 ans, dont un plus de 60 ans (tous fonctionnaires titulaires).

3. SITUATION FINANCIERE

Tableau 14 : Résultats comptables de Fare Tama Hau (2005-2009)

En milliers de Fcfp		2005	2006	2007	2008	2009	Evolution
Charges	Personnel	181940	189320	202966	231942	214182	18%
	Charges financières						
	Charges exceptionnelles	41695	8740		3435	2258	
	Autres	68724	68066	81034	79902	93222	36%
	Total	292359	266126	284000	315279	309662	6%
Produits	Subventions	299800	323400	262541	306069	234738	-22%
	Autres	0	3504	3057	239	2455	
	Produits financiers						
	Produits exceptionnels	7966	11056	23668	11941	33344	
	Total	307766	337960	289266	318249	270537	-12%
Résultat	En KFcfp	15407	71834	5266	2970	-39125	
	En K€	128.4	598	44	25	-326	

Source : Comptes financiers

Le Fare Tama Hau est un établissement structurellement excédentaire depuis sa création. La Pays a commencé à réduire ses subventions en 2009, de manière assez sensible (de 306 à 235 MFcfp). Le résultat est devenu déficitaire en 2009 (-39 MFcfp).

Tableau 15 : Eléments de bilan (2006-2009)

En milliers de Fcfp	2006	2007	2008	2009	Evolution
Actif immobilisé brut	196844	206928	213265	307455	56%
Actif immobilisé net	178219	175678	167766	225027	26%
FR consolidé	150530	139068	138087	98421	-35%
Solde compte au Trésor	180611	168668	166608	106562	-41%
Trésorerie / dépenses annuelles	62%	62%	53%	35%	-27 pts

Source : Comptes financiers

Les résultats excédentaires se sont traduits par le maintien d'un niveau de trésorerie important, représentant plus d'une année de dépenses jusqu'en 2008. En 2009, ce niveau se réduit considérablement à 35%.

Les excédents du Fare Tama Hau ont par ailleurs été utilisés pour renforcer l'actif immobilisé de l'établissement entre 2006 et 2009. L'actif immobilisé brut passe de 197 MFcfp à 307 MFcfp (+56%).

4. RECOMMANDATIONS

L'analyse des motivations et de l'intérêt de maintenir une structure dédiée a été conduite avec la direction de l'établissement. Seul a été évoqué l'intérêt de disposer d'une gestion plus souple. Ni le contenu de la politique publique mise en œuvre, ni la nécessité d'associer plus étroitement d'autres acteurs ne justifient la forme de l'établissement public. L'argument selon lequel la gestion serait plus souple est largement contrebalancé par les difficultés de coordination avec les autres missions de protection de l'enfance exercées par ailleurs par la DAS ou de prévention exercées par l'EPAP. Par exemple, la DAS a indiqué vouloir développer la médiation parent / enfant, qu'assure le FTH. La DS gère des structures aux compétences voisines de celles du FTH, dans le cadre des missions de protection maternelle et infantile. Par ailleurs, la gestion de subventions variables et ajustées selon le niveau de trésorerie de l'établissement, qui était encore élevé fin 2009, n'est pas satisfaisante.

En conséquence, la mission recommande la réintégration du Fare Tama Hau au sein des services du Territoire.

Une organisation possible serait d'affecter la Maison de l'enfant et la Maison de l'adolescent à la DS, d'une part, et d'intégrer le service de « ligne verte » et l'observatoire de l'enfant à la DAS, du fait de la proximité de ces dernières fonctions avec le service de l'aide sociale à l'enfance. A charge pour la DS et la DAS d'assurer une meilleure coordination des attributions et un redéploiement des ressources, en particulier de personnel, vers les missions qui le nécessitent le plus fortement. A charge également pour le Territoire d'assurer une bonne coordination des missions sanitaires et sociales, soit au sein d'un ministère unique regroupant la santé et les affaires sociales, soit au sein d'une direction fusionnée. Dans l'intervalle, la mission préconise de geler les affectations de poste et les renouvellements de CDD au FTH.

Annexe 25

L'assurance maladie

L'ASSURANCE MALADIE	1
1. LA DEGRADATION RAPIDE DE LA SITUATION FINANCIERE DE L'ASSURANCE MALADIE SUPPOSE D'EXPLORER TOUTES LES PISTES DE MAITRISE DES DEPENSES	3
1.1. <i>La situation financière dégradée de l'assurance maladie.....</i>	3
1.2. <i>L'économie de la santé en Polynésie.....</i>	5
1.3. <i>Les premières pistes de maîtrise des dépenses étudiées dans le cadre des projets de réforme de la PSG (PSG2) vont dans le bon sens</i>	7
2. LE RETOUR A L'EQUILIBRE SUPPOSE D'AGIR A LA FOIS SUR LE PRIX DE LA SANTE ET SUR LA PRISE EN CHARGE PAR L'ASSURANCE MALADIE	9
2.1. <i>Revoir le mode de financement des établissements de soins</i>	9
2.1.1. Le CHPF	9
2.1.2. Les autres établissements publics de santé	12
2.1.3. Les établissements de soins privés	13
2.2. <i>Agir sur le prix des soins ambulatoires et des produits de santé.....</i>	14
2.2.1. Médecins et autres professions de santé.....	14
2.2.2. Les produits de santé	19
2.3. <i>Les évacuations sanitaires</i>	23
2.3.1. Les évacuations sanitaires internationales	23
2.3.2. Les évacuations sanitaires inter-îles	24
2.4. <i>Augmenter la participation des assurés au financement et aux dépenses de l'assurance maladie</i>	25
CONCLUSION	26

La Polynésie française consacre une partie importante de sa richesse aux dépenses de santé, qui représentent en 2008 près de 13 % du PIB¹. La dégradation rapide de la situation financière de l'assurance maladie depuis 2006, liée à la fois à une diminution des recettes après une importante baisse des taux de cotisation, à une progression régulière de la demande de soins d'une population vieillissante et marquée par la prévalence importante de maladies chroniques (diabète, maladies cardio-vasculaires) et à un prix élevé de la santé, constitue l'une des principales préoccupations des autorités polynésiennes et des partenaires sociaux.

L'accumulation de déficits importants et croissants depuis 2006 fait peser un risque majeur sur la pérennité de la protection sociale généralisée.

Les conditions du financement de l'assurance maladie sont largement développées dans l'annexe consacrée à ce thème. La recherche de l'équilibre pérenne des finances sociales et de l'assurance maladie rend aujourd'hui la maîtrise des dépenses impérative et urgente.

La mission considère qu'une double action doit être menée : sur le prix de la santé et sur le niveau de socialisation du risque (taux de prise en charge). Elle propose donc deux types de mesures :

- des actions de très court terme sur l'assurance maladie pour retrouver des conditions d'équilibre (prix des produits de santé, honoraires, taux de prise en charge) ;
- des actions de court et moyen termes sur l'offre de soins, ambulatoire et hospitalière, pour doter la Polynésie française des outils de régulation des dépenses de santé.

1. LA DEGRADATION RAPIDE DE LA SITUATION FINANCIERE DE L'ASSURANCE MALADIE SUPPOSE D'EXPLORER TOUTES LES PISTES DE MAITRISE DES DEPENSES

1.1. La situation financière dégradée de l'assurance maladie

La protection sociale généralisée a permis en une quinzaine d'années d'offrir à la population polynésienne une couverture du risque maladie généreuse : les dépenses de soins sont remboursées à hauteur de 80 % (honoraires, prescriptions) pour les soins de ville, à 100 % pour l'hospitalisation et les longues maladies.

Le recours aux soins a progressé de manière spectaculaire dans un contexte de développement de la médecine libérale et de vieillissement de la population. Depuis 1996, la progression des dépenses d'assurance maladie est bien supérieure à celle de la couverture et les dépenses par affilié ont crû de près de 75 %. Aujourd'hui, l'assurance maladie représente près de 50 % des ressources de la PSG.

Tableau 1 : La montée en charge de l'assurance maladie depuis la création de la PSG

	1996	2000	2004	2008	2008/1996
Population couverte	200 765	219 070	239 895	260 014	+ 30 %
Dépenses AM en MFcfp	21 582	29 111	36 953	48 489	+ 125 %
En M€	180	242	308	404	
Dépense par affilié	107 498	132 884	154 038	186 486	+ 73 %

Source : CPS

¹ Comptes de la santé, direction de la santé

Tableau 2 : L'assurance maladie du RGS – résultats nets

RGS	2005	2006	2007	2008	2009	2010 ²
MFcfp	2439	-2146	-4119	-2971	-5150	-5973
M€	20.3	-18	-34.3	-24.7	-43	-49.7

Source : Comptes certifiés et BP pour 2010

Tableau 3 : Prestations en nature

Régime ³	2005	2006	2007	2008	2009	2009/2005
RGS	24 782	26 932	28 541	29 975	32 064	+ 23%
RNS	2 511	2 707	2 882	2 966	2 912	+ 14 %
RSPF	9 107	9 749	10 679	11 103	11 384	+ 20 %
SECU ⁴	3 521	3 847	4 230	4 328	4 537	+ 22 %
Total MFcfp	39 921	42 235	46 332	48 372	50 897	+ 22 %
M€	332.7	352	386	403	424	

Source : CPS / MF

Tableau 4 : Synthèse des dépenses de santé des 3 régimes

MF	RGS 2009	RSPF 2009	RNS 2009	PSG 2009	RGS B2010	RNS B2010	RSPF 2010	PSG 2010	PART
CHPF	9 992	4 741	692	15425	10 903	744	4 958	16 605	35 %
Médecins conventionnés	3 994	713	437	5144	3 788	418	673	4 879	10 %
Pharmacie	5 213	1 443	537	7193	5 292	545	1 465	7 302	15 %
Autres Professions de santé	4 090	1 154	418	5662	4 198	426	1 195	5 819	12 %
Cliniques	3 062	642	304	4008	3 134	296	648	4 078	8.5 %
Etablissements publics	1 121	745	74	1940	1 139	76	757	1 972	4 %
Fournisseurs	1 398	581	139	2118	1 436	143	595	2 174	4.5 %
Associations et centres	927	422	41	1390	1 019	45	464	1 528	3 %
Hors territoire ⁵	2 255	939	270	3464	2 316	280	965	3 561	7.5 %
FMC ⁶	11	4	1	16	11	1	4	15	-
Total	32064	11384	2 912	46360	33 237	2 973	11 723	47 933	

Source : CPS. Budget 2010

² Prévisions du budget 2010

³ RGS : régime général des salariés ; RNS : régime des non salariés ; RSPF : régime de solidarité de Polynésie française

⁴ Remboursements de la sécurité sociale de métropole à la CPS / référence de la convention

⁵ Il s'agit des évacuations sanitaires internationales

⁶ Formation médicale continue

1.2. L'économie de la santé en Polynésie

En l'absence de comptes publiés, la connaissance de l'économie de la santé est compliquée par la multitude d'intervenants et de procédures financières. L'absence de suivi des dépenses d'assurance maladie par les autorités polynésiennes, au-delà de la constatation *a posteriori* des déficits cumulés, pourrait être corrigée par l'exercice que vient de réaliser la direction de la santé du Territoire sur les comptes de la santé en 2008⁷ et qui a donné lieu à une communication du Ministre de la Santé en Conseil des ministres. Il semble d'autant plus important de reprendre cet exercice interrompu depuis 1998 que l'assurance maladie traverse une crise financière sans précédent.

L'économie de la santé représenterait environ 13 % du PIB en Polynésie. En 2008, la consommation médicale totale⁸ représentait plus de 62 milliards de Fcfp (516 M€) et la dépense courante de santé près de 72 milliards (600 M€), pour des dépenses d'assurance maladie légèrement supérieures à 45 milliards (375 M€). La recherche de l'équilibre des comptes sociaux porte bien sur les 50 milliards de l'assurance maladie mais il est important de les resituer dans un premier temps dans le cadre plus large des dépenses de santé totales.

⁷ Les définitions et le détail de la consommation médicale totale et de la dépense courante de santé sont présentés en pièce jointe.

⁸ Dépense courante de santé (DCS) : sommes qu'engagent les financeurs du système. Son périmètre est plus large que la consommation médicale totale (CMT) car elle intègre les indemnités journalières, la prévention collective, la recherche, l'enseignement et l'administration sanitaire.

Consommation médicale totale (CMT): valeur des biens et services médicaux utilisés sur le territoire par les résidents et non résidents. Elle comprend la consommation de biens et services médicaux et la consommation de services de médecine préventive, à l'exception de la médecine militaire et de la médecine pénitentiaire pour lesquelles l'Etat n'a pas fourni d'informations

Tableau 5 : La consommation médicale totale en 2008⁹

MF	Montants	Part	1994/2008
CSBM¹⁰ dont	60 416		
Soins hospitaliers	28 815	46 %	+ 87%
	CHPF	62 %	+ 94%
	Hôpitaux publics	12 %	+ 142 %
	Privé	17 %	+ 48 %
	Hors territoire	9 %	+ 125 %
Soins ambulatoires	19 536	32 %	+ 216 %
	Médecins	27 %	+ 158 %
	Autres prof	20 %	+ 551 %
	Dispensaires	16 %	+ 34 %
	Dentistes	14 %	+ 161 %
	Autres structures	9 %	
	Labo (hors CHPF) ¹¹	9 %	+ 166%
	Radios (hors CHPF)	4 %	
Transports	1 805	3 %	
Médicaments et prothèses	10 260	16 %	+155 %
Moins double compte ILM	83		
CSMP¹² dont	2 224		
Services de prévention individuelle	1 851	3 %	
Service de médecine du travail	373	1 %	
CMT	62 556		

Source : Direction de la santé

En 2008, la dépense courante de santé est de 71 985 MF CFP¹³ contre 31 426 MF en 1994 (+ 129 %, soit 9 % par an). Cela correspond à une dépense de 274 000 F CFP par habitant et par an, équivalente aux montants constatés en Nouvelle Calédonie (264 509 F CFP), inférieure à la métropole (346 910 F CFP).

Tableau 6 : La dépense courante de santé en 2008

Dépenses en faveur des malades	68 249
Dépenses en faveur du système de soins	735
Dépenses de gestion générale de la santé	3 000
Total	71 985

Source : Direction de la santé

⁹ Cf pièce jointe n° 1 pour le détail de la CMT et de la DCS

¹⁰ Consommation de services et de biens médicaux

¹¹ Le CHPF dispose de la seule IRM de PF, d'un des deux scanners ; la mise en place de la chaîne automatisée pour la biologie va considérablement renforcer ses capacités. Or on ne dispose pas des données.

¹² Consommation de services de médecine préventive

¹³ Manquent les indemnités journalières sécurité sociale versées aux fonctionnaires de l'Etat

Le financement de ces dépenses est pris en charge à hauteur de 79 % par des cotisations sociales, de 12 % par la CST et de taxes affectées, et moins de 7 % (6,7) par les ménages (4.2 Mds F CFP). En métropole, la part qui reste à la charge des ménages est de 23 %, dont près de 14 % couverts par des mutuelles ou des assurances privées qui n'existent pas en Polynésie. Après les couvertures complémentaires, environ 10 % des dépenses restent à la charge des ménages.

Tableau 7 : Part des différents financeurs de la santé en 2008

	Cotisations	Ménages	CST et taxes affectées	Etat	Autres
Consommation médicale totale	78.9 %	6.7 %	11.9 %	1.2 %	0.7 %
Dépense courante de santé	78 %	5.7 %	12.4 %	1.5 %	0.7 %

Source : Direction de la santé

Recommandation n°1 : La mission recommande à la collectivité de renouveler chaque année cet exercice d'analyse des comptes de la santé, et de présenter sur cette base un objectif annuel de dépenses de l'assurance maladie à l'APF.

1.3. Les premières pistes de maîtrise des dépenses étudiées dans le cadre des projets de réforme de la PSG (PSG2) vont dans le bon sens

Dans un contexte de croissance rapide, régulière et en partie inévitable des dépenses de santé, le niveau de cotisations sociales permettait encore en 2005 d'assurer l'équilibre des régimes. La baisse importante des taux a conduit à une dégradation très rapide des comptes de l'assurance maladie.

Depuis 3 ans, plusieurs tentatives de maîtrise des dépenses de santé n'ont pu être menées à leur terme. Les projets de réforme de la PSG présentés à l'Assemblée de Polynésie française ont semble-t-il rencontré une forte opposition des professions de santé qui estimaient avoir été insuffisamment associées aux réflexions.

L'ensemble des paramètres susceptibles de contribuer à une politique globale de maîtrise des dépenses ont donc déjà fait l'objet de réflexions, de simulations approfondies sur lesquelles la mission s'est largement appuyée pour bâtir ses scénarios. Il est en effet important de souligner ici la qualité et l'importance du travail réalisé et resté sans suite.

Le lancement des réflexions sur la réforme de la protection sociale généralisée a permis d'établir un certain nombre de constats consensuels, que la mission partage pour l'essentiel :

- l'assurance maladie est très généreuse, au bénéfice de l'ensemble des Polynésiens ;
- l'offre de soins dans les îles, hors Tahiti, est insuffisante (voir *infra*) et la politique de santé publique mérite d'être développée ;
- la demande de soins sera amenée à croître régulièrement ainsi que le poids de la longue maladie¹⁴.

Plusieurs pistes de réflexions et de réformes ont été identifiées :

- Comment éviter les risques de désertification médicale dans certaines îles¹⁵ ? Le renforcement des moyens de la direction de la santé, notamment des dispensaires, la mise en place de dispositifs incitatifs à l'installation de libéraux, le développement de services de soins de suite et réadaptation et de long séjour pour réduire la durée moyenne d'hospitalisation ont été envisagés.

¹⁴ 10 % des assurés, soit 27 000 personnes, 50 % des dépenses de l'assurance maladie.

¹⁵ Cf *infra* les éléments d'analyse de la démographie des professions de santé qui confirment ce constat

- Sur la maîtrise des dépenses, la philosophie générale de ce projet était de mettre l'ensemble des acteurs de la santé à contribution sans tenir compte de l'adéquation actuelle de leurs moyens à leurs missions, d'où par exemple la proposition d'une baisse de 5 % pour l'ensemble des offreurs de soins.
- Des actions directes sur le prix des produits de santé sont envisagées : baisse du prix des médicaments, substitution des génériques, encadrement du prix de l'appareillage.
- Une plus forte participation des patients est recherchée par l'augmentation du ticket modérateur, l'introduction d'un forfait hospitalier et d'un ticket modérateur pour la longue maladie. L'ensemble de ces mesures était supposé être accompagné d'une politique visant à favoriser l'implantation de mutuelles en Polynésie française.
- Sur la recherche de financements complémentaires, il est envisagé de renforcer le poids de la fiscalité, et donc la contribution du Pays à l'assurance maladie, d'augmenter les cotisations sociales mais aussi d'en élargir l'assiette en y soumettant de les fonctionnaires d'Etat ainsi que les avantages en nature.
- Enfin des mesures générales de gouvernance de la santé et de l'assurance maladie sont proposées : renforcement de la régulation de la médecine de ville, généralisation de la tarification à l'activité, mise en place d'un panier de soins (liste limitative de soins donnant lieu à remboursements)...

On voit bien que l'ensemble des pistes ont été explorées, dans le cadre d'une réforme globale de la PSG, et ce, il y a moins d'un an. Les seules réserves de fond qu'émet la mission sur ce projet concernent d'une part l'application uniforme d'une baisse de 5 % des dotations de l'ensemble des offreurs de soins, sans tenir compte de leur situation actuelle et d'autre part l'introduction d'un ticket modérateur pour la longue maladie dont les effets sanitaires et sociaux paraissent trop lourds au regard du faible impact qu'une telle mesure pourrait avoir sur la demande de soins.

Les principales propositions de réforme de l'assurance maladie en 2009 (PSG 2)

Ces orientations ont été présentées à l'APF en juillet 2009, autour de 2 axes : la redéfinition des prises en charge et la maîtrise des dépenses d'une part, la redéfinition des ressources par une nouvelle répartition entre les cotisations sociales et la fiscalité. Les mesures ont été différenciées selon l'échéance de leur impact :

Mesures à impact immédiat :

- augmentation du ticket modérateur de 20 à 30 % (100 MF CFP par point soit 1 030 MF CFP), instauration d'un ticket modérateur de 10 % pour la longue maladie pour les soins ambulatoires et le médicament (90 MF CFP d'économies par point sur l'ambulatoire, soit 900 d'économies et 54 MF CFP d'économies par point sur le médicament, soit 540, total 1 430 MF CFP), introduction d'un forfait hospitalier (200 MF CFP), développement des mutuelles. Ces mesures de baisse de la prise en charge des dépenses de santé par l'assurance maladie devaient permettre d'éviter 2 660 MF CFP de dépenses pour l'assurance maladie.
- cotisation minimale obligatoire pour tous les polynésiens, déplaçonnement des cotisations et définition de ressources fiscales complémentaires

Mesures à impact différé :

- mise en place d'une mutuelle pour la longue maladie, redéfinition de la structure du prix du médicament, encadrement des tarifs des TIPS et appareillages, politique de substitution du générique

D'autres mesures ont été présentées : sur proposition du gouvernement, l'APF pourrait arrêter un taux directeur global d'augmentation des dépenses de santé ; le renforcement des structures de santé publique dans les îles et à Tahiti devait être lancé par le Pays ; la CPS devait être encouragée et soutenue à encadrer et sanctionner les professionnels de santé dans le cadre de la vie conventionnelle.

Les simulations réalisées par la CPS¹⁶, sur la base de la répartition de la charge en quatre quarts (professions de santé, Pays, cotisants et patients) concluaient à des résultats très ambitieux :

- 1 955 MF CFP pour les professions de santé

¹⁶ Voir pièce jointe n° 2

- 1 890 MF CFP pour le Pays
- 1 946 MF CFP pour les cotisants
- 3 660 MF CFP pour les patients

Soit au total, 9 452 MF CFP de dépenses évitées ou de nouvelles recettes, pour un besoin de financement alors estimé à 7 561 MF CFP. On enregistre donc même un surplus de recettes de 1 891 MF CFP essentiellement lié au niveau des charges pesant sur les patients.

2. LE RETOUR A L'EQUILIBRE SUPPOSE D'AGIR A LA FOIS SUR LE PRIX DE LA SANTE ET SUR LA PRISE EN CHARGE PAR L'ASSURANCE MALADIE

Le poids de l'hospitalisation (46 %), des soins de ville (32 %) et des produits de santé (16 %) dans les dépenses d'assurance maladie doivent conduire à se concentrer sur ces trois postes. Leur évolution depuis 1998 est très variable (+ 87, + 216 et + 155 %), ils sont plus ou moins contraints (frais de structure des établissements), et leur réponse aux besoins spécifiques de la Polynésie (isolement et dispersion) est également variable. La mission essaiera donc, plutôt que de proposer un taux unique de réduction des dotations globales, des tarifs ou des prix, d'avoir une approche différenciée de ces trois postes, en fonction notamment de comparaisons avec les montants pratiqués en Nouvelle Calédonie.

2.1. Revoir le mode de financement des établissements de soins

2.1.1. Le CHPF

Tableau 8 : Le financement du CHPF en 2010

MF	RGS	RNS	RSPF	SECU	TOTAL
Médecine, chirurgie, obstétrique (MCO) (dont activités nouvelles)	6 736 (78)	402 (5)	2 916 (34)		10 053 (116)
Nouvel hôpital	841	50	364		1 255
Sous-total DGF MCO	7 576	452	3 279		11 307
Psychiatrie (dont Pays)	170	24	412		606 (12)
Dotation globale de fonctionnement totale	7 746	476	3 692		11 914
T2A	1 825	109	790		2 724
Contrats d'objectifs et de moyens	117	51	7		175
Hors dotation	1 215	152	426	1 270	3 063
Total MFcfp	10 903	744	4 958	1 270	17 875
Total M€	90.8	6.2	41.3	10.6	149

Source : CPS, budget 2010

Les modalités de financement du CHPF sont définies dans l'arrêté du 12 septembre 1988 (financement par le prix de journée qui continue de s'appliquer de manière résiduelle pour les non affiliés à la PSG) et la délibération n° 98-163 APF du 15 octobre 1998 qui pose le principe de la dotation globale de fonctionnement (DGF) dont le montant est fixé annuellement par des conventions entre les régimes de protection sociale et l'établissement. Ces conventions n'entrent en vigueur qu'après approbation en conseil des ministres. L'objectif clairement énoncé dans l'exposé des motifs de cette délibération, censée mettre fin au prix de journée¹⁷, est la maîtrise des dépenses d'hospitalisation.

Sans aucune définition des critères d'attribution de cette DGF, sans articulation des calendriers budgétaires, la convention cadre CPS-CHPF du 25 octobre 1999 a fait l'objet d'avenants annuels dont certains ont modifié assez substantiellement les conditions de financement de l'établissement. CPS et CHPF ont ainsi retiré par voie d'avenant simple l'hospitalisation de jour du champ de la dotation globale (forfaits hébergement, actes pratiqués et produits pharmaceutiques) facturables en sus des dotations. Les médicaments onéreux et les dispositifs médicaux implantables sont donc sortis de la DGF. En définitive, les financements « hors dotation » de certaines dépenses identifiées dans des avenants successifs ont fini par représenter environ 3, Mds F CFP contre 12 en DGF.

De nombreuses décisions modificatives sont intervenues alors que la délibération limite leur intervention à la force majeure et au cas fortuit. Les recettes du groupe 1 (la dotation globale) ne représentent plus que les 2/3 des recettes ; celles des groupes 2 et 3 représentant le dernier tiers.

En 2006, une nouvelle étape est franchie avec l'introduction dans l'avenant n° 6 à la convention cadre d'une forme singulière de tarification à l'activité. On identifie au sein de la dotation globale une part forfaitaire de financement à l'activité, équivalente à 20 % de la DGF, dont elle est retirée. Cette prévision est ajustée ensuite en fonction de l'activité, connue plus de 18 mois après l'exercice quand les données du PMSI sont disponibles. Seuls des ajustements à la hausse ont été réalisés : 292 MF CFP au titre de 2006 versés en 2007 (100 MF CFP) et 2008 (192 MF CFP) ; 270 MF CFP au titre de 2007 versés en 2008, soit au total 562 MF CFP. Peut-être faudrait-il ajouter une somme de 271 MF perçue début 2008 par le CHPF qui en ignore l'origine exacte et qui l'a donc enregistrée en produits exceptionnels.

L'ensemble des acteurs porte un regard très critique sur les modalités actuelles de financement du CHPF, qui ne permettent pas selon la Chambre territoriale des comptes d'avoir une vision globale des produits de l'établissement et donc de mener une politique de maîtrise des dépenses.

Selon la CPS, la DGF introduite en 2000 a d'emblée dépassé la somme des prix de journée en reprenant d'importantes sommes non recouvrées. Elle a donc été surestimée si bien qu'en 2006, la mise en place de la T2A a été conçue comme un moyen de corriger cette sur-dotation initiale. Faute d'outils de base nécessaires à sa mise en place (information médicale, comptabilité analytique), elle a en fait été une T2A de façade qui a donné lieu à une augmentation importante des ressources du CHPF.

Faute de précision dans les mécanismes de calcul de la T2A, le CHPF n'a aucune certitude quant à la réalité de ses créances sur la CPS, il n'émet donc pas de titre de recettes en temps réel, les constate en produits exceptionnels quand elles sont versées, l'ensemble de ces opérations faussant l'interprétation des résultats de l'établissement.

¹⁷ L'introduction de la DGF en 1998 n'a pas changé fondamentalement le fonctionnement de l'établissement qui a continué de facturer l'hospitalisation complète comme à l'époque du prix de journée.

Tableau 9 : Evolutions des produits de fonctionnement du CHPF depuis 2006

MF	2006	2007	2008	2009	BP2010 MAMAO	BP2010 TAAONE	2010/2006
DGF	11 617	12039	12 407	13 039	12 952	14 206	+11.5%
Dotation Globale	9 006	9367	9 648	10 138	10 053	11 307	+11.6%
Tarification à l'Activité	2 498	2559	2 646	2 725	2 724	2 724	+8%
Contrats d'objectifs et de Moyens	113	113	113	175	175	175	+55%
Hors Dotation Globale	3304	3601	3 548	3 602	3 739	3 739	+13%
Produits hospitaliers	14921	15640	15 955	16 641	16 691	17 945	+11.8%
Autres projets	19		18	0			
Consultations avancées	40	14	9	10	10	10	
Autres produits	371	327	1 789	1 340	399	399	
Section de fonctionnement	15292	15980	17 744	18 281	17 090	18 344	+11.8%

Source : Mission. Comptes administratifs du CHPF

La T2A a en réalité aggravé l'absence de maîtrise des dépenses, en l'absence de révision des tarifs en fonction des prix de revient, elle a eu un caractère fortement inflationniste, les hausses tarifaires intervenant dans une logique de rattrapage de la dotation globale jugée insuffisante. Les tarifs ont d'ailleurs progressé de manière uniforme : entre 31 et 32 % de 2002 à 2009. L'inscription en produits exceptionnels en 2008, ou encore en produits financiers en 2007, fausse complètement l'interprétation des comptes qui laissent apparaître une augmentation de la T2A de seulement 8 % depuis 2006. En définitive, dans ce système l'assurance maladie finance à l'aveugle. L'hôpital lui-même reconnaît les limites du dispositif.

Le constat sévère établi par la Chambre territoriale des comptes¹⁸ sur les modalités de financement du CHPF est partagé par la mission qui recommande par conséquent de le simplifier de manière conséquente afin de rétablir la transparence du dialogue entre l'opérateur et ses financeurs, l'assurance maladie pour l'essentiel et le Pays de manière subsidiaire.

La perspective du nouvel hôpital, ainsi que le projet de rattachement des établissements de la direction de la santé au CHPF, rendent cette opération de clarification d'autant plus urgente.

Dans un système théorique, on peut considérer que la tarification à l'activité est le meilleur des systèmes de financement puisqu'elle permet à la fois de connaître le coût de la santé, de déterminer son prix et enfin de contribuer à la restructuration de l'offre de soins par la concurrence. La situation polynésienne ne paraît pas réunir les conditions de son succès :

- la position ultra-dominante du CHPF dans l'offre de soins rend illusoire l'impact de la T2A sur la concurrence ;
- les systèmes d'information médicale et financière ne sont pas prêts, or ils sont la condition nécessaire de l'introduction de la T2A ;
- enfin, la réglementation actuelle (la délibération de 1998) ne la permet pas, son introduction par un avenant à la convention cadre du 25 octobre 1999 est très fragile sur le plan juridique.

La direction du CHPF insiste cependant sur les difficultés de l'information médicale essentiellement liées aux très fortes réticences du corps médical sur le codage des actes. De son point de vue, l'interruption de la T2A compromettrait les efforts engagés en supprimant toute incitation au codage. Dans la mesure où les retombées financières du développement de l'activité interviennent avec près de 2 ans de retard, sans que l'on puisse en outre clairement les identifier, la mission doute du caractère incitatif ou pédagogique de la T2A sur le codage des actes.

¹⁸ Qui apparaissait déjà dans le rapport de la Cour des comptes sur la Caisse de prévoyance sociale en 2009

En revanche, la grande confusion qui entoure les modalités de financement de l'établissement compromet la qualité du dialogue de gestion entre l'établissement et ses financeurs et *in fine* la simple compréhension de l'évolution des dépenses de santé.

La mission recommande en conséquence de revenir au système prévu dans la délibération de 1998 :

- une dotation globale de fonctionnement, dont l'évolution annuelle doit donner lieu à un dialogue de gestion nourri par les informations médico-économiques du PMSI et plus largement par une amélioration significative de la connaissance de sa propre activité par l'établissement¹⁹ ;
- maintien hors dotation globale de certaines activités clairement identifiées et qui le justifient (molécules onéreuses, DMI) ;
- engager des travaux afin de se préparer à une T2A réelle, en la cantonnant à certaines activités : la biologie représente de ce point de vue une piste intéressante et relativement simple ;
- identification et chiffrage, au-delà des actuels contrats d'objectifs et de moyens, des missions d'intérêt général assurées par l'établissement (urgences, permanence des soins, lutte contre la douleur, éducation sanitaire...) et qui relèvent d'un financement par le Pays.

Recommandation n°2 : Revoir entièrement le mode de financement du CHPF

- retour à la dotation globale assortie d'un taux directeur d'évolution fondé sur l'analyse des données d'activité par la CPS ;
- maintenir le paiement à l'acte pour les dispositifs onéreux ;
- identifier les missions d'intérêt général de l'établissement qui relèvent d'un financement spécifique par le Pays

Recommandation n°3 : Revoir les calendriers budgétaires de la CPS et du CHPF pour que la collectivité puisse se prononcer sur l'évolution du budget de l'établissement en fonction de l'objectif d'évolution des dépenses de l'assurance maladie ; inscrire les discussions budgétaires entre le Territoire, la CPS et le CHPF dans un calendrier pluriannuel.

2.1.2. Les autres établissements publics de santé

Tableau 10 : Le financement des autres établissements publics de santé

MF	2009	Budget 2010
Dispensaires	667	667
Institut Malardé	419	429
Hôpital d' Uturoa	380	389
Hôpital de Taravao	260	266
Hôpital du Taiohae	255	261
Hôpital de Moorea	63	65
Total MF cfp	2 044	2 078
M€	17	17.3

Source : CPS budget 2010

¹⁹ Ces points sont développés dans l'annexe Offre de soins

De manière assez étonnante, on observe pour les établissements publics de soins hors CHPF des règles de financement différentes et peu favorables : les hôpitaux de la direction de la santé sont encore financés au prix de journée mais les prix qui leur sont appliqués, ceux de 1995, sont nettement inférieurs à ceux du CHPF ou des établissements privés (20 000 F CFP contre 70 000 F CFP en médecine et 100 000 F CFP en chirurgie pour les cliniques et le CHPF), la valeur du B pour les actes de biologie n'est pas la même (54 F CFP contre 60 F CFP pour les laboratoires privés).

En l'absence de comptabilité analytique et de système d'information médicale, il est difficile d'évaluer même de manière grossière, le surcoût que représenterait pour l'assurance maladie le financement de ces établissements dans les conditions de droit commun. En tout état de cause, c'est aujourd'hui le Pays plutôt que l'assurance maladie qui prend en charge une partie du coût des soins.

Recommandation n°4 : Dans la perspective du rattachement des établissements de la direction de la santé au CHPF, et dans l'hypothèse d'une centralisation de la biologie publique²⁰, la mission recommande d'aligner leur mode de financement (dotation globale avec taux directeur, hors dotation et missions d'intérêt général)

2.1.3. Les établissements de soins privés

Tableau 11 : Le financement des établissements de soins privés

MF	Paofai		Cardella		Mamao	
	2009	2010	2009	2010	2009	2010
DGF	1 507	1 507	1 486	1 486	138	138
Hors dotation	219	225	185	189	28	28
DEP	46	47	38	39	0.2	0.3
Total	1 771	1 778	1 708	1 714	166	216 ²¹
M€	14.7	14.8	14.2	14.3	1.4	1.8

Source : CPS Budget 2010

Une dotation globale de fonctionnement des cliniques a été instaurée en 2003²², sans que cela corresponde à l'identification de leur participation au service public hospitalier. Comme pour l'hôpital public, les activités coûteuses ont été retirées de cette dotation.

Trois établissements privés interviennent en Polynésie : les cliniques Cardella et Paofai, et de moindre dimension le Centre de Mamao. On observe une répartition stable des hospitalisations et des patients : 46 % pour Cardella et Paofai, 8 % pour Mamao.

La clinique Cardella, en léger recul sur l'hospitalisation complète, axe sa stratégie sur le développement de l'hospitalisation de jour, notamment en ophtalmologie, d'où une baisse de 6 % du nombre de journées d'hospitalisation et de la durée moyenne de séjour. Les séances et séjours de moins de 48 heures représentent 56 % de l'activité contre 50 % en 2007.

La Clinique Paofai qui a ouvert de nouvelles activités en chirurgie orthopédique et urologie, concentre également son développement sur l'hospitalisation de jour (+ 16 % en un an) dans ces mêmes spécialités, on enregistre dans le même temps une baisse du nombre de journées d'hospitalisation.

²⁰ Cf annexe Offre de soins

²¹ Dont 50 liés à de nouvelles activités

²² Il semblerait que les cliniques souhaitent qu'un même dispositif soit instauré pour l'investissement

La DGF de la clinique Cardella oscille chaque année autour de 1 500 MF CFP. Si l'on examine la valorisation en T2A des séjours réalisée par la CPS, on constate que sans coefficient géographique, elle représenterait 54 % de la dotation attribuée en 2008. Si on applique le coefficient de 1.39, utilisé pour le CHPF, cette valorisation représenterait 75 % de la dotation attribuée en 2008.

Celle de la clinique Paofai, est également stable entre 1 350 et 1390 MF CFP. Selon les données transmises par la CPS, la valorisation T2A des séjours, sans coefficient géographique, représenterait 60 % de la DGF attribuée en 2008, 83 % en appliquant le coefficient géographique de 1,39.

Pour le Centre de Mamao, la valorisation de l'activité réalisée par la CPS représente environ 38 % de la DGF 2008 (145 MF CFP) sans coefficient, 53 % avec le coefficient.

Recommandation n°5 : S'agissant du financement des établissements privés de santé, la mission recommande d'examiner les conditions d'introduction de la T2A ou du retour au prix de journée. Le développement de l'information médicale et de la connaissance précise de l'activité des établissements doivent devenir des priorités. A moyen terme, la mission recommande de renoncer à un financement sur dotation globale

Dans l'immédiat, au regard des données d'activité disponibles, la mission recommande de réduire de 15 % les DGF des établissements de soins privés.

Recommandation n°6 : Pour l'ensemble des établissements de santé, publics et privés, le développement d'une véritable information médicale, d'une connaissance précise de l'activité et des coûts de production est une priorité urgente.

2.2. Agir sur le prix des soins ambulatoires et des produits de santé

2.2.1. Médecins et autres professions de santé

Tableau 12 : Honoraires des médecins et autres professions de santé

MF	2009	Objectifs 2010
Médecins		
Généralistes	1 913	1 654
Spécialistes	3 190	3 190
Total Médecins	5 104	4 844
Autres professions de santé		
Infirmiers	1 687	1 779
Kinés	1 337	1 358
Biologistes	1 210	1 168
Dentistes	1 380	1 434
Orthophonistes	345	354
Médecins non conventionnés	94	96
Sages-femmes	318	350
Orthoptistes	8	9
Gardes malades	1	1
Podologues	27	29
Total autres professions de santé	6 406	6 577
Total Honoraires MFcfp	11 510	11 421
M€	96	95.2

Source : CPS, budget 2010

Les honoraires des professions de santé représentent donc près du quart des dépenses d'assurance maladie (24 %), une proportion relativement stable. Si l'on ajoute les dépenses liées aux prescriptions (pharmacie, biologie et autres fournisseurs), plus de 40 % (42.3%) des dépenses d'assurance maladie sont ordonnancées par les professionnels de santé libéraux, soit une proportion comparable à celle de l'hospitalisation publique en Polynésie française.

L'enjeu de régulation des dépenses de soins de ville est donc capital dans une stratégie globale de maîtrise des dépenses de l'assurance maladie.

2.2.1.1. L'offre de soins ambulatoires

Ces données au 1^{er} juin 2009 proviennent de la direction de la santé.

La situation de la Polynésie française est proche de celle de la Nouvelle Calédonie pour la plupart des professions de santé. De manière générale, les départs sont compensés par des arrivées mais on observe pour certaines professions de très fortes disparités de densité médicale.

531 médecins exercent une activité régulière, dont la moitié de spécialistes. 58 % sont salariés, essentiellement au CHPF et à la direction de la santé, et 42 %, soit 223 médecins (114 spécialistes et 109 généralistes), ont un exercice libéral.

La délibération n° 98-164 APF du 15 octobre 1998²³ instaure un gel des conventionnements sur les archipels des Iles du Vent et des Iles sous le Vent. 87 % des médecins exercent aux Iles du Vent, il n'y a aucun spécialiste dans les Australes et Tuamotu Gambier. Il y a donc 205 médecins pour 100 000 habitants (101 pour les généralistes, 104 pour les spécialistes), à peu près comme en Nouvelle Calédonie²⁴, mais cette densité est très variable selon les archipels²⁵. De 2006 à 2008, les entrées ont compensé les départs.

Sur les 112 chirurgiens dentistes de Polynésie, 78 exercent en libéral et 35 sont salariés, soit une densité de 43 pour 100 000 habitants²⁶, très proche dans les archipels²⁷. Comme pour les médecins, c'est une population stable, dont les rares sorties sont compensées par des entrées.

1 146 infirmiers ont une activité régulière, parmi lesquels 1 014 sont salariés, à 80 % dans les établissements publics. Il y a donc 132 infirmiers libéraux dont 124 sont conventionnés soit une densité de 51 infirmiers libéraux pour 100 000 habitants et de 390 salariés pour 100 000 soit 441 infirmiers pour 100 000 habitants²⁸. Les conventionnements sont gelés sauf sur la zone 5.

139 sages femmes ont en activité régulière, dont 78 % sont salariés soit une densité élevée de 168 sages femmes pour 100 000 femmes de 15 à 49 ans contre 138 en Nouvelle Calédonie en 2007 et 131 en métropole en 2009. 31 sages femmes exercent en libéral. Les projections démographiques montrent que les besoins des 10 prochaines années sont d'ores et déjà couverts.

44 orthophonistes exercent dans le secteur libéral conventionné, leur installation n'est pas soumise à la régulation des conventionnements.

Enfin, 104 Masseurs kinésithérapeutes exercent dans le secteur libéral conventionné.

2.2.1.2. Tarifs et Activité des professions de santé (secteur libéral)

Ces données proviennent de la CPS et portent sur l'année 2009.

²³ Complétée par l'arrêté n° 1804 CM du 27 décembre 2000 qui a défini 5 zones de conventionnement dont une seule (Maiao, Maupiti, Tuamotu-Gambier, Marquises et Australes) échappe au gel. Pour les 4 autres zones, des dérogations peuvent être accordées par arrêté en conseil des ministres.

²⁴ 338 médecins pour 100 000 habitants en métropole

²⁵ De 30 médecins pour 100 000 habitants dans les Tuamotu-Gambier à 237 dans les Îles du Vent

²⁶ 48 en Nouvelle Calédonie, 65 en métropole

²⁷ Sauf dans les Tuamotu-Gambier, 30 chirurgiens dentistes pour 100 000 habitants

²⁸ 450 en Nouvelle Calédonie, 783 en métropole

30 % de l'ensemble des dépenses d'assurance maladie, soit plus de 14 Mds F CFP en 2009 (plus de 116 M€), sont ordonnancées par les **médecins, généralistes et spécialistes**. En leur sein, le tiers, soit 5 104 MF CFP en 2009, est constitué d'honoraires, soit 11 % des dépenses d'assurance maladie, en augmentation de 6 % par rapport à l'année précédente. On observe en 2009 :

- une progression de la patientèle de 4 %²⁹ qui explique 2 % des 6 % de progression des honoraires ;
- une légère baisse de l'offre de soins (- 1 %) ;
- une évolution tarifaire de 2,2 % : la plupart des lettres clefs sont stables en 2009 à l'exception de la lettre V (visites à domicile) qui passe de 5 500 F CFP en 2008 à 7 200 F CFP en 2009 ;
- un volume d'honoraires en croissance permanente : + 5 % par an en moyenne depuis 1999, soit pour les spécialistes un volume d'honoraires de 3 153 MF CFP en 2009³⁰ (26.3 M€), en progression de 25 % depuis 2004 et pour les généralistes un volume d'honoraires de 1 715 MF CFP en 2009³¹ (14.3M€), en progression de 36 % depuis 2004.

Cette progression est beaucoup plus marquée pour les honoraires liés au suivi des patients en longue maladie. Cela étant, la part des honoraires hors longue maladie demeure, aussi bien pour les généralistes que pour les spécialistes, plus élevée que celle des honoraires pour les patients en longue maladie.

Malgré les réserves d'un tel exercice³², la mission estime cependant intéressant d'évaluer les honoraires moyens par praticien : en 2009, 109 médecins généralistes auraient ainsi perçu un volume moyen d'honoraires de 17,7 MF CFP (147 500 €); pour les 114 spécialistes, le même raisonnement conduit à un volume moyen d'honoraires par praticien de 31 MF CFP (258 330 €).

Avec 1 036 MF de soins remboursés, les **chirurgiens dentistes** ont vu le volume de leurs honoraires qui donnent lieu à remboursement par la PSG progresser de 28 % depuis 2004 (809 MF CFP). Le volume moyen d'honoraires par praticien serait donc d'environ 15 MF CFP (125 000 €).

Les **soins infirmiers** ont donné lieu à des remboursements de 1 687 MF CFP en 2009 (+ 1.65 % par rapport à 2008). Le volume moyen d'honoraires par professionnel avoisine les 13,6 MF CFP par an (113 000 €). Quelques éléments ont marqué l'année 2009 :

- plusieurs évolutions tarifaires ont eu un coût de 44.3 MF CFP pour l'assurance maladie, soit 2,6 % des montants remboursés, essentiellement lié à la revalorisation de la lettre clé AMI (+ 4 %, impact de 32.3 MF CFP) et de la lettre clé AIS (+ 2 %, impact de 11 MF CFP). A noter à l'inverse la baisse de la lettre clé IK qui a conduit à une baisse de 21 % des volumes ;
- une augmentation modérée de la patientèle (+ 5 % contre 7 à 8 les années précédentes) ;
- l'augmentation de l'offre de soins (+ 2.4 %) a un impact de 12.6 MF sur les montants remboursés (0.75 %).

²⁹ 158 200 patients distincts soit + 29 % par rapport à 1999 alors que dans le même temps, la population couverte n'a crû que de 19 %.

³⁰ 2 023 MF CFP en 1999 et 2 521 MF CFP en 2004

³¹ 1 029 MF CFP en 1999 et 1 258 MF CFP en 2004

³² Les informations dont on dispose sont celles des honoraires remboursés, à des niveaux différents selon que l'on est en longue maladie (LM) ou hors longue maladie (HLM), la mission a appliqué aux honoraires la répartition 50/50 entre les 2 que l'on observe sur les dépenses d'assurance maladie et redressé en conséquence la part HLM du ticket modérateur de 20 % . La diversité des spécialités médicales rend l'estimation très approximative pour les médecins spécialistes.

La convention du 5 janvier 2009 en référence à l'arrêté n° 2060 CM du 30 décembre 2008 fixe un plafond d'efficience des actes fixé à 28 000 AMI et/ou AIS par an, et prévoit la revalorisation des tarifs suivie de leur gel sur 3 ans. En 2009, le nombre moyen d'actes coefficientés étant de 19 761, on peut donc s'interroger sur l'utilité d'un plafond aussi élevé. En tout état de cause, le recouvrement des trop perçus³³ pour les praticiens qui dépassent cette norme, pourtant très large, est indispensable. En 2009, cela représente un montant de 21 MF CFP.

S'agissant des sages femmes, on enregistre une augmentation de 5 % des montants remboursés (303 MF CFP +13 MF CFP), un coût moyen par patiente qui croît de 10 % et un montant moyen d'honoraires par sage femme qui croît de 2.2 % (10 MF CFP, 83 000 €).

- les évolutions tarifaires ont eu un impact de 17 MF CFP (5,6 % des montants remboursés en 2009 ; 35 MF CFP en année pleine) : la convention de 2006 a en effet prévu une revalorisation intervenue en 2007, suivie d'un gel, parvenu à son terme en 2009.
- 2 nouvelles installations de sages femmes (pas de régulation des installations, ni a fortiori de gel) ont eu un impact de 15 MF CFP (5 %) sur les dépenses remboursées.
- La diminution de 5 % de la patientèle, après plusieurs années de croissance, a permis de limiter les dépenses de l'assurance maladie de 18 MF CFP mais on a observé un net effet volume avec un nombre d'actes par patientes et par professionnel en hausse.

Les honoraires d'orthophonistes, 348 MF CFP, ont enregistré une hausse de 2.3 % (12.6 MF) liée :

- à une progression importante de la patientèle (+ 11 %), dont l'impact sur les montants remboursés est de 26 MF soit 7,7 % des montants remboursés ;
- à une croissance de l'offre (+ 7 % pour une profession non soumise à la régulation des conventionnements) ;
- aux effets de la nouvelle convention du 8 janvier 2009 qui revalorise certains tarifs (impact 8,17 MF CFP soit 2,35 % des montants remboursés) mais dont la progression en volume correspond à celle de la patientèle.

Comme les infirmiers, cette profession est encadrée par un plafond d'efficience dont le niveau (36 800 AMO) est cependant tellement élevé par rapport à l'activité moyenne (19 396) qu'il en perd son utilité.

S'agissant enfin des masseurs kinésithérapeutes, régulés par la convention du 28 juillet 2006, les montants remboursés en 2009 ont crû de 2,3 % pour atteindre 1 310 MF CFP en 2009. Cette progression est liée à l'augmentation de l'offre (+ 2,2 %), et de la patientèle (+4,4 %). On observe cependant une baisse du volume d'actes par professionnel. Le montant remboursé par professionnel est stable autour de 12,6 MF CFP par an. Il n'y pas eu d'évolution tarifaire depuis 2007 mais il faut préciser que les lettres clés sont très nettement plus élevées qu'ailleurs (lettres AMK et AMS à 450 F CFP contre 243 en métropole, 400 en Nouvelle Calédonie). A noter que pour cette profession, on a procédé à la récupération de trop perçus en 2007 et 2008 (plafond à 45 000 AMC, AMK et/ou AMS).

Sur 234 affiliés au RNS, 195 professionnels de santé déclaraient des revenus nets supérieurs au plafond mensuel de 1 MF CFP en juin 2009.

³³ Pour mémoire 12 MF CFP non recouverts en 2007

Tableau 13 : Comparaison des tarifs de certains actes en 2010

Actes / Tarifs F CFP (Polynésie/NC)	Polynésie	Nelle Calédonie	Métropole
MEDECINS			
C / consultation généraliste	3 600 (=)	3 550	2 625
CS / consultation spécialiste	4 650 (+10%)	4 230	2 744
CSC / consultation spécialisée de cardiologie	11 100 (+21%)	8 780	5 457
CNPSY / consultation neuro-psychiatre	7 200 (-5%)	7 580	4 093
KC / actes de chirurgie	470 (-8%)	510	249
Visite généraliste	7 200 (+53%)	3 800	2 625
Visite spécialiste	7 200 (+37.5%)	4 500	2 744
DENTISTES			
C / consultation omnipraticien	3 500 (+5%)	3 300	2 505
CS / consultation spécialiste	3 300 (-13%)	3 800	2 744
V / visite omnipraticien	5 000 (+34%)	3 300	2 001
VS / visite spécialiste	5 000 (+12%)	4 400	2 455
INFIRMIERS			
AIS / actes infirmiers de soins	430 (-8%)	465	316
AMI / autres actes	490 (-4%)	510	375
ORTHOPHONISTES / AMO	460 (+9%)	420	286
MASSEURS KINESITHERAPEUTES			
AMK / actes au domicile du malade ou en cabinet	450 (+12%)	400	243
AMC / actes réalisés en établissements	450 (+12%)	400	243

Source : CPS

La comparaison des tarifs de différentes catégories d'actes avec ceux en vigueur en Nouvelle Calédonie révèle un surcoût très important en Polynésie pour certains d'entre eux : les visites de médecins, généralistes ou spécialistes, de dentistes, les consultations spécialisées en cardiologie, les actes réalisés par les masseurs kinésithérapeutes et les orthophonistes en particulier sont particulièrement bien valorisés.

2.2.1.3. Les prescriptions

Légèrement supérieures à 9 Mds F CFP en 2009 ((75 M€), les prescriptions des médecins représentent 19 % des dépenses d'assurance maladie, en progression de plus de 85 % depuis 1999. Elles sont composées de manière assez stable pour moitié de dépenses de pharmacie, et à hauteur de 15 % de biologie. Les médecins généralistes en prescrivent environ les $\frac{3}{4}$, les spécialistes $\frac{1}{4}$.

Les prescriptions de pharmacie des généralistes concernent les patients en longue maladie pour environ les $\frac{2}{3}$ (2 189 MF CFP, +187 % depuis 1999), le tiers restant concernant les autres patients avec une progression beaucoup moins soutenue (1 330 MF CFP, + 16 % depuis 1999). Celles des spécialistes sont également très marquées par la différence entre la longue maladie (754 MF CFP, + 153 % depuis 1999), et les autres patients (434 MF CFP, + 25 % depuis 1999).

Les autres prescriptions enregistrent des écarts équivalents entre longue maladie et les autres patients, avec cependant une croissance depuis 1999 nettement plus marquée pour les généralistes que pour les spécialistes.

Le coût moyen (honoraires + prescriptions) par patient connaît une augmentation constante depuis 2004 : 57 284 F CFP pour les généralistes (contre 43 201 en 2004), 39 228 F CFP pour les spécialistes (33 314 en 2004).

Recommandation n°7 : Au vu de la comparaison des tarifs des actes des professions de santé pratiqués en Polynésie française avec ceux de la métropole et de la Nouvelle Calédonie, la mission recommande de procéder très rapidement à une baisse de 10 % des lettres clefs,

assortie d'un gel pour 3 ans, à l'exception de celles dont la valeur est comparable ou inférieure à celles en cours en Nouvelle Calédonie. La mission recommande d'aller plus loin dans cette baisse (15 %) pour certaines professions de santé ou certaines lettres clefs manifestement trop élevées : les visites de médecins généralistes, spécialistes et dentistes, les actes réalisés par les masseurs kinésithérapeutes et les orthophonistes.

Recommandation n°8 : Afin de donner à la régulation des volumes de soins de ville une portée réelle, la mission recommande de réexaminer et de revoir à la baisse le niveau des plafonds d'efficiance dans les conventions, manifestement trop élevés au regard de l'activité moyenne des praticiens et de mettre en œuvre de manière systématique le recouvrement des trop perçus.

Recommandation n°9 : Au regard des effectifs actuels, des besoins projetés et de l'impact du développement de l'offre sur les dépenses d'assurance maladie, la mission recommande d'interrompre la formation de sages femmes en Polynésie française et de geler les installations.

2.2.2. Les produits de santé

Parmi les prescriptions, le médicament représentant la moitié des sommes remboursés et la biologie 15 %, la mission recommande de concentrer les actions de maîtrise des dépenses sur ces deux postes.

2.2.2.1. Le médicament

En 2009, 127 pharmaciens ont une activité régulière, soit une densité de 49 pour 100 000 habitants³⁴. 13 % travaillent dans le secteur public, 87 %, soit 109, dans le privé. Il y a 37 officines en Polynésie soit 14 pour 100 000 habitants (38 en métropole), 3 importateurs, 1 pharmacie à usage intérieur au CHPF et la pharmacie d'approvisionnement du Territoire.

Tableau 14 : Dépenses de pharmacie pour l'assurance maladie

M Fcfp	2009	Budget 2010
RGS	5 213	5 292
RNS	537	545
RSPF	1 443	1 465
SECU	868	881
Total	8 060	8 182 (+5%)
M€	67.2	68.2

Source : CPS budget 2010

Les modalités de détermination du prix des médicaments en Polynésie sont définies dans l'arrêté n° 1784 du 31 décembre 2001, dont l'article 1^{er} précise l'équation de fixation du prix maximum grossiste et en pharmacie :

**Prix de vente par le pharmacien métropolitain TTC x coefficient = prix de vente maximum
TTC en pharmacie en PF**

**Prix de vente par le fabricant métropolitain HT x coefficient = Prix maximum de vente par
le grossiste en PF**

³⁴ Contre 114 en métropole, 65 en Nouvelle Calédonie et 46 en Guyane

En définitive, le prix maximum comprend : le prix fabricant du produit hors taxes ; les droits, taxes et frais à l'importation ; les marges locales (grossiste et détaillant) et la TVA polynésienne. Même si la détermination du coefficient en tient compte, il aurait été plus juste de partir du prix HT pour l'encadrement des prix pratiqués par les officines.

Pour les produits d'appareillage, remboursés à 100 % et qui représentent pour l'assurance maladie près d'1 Md F CFP de dépenses annuelles, un coefficient géographique est appliqué sur le prix d'arrivée en Polynésie, quel qu'il soit.

Tableau 15 : Evolution des coefficients multiplicateurs depuis 2001 (en %)

Date de prise d'effet	01/2002	04/2002	01/2004	07/2004	12/2004	09/2008	10/2009
Grossiste			157.07	153.28	157.07		157.07
Spécialités remboursables	168.91	169	160.55	152.1	160.55	159.04	159.04
Spécialités non remboursables	183.67	184.72				182.98	182.98
Articles pansements	154.15	155.07				153.61	153.61

Source : Service des affaires économiques

Une première baisse de 5 % des coefficients en 2004 (de 169 à 160.55 pour les pharmaciens) a été suivie d'une seconde annulée quelques mois plus tard. La légère baisse des coefficients en 2008 correspond à la baisse d'un point de TVA sur les médicaments.

Selon les données du service des affaires économiques, cette baisse de 2004 a eu un impact négatif sur le chiffre d'affaires des pharmaciens de 0.71 %. Depuis 2003, le taux de marge augmente légèrement et la rentabilité des officines se maintient. Le chiffre d'affaires des pharmacies constitué de spécialités pharmaceutiques remboursables augmente chaque année. Celui des appareillages connaît une progression encore plus marquée. Les 37 pharmacies bénéficient en outre chaque année d'une avance gratuite de trésorerie qui correspond à 15 jours de leur chiffre d'affaires (coût de 300 MF CFP par an pour la CPS, 2.5 M€).

90 % des produits pharmaceutiques consommés sont importés de France³⁵. L'assurance maladie prévoit un taux de remboursement unique de 80 % (100 % pour les patients en longue maladie) sur des produits dont la TVA est de 5 % depuis septembre 2008 (6 % auparavant). Certains médicaments au service médical rendu élevé ne sont pas pris en charge par l'assurance maladie, la commission d'admission au remboursement ne s'est d'ailleurs pas réunie depuis 2003. A l'inverse, d'autres médicaments remboursés à des taux variables en métropole en fonction du service médical rendu le sont à 80 % en Polynésie.

³⁵ Pour les produits provenant de l'étranger et dont l'importation est autorisée, l'article 6 de l'arrêté précise que les prix maximaux sont établis par l'application d'une marge commerciale maximale de 50 % sur la valeur CAF.

Tableau 16 : Le médicament en Polynésie

Années / MF	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Chiffre d'affaires des médicaments de ville	4 162	4 258 +2.3%	4 846 +13.8%	5 337 +10%	5 804 +8.8%	6 224 +7.2%
Chiffre d'affaires des appareillages	222	303	448	525	600	646
TOTAL	4 385	4 561	5 294	5 862	6 404	6 870
Nb officines	32	34	35	36	38	37
CA moyen spécialités pharmaceutiques remboursables / pharmacie	130	125 -3.7%	138 +10.5%	148 +7.1%	153 +3%	168 +10%
CA moyen appareillages / pharmacie	7	9 +28%	13 +43.7%	15 +14%	16 +8.2%	17 +10.6%

Source : Service des affaires économiques, données CPS juillet 2009

Recommandation n°10 : La mission recommande de réviser les coefficients grossistes et pharmaciens à la baisse (15 %), et d'encadrer le prix des appareillages en multipliant le tarif de responsabilité appliqué en métropole par un coefficient géographique à définir.

Recommandation n°11 : S'agissant de l'admission et du taux de remboursement, la mission recommande de reprendre telles quelles les décisions prises en métropole par la commission d'admission au remboursement, en distinguant les taux de remboursement en fonction du service médical rendu.

Recommandation n°12 : La mission recommande de cesser les avances gratuites de trésorerie aux officines.

Recommandation n°13 : La mission recommande de rendre obligatoire et systématique la substitution des médicaments génériques et d'encourager leur développement.

2.2.2.2. La biologie

Elle représente 15 % du montant des prescriptions des médecins libéraux.

Les laboratoires publics et privés sont régis par la délibération n° 88-154 1T du 20 octobre 1988, complétée par de nombreux arrêtés, inspirée du décret n° 76-1004 du 4 novembre 1976 fixant les conditions d'autorisation des laboratoires en métropole.

Les laboratoires privés sont réunis dans des sociétés d'exercice libéral, plusieurs laboratoires pouvant être exploités par une même société. L'ouverture d'un laboratoire est simplement soumise à l'agrément du ministère de la santé, aucune régulation conventionnelle n'est organisée, l'installation est libre. Il y avait en 2009, 7 laboratoires de biologie médicale privés en Polynésie, en augmentation rapide, et un seul d'anatomo-pathologie.

Fixée par arrêté pour les laboratoires publics et dans une convention pour les laboratoires privés, la valeur du B, 60 F CFP, pourtant stable depuis 15 ans, demeure le double de celle actuellement en vigueur en métropole, et singulièrement plus élevée qu'en Nouvelle Calédonie (54 F CFP, soit 10 % de moins).

Le poids reconstitué de la biologie publique s'élève à près de 2,4 Mds F CFP. Le chiffre d'affaires de la biologie privée s'élèverait à près de 2 Mds F CFP.

Tableau 17 : La biologie publique en 2008

	Activité en B/BP	Total CFP
CHPF	27 549 083	1 655 861 890 70 %
Hôpital d'Uturoa	2 425 237	145 514 220 6 %
Hôpital de Taiohae	575 000	34 500 000 1.5 %
ILM	8 804 911	530 469 510 22.5 %
Total	39 354 231	2 366 345 620 (19.7 M€)

Source : Rapport du Dr Musso³⁶

A noter que le nombre total d'actes de biologie réalisé au CHPF est largement inférieur au-seuil en deçà duquel la biologie est rentable en métropole (50 millions d'actes). L'enjeu de concentration de l'offre publique de biologie est donc essentiel (cf annexe offre de soins).

Tableau 18 : Actes de biologie remboursés en 2009 (secteurs public et privé)

Secteur	Nombre d'actes	Remboursement	Economies si baisse du B et du BP au niveau de la Nouvelle Calédonie
Privé	20 214 031	1 102 421 214	183 736 869
CHPF	9 149 514	514 178 880	85 696 480
Santé publique	9 534 305	526 218 840	87 703 140
Total	38 897 850	2 142 818 934	357 136 489
BP / Privé	994 310	63 693 010	9 099 001

Source : CPS

Seuls sont intégrés ici pour le CHPF les actes externes, les examens de biologie pour des patients hospitalisés ne sont pas comptabilisés car ils ne donnent pas lieu à un remboursement propre.

Recommandation n°14 : La mission recommande de baisser la valeur du B au niveau de la Nouvelle Calédonie, soit de procéder à une baisse de 10 % (de 60 à 54 F CFP). Cette mesure permettrait de réaliser une économie de 366 MFcfp (3 M€) pour l'assurance maladie.

Recommandation n°15 : La mission recommande de réguler l'installation des laboratoires privés.

Recommandation n°16 : Afin de se rapprocher du seuil de rentabilité de la biologie, la mission recommande de revoir tout le panorama de la biologie publique³⁷ en favorisant la concentration de l'offre et réaliser des économies d'échelle.

³⁶ Biologie médicale et anatomo-pathologie en Polynésie française. Etat des lieux, mutualisation des activités, proposition de réorganisation. Dr Didier MUSSO. Décembre 2008.

³⁷ Voir annexe offre de soins

2.3. Les évacuations sanitaires

2.3.1. Les évacuations sanitaires internationales

2.3.1.1. Volumes, coûts, motifs et destination

Tableau 19 : Dépenses hors territoire

MF	2009	Budget 2010 ³⁸
Métropole	2 746	2 829
Nouvelle Zélande	532	548
USA	4	10
Nouvelle Calédonie	29	22
Autres pays	22	22
EAO	189	189
Total	3 522	3 620

Source : CPS Budget 2010

On a enregistré 725 évacuations sanitaires en 2009, en augmentation de 5 %, soit un taux de 26 évacuations pour 10 000 habitants, à peu près stable (26 en 2007, 30 en 2004). 4 évacuations sur 5 concernent la métropole³⁹ où la durée moyenne de séjour est de 31 jours, 1 sur 5 environ la Nouvelle-Zélande avec une durée moyenne de séjour de 11 jours seulement, liée aux motifs sanitaires différents selon les orientations. Les urgences (cardiologie, pathologies coronariennes, grands brûlés) sont plutôt orientées vers la Nouvelle Zélande.

Les cancers (environ 40% des évacuations, 890 MF CFP), les affections cardio-vasculaires (20%, 526 MF CFP), les malformations néonatales (3%) et les affections rétinienues (3%) constituent près de 70 % des évacuations et 60% des coûts. A elles seules, la radiothérapie et la médecine isotopique représentent 217 demandes sur 693.

Le coût moyen d'une évacuation sanitaire diminue régulièrement, il avoisine aujourd'hui les 4 MF CFP⁴⁰ et se décompose en $\frac{3}{4}$ de soins et $\frac{1}{4}$ de transports et logistique. Un tiers des évacuations sont accompagnées, une sur cinq est médicalisée, cette proportion croît régulièrement.

En métropole, la facturation des soins en hospitalisation complète en prix de journée s'établit en moyenne à 1 100 euros par jour en médecine, 1 500 euros par jour en chirurgie, et 2 500 euros par jour en réanimation. L'assurance maladie prend en charge 100 % des tarifs sécurité sociale ainsi que le forfait journalier. C'est donc la durée de séjour qui est déterminante pour le coût plus que l'établissement même si on note deux situations extrêmes (1 832 euros par jour à l'institut Gustave Roussy, 70 % plus cher qu'en médecine spécialisée versus le Val de Grâce 830 euros par jour en chirurgie). L'AP-HP s'est engagée à changer cette facturation, très coûteuse pour l'assurance maladie polynésienne, pour une facturation T2A à compter du 1^{er} janvier 2009 mais ce changement n'est toujours pas intervenu.

³⁸ Malgré l'ouverture du nouvel hôpital, envisagée en avril au moment de l'élaboration du budget, l'assurance maladie a pris une hypothèse de hausse de la patientèle de 3 %

³⁹ Les $\frac{3}{4}$ en région parisienne

⁴⁰ En baisse de 11 % par rapport à 2006. 4.2 en métropole et 3.4 en Nouvelle Zélande. Les orientations sanitaires étant différentes, la comparaison n'est pas pertinente.

Le service du contrôle médical, dont les missions sont définies dans la délibération n° 2002-98 APF du 4 juillet 2002, participe à la gestion du risque, à la maîtrise de l'évolution des dépenses de santé et à l'amélioration continue de la qualité du service rendu. A ce titre, le médecin conseil décide de l'opportunité de l'évacuation sanitaire sollicitée, des conditions de transport ainsi que de la demande éventuelle d'un accompagnement. Il vérifie l'impossibilité de réaliser les soins sur place. En revanche c'est le médecin traitant qui choisit l'établissement de soins, en accord avec le patient. Même si la réglementation le lui permet, le médecin conseil remet très rarement en cause la structure d'accueil. 2/3 des prescripteurs sont publics dont 99 % au CHPF.

2.3.1.2. Evacuations internationales et ouverture du nouvel hôpital

D'après le CHPF, une partie du surcoût de fonctionnement de l'établissement⁴¹ serait compensé par les transferts de crédits affectés aujourd'hui à d'autres producteurs de soins en métropole et en Nouvelle Zélande, notamment pour la radiothérapie, la médecine isotopique, la greffe rénale, et la prise en charge en urgence des accidents vasculaires cérébraux. La radiothérapie et la médecine isotopique justifiant aujourd'hui plus de 200 évacuations, dont le coût moyen est de 4 MF CFP⁴², le CHPF considère que 800 MF CFP aujourd'hui comptabilisés dans les dépenses hors territoire lui seront transférés.

Selon l'assurance maladie, en attendant plus de précision sur les conditions d'ouverture de la radiothérapie et de la médecine isotopique (voir annexe offre de soins), il est plus raisonnable dans un premier temps de limiter l'estimation de ces transferts aux tumeurs de la thyroïde (coût moyen 1.2 MF CFP), aux tumeurs gynécologiques (sein notamment, coût moyen 1 MF CFP), et aux cancers ORL (coût moyen 3 MF CFP). Dans ce cas, on pourrait éviter 125 évacuations sanitaires par an, dont le coût total représente 143 MF CFP.

Recommandation n°17 : La mission recommande d'organiser toutes les Evasans internationales orientées vers la métropole dans un groupe d'établissements hospitaliers à définir afin d'éviter la répartition des patients sur l'ensemble du territoire métropolitain.

2.3.2. Les évacuations sanitaires inter-îles

Avec environ 28 000 évacuations inter-îles par an⁴³, qui concernent environ 15 000 patients⁴⁴, soit une progression de près de 6% par rapport à 2007, la Polynésie enregistre 108 évacuations pour 100 000 habitants, contre 103 en 2007 et 99 en 2006. Ces taux varient considérablement d'un archipel à l'autre, en fonction de l'offre de soins sur place : 422 aux Marquises, 393 aux Tuamotu, 378 aux Iles Sous Le Vent, 302 aux Australes et 211 à Moorea.

Le coût de ces évacuations inter-îles, qui ne comprend que les frais de transports et de logistique, les dépenses de soins étant intégrées au budget des établissements ou aux remboursements d'honoraires, s'élève à 1.2 Mds F CFP, en progression de 9% par rapport à 2007, soit plus que la croissance en volume à cause de l'augmentation du coût moyen du transport⁴⁵.

10 % d'évacuations sanitaires inter-îles déclenchées en urgence représentent 32 % des montants remboursés (377 MF CFP) ; cette proportion est cependant en nette baisse (en 2004, elles représentaient 15 % des evasans et 40 % du coût) grâce à l'amélioration de la prise en charge sur place, au développement progressif des consultations spécialisées avancées, à l'amélioration des plateaux techniques des hôpitaux périphériques, et à l'installation de médecins libéraux.

Recommandation n°18 : Le développement de l'offre de soins dans les archipels éloignés est la seule voie de réduction des évacuations sanitaires inter-îles. Ce développement pourrait concerner aussi bien les établissements hospitaliers ou dispensaires de la direction de la santé

⁴¹ Ce point est longuement traité dans l'annexe offre de soins

⁴² En réalité 3.2 pour les cancers selon la CPS

⁴³ 28 268 en 2008 (dernières données définitives, + 5.7 % par rapport à 2007) et 27 900 en 2009.

⁴⁴ 1,91 evasan / patient

⁴⁵ Cf annexe transports

que la médecine libérale (participation obligatoire des médecins libéraux aux consultations avancées).

2.4. Augmenter la participation des assurés au financement et aux dépenses de l'assurance maladie

Les comptes de la santé 2008 présentés longuement plus haut permettent d'estimer la dépense de santé par habitant à 274 000 F CFP par an, un montant équivalent à celui de la Nouvelle-Calédonie mais bien inférieur à celui de la métropole (346 910 F CFP par an). Un peu moins de 7 % de ces dépenses sont à la charge des ménages contre 10 % en métropole (compte tenu de la part des mutuelles et assurances complémentaires). On peut donc estimer que même en intégrant bien l'absence actuelle de couverture complémentaire en Polynésie, la couverture sociale des dépenses de santé est meilleure en Polynésie.

Dans un contexte de maîtrise des dépenses de santé, et en ayant bien examiné d'abord et en priorité les actions possibles sur le prix de la santé, il est donc envisageable d'intervenir sur le taux de prise en charge des dépenses pour garantir à moyen terme les conditions de l'équilibre de l'assurance maladie.

Sans aller aussi loin que le projet de réforme de la PSG de 2009, et notamment en ne concentrant pas de propositions sur les patients en longue maladie, la mission considère que l'augmentation du ticket modérateur quand il existe, sa création quand il n'existe pas ainsi que l'introduction d'un forfait hospitalier permettraient non seulement de limiter la croissance des dépenses de santé mais aussi d'améliorer pour les assurés la conscience de son prix.

Actuellement, le taux de remboursement des prestations en nature de droit commun est fixé à 80 % du tarif de responsabilité de la caisse⁴⁶. Par exception, bénéficient de l'exonération du ticket modérateur et donc le remboursement à 100 % les dépenses liées à une hospitalisation, les examens prescrits par le service médical de l'assurance maladie, certains actes de chirurgie, les titulaires de rente d'accidents du travail avec incapacité permanente d'au moins de 66 %, les titulaires de pensions d'invalidité ou de pensions vieillesse substituée. Pour la longue maladie, l'assuré ne supporte aucune participation.

La mission a conscience de la difficulté politique et sociale de telles mesures. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle elle ne recommande pas d'introduire un ticket modérateur pour les patients en longue maladie. En outre, l'objectif de « modération » du recours aux soins suppose que les patients puissent ajuster leur comportement en fonction du prix, ce qui n'est pas le cas pour un patient en longue maladie.

Enfin, malgré un échec récent, les mesures d'incitation au développement de couvertures complémentaires pourraient être relancées.

Recommandation n°19 : La mission recommande :

- **d'augmenter le ticket modérateur de 20 à 30 % ;**
- **d'élargir son champ aux appareillages ;**
- **de créer un forfait hospitalier**
- **pour la pharmacie, de mettre en place des taux de remboursement différenciés selon le service médical rendu**

⁴⁶ Textes relatifs aux taux de remboursement par les assurés :

- RGS : délibération n° 74-22 du 14 février 1974 (articles 15 et 21)
- RNS : délibération n° 94-170 AT du 29 décembre 1994 (article 22)
- RSPF : délibération n° 95-162 AT du 20 décembre 1995 (articles 9-2 et 12-2)

CONCLUSION

Propositions	Economies
1. <u>ACTIONS SUR LE PRIX DE LA SANTE</u>	
baisse de 15 % DGF cliniques	<u>470 MF</u>
baisse de 10 % des lettres clefs des professions de santé	1 070 MF
baisse du coefficient multiplicateur du médicament - 15 % soit – 12 % sur remboursements	863 MF
baisse du B/ BP au niveau de la Nouvelle Calédonie	366 MF
2. <u>REMBOURSEMENTS</u>	
hausse TM de 20 à 30 % hors longue maladie + mesures prix	<u>2 245 MF</u>
Forfait hospitalier 1 000 F	<u>200 MF</u>
Déremboursement du petit appareillage	<u>600 MF</u>
Franchise sur les boîtes de médicaments	<u>400 MF</u>
Substitution des génériques	<u>150 MF</u>
<i>Total Economies</i>	<i><u>- 4 065 MF CFP</u></i>
Dépenses supplémentaires (CHPF)	+ 2 000 MF
<i>Total :</i>	<i>- 2 065 MF</i>

Pièce jointe n° 1 : LES COMPTES DE LA SANTE EN 2008

Définitions

Consommation médicale totale (CMT) : valeur des biens et services médicaux utilisés sur le territoire par les résidents et non résidents. Elle comprend : la consommation de biens et services médicaux et la consommation de services de médecine préventive. Manquent la médecine pénitentiaire et la médecine militaire pour lesquelles l'Etat n'a pas fourni d'informations.

La consommation de biens et services médicaux (CSBM)

- les soins hospitaliers : établissements publics (chpf et hôpitaux publics), privés (2 cliniques et centre de rééducation Te Tiare et les soins hospitaliers hors territoire)
- les soins ambulatoires : honoraires des professionnels de santé, coûts de fonctionnement des centres spécialisés (APURAD, APAIR, centre médical Mamao), du Centre de transfusion sanguine, des dispensaires
- les transports : montant pris en charge par la CPS (100% sauf transports terrestres)
- médicaments et prothèses : médicaments vendus en officine, vaccins et allergènes vendus par l'ILM, médicaments distribués par la pharmacie d'approvisionnement, médicaments rétrocédés par le CHPF, les prothèses (optique médicale, appareillage auditif, orthopédique, prothèses dentaires...).

La consommation de services de médecine préventive (CSMP)

- les services de prévention de la direction de la santé : centre mère-enfant, une partie de l'activité des subdivisions
- le programme de dépistage des cancers gynécologiques
- autres structures de prévention (Fare Tama Hau, maison du diabétique...)
- médecine du travail

Dépense courante de santé (DCS) : somme qu'engagent les financeurs du système, son périmètre est plus large que la consommation médicale totale car elle intègre les indemnités journalières, la prévention collective, la recherche, l'enseignement et l'administration sanitaire. Elle se décompose comme suit :

- dépenses pour les malades : CMT + dépenses de prévention collective + IJ
- dépenses en faveur du système de santé : enseignement et recherche
- dépenses en faveur de la gestion générale de la santé : administration sanitaire et frais de gestion de l'assurance maladie

Tableau 20 : Consommation médicale totale / détail

CSBM	
1. SOINS HOSPITALIERS	28 815
1.1. Soins hospitaliers publics	21 596
CHPF (dont Samu et psychiatrie)	18 119
Hôpitaux publics	3 477
1.2. Soins hospitaliers privés	4 745
Cliniques	3 991
Autres structures	754
1.3. Soins hospitaliers hors territoire	2 474
2. SOINS AMBULATOIRES	19 536
2.1. Médecins	5 217
2.2. Dentistes	2 272
2.3. Autres professionnels de santé	3 848
2.4. Centres de jour psychiatrie / toxicomanie	255
2.5. Centres de dialyse (APURAD)	683
2.6. Autres centres de soins spécialisés	834
2.7. Dispensaires	3 197
2.8 .Laboratoires	2 545
ILM	531
Laboratoires privés	1 225
Radiologues	695
Polyscan	93
2.9. Banque de sang	345
2.10. Hors territoire	340
3. TRANSPORTS	1 805
3.1. ambulances	143
3.2. Evasans	1 662
Transports aériens	1 400
Transports maritimes	65
Europe Assistance	196
4. MEDICAMENTS ET PROTHESES	10 260
4.1 pharmacies	8 401
Pharmapro	217
CHPF (rétrocessions)	613
Officines	7 339
ILM (vaccins)	233
4.2. Appareillage	1 472
4.3. Prothèses dentaires	317
4.4. Médicaments hors territoire	69
Double compte ILM	- 83
CSMP	2 224
5. Services de prévention individuelle	1 851
5.1. Services de la direction de la santé	1 684
5.2. Autres structures	167
6. Services de médecine du travail	373
7. Services de santé associés (école, armée, prison)	-
CMT	62 556

Source : Direction de la santé

Tableau 21 : Dépense courante de santé / détail

1. DEPENSES EN FAVEUR DES MALADES	68 249 117
1.1. Dépenses en biens et soins médicaux	60 416 042
1.2. Indemnités journalières CPS (pas sécurité sociale)	4 842 339
1.3. Dépenses de prévention	2 990 735
Dépenses de prévention individuelle (voir CMT)	2 223 799
Dépenses de prévention collective	766 935
Direction de la santé	260 649
Autres structures (EPAP)	41 597
Contrôle sanitaire (SHSP, LASEA)	464 690
2. DEPENSES EN FAVEUR DU SYSTEME DE SOINS	735 165
Formation (IFSI, ESF, CPS, université)	378 165
Recherche (ILM)	357 000
3. DEPENSES DE GESTION GENERALE DE LA SANTE	3 000 768
3.1. Direction de la santé	366 768
3.2. Régimes obligatoires	2 634 000
CPS	2 414 000
Sécurité sociale	220 000
DEPENSE COURANTE DE SANTE	71 985 050

Source : Direction de la santé

Pièce jointe n°2 : SIMULATIONS 2009 SUR LES PROJETS DE REFORME DE LA PSG (PSG 2)

Tableau 22 : réforme de la PSG / simulation de la CPS / répartition par tiers

Financement, répartition par tiers, MF	Professions de santé 1/3	Cotisants + Pays 1/3	Patient 1/3	Total
Besoin de financement	2 520	2 520	2 520	7 561
Baisse 5 % CHPF	710			710
Baisse 5 % cliniques et Te tiare	195			195
Baisse 5 % généralistes (lettre C)	60			60
Baisse 5 % spécialistes (lettres CS, K)	125			125
Baisse 5 % autres professionnels	185			185
Baisse 5 % du public	90			90
Baisse 5 % des associations et centres	70			70
Baisse du prix des médicaments	370			370
Substitution automatique (génériques)	150			150
Financement par le Pays		698		698
Augmentation du taux de cotisation - 15, 87 % au RGS - 7, 89 % au RNS		1 752 123		1 752 123
Franchise sur la boîte de médicament			400	400
Déremboursement petit appareillage			600	600
Taux de remboursement 70 % HLM			1 030	1 030
Taux de remboursement 90 % LM			1 430	1 430
Création du forfait hospitalier 1000 F			200	200
TOTAL DES FINANCEMENTS	1 955	2 573	3 660	3 660
RESTE A FINANCER	565	0	0	0
SURPLUS DE RECETTES		53	1 140	627

Source : CPS

Tableau 23 : Réforme de la PSG / simulations de la CPS / répartition par quarts

Financement, MF	Professions de santé	Pays	Cotisants	Patients	Total
Besoin de financement	1 890	1 890	1 890	1 890	7 561
Baisse 5 % CHPF	710				710
Baisse 5 % cliniques et Te tiare	195				195
Baisse 5 % généralistes (lettre C)	60				60
Baisse 5 % spécialistes (lettres CS, K)	125				125
Baisse 5 % autres professionnels	185				185
Baisse 5 % du public	90				90
Baisse 5 % des associations et centres	70				70
Baisse du prix des médicaments	370				370
Substitution automatique (génériques)	150				150
Financement par le Pays		1 890			1 890
Augmentation du taux de cotisation - 15, 90 % au RGS - 7, 91 % au RNS			1 817 129		1 817 129
Franchise sur la boîte de médicament				400	400
Déremboursement petit appareillage				600	600
Taux de remboursement 70 % HLM				1 030	1 030
Taux de remboursement 90 % LM				1 430	1 430
Création du forfait hospitalier 1000 F				200	200
TOTAL DES FINANCEMENTS	1 955	1 890	1 946	3 660	9 452
RESTE A FINANCER	0	0	0	0	0
SURPLUS DE RECETTES	65	0	56	1 770	1 891

Source : CPS

Annexe 26

L'offre publique de soins

L'OFFRE PUBLIQUE DE SOINS.....	1
1. LE CENTRE HOSPITALIER DE POLYNESIE FRANCAISE	3
1.1. <i>L'activité du CHPF</i>	3
1.2. <i>La gestion budgétaire de l'établissement</i>	4
1.2.1. Un cadre réglementaire et un calendrier budgétaire inadaptés.....	4
1.2.2. La situation financière du CHPF	5
1.3. <i>Gestion des ressources humaines</i>	7
1.3.1. L'insuffisante fiabilité du suivi des effectifs du CHPF amène à la plus grande prudence sur l'évaluation des charges de personnel dans le surcoût de fonctionnement de l'établissement	7
1.3.2. Une organisation du temps de travail des personnels médicaux et soignants qui apparaît coûteuse pour l'établissement	9
2. L'OUVERTURE DU NOUVEL HOPITAL	12
2.1. <i>Etat des lieux / informations officielles</i>	13
2.1.1. Retour sur les principales étapes du projet, le coût de l'investissement et les nouvelles capacités de l'établissement.....	13
2.1.2. Retour sur les créations d'emplois et l'estimation du surcoût de fonctionnement en année pleine	14
2.1.3. Les surcoûts pour 2010 et le calendrier des opérations	15
2.2. <i>De nombreuses questions en suspens</i>	16
2.2.1. Des surfaces trop importantes et sous-optimales, des développements de capacités dont le besoin n'est pas clairement établi	16
2.2.2. Calendrier d'ouverture, nouvelles activités et équipements médicaux.....	17
2.2.3. Certains investissements complémentaires sont d'ores et déjà identifiés, d'autres devront l'être.....	18
2.2.4. L'avenir du site de Mamao	20
2.3. <i>Le coût de fonctionnement du NH : entre 1. 4 et 3 Mds F CFP ?</i>	20
2.3.1. Le personnel	20
2.3.2. L'amortissement du bâtiment et des équipements médicaux	22
2.3.3. La maintenance, les dépenses logistiques et hôtelières	24
2.4. <i>Comment limiter le surcoût de fonctionnement du CHPF ?</i>	26
2.4.1. A court terme, différer l'ouverture de certaines activités et rechercher des ressources complémentaires	26
2.4.2. A moyen terme, seules des mesures structurantes et difficiles permettraient au CHPF de réduire son coût de fonctionnement	27
3. LE ROLE DE LA DIRECTION DE LA SANTE DU TERRITOIRE	29
3.1. <i>Le rattachement des hôpitaux de la direction de la santé au CHPF</i>	29
3.2. <i>La direction de la santé pourra se recentrer sur ses missions essentielles</i>	31
3.2.1. Santé publique et sécurité sanitaire	31
3.2.2. L'économie de la santé : comptes de la santé et politique du médicament	32
4. L'AVENIR DE L'INSTITUT LOUIS MALARDE	33
4.1. <i>Le modèle économique de l'établissement est fragile</i>	33
4.2. <i>Le paysage de la biologie publique, l'articulation entre l'ILM et le CHPF</i>	34
CONCLUSION.....	36

Dans un contexte général de dégradation de la situation financière de l'assurance maladie et de tensions budgétaires pour le Territoire de Polynésie française, la mission s'est penchée sur l'offre publique de soins en Polynésie. La lettre de mission évoque notamment l'impact de l'ouverture du nouvel hôpital sur les comptes de l'assurance maladie et du Territoire.

Elle se caractérise par le poids du Centre hospitalier de Polynésie française (CHPF), par la gestion en direct par la direction de la santé du Territoire de structures de santé dont certaines devraient rejoindre le CHPF, par des réflexions en cours sur l'avenir de l'Institut Louis Malardé (ILM).

1. LE CENTRE HOSPITALIER DE POLYNESIE FRANCAISE

Créé en 1975 sous forme de simple service de la direction de la santé (budget annexe), établissement public administratif depuis 1983, le CHPF représente aujourd'hui le 2^{ème} budget local en comptabilité publique et le 2^{ème} employeur de Polynésie française.

Ces dernières années son champ d'intervention s'est élargi avec l'intégration progressive de la psychiatrie adulte et de la transfusion sanguine, le développement de missions de consultations avancées dans les archipels. Cette position cardinale dans l'offre de soins est amenée à se renforcer de manière très significative : le déménagement après plus de 10 ans de chantier dans le nouveau bâtiment du Taaone correspond au lancement de nouvelles activités et au développement des capacités des disciplines d'ores et déjà exercées ; le rattachement des 4 hôpitaux publics de la direction de la santé au CHPF semble aujourd'hui inéluctable et a d'ailleurs fait l'objet de l'une des mesures du protocole de fin de grève ; l'avenir de l'Institut Louis Malardé sera également très impacté par la nouvelle offre d'analyses médicales du CHPF.

Le CHPF représente à lui seul les $\frac{3}{4}$ de l'hospitalisation publique et privée en Polynésie.

C'est à l'aune de ce positionnement particulier au sein de l'offre de soins que la mission a analysé la situation actuelle et à venir du CHPF. Un contrôle très approfondi de l'établissement a été réalisé par la Chambre territoriale des comptes¹, dont le rapport qui vient d'être rendu public a considérablement facilité les investigations de la mission.

1.1. L'activité du CHPF

Selon la Chambre territoriale des comptes, les « données d'activité sont incomplètes, pas toujours pertinentes et peu prises en compte ». Plusieurs éléments permettent d'asseoir ce constat sévère : les rapports d'activité sont produits après le compte administratif, les demandes budgétaires ne reposent pas sur des analyses de l'activité. Ces données ne semblent d'ailleurs pas avoir présidé aux orientations du projet médical du nouvel établissement, notamment sur la taille des unités ou le développement des places de soins de suite et de réadaptation.

Sur le moyen terme, entre 2001 et 2007, on observe une relative stabilité de l'activité de l'établissement, notamment des entrées en hospitalisation complète mais une nette progression des hospitalisations à temps partiel (de 1000 à 4000 séjours en hôpital de jour). Pour l'année 2007, le taux d'occupation est de 80 % en moyenne pour le court séjour avec une durée moyenne de séjour en progression lente mais régulière.

¹ Portant sur les exercices 2001 à 2008, le rapport d'observations définitives de la CTC examine aussi bien la gestion de l'établissement que les perspectives liées au déménagement.

Tableau 1 : Données d'activité du CHPF en nombre d'entrées

Disciplines / années	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	01/07
Médecine	4 501	4 638	4 993	5 205	5 114	5 388	4 949	+10%
Chirurgie	6 298	6 409	6 530	7 184	6 868	6 868	6 728	+7%
Pédiatrie	3 489	2 731	2 860	2 996	2 776	2 670	2 861	-18%
Réanimation	561	564	512	527	585	561	597	+6,4%
Obstétrique	3 233	3 183	2 995	3 012	3 201	3 202	3 076	-5%
Hospitalisation complète	18 082	17 525	17 890	18 924	18 544	18 689	18 211	+0,7%
Dialyse	19 823	19 436	19 790	20 329	20 855	21 620	20 613	+4%
Chimiothérapies	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	
Médecine de jour		925	1 821	1 937	2 572	3 483	3 841	+315%
Obstétrique de jour		528	360	248	51	1	2	
Chirurgie de jour		1 174	1 594	2 111	1 905	1 396	1 370	+17%
Ambulatoire	19823	22063	23565	24625	25383	26500	25826	+30%
total	37905	41 455	41 455	43 549	43 927	45 189	44 037	+16%

Source : CHPF / Chambre territoriale des comptes

Tableau 2 : Durées moyennes de séjour

Disciplines/années	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Médecine	6.38	6.51	6.39	6.26	6.6	6.57	7.25
Chirurgie	5.04	5.15	4.98	4.92	5.28	5.12	5.09
Pédiatrie	5.07	6.44	5.46	5.23	5.48	5.41	5.28
Réanimation	7.49	8.48	8.93	9.02	8.17	8.34	8.31
Obstétrique	5.36	5.62	5.76	6.09	5.63	5.48	5.55
Court séjour	5.51	5.90	5.69	5.64	5.84	5.74	5.89

Source : CHPF / Chambre territoriale des comptes

Tableau 3 : Taux d'occupation

Disciplines/années	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Médecine	81.13	83.86	83.54	97.25	84.42	81.76
Chirurgie	75.76	76.54	87.14	88.60	84.23	76.83
Réanimations	87.36	83.00	77.15	82.83	71.73	76.92
Obstétrique	87.14	72.37	89.55	86.96	84.34	82.00
Court séjour	80.89	79.80	84.84	84.94	82.70	79.49

Source : CHPF / Chambre territoriale des comptes

1.2. La gestion budgétaire de l'établissement

1.2.1. Un cadre réglementaire et un calendrier budgétaire inadaptés

L'arrêté CM n° 999 du 12 septembre 1988 définit l'organisation, le fonctionnement, les règles financières, budgétaires et comptables applicables au CHPF.

Son conseil d'administration est doté de compétences budgétaires réelles, cependant soumises à l'approbation du Conseil des ministres puis de l'Assemblée de Polynésie Française. Le projet de budget n'est soumis au vote du conseil d'administration qu'après publication de la délibération portant approbation du budget de la collectivité d'outre mer, qui définit le montant de la subvention allouée à l'établissement au titre des Contrats d'objectifs et de moyens. Or, en réalité, la CPS, principal financeur du CHPF adoptant son budget mi-octobre, la discussion sur le taux d'évolution des dépenses est bouclée avant et s'impose de fait aux instances politiques.

Ce décalage de calendrier entre la CPS et la Collectivité, qui pose d'ailleurs d'autres difficultés, vide de tout contenu opérationnel la procédure budgétaire du CHPF.

Recommandation n°1 : Engager une réflexion sur l'articulation des calendriers budgétaires de la Caisse de prévoyance sociale, du CHPF avec celui de la collectivité.

La Loi de Pays n° 84-820 modifiée, du 6 septembre 1984, précisée dans la délibération n°95-205 AT du 23 novembre 1995 prévoit le contrôle des dépenses engagées pour les établissements publics administratifs, dont le CHPF. La direction de l'établissement a en fait mis en place un contrôle interne qui lui permet en pratique d'y échapper, en droit la situation est discutable. C'est un sujet de désaccord entre l'établissement, qui invoque la nécessaire réactivité d'un établissement producteur de soins et considère que le statut d'établissement public de santé en métropole serait plus adapté, et le Territoire.

Recommandation n°2 : Sans préjuger des discussions entre la collectivité et le CHPF sur l'organisation optimale du contrôle des dépenses de l'établissement, la mission insiste sur l'importance de cette fonction de contrôle des dépenses du principal établissement public de Polynésie.

1.2.2. La situation financière du CHPF

Le budget de l'établissement est essentiellement un budget de fonctionnement (95 % des recettes et 93 % des dépenses). Après une période de déficits, 2008 marque un retour à un léger excédent (152 MF CFP). La CAF nette des remboursements d'emprunt a permis au CHPF de financer ses investissements assez confortablement entre 2006 et 2008 (plus d'un million de F CFP). Elle enregistre un net recul en 2009 (865 KF CFP). A noter de surcroît que l'absence de mise à disposition des équipements de la psychiatrie et du centre de transfusion sanguine par la direction de la santé minore les charges de l'établissement, puisque les charges d'amortissement n'y figurent pas. Le fonds de roulement net global a doublé entre 2007 et 2009. Fin 2009, il est légèrement supérieur à 3 MF CFP contre 1.4 en 2007.

Les dépenses de fonctionnement ont connu une très forte progression de 2002 à 2007 (+51%), elles sont relativement stables depuis.

Tableau 4 : Evolution des dépenses de fonctionnement du CHPF depuis 2005

Charges de fonctionnement En MFcfp	2005	2006	2007	2008	2009 BP+DM	2010 BP	BP TAAONE ²	05/10
Groupe 1	9 525 63 %	10208 62%	10416 61%	10493 59%	10 798 62%	10815 63%	11 070 60%	+13.5%
Groupe 2	3 255 21.5%	3 695 22.5%	3 881 23%	4 151 23.5%	3 609 20.5%	3 500 20.5%	3 799 21%	+7.5%
Groupe 3	1 657 11%	1 520 9%	1 538 9%	1 637 9%	1 902 11%	1 717 10%	2 417 13%	+3.6%
Groupe 4	727 5%	990 6%	1 201 7%	1 441 8%	1 178 7%	1 058 6%	1 057 6%	+45%
Total	15165	16412	17037	17722	17 487	17090	18 344	+12.7%
M€	126.4	136.8	142	147.7	145.7	142.4	152.8	

Source : CTC, comptes administratifs, BP 2010

Groupe 1 : charges de personnel

Groupe 2 : charges d'exploitation à caractère médical

Groupe 3 : charges d'exploitation à caractère hôtelier et général

Groupe 4 : amortissements, provisions, charges financières et exceptionnelles

On note un poids des dépenses du groupe 1 tout à fait correct en revanche, la très forte croissance des dépenses du groupe 4 montre bien que c'est ce poste qui sera principalement source de surcoûts (voir infra).

Au 31 décembre 2009, les restes à recouvrer représentent près d'1 Md de F CFP (5% des titres) : la CPS à hauteur de 615 MF (65%), des établissements privés à hauteur de 191 MF (20%), des particuliers à hauteur de 110 MF (11.6 %), les services de l'Etat pour 2 MF. Le dernier rapport de la Chambre territoriale des comptes, ainsi que le précédent, ont procédé à une analyse détaillée de ces créances. Pour les particuliers, il s'agit du ticket modérateur du RGS et du RNS, des factures de soins pour des touristes étrangers ou métropolitains qui n'entrent pas dans le cadre de la convention CPS-sécurité sociale, enfin de nombreux patients devraient relever du RSPF mais n'ont pas fait les démarches nécessaires. Pour la CPS, les restes à recouvrer remontent souvent à des périodes anciennes. Plusieurs contrôles de la CTC ont conclu au caractère incertain de certaines de ces créances. Un projet de transaction CHPF-CPS a échoué en 1999. A ces difficultés, s'ajoute l'opposition du conseil d'administration à accepter des admissions en non valeur.

Recommandation n°3 : L'amélioration de la facturation et du recouvrement constituent des voies importantes d'amélioration de la situation financière de l'établissement. L'assainissement du bilan de l'établissement suppose l'annulation des titres émis à tort, l'admission en non valeur de ces créances enfin l'engagement d'une politique de recouvrement active pour les créances certaines. La mission recommande dans un premier temps de reprendre les discussions avec la CPS afin de trouver un point d'accord sur les montants.

Les dotations aux amortissements ou la réforme de certains équipements n'apparaissant pas au bilan, il est difficile aujourd'hui d'avoir une vision précise du patrimoine de l'établissement : l'état de l'actif du comptable et l'inventaire de l'ordonnateur ne concordent pas. Comme on l'a vu plus haut, certaines opérations importantes comme le transfert du centre de transfusion sanguine de la direction de la santé au CHPF n'ont pas été inscrites dans les comptes de l'établissement.

² Ces données sont fondées sur l'hypothèse initiale d'ouverture du NH en avril 2010.

Recommandation n°4 : Clarifier l'état de l'actif du CHPF. Achever les opérations de transfert de la direction de la santé vers le CHPF (psychiatrie, centre de transfusion sanguine). Veiller à ce que les transferts des hôpitaux de la direction de la santé soient bien accompagnés d'un transfert de l'actif et du passif.

1.3. Gestion des ressources humaines

Les dépenses de personnel (groupe 1) représentent environ 60 % des dépenses de fonctionnement, or, comme le souligne longuement la Chambre territoriale des comptes, la gestion des ressources humaines de l'établissement a présenté de nombreuses défaillances les années passées. A noter que 8 directeurs des ressources humaines se sont succédé en une dizaine d'années.

1.3.1. L'insuffisante fiabilité du suivi des effectifs du CHPF amène à la plus grande prudence sur l'évaluation des charges de personnel dans le surcoût de fonctionnement de l'établissement

1.3.1.1. Les personnels permanents

L'analyse du bilan social 2008 ainsi que quelques éléments de comparaison avec des établissements de santé de taille comparable en métropole et dans les DOM conduisent à conclure de manière certes schématique, cependant éclairante, que les effectifs du CHPF sont largement plus importants qu'ailleurs.

Le ratio du nombre d'agents par lit autorisé³, classique en univers hospitalier, montre en effet un très net décrochage à la hausse pour le CHPF : 3, 46 agents par lit en 2008 contre 2, 67 en métropole et dans les DOM.

Tableau 5 : Nombre d'agents / lits

Année	Nombre de lits	Effectif total en activité	Ratio
2006	445	1552	3.49
2007	475	1592	3.35
2008	475	1644	3.46

Source : Bilan social 2008

L'une des difficultés majeures que rencontre l'actuelle direction des ressources humaines de l'hôpital, qui s'y attelle avec beaucoup de persévérance, réside dans l'absence de réelle quantification et de suivi des effectifs jusque 2008⁴. Les différentes, et nombreuses, sources d'informations fournissent en effet des résultats très variables : la Chambre territoriale a ainsi relevé qu'au 31 décembre 2008, il y avait selon le DUOG (Document unique d'organisation et de gestion) 1 528 postes budgétaires, selon le registre des effectifs 1 578, enfin selon le tableau des emplois présenté au conseil d'administration, 1 607. Elle relève également que la gestion des remplacements laissait apparaître un écart de 20 % entre l'effectif autorisé et l'effectif rémunéré.

L'importance des écarts (79 postes budgétaires soit environ 5 %) amène à la plus grande prudence dans l'analyse des demandes de postes supplémentaires pour le nouvel hôpital et dans l'analyse des marges de redéploiements.

Recommandation n°5 : La connaissance précise des effectifs du CHPF est une priorité de gestion, dont la réalisation détermine la capacité qu'aura l'établissement à maîtriser ses coûts

³ Ces données ne sont pas disponibles par lit effectivement ouvert

⁴ Jusque début 2009, la direction des ressources humaines ne pilotait ni les effectifs, ni les recrutements de des personnels soignants, les plus nombreux de l'établissement, qui relevaient de la direction des soins.

de fonctionnement. La mission recommande de diligenter un audit/conseil de la gestion quantitative des ressources humaines du CHPF.

1.3.1.2. L'absence d'articulation claire des rôles entre le CHPF et le service du personnel complique la maîtrise du recours aux contractuels

Certaines limites du tome 3 du statut de la fonction publique polynésienne⁵ consacré à la filière santé sont régulièrement évoquées pour expliquer l'importance du recours aux agents contractuels (environ 300 par an). C'est d'autant plus discutable que le recours aux contractuels concernait aussi les personnels administratifs et techniques (tome 2 du statut) pour lesquels peu de passerelles existent entre le CHPF et les autres services de la collectivité.

Le statut d'établissement public administratif du CHPF le conduisant à dépendre du service du personnel du territoire pour l'organisation des concours, les procédures de nomination, de publication de postes etc., la tentation d'y échapper et de recourir à des recrutements directs de contractuels sur des postes vacants est grande.

En 2008, 22 % des agents du CHPF étaient en contrat à durée déterminée, la plupart sur un poste budgétaire mais une proportion significative, entre le quart et le tiers, hors support, sont recrutés pour des remplacements de courte durée ou pour faire face à un surcroît temporaire d'activités.

Tableau 6 : Evolution des ANT depuis 2006

	2005	2006	2007	2008
Effectif total moyen	1572	1629	1676	1706
ANT	274	308	291	375
ANT sans postes budgétaires	83	63	80	118
% CDD / effectif total	20 %	20 %	18 %	22%

Source : Bilan social 2008

La réduction progressive de la part de l'emploi temporaire dans les effectifs du CHPF pourrait permettre de faciliter la reconversion d'agents titulaires de la FPT dans la filière santé. L'emploi temporaire représente 22 % des effectifs et 21 % de la masse salariale en 2008, soit 2 288 MFcfp. La diminution de ces proportions d'un tiers en 2011 et 2012 (soit 15 % des effectifs en 2011, 10 % en 2012 pour un coût de 1 556 MFcfp et 513 MFcfp) pourrait être défini comme un objectif cible.

Recommandation n°6 : Quel que soit le schéma d'organisation entre le CHPF et le service du personnel du territoire, organiser un suivi budgétaire et juridique rigoureux des recrutements de contractuels. Appliquer pour les personnels administratifs et techniques les mêmes mesures de rigueur que pour l'ensemble des institutions publiques de Polynésie.

Recommandation n°7 : Réduire le recours aux agents contractuels par le redéploiement d'agents titulaires de la FPT, par la reconversion de certains agents au sein de la filière santé, sur les fonctions d'aides-soignants (formations du GREPFOC, groupement des établissements publics de formation continue). La mission recommande de fixer un objectif ambitieux de réduction de recours à l'emploi contractuel (15 % en 2011 et 10 % des effectifs totaux en 2012).

⁵ Délibération n° 95-215 AT du 14 décembre 1995 modifiée portant statut général de la fonction publique

1.3.2. Une organisation du temps de travail des personnels médicaux et soignants qui apparaît coûteuse pour l'établissement

1.3.2.1. Le temps médical et le coût des gardes et astreintes

La délibération n°96-136 APF du 21 novembre 1996 modifiée portant statut particulier du cadre d'emplois des praticiens hospitaliers déterminent les conditions d'exercice des médecins salariés et en particulier le fait qu'ils exercent tous à temps plein, et qu'ils ne peuvent en conséquence, à l'inverse de ce qui se passe partout ailleurs, exercer aucune activité libérale. Cette singularité doit être rapprochée de l'importance des gardes et astreintes dans l'établissement, puisque les praticiens travaillent en temps continu ; le système des demi-journées ne s'applique pas. Pratiquement, les médecins travaillent de 7h30 à 15h30 du lundi au jeudi, de 7h30 à 14h30 le vendredi, sur la base d'une durée hebdomadaire de 39 heures. Le reste du temps, soit les 2/3 du temps, l'établissement fonctionne avec des gardes et des astreintes.

Le directeur arrête le nombre de lignes de gardes et d'astreintes (17 lignes de garde, 11 astreintes de groupe 1 dites opérationnelles et 14 astreintes de groupe 2 de sécurité). Les gardes se déroulent sur place pour les services comportant une activité intense, les astreintes se réalisent à domicile, les demi-gardes sont complétées par des demi-astreintes. Les gardes sont 3 fois plus indemnisées que les astreintes. En 2006, l'indemnisation a presque été doublée dans la délibération n° 2006-3 APF du 23 janvier 2006.

Leur coût a représenté plus de 900 MF CFP (7.5 M€) en 2008 (784 MF CFP soit 8.2 % de la masse salariale de l'établissement et 37 % de la masse salariale médicale – 2 421 MF CFP) contre 847 en 2007. Par médecin, et en moyenne, cela représente chaque mois un complément de revenu de 396 000 FP en 2008 (403 400 en 2007). Si les montants versés sont plafonnés, la délibération de l'APF permet au ministre de la santé, saisi par le directeur de l'établissement après avis de la CME, d'autoriser des dépassements des plafonds. Chaque année une délibération prise par l'établissement, approuvée ensuite en Conseil des ministres, autorise tous les déplaçonnements. De manière générale, la rémunération des gardes et astreintes (75 gardes par an)⁶ et est perçue comme un élément stable de leur rémunération. La direction de l'établissement vient ainsi de mettre fin à un usage au sein des urgences, qui consistait à rémunérer des gardes et astreintes à certains praticiens pendant leur période de congés.

La nouvelle direction des ressources humaines vient de mettre en place de véritables mains courantes pour le contrôle du service fait.

Recommandation n°8 : Engager une réflexion sur les différentes dimensions du temps médical et leur impact sur le coût de fonctionnement de l'établissement, notamment :

- stabiliser les conditions du contrôle de l'effectivité des heures supplémentaires, des gardes et astreintes ;
- procéder à une évaluation de la masse salariale médicale si l'on passait au système des demi-journées ;
- envisager la possibilité d'une activité libérale pour les praticiens hospitaliers ;
- envisager toutes les possibilités de réduction des lignes de gardes et d'astreintes

⁶ 13 gardes sur un cycle de 4 semaines, puis 16 sur les 5 suivantes, soit 75 par an, rémunérées 78 000 F CFP = 480 000 par an

1.3.2.2. Le poids des heures supplémentaires dans la masse salariale de l'établissement : entre 4 et 5 %

Tableau 7 : Evolution du coût des heures supplémentaires depuis 2004

Années	2004	2005	2006	2007	2008	04/08
Montants Fcfp	337 727 664	359 534 835	392 798 681	426 928 022	472 387 360	+40%
€	2 814 397	2 996 123	3 273 322	3 557 733	3 936 561	

Source : CTC

De 2004 à 2008, le coût des heures supplémentaires a augmenté de plus de 40 % alors même que les effectifs de l'établissement ont progressé, que la durée du travail n'a pas évolué, et que l'activité de l'établissement a crû modérément, essentiellement sur l'hospitalisation de jour.

Ce sont pour l'essentiel des heures dites « structurelles »⁷, conséquences mécaniques du planning des personnels soignants fondé sur des journées de 12h (alternance de semaines de 36h et de semaines de 48h). En général réservé aux activités nécessitant des soins continus (urgence, réanimation, soins intensifs), le planning de 12h renchérit vraisemblablement le coût du travail pour l'établissement, les heures supplémentaires faisant l'objet d'une sur-rémunération. Le mécanisme dit des semaines incomplètes (accord d'établissement du 5 mai 1992) permet même le versement d'heures supplémentaires pendant la période des congés, calculées sur la base des heures supplémentaires du mois précédent.

La mission a demandé à la direction du CHPF un chiffrage du coût de ces heures structurelles au sein de l'enveloppe des heures supplémentaires des personnels soignants (293 MF pour les agents titulaires, 52 pour les ANT soit près de 350 MF) afin d'estimer le nombre d'ETP que ce coût permettrait de couvrir⁸.

En l'absence de ligne budgétaire spécifique permettant d'identifier les heures supplémentaires générées par les roulements de garde, seule une estimation assez grossière permet d'évaluer leur coût à 322 MF CFP en 2008⁹ soit 68 % du coût de l'ensemble des heures supplémentaires. Une étude avait été lancée afin d'estimer le coût d'un passage à un planning de 8 h (3 équipes / 8 h au lieu de 2 équipes / 12 heures). Ce travail a été abandonné après la signature d'un protocole de fin de conflit en décembre 2008 actant le maintien du planning de 12 h.

A ces heures structurelles, s'ajoutent les heures dites fonctionnelles qui concernent l'ensemble des personnels. Dans un certain nombre de cas, elles sont versées systématiquement au motif de l'absence d'un réel régime indemnitaire. Voir infra.

Pour les autres heures supplémentaires, les « vraies » heures supplémentaires, liées à un surcroît d'activité ou à des absences, la directrice des ressources humaines doit accorder une autorisation préalable. Elle vise par ailleurs chaque mois les tableaux de garde pour liquider la paye. Le transfert de la direction des soins à la DRH de ces suivis, encore récent, constitue un réel progrès.

⁷ Délibérations n° 96-172 et n° 96-176 annexées au statut de la fonction publique, filière santé

⁸ On conçoit bien que la négociation de postes budgétaires peut s'avérer plus difficile que celle d'une croissance de la masse salariale.

⁹ 760 agents en garde font une moyenne de 42 h/semaine au lieu de 39 h, soit 3 heures supplémentaires par semaine soit 118 560 heures supplémentaires structurelles par an ; pour un coût arrondi de 2 718 F CFP par heure, on parvient à un coût annuel de 322 246 000 F CFP.

Tableau 8 : Le coût de l'ensemble des heures supplémentaires par catégorie

	2007	2008	07/08
CEAPF	11 912 707	11 042 222	-7 %
FPT soignants	175 110 756	292 929 565	+ 67 %
FPT administratifs et techniques	36 642 840	47 968 602	+ 31 %
ANT soignants	146 805 637	51 672 252	- 64 %
ANT administratifs et techniques	29 016 805	39 341 567	+ 35 %
Sages femmes	27 272 487	29 433 153	+ 8 %
Médecins	166 791		
Total	426 928 022	472 387 360	+ 10.2 %

Source : Bilan social 2008

Tableau 9 : Principaux postes de la masse salariale 2008 par catégorie

masse salariale brute	Salaires	Heures supp G et A	indemnités	Total
Personnel soignant	3 761 002 120 90.5 %	344 601 817 8.3%	54 515 408 1.3%	4 160 119 345
Personnel administratif / technique	1 641 711 394 84%	87 310 169 4.5%	228 267 449 11.5%	1 957 289 012
Sages femmes	257 050 134 86%	29 433 153 10%	12 970 863 4%	299 454 151
Formation	51 430 331	0		51 430 331
Médecins	1 633 587 934 67.5%	787 761 011 32.5%		2 421 348 946
Total	7 344 781 913 82.5%	1 249 106 150 14%	295 753 720 3.5%	8 889 641 785

Source : Mission / bilan social 2008

Recommandation n°9 : Pour les personnels soignants, la mission recommande une remise à plat du régime d'heures supplémentaires au sein du CHPF :

- examiner la pertinence du maintien du planning de 12 h pour les soignants hors services à surveillance continue au regard du coût des heures supplémentaires structurelles ;
- mettre fin au mécanisme des semaines incomplètes.

1.3.2.3. Pour les agents administratifs ou techniques, le paiement d'heures supplémentaires en substitution de régimes indemnitaires jugés inadaptés ou insuffisants

Depuis 2003, l'indemnité de sujétion spéciale créée par la délibération n° 97-153 APF du 13 août 1997 a été étendue aux établissements publics. Elle est versée aux agents « en raison des compétences et aptitudes particulières qu'elles exigent ou du surcroît de travail qu'elles imposent ». Pourtant, les agents du CHPF ont continué de percevoir jusqu'en 2008 l'indemnité mensuelle de sujétion créée par la délibération n° 85-1038 AT du 23 mai 1985, étendue au CHPF en 2001, alors même qu'elle avait été abrogée. Au-delà de cet étrange cumul d'indemnités de sujétions, le régime indemnitaire du CHPF comprend 32 primes, indemnités et avantages en nature différents.

Pourtant, c'est au motif de l'absence de régime indemnitaire adapté, qu'ont été versées en 2008 près de 98 MF au titre des rémunérations des heures supplémentaires des agents administratifs et techniques (48 MF pour les titulaires, 40 pour les non titulaires). Il faudrait évidemment pouvoir identifier au sein de ces sommes la part qui concerne les cadres et techniciens qui perçoivent par ailleurs l'indemnité de sujétion spéciale et pour lesquels le versement d'heures supplémentaires dites « forfaitaires » est anormal.

Recommandation n°10 : Pour les agents administratifs et techniques, cesser le paiement d'heures supplémentaires non réalisées en compensation d'un régime indemnitaire jugé insuffisant.

Recommandation n°11 : Si l'ensemble des éléments de rémunérations doivent faire l'objet d'un suivi précis, la mission recommande d'identifier au sein de la masse salariale, les surcoûts liés au temps de travail des médecins (gardes, astreintes, temps médical continu), des personnels soignants (généralisation du planning de 12h, heures supplémentaires structurelles, mécanisme des semaines incomplètes) et des agents administratifs et techniques (cumul d'un régime indemnitaire et d'heures supplémentaires « forfaitaires »)

2. L'OUVERTURE DU NOUVEL HOPITAL

Le projet de nouvel hôpital (NH) est ancien, il a donné lieu à de nombreux débats, à différentes étapes du projet. La dimension du bâtiment, son coût et la durée des travaux sont régulièrement critiqués aussi bien dans les médias, dans le débat public et politique que par la seule instance de contrôle intervenue sur ce projet, la Chambre territoriale des comptes. Financé par une subvention de l'Etat, le NH a très vite échappé au contrôle de ses représentants sur place ou du Ministère de l'Outre Mer.

A quelques semaines de son ouverture (décalée à de nombreuses reprises), le scepticisme demeure.

Dans le contexte économique et social actuel, la perspective de voir peser le surcoût de fonctionnement du NH sur l'assurance maladie, en situation critique, inquiète l'ensemble des acteurs.

La mission a tenté dans un contexte très mouvant d'établir un constat qui sera amené à évoluer, comme pour tout projet de cette envergure.

En préalable, quelques observations importantes :

- la vétusté du site de Mamao, les actuelles conditions d'accueil et d'hospitalisation des patients, le développement des besoins et des attentes légitimes de la population sur le plan de la qualité des soins : ces éléments, parmi de nombreux autres, rendaient et rendent toujours indispensable la modernisation du principal producteur de soins en Polynésie française.
- La conduite du projet, de la conception du bâtiment au projet médical, en passant par l'évaluation économique, et le respect des délais a été très défailante, catastrophique même : ce point fait aujourd'hui largement consensus, il a été étayé par un contrôle de la CTC.

C'est donc aujourd'hui une donnée pour la mission qui, sans revenir sur ces constats très sévères, et justifiés, essaiera d'en évaluer les conséquences opérationnelles et financières pour le CHPF et l'assurance maladie ; elles sont nombreuses. La conception du bâtiment, ses dimensions, ses spécifications techniques auraient dû s'appuyer sur une analyse approfondie de l'activité du CHPF et des besoins de la Polynésie, sur le projet médical de l'établissement.

- L'évaluation du surcoût de fonctionnement fait l'objet depuis plusieurs années de nombreux débats : l'amortissement du bâtiment et des équipements médicaux, les créations d'emplois, la maintenance d'un équipement surdimensionné en constituent les principaux points. Le chiffrage a donné lieu à des résultats très divers. Aujourd'hui, entre 1,4 Mds CFP selon la direction du CHPF et 3 Mds F CFP selon l'estimation maximale de la CTC, il ne sera que très partiellement couvert par la réduction du coût des évacuations sanitaires, les soins en constituant la principale composante.
- En tout état de cause, la fragilité des données relatives aux effectifs, à la masse salariale, à l'activité et au coût du CHPF, l'absence d'informations complètes sur les conditions de maintenance des équipements médicaux et du bâtiment, les marges d'incertitudes inévitables dans la conduite d'opérations de cette envergure, ainsi enfin que la difficulté réelle d'anticipation des comportements et des dépenses de santé : tous ces éléments doivent inciter l'ensemble des acteurs à éviter la « guerre des chiffres », à reconnaître la difficulté de l'exercice.
- Enfin, si le poids du CHPF dans les dépenses de santé en Polynésie est considérable, il serait facile mais faux de considérer que le NH sera le seul, même le principal, élément d'explication de la situation financière de l'assurance maladie. L'annexe consacrée au sujet y revient longuement : c'est autant la réduction du financement de l'assurance maladie par la baisse des cotisations, le prix élevé de la santé en Polynésie, son niveau de prise en charge que le poids de l'hospitalisation qui, ensemble, expliquent la situation financière dégradée de la branche maladie de la PSG.

Après avoir rappelé l'estimation officielle, par la direction du CHPF et le ministère de la santé, des surcoûts de fonctionnement du NH, on examinera les questions non résolues à ce jour qui pourraient conduire à les revoir à la hausse avant de proposer des mesures de court ou moyen termes qui permettraient d'en limiter l'impact sur les finances du Pays et de l'assurance maladie.

2.1. *Etat des lieux / informations officielles*

2.1.1. Retour sur les principales étapes du projet, le coût de l'investissement et les nouvelles capacités de l'établissement

Par convention du 18 juillet 2003, la collectivité de Polynésie a confié à l'Etablissement d'aménagement et de développement, l'EAD, la maîtrise d'ouvrage déléguée relative à la construction du nouvel hôpital. Le chantier est en cours de réception service par service et remise des locaux au futur exploitant le 1^{er} juin 2010 (arrêté d'affectation n° 1917/MAE du 12 avril 2010).

Avant le déménagement, d'importantes opérations de préparation et de certification par le CHPF doivent être menées (vérification des gaz médicaux, opérations de bio-nettoyage, approvisionnement des services en médicaments etc.) ainsi que différentes visites de conformité par les autorités sanitaires.

En 2010, on estime le coût total de l'investissement à 47 000 MFcfp (391 M€) : 39 000 en construction (325M€), 8 000 en équipements (première phase de travaux menée par l'entreprise Bouygues 7 000 MF CFP ; deuxième phase de travaux menée par l'EAD : 32 070 M F CFP ; Equipements : 7 957 M F CFP).

L'offre de soins du CHPF est donc amenée à croître en volume et en diversité.

On passe en effet de 332 lits à 447 lits (64 lits de psychiatrie intégrés et 51 créations de lits) ; de 16 places ambulatoires d'hospitalisation de jour à 46 places, soit 30 places supplémentaires¹⁰.

Le champ des disciplines médicales et des pathologies prises en charge est amené à s'élargir rapidement dans le cadre du projet médical de l'établissement qui prévoit à la fois des extensions de capacité, la création de petites unités très spécifiques et le lancement d'activités entièrement nouvelles pour le CHPF et la Polynésie :

- unité neuro-vasculaire de 6 lits (prise en charge des AVC);
- 4 lits dédiés à la prise en charge de la douleur ;
- unité de soins palliatifs de 4 lits ;
- unité de surveillance continue pédiatrique de 4 lits ;
- activité de réanimation infantile de 2 lits ;
- création de la radiothérapie ;
- unité d'hospitalisation d'oncologie classique de 6 lits ;
- extension de la médecine interne et polyvalente (de 8 à 19 lits) ;
- mise en place de l'activité de greffe rénale ;
- mise en place d'une activité de médecine isotopique (cancérologie, cardiologie) ;
- création d'une unité médico-judiciaire ;
- création d'une unité de soins de suite et de réadaptation

2.1.2. Retour sur les créations d'emplois et l'estimation du surcoût de fonctionnement en année pleine

Le projet de tableau des emplois du NH, présenté au conseil d'administration du 16 décembre 2008, repose sur l'application des ratios de personnels soignants communément admis dans les établissements comparables de métropole (normes pour les personnels d'unités spécialisés à surveillance continue) et sur le recrutement de personnels médicaux pour les activités nouvelles du projet médical. Ce tableau des emplois prévoit donc la création de 6 emplois médicaux¹¹ et de 30 emplois non médicaux¹².

Prévu initialement avec une équipe réduite, le projet de radiothérapie a dû être revu à la hausse, après une recommandation de l'Autorité Nucléaire de doublement des effectifs par métier et par spécialité afin de garantir une présence continue au moment de l'administration des soins. Le CHPF prévoit en conséquence une mise en place progressive du projet avec pour cible 2 radiothérapeutes, 2 praticiens oncologues médicaux, 10 techniciens en radiothérapie, 1 secrétaire médical et 1 assistant social. Cela correspond à 9 créations supplémentaires, 2 PH et 7 personnels non médicaux.

Les dépenses de personnel (groupe 1) devraient donc enregistrer un surcoût initialement prévu à 404 MF CFP, réévalué à 496 MF CFP avec l'adaptation de la radiothérapie, soit + 4.5 % par rapport aux dépenses actuelles de personnel.

¹⁰ Arrêté n° 3350 MSP du 30 juin 2009

¹¹ anesthésie-réanimation ; soins de suite et médecine physique ; endocrinologue-diabétologie ; médecine d'urgences ; médecine isotopique ; néphrologie

¹² 7 infirmiers, 13 aides soignants, 2 préparateurs en pharmacie, 2 diététiciens, 1 technicien, 3 électriciens, 3 techniciens informatique

Les dépenses à caractère médical (groupe 2) devraient connaître une augmentation liée au développement des activités nouvelles, en particulier la prise en charge des cancers (prescriptions médicales liées aux activités nouvelles, notamment le développement des consommations des molécules anticancéreuses). Le surcoût est évalué à 200 MF CFP soit + 5.5 % par rapport aux actuelles dépenses à caractère médical.

Les dépenses à caractère hôtelier, logistique et général (groupe 3) devraient également connaître une croissance importante liée à la superficie, au contenu technique du bâtiment, aux consommations d'énergie électrique (climatisation), la maintenance technique des installations et équipements complexes pour laquelle l'établissement devra faire appel à des prestataires externes. Le surcoût est estimé à 800 MF CFP soit + 42 % par rapport aux actuelles dépenses du groupe 3.

Les amortissements et charges financières (groupe 4), enfin, devraient être significativement plus importants. Le bâtiment (39 Mds F CFP) ne donnera pas lieu à amortissement compte tenu de son affectation au CHPF à titre gratuit, sans transfert de propriété. L'amortissement du bâtiment ne devrait donc pas peser sur le budget de l'établissement et in fine sur les comptes de l'assurance maladie.

En revanche, pour les équipements médicaux (8 Mds F CFP d'investissements) transférés par affectation en pleine propriété au CHPF, l'établissement devra dans les années qui viennent être en mesure de dégager une capacité d'autofinancement suffisante pour assurer leur renouvellement. Il n'est pas envisagé d'augmenter les dotations aux amortissements de l'établissement mais plutôt de recourir à l'emprunt¹³. La mission ne partage pas cette analyse du ministère de la santé et recommande vivement (voir infra) d'augmenter les dotations aux amortissements.

Tableau 10 : Synthèse surcoûts du nouvel hôpital

Groupes de dépenses	Surcoût
Dépenses de personnel (dont radiothérapie)	496 MF
Dépenses à caractère médical (prescriptions)	200 MF
Dépenses à caractère hôtelier, logistique et général	800 MF
Dotations aux amortissements	0 MF
Total	1496 MF
M€	12.5

Source : Communication du Ministre de la santé en conseil des ministres

2.1.3. Les surcoûts pour 2010 et le calendrier des opérations

Le budget 2010 du CHPF prévoyait l'attribution d'une enveloppe spécifique « NH » de 1 254 MF CFP dont 50 au titre de la radiothérapie (1 406 MF en année pleine réduite *pro rata temporis* avec la date de déménagement fixée d'abord en avril 2010).

Les surcoûts propres du déménagement en 2010 ont été évalués à 848 MF CFP et se décomposent comme suit :

- dépenses du Taaone à vide du 1^{er} juin au 30 septembre 2010 : 81 MF¹⁴ x 4 mois soit 324 MF CFP
- dépenses d'exploitation du Taaone du 30 septembre au 31 décembre 2010 : 117¹⁵ x 3 mois soit 352 MF CFP
- dépenses de fonctionnement de Mamao à vide du 1^{er} octobre au 30 décembre : 15 MF

¹³ L'endettement actuel du CHPF (1,1 Mds F CFP soit 1,3 année de CAF) est relativement faible

¹⁴ Estimation du coût mensuel de maintenance du bâtiment à vide, à reprendre si tout retard du calendrier

¹⁵ Surcoût mensuel de fonctionnement du Taaone sur la base de 1 406 MF annuels, hors radiothérapie

- dépenses anticipées : recrutements (95 MF), radiothérapie (recrutements 50 MF), achats de tenues du personnel (12 MF)

Le nouveau calendrier des opérations, encore pertinent, s'échelonne comme suit :

- l'arrêté d'affectation du bâtiment n° 1917/MAE du 12 avril 2010 prend effet au 1^{er} juin 2010
- délai de préparation des malades : du 1^{er} juin au 1^{er} septembre 2010
- phase de déménagement : du 13 au 30 septembre 2010
- fermeture et remise à disposition au Pays du bâtiment principal de Mamao à partir du 30 octobre 2010

2.2. *De nombreuses questions en suspens*

Sans revenir sur les conditions de conduite du projet, on peut distinguer 3 étapes ces 10 dernières années :

- une phase politique avant 2000 marquée par la volonté forte du Territoire de développer ce projet et le retrait de l'Etat qui l'a pourtant financé ;
- une phase de conception et de lancement des travaux marquée par le contentieux avec Bouygues, la reprise par l'EAD du chantier et de manière générale par une très forte ambition architecturale qui l'a largement emporté sur la prise en compte de la finalité du bâtiment, l'activité hospitalière ;
- une phase technique au cours de laquelle le CHPF est enfin associé, plus précisément les différentes composantes médicales de l'établissement, sans vision d'ensemble.

En définitive, l'association trop tardive puis trop complaisante de la communauté médicale de l'établissement a conduit à la réalisation de surcapacités manifestes, au découpage de l'hôpital en unités trop étroites pour permettre la mise en place d'une organisation efficiente en termes de personnels, et à des choix techniques lourds qui vont renchérir le coût de la maintenance.

Sans prétendre avoir identifié les nombreuses questions qui dans les années qui viennent devront trouver une solution organisationnelle et technique, la mission en a identifié quelques unes qui vont très rapidement se poser au nouvel établissement et à ses financeurs, le Pays et l'assurance maladie.

2.2.1. Des surfaces trop importantes et sous-optimales, des développements de capacités dont le besoin n'est pas clairement établi

Selon la Chambre territoriale des comptes, les surfaces construites ne sont pas bien appréhendées par les futurs occupants des lieux, plusieurs évaluations cohabitent :

- 90 000 m² de planchers et surface utile de 38 400 m² dans l'appel d'offres de travaux de 2003 ;
- l'analyse des coûts d'exploitation par la société OTHEM en 2004 se fonde sur une surface de 62 020 m² ;
- Le projet d'établissement du CHPF repose sur l'hypothèse de 61 910 m² desquels il faudrait soustraire les locaux techniques.

La Chambre estime qu'en appliquant au CHPF le « référentiel de dimensionnement pour un établissement de santé » de la mission nationale d'appui à l'investissement hospitalier et en le majorant des besoins spécifiques liés à l'éloignement de la Polynésie, 39 900 m² de surface utile (49 000 avec les locaux techniques) auraient suffi. On aurait donc, selon les évaluations, entre 10 et 15 000 m² excédentaires.

Malgré ce sur-dimensionnement manifeste, certaines activités ne pourront être localisées au Taaone (cf infra, limitation à des locaux relais pour la cuisine et la buanderie, plate-forme logistique pour la pharmacie et les magasins des services économiques...). Des investissements complémentaires seront donc nécessaires.

Le coût de maintenance (en consommation électrique pour la climatisation, ou en personnel pour le bio-nettoyage etc.) sera également trop élevé au regard des besoins réels de l'établissement.

A cette erreur de dimensionnement physique, s'en ajoute une relative à l'activité hospitalière elle-même. La demande de transfert d'activité n'a pas suffisamment tenu compte de la réalité de l'activité et des taux d'occupation de l'hôpital. Ainsi, malgré une stabilité de l'activité en chirurgie, les capacités sont étendues, l'augmentation des lits de médecine semble aussi en décalage avec la réalité. Les équipements médico-techniques lourds, aussi bien les blocs, l'imagerie que la biologie sont manifestement surdimensionnés. C'est l'une des conséquences de l'absence d'analyse de l'activité avant la conception du nouvel établissement.

D'autres segments en revanche apparaissent insuffisamment dotés : 15 lits de soins de suite ont été imposés par l'autorité sanitaire, non demandés par le CHPF, alors que le manque de lits d'aval en Polynésie est important et conduit à des durées moyennes de séjour longues en MCO ; les transports sanitaires.

A noter cependant que le CHPF va passer de 22 services à 12 départements, ce qui représente un changement important d'organisation. La perspective de réduire les unités de soins devrait en effet faciliter la mutualisation des moyens logistiques et des personnels soignants et recèle donc un potentiel d'efficience non négligeable.

2.2.2. Calendrier d'ouverture, nouvelles activités et équipements médicaux

L'ouverture de certaines nouvelles activités du CHPF pose encore des difficultés, notamment autour de la prise en charge du cancer. S'agissant de la radiothérapie, les recrutements en cours ne sont en effet pas finalisés. La direction de l'établissement envisage cependant de pouvoir accueillir les premiers patients le 15 décembre 2010 après les périodes de formation des personnels sur les nouveaux équipements. S'agissant de la médecine isotopique, dont le rôle dans la qualité et la précision du diagnostic est essentiel, le CHPF a prévu l'acquisition de deux gamma-caméras. Or, il apparaît aujourd'hui qu'un TEP et un cyclotron – équipements qui supposent un bâtiment adapté – permettent d'éviter de dramatiques pertes de chances aux patients. L'établissement essaie de trouver une solution, autour d'un « mini-cyclotron ». Il n'est pas encore établi que cette solution existe et en tout état de cause ces équipements n'ont pas été prévus en 2008 et ne sont pas par conséquent chiffrés dans l'enveloppe de 8 Mds F CFP d'équipements¹⁶¹⁷. Enfin, la prise en charge chirurgicale des cancers devra faire l'objet d'une analyse précise pour permettre aux patients de bénéficier des meilleurs soins¹⁸.

En définitive, le parcours de prise en charge des cancers, du diagnostic aux soins, n'est pas à ce jour complètement garanti au sein du CHPF. On ne peut pas dans ce cas considérer que toutes les évasans liées à cette pathologie cesseront.

¹⁶ Les différences de coûts sont importantes : 2,5 M€ pour un cyclotron contre 600 K€ pour une gamma-caméra.

¹⁷ Le CHPF se rapproche de l'Institut Curie sur ce point et envisage une recherche de financements complémentaires auprès de l'Union européenne.

¹⁸ La qualité des soins en chirurgie est notamment liée au nombre d'actes réalisés par les praticiens, pour un certain nombre d'entre eux, la dimension de la Polynésie ne permettra pas de l'atteindre.

S'agissant de la greffe rénale, la transplantation sur place va représenter un immense progrès sanitaire pour les patients dialysés greffables (environ la moitié d'entre eux, soit 150 sur 300) selon l'APURAD¹⁹. Certains obstacles culturels forts persistent en Polynésie sur les dons à partir de personnes décédées et en tout état de cause, un important travail réglementaire sur les dons d'organes doit être engagé puisque la législation métropolitaine ne s'applique pas. Cette activité, qui suppose des besoins en personnels et en maintenance très importants, ne créera pas d'économies.

Les conditions d'acquisition des équipements médicaux par l'EAD en 2008 ne permettent pas au CHPF d'avoir aujourd'hui une vision précise de leurs conditions de maintenance et de garantie.

Le calendrier officiel d'emménagement dans le bâtiment du Taaone est à ce jour confirmé par la direction de l'établissement. Des opérations complexes sont en cours (40 jours de tests des 4 000 prises de fluides par les préparateurs en pharmacie par exemple...) et les représentants de la CME, rencontrés en mai, déclaraient ne pas pouvoir s'engager sur le calendrier prévu.

Le CHPF est affectataire du nouvel hôpital depuis le 1^{er} juin et s'acquitte depuis des dépenses de fonctionnement (électricité, fuel etc. environ 81 MF CFP par mois). Les 13 et 15 septembre commenceront les opérations de déménagement des matériels, le 24 septembre le bloc opératoire, le 27 septembre enfin et jusqu'au 20 octobre, les patients seront transférés.

2.2.3. Certains investissements complémentaires sont d'ores et déjà identifiés, d'autres devront l'être

2.2.3.1. Les investissements identifiés

La plateforme logistique et les magasins du CHPF: 550 MF d'investissement, 10 MF de fonctionnement annuel, 30 mois de délai.

Malgré des conditions actuelles de stockage critiques à Mamao, le projet de Nouvel hôpital n'a pas intégré ces besoins, estimés à 5 000 m² de terrain et 2 500 m² de surface couverte pour accueillir la pharmacie, les magasins généraux et les archives du CHPF. Une étude de faisabilité d'une plateforme logistique a conduit à une estimation de l'investissement nécessaire à hauteur de 519 MF pour le foncier et la construction, auxquels s'ajoutent 30 MF d'investissement en matériel, soit 550 MF CFP. Le fonctionnement annuel de cet équipement pourrait avoisiner les 10 MF CFP. Le délai de réalisation à compter de la décision et de la localisation est évalué à 30 mois. Dans l'intervalle, la pharmacie de l'hôpital demeure sur le site de Mamao.

Il est envisagé d'aller plus loin en installant Pharmapro, la centrale d'achat de la direction de la santé sur le même site. Dans la perspective de l'intégration des 4 hôpitaux de la direction de la santé au CHPF, et en reconnaissant bien la mission spécifique de Pharmapro qui approvisionne également les dispensaires et centres de consultations spécialisées de la direction de la santé, on peut à l'instar de la Chambre territoriale des comptes, suggérer aux autorités polynésiennes de fusionner les deux organisations en une seule pharmacie publique.

Recommandation n°12 : La mission recommande, avant d'envisager de nouveaux investissements d'équipements médicaux (TEP), de procéder à une analyse approfondie de l'activité et des besoins.

Recommandation n°13 : La mission recommande, avant de lancer ces nouvelles opérations d'investissement de recourir à un audit architectural et technique approfondi afin de :

- **mesurer de manière définitive les surfaces disponibles dans le bâtiment ;**
- **d'examiner les possibilités de transformation de certaines d'entre elles afin de pouvoir accueillir la plateforme logistique, les magasins du CHPF, ainsi que les services logistiques (cuisine, buanderie)**

¹⁹ Association pour l'utilisation du rein à domicile

Recommandation n°14 : Engager une réflexion sur le rapprochement entre la pharmacie du CHPF et celle de la direction de la santé

La centrale de production d'oxygène : 170 MF CFP d'investissement, économie de 180 MF par an, en cours d'année 2011

La production d'oxygène pur à 98 % est aujourd'hui un monopole d'Air liquide en Polynésie, qui propose des prix 30 fois supérieurs à ceux de la métropole, ce qui représente un coût annuel de 180 MF CFP pour le CHPF. Il est désormais possible d'utiliser de l'oxygène pur à 95 % en univers hospitalier et le CHPF, avec l'EAD, envisage de procéder à un investissement, évalué à 170 MF CFP, dans une centrale de production interne qui serait située dans le bâtiment Jean Prince, qui jouxte l'hôpital du Taaone. Cette opération ne pourra être réalisée qu'après la « déconstruction » de cet édifice (présence d'amiante confinée), opération relativement simple selon l'EAD, qui devrait prendre quelques mois. Le conseil d'administration et la CME du CHPF ont validé cette opération, ainsi que la CPS.

La conduite de cette opération est renvoyée à 2011, après l'ouverture et devra en tout état de cause faire l'objet d'une instruction technique et réglementaire approfondie.

Recommandation n°15 : Sur la production d'oxygène médical, la mission recommande à la Collectivité et au CHPF de procéder à une analyse approfondie des avantages et inconvénients de la production interne (coût de l'investissement, maintenance de l'équipement) et de l'appel à un prestataire externe (conditions tarifaires et respect de la concurrence)

2.2.3.2. Deux questions lourdes non tranchées

L'épineuse question de la gestion des déchets hospitaliers

La Chambre territoriale des comptes revient longuement sur ce point en considérant que la gestion des déchets n'est toujours pas assurée pour l'hôpital de Mamao et que les conditions de sa résolution pour le Taaone ne sont pas réunies. Il n'est pas inutile de revenir sur les circonstances passées et actuelles :

- 1994 : inscription au contrat de développement d'une opération prioritaire d'achat d'un incinérateur dans un plan plus vaste d'élimination des déchets hospitaliers
- 1997 : subvention de 107,5 MF CFP de l'Etat à la collectivité, soit 100 % de l'investissement
- 1999 : subvention de 116,5 MF CFP de la collectivité au CHPF, dont seuls 50 % seront effectivement versés en 2000
- 2000 : livraison et entrepôt de l'incinérateur au CHPF, qu'il a payé, non utilisé ni entretenu après la décision du Président de Polynésie de transférer l'ensemble des activités de traitement des déchets vers le centre d'enfouissement NIVÉE
- 2007 : le CHPF doit rembourser l'acompte perçu (58 MF CFP) alors même qu'il a payé l'incinérateur, jamais utilisé.

Le coût de la remise en état de l'incinérateur a été évalué à 83 MF CFP (sur 116 MF d'investissement).

Le CHPF a fait réaliser une étude en 2006 sur la gestion des déchets d'activité de soins à risque infectieux : il en produit 368 tonnes par an sur 554 pour l'ensemble de la Polynésie. Il s'est également préparé à la gestion de ses déchets dans le cadre du nouvel hôpital mais il ne sera pas l'exploitant de la filière, l'exploitant de la centrale NIVÉE n'étant toujours pas désigné, la phase de traitement terminal des déchets hospitaliers reste à imaginer.

La climatisation du CHPF

Actuellement l'établissement s'acquitte d'une facture EDT de 500 MF CFP par an dont 180 directement liés au refroidissement. Cette facture va connaître une importante croissance dans le nouveau bâtiment, beaucoup plus vaste. Le CHPF a donc envisagé de recourir à la technique du refroidissement à l'eau de mer²⁰. L'EAD a anticipé cette question en prévoyant dans la structure du bâtiment les éléments techniques qui permettraient de l'utiliser. Le recours à cette technique suppose un investissement conséquent (3 Mds F CFP) qui permettrait ensuite d'économiser 150 MF CFP par an de facture d'électricité. Il semble que le Pays s'engage plutôt sur la voie du recours à un industriel du secteur privé qui procéderait à cet investissement et revendrait ensuite les frigories au CHPF. Dans ce cas l'économie réalisée se limiterait à 15 MF CFP par an.

Si l'on comprend bien que la Polynésie privilégie le recours à un opérateur privé pour réaliser cet investissement conséquent, la mission recommande la plus grande vigilance sur les conditions ultérieures de tarification des frigories.

Recommandation n°16 : Si le projet de climatisation à l'eau de mer est poursuivi, garantir des conditions de concurrence et de tarifs équilibrées. Associer la direction du CHPF au choix du prestataire et à la discussion des tarifs.

2.2.4. L'avenir du site de Mamao

Cette question a fait l'objet d'une communication en Conseil des ministres en août 2009. La détermination de la destination des 11,5 hectares libérés suppose une modification du plan général d'aménagement.

A ce stade, sont envisagés la réhabilitation du bâtiment principal qui pourrait accueillir des locaux administratifs, la création d'un espace sportif, le regroupement de deux écoles, la réhabilitation des quartiers insalubres de Mamao Aivi et Mamao Vallon, la création d'un bâtiment mixte (commerce, tertiaire, logement), et la finalisation de la liaison routière entre les vallées de la Mission et de Titioro.

Recommandation n°17 : Envisager l'utilisation de l'emprise de Mamao libérée par l'hôpital pour répondre à des besoins non satisfaits (logement social, établissements médico-sociaux pour personnes âgées...).

2.3. Le coût de fonctionnement du NH : entre 1. 4 et 3 Mds F CFP ?

2.3.1. Le personnel

La Chambre territoriale des comptes revient sur les importants écarts dans les estimations (2006-2008) des effectifs supplémentaires nécessaires au fonctionnement du CHPF : 296 emplois selon la direction des soins, 35 postes selon les conseillers généraux des établissements de santé intervenus en 2007, 174 selon le « scénario unique d'ouverture » de la direction précédente, 55 selon la direction actuelle dont 36 de créations nettes après redéploiements.

On a vu plus haut que le suivi quantitatif très approximatif des effectifs du CHPF devait conduire à la plus grande prudence dans l'analyse des données ; l'amplitude de ces estimations est un autre encouragement à la prudence. La gestion de la masse salariale et des effectifs dans un hôpital constitue vraisemblablement, avec la connaissance précise de l'activité, la plus grande difficulté et par conséquent la principale zone de risque.

La direction de l'établissement insiste pourtant sur sa détermination et sa faculté à maîtriser les dépenses du groupe 1 et admet être plus inquiète sur les coûts de la maintenance (groupe 3).

²⁰ Cela consiste à aller chercher à 900 m de profondeur de l'eau de mer à 5° C qui permet de refroidir la structure du bâtiment.

Le nouveau directeur général déclare être parti d'une page blanche, comme s'il s'agissait d'ouvrir un hôpital entièrement nouveau et non d'un transfert. L'application des ratio standard à un gain de capacités d'environ 80 lits l'a donc conduit à une estimation de 55 emplois nécessaires. Des discussions se sont ensuite engagées pendant 3 mois à l'automne 2008 avec la CME et les organisations syndicales pour identifier les marges de redéploiement et parvenir à une création nette de 36 emplois (30 PNM et 6 PM).

Les mesures envisagées sont la réorganisation des laboratoires par la robotisation et la mutualisation (8 postes IDE, AS et ASH), la disparition de la fonction d'hôtesse ménagère (12 à 18 postes), la réorganisation de la diététique (5 postes), les gains de temps dans les services de soins (10 à 15 h/ service non mesurable en postes) grâce aux circuits de distribution du médicament, du linge, des prélèvements, des résultats de laboratoire et la sous-traitance de la fonction ménage, la réduction de l'équipe de remplacement des PNM, la suppression de l'équipe de remplacement des agents administratifs, enfin la suppression des congés rayons (2,5 ETP),.

La direction parvient ainsi à un surcoût net de 306 MF CFP (396 avec les changements liés à la radiothérapie intervenus ultérieurement).

La CTC exprime des doutes, que la mission partage assez largement, sur le réalisme de ces propositions. La CTC réévalue très sensiblement le surcoût de la masse salariale à 481 MF CFP.

La mission a cependant pu mesurer sur place la détermination de l'équipe de direction du CHPF :

- sur les congés rayons, jusqu'ici attribués automatiquement aux agents des services concernés (dont les médecins) 40 décisions individuelles ont été notifiées aux intéressés²¹, leur précisant qu'ils seront désormais accordés en fonction de l'exposition réelle mesurée ;
- les situations individuelles des hôtesse ménagères sont examinées afin de les redéployer ou sur des postes d'ASH dont l'hôpital manque, ou dans les services de pédiatrie dans lesquels leur fonction actuelle semble avoir encore un sens ;
- 6 postes administratifs ont été gelés ;
- aucun remplacement des agents administratifs absents n'a été accordé depuis le début de l'année ;
- les remplacements des personnels soignants sont strictement encadrés et accordés par la DRH désormais et non la direction des soins après avoir constaté la nécessité absolue de service (1 sur 3 voire 1 sur 4)
- le contrôle des gardes et astreintes ainsi que des heures supplémentaires (hors heures structurelles) s'est renforcé.

La direction identifie également des pistes pour l'avenir : le nombre de secrétaires médicales, le nombre d'infirmières dans les services de consultation et le nombre de cadres soignants.

Les principales marges de manœuvre dont dispose l'établissement reposent dans l'ouverture différée des services en fonction de l'activité réelle, des taux d'occupation et dans leur réorganisation afin qu'ils atteignent une taille critique suffisante pour réaliser des gains d'efficacité. Pour un service de 20 à 24 lits, on considère que l'effectif nécessaire est 2 IDE de jour, 1 de nuit. Or, dans le nouvel hôpital, de nombreuses unités oscillent entre 12 et 15 lits, soit bien en-deçà. La « balkanisation » des services, phénomène courant dans les hôpitaux, n'a pas été suffisamment maîtrisée au CHPF à cause notamment des conditions de conception du projet évoquées supra. Des rapprochements en cours pourraient cependant en limiter l'impact.

Recommandation n°18 : La mission recommande au CHPF de poursuivre activement sa stratégie de regroupement d'unités de soins afin de réduire les besoins en personnels soignants et d'améliorer la qualité des soins.

²¹ Le protocole de fin de grève évoque l'application des congés rayons dans le cadre des dispositions de l'arrêté de 1975, c'est-à-dire l'octroi de congés en fonction de l'exposition effective et mesurée aux radiations des agents. La direction de l'établissement ne considère donc pas que cela invalide sa stratégie.

A ces incertitudes s'ajoute l'immense difficulté que va représenter pour l'organisation du travail le passage d'un hôpital « traditionnel », vétuste à un hôpital hyper moderne. Une partie du personnel pourrait rencontrer des difficultés d'adaptation.

En définitive sur le personnel, le surcoût devrait se situer entre 396 MF (estimation de l'hôpital) et 481 MF, celle de la CTC. Au vu du poids de la masse salariale dans le budget de l'établissement (au-delà des 10 Mds FCFP), des trop grandes incertitudes sur les effectifs et leur adaptation au nouvel équipement, cette marge de 100 MF CFP n'apparaît pas excessive.

Les réelles marges de gains reposent sur des opérations de moyen terme que l'on développe infra (non remplacement des départs de certaines catégories, gestion des éléments variables de la masse salariale liés au temps de travail).

Recommandation n°19 : La mission considère que les incertitudes structurelles sur les effectifs de l'établissement, le caractère limité de la marge d'erreur sur la part des dépenses de personnel dans le surcoût de fonctionnement du NH (100 MF CFP) ainsi que les stratégies de montée en charge progressive des nouvelles activités de la direction du CHPF permettent de considérer comme fiables les perspectives défendues par la direction (+ 400 MF CFP pour le groupe 1).

2.3.2. L'amortissement du bâtiment et des équipements médicaux

Le fait qu'à quelques mois de l'ouverture de l'établissement, les nombreuses questions relatives aux conditions d'amortissement du bâtiment et des équipements médicaux ne soient non seulement pas tranchées mais fassent en outre l'objet d'informations et de signaux contradictoires est emblématique de l'incertitude qui a entouré toute la gestion de projet.

La mission rappelle en préalable que l'amortissement n'est pas optionnel, il garantit la moyen et long termes le maintien du patrimoine de la collectivité et de ses établissements, il permet en outre d'avoir une vision réelle de ce patrimoine et des marges de financement de l'investissement.

Cela étant précisé, deux scénarios peuvent être identifiés, l'un optimal, l'autre de second rang.

Le scénario optimal consisterait à transférer la propriété et en conséquence la responsabilité de l'amortissement au CHPF, aussi bien pour les bâtiments que pour les équipements médicaux. Ce scénario suppose que la collectivité accorde à l'établissement une subvention lui permettant d'amortir effectivement.

Le scénario dégradé consiste à distinguer l'amortissement du bâtiment d'une part, qui relèverait de la collectivité dont il resterait la propriété et l'amortissement des équipements d'autre part, à la charge du CHPF, qui en devient le propriétaire et en assure la maintenance et le renouvellement.

Un groupe de travail placé sous l'égide du ministère des finances, réunissant les directions du budget, des finances, des affaires foncières, de la paierie et le CHPF a fait des propositions allant en ce sens.

Pour les équipements

- transfert de propriété de l'EAD au CHPF pour les équipements sous forme d'une cession à titre gratuit pour les équipements neufs à leur valeur d'acquisition (8,3 Mds)
- maintenance et renouvellement de ces équipements sur des échéances courtes (5 à 7 ans)
- 1,6 Mds d'amortissement annuel pour les nouveaux équipements + équipements actuels de Mamao non amortis : coût brut 2,2 Mds F / an pour amortir les équipements. Net de 200 à 300 MF des 800 annuels de dotations actuelles. Coût net 1,3 à 1,4 Mds F CFP.

Tableau 11 : Schéma d'amortissement du NH

Hypothèses de durée d'amortissement	6 ans	7 ans	8 ans	9 ans	10 ans
Amortissement équipements nouveaux	1400	1200	1000	900	800
Amortissements transférables NH	500	500	500	500	500
Total	1 900	1 700	1 500	1 400	1 300
Base 2009 Mamao	800	800	800	800	800
Surcoût des amortissements NH	1 100	900	700	600	500

Source : CPS

Pour réduire l'impact sur l'assurance maladie, il est envisagé de les amortir sur 10 ans en faisant porter la charge

- soit sur le CHPF, par des dotations annuelles aux amortissements qui pèseront donc sur l'assurance maladie,
- soit sur le Pays : affectation au CHPF portant sur l'actif et le passif -subvention DGDE au passif amortie sur la même durée que les équipements-. En comptabilité, le crédit 777 « quote part des subventions d'investissement transférées au compte de résultat » compense le débit du compte 681, dotations aux amortissements. Cela étant, ce montage ne permettra pas au CHPF de reconstituer sa CAF pour le renouvellement des équipements. D'où la nécessité pour le CHPF d'emprunter,
- soit de ne pas amortir les équipements, à charge pour le CHPF de recourir à l'emprunt au moment du renouvellement.

La mission recommande d'exclure la 3^{ème} option, de mobiliser les finances du Pays sur l'amortissement du bâtiment plutôt que sur les équipements et donc de privilégier la première. L'amortissement d'équipements médicaux est une charge de fonctionnement « normale » d'un établissement de soins, dont le budget annuel, en l'occurrence la dotation globale, doit intégrer le coût.

Le choix d'une durée de 10 ans, certes longue, paraît raisonnable au regard de la situation de l'assurance maladie, du poids des autres surcoûts connus ou à venir et de la capacité d'emprunt de l'établissement.

Il reste de lourdes annuités d'amortissement pour certains équipements de Mamao qui vont rejoindre le NH (IRM, scanner). Certains devront être renouvelés dans 4 à 5 ans. En l'absence d'un inventaire précis de l'actif, et de fiches d'amortissement, la direction des affaires financières de l'établissement demeure très circonspecte sur ces hypothèses. Ainsi, on avance régulièrement le chiffre de 80 % d'équipements neufs mais il ne repose sur aucune base financière.

Le CHPF est en train de prendre possession du bâtiment et des équipements, il ne dispose pas encore d'une vision complète des conditions de leur maintenance, de leur garantie etc. Comme pour les dépenses de personnel, la mission invite à la plus grande prudence dans l'interprétation des chiffres aujourd'hui débattus. La CTC considère d'ailleurs que le surcoût net de la dotation actuelle aux amortissements approche 1,4 Mds F CFP plutôt que 500 MF envisagés par le groupe de travail, ou même 0 MF dans la communication du ministre de la santé²².

On voit donc que la divergence des analyses sur les charges d'amortissement des équipements médicaux porte sur 1 Md F CFP, soit 10 fois plus que celle relative aux dépenses de personnel.

Recommandation n°20 : Sur l'amortissement des équipements médicaux, la mission propose, en rejoignant le choix d'une durée d'amortissement de 10 ans, de retenir un ordre de grandeur supérieur à 1 Md F CFP.

²² Qui évoquait simplement exclure l'augmentation de la dotation aux amortissements. La mission estimant que l'amortissement est une dépense nécessaire, elle ne partage évidemment pas cette analyse.

Pour le nouveau bâtiment principal

Le groupe de travail proposait la passation d'une convention de gestion avec le CHPF qui bénéficierait d'un droit d'occupation gratuite pour une durée déterminée de 3 à 5 ans, pendant laquelle on pourrait apprécier les évolutions de l'activité et des coûts. Pendant ce temps, la collectivité prend en charge les amortissements, en neutralise les conséquences par l'amortissement des subventions reçues (DGDE 32,5 MdsF).

La mission recommande de suivre cette voie, sans envisager de durée déterminée. La durée d'amortissement envisagée (40 ans) pourrait même être légèrement prolongée pour limiter l'impact sur les finances de la collectivité. La reprise de la subvention d'investissement permettra d'en neutraliser une partie. Ce schéma est d'ailleurs déjà intégré dans les perspectives financières 2011-2014 de la direction du budget.

La mission recommande en outre de stabiliser très rapidement le montage de cette opération : l'arrêté d'affectation des locaux au CHPF prévoyait en effet un transfert de propriété et donc de la charge d'amortissement. Le Président de Polynésie s'est engagé à le modifier.

Recommandation n°21 : Pour l'amortissement du bâtiment, la mission recommande la mise à disposition gratuite par le territoire au CHPF du bâtiment, son amortissement dans les comptes de la collectivité sur une durée qui peut dépasser 40 ans et donc confirme la pertinence des perspectives financières 2011-2014 de la direction du budget. Elle considère cependant que cette durée d'amortissement, recommandée au regard des difficultés financières de la collectivité, suppose des efforts conséquents de maintenance de l'équipement.

L'opération en cours pourrait être l'occasion de clarifier un certain nombre d'éléments :

- le bâtiment de Mamao : les locaux sont entrés dans l'actif du CHPF en 1984 mais aucun acte juridique n'a été pris à l'époque. Il faudrait constater une rétrocession à la Polynésie du bâtiment en prévoyant l'occupation d'au moins une partie de ces locaux pour certaines activités (pharmacie)
- aucune convention de transfert entre la collectivité et le CHPF n'a accompagné l'unité de psychiatrie achevée en 2003. Elle ne fait donc l'objet d'aucun amortissement. Cette situation pourrait être régularisée dans le même sens que pour le bâtiment principal (propriété et donc amortissement par la collectivité)
- le SAMU : il s'agit d'une nouvelle construction réalisée sur fonds propres de l'EAD, qui comprend des locaux commerciaux et des locaux administratifs. Là encore, la proposition d'une mise à disposition gratuite du CHPF, assortie d'un amortissement dans les comptes de l'EAD ou de la Polynésie permettrait de régulariser la situation.

Recommandation n°22 : L'opération en cours pourrait fournir l'occasion de clarifier la situation d'un certain nombre d'opérations passées : régularisation du statut du bâtiment de Mamao, de l'unité de psychiatrie et du SAMU

2.3.3. La maintenance, les dépenses logistiques et hôtelières

L'hôpital n'a pas, faute d'en avoir piloté la conception et la réalisation, de vision précise du NH et sa direction de l'établissement exprime ses doutes et ses inquiétudes sur le coût de maintenance du futur équipement. Les sources de surcoût sont nombreuses: la maintenance des installations techniques, la maintenance biomédicale, l'augmentation des surfaces et des volumes, la sécurité incendie, les consommations d'énergie, les inévitables contrats de prestations externes etc.

En 2004, le rapport de la société OTHEM, diligentée pour évaluer les coûts d'exploitation, de fonctionnement et de maintenance de l'hôpital, évaluait ces coûts à 817 MF CFP (coût actualisé à la valeur de 2008). Ni la maintenance informatique, ni le traitement des déchets n'ont été intégrés dans cette estimation. La mission ne dispose pas d'éléments d'information lui permettant d'évaluer le surcoût lié à cette question.

Au-delà de son coût, le niveau de complexité de la maintenance imposera certains choix au CHPF qui devra en externaliser l'essentiel et s'en tenir pour les agents en place à une maintenance de premier niveau. Il n'est pas non plus acquis que l'établissement trouve les compétences en Polynésie, en particulier pour la maintenance du parc biomédical, très hétérogène, dont les fournisseurs sont multiples.

Évalué par l'établissement à 800 MF CFP, entre 800 et 900 MF CFP par la Chambre territoriale des comptes, le surcoût des dépenses de fonctionnement du groupe 3 (dépenses logistiques et hôtelières) est certainement le plus incertain (si l'on considère tranchée la question de la charge d'amortissement du bâtiment). La mission recommande de considérer un ordre de grandeur légèrement inférieur à 1 Milliard de F CFP.

Recommandation n°23 : La mission recommande de revoir légèrement à la hausse l'estimation des dépenses logistiques et hôtelières du NH

Tableau 12 : Estimations du surcoût de fonctionnement du CHPF

MF	Données publiques	Evaluation de la CTC	Evaluation de la mission
Groupe 1	400 MF	450 MF	400 MF
Groupe 2	200 MF	300 MF	200 MF
Groupe 3	800 MF	800 / 900 MF	900 / 1000 MF
Groupe 4	0 MF	1 400 MF	1 000 / 1 100 MF
Total	1 400 MF	2 900 / 3 000 MF	2 500 / 2 700 MF

Source : Données CHPF/CPS/Pays ; rapport CTC

Groupe 1 : charges de personnel (dont radiothérapie)

Groupe 2 : charges d'exploitation à caractère médical

Groupe 3 : charges d'exploitation à caractère hôtelier et général

Groupe 4 : amortissements, provisions, charges financières et exceptionnelles

A noter que le différentiel s'explique essentiellement par les dotations aux amortissements des équipements médicaux ainsi que, plus marginalement, par les dépenses de maintenance.

Recommandation n°24 : En définitive, la mission propose de retenir une hypothèse de surcoût de fonctionnement du NH comprise entre 2.5 et 2.7 Mds F CFP

2.4. Comment limiter le surcoût de fonctionnement du CHPF ?

2.4.1. A court terme, différer l'ouverture de certaines activités et rechercher des ressources complémentaires

2.4.1.1. A court terme, et de manière certaine, seul le décalage de l'ouverture de certaines nouvelles activités permettra de limiter l'ampleur du surcoût de fonctionnement

La direction de l'établissement se prépare à n'ouvrir les nouvelles activités qu'au fur et à mesure des redéploiements de personnels et d'une amélioration de la connaissance du fonctionnement de l'établissement. Certaines de ces opérations ont été annoncées au personnel de l'établissement, notamment le rapprochement de la neurochirurgie et de la chirurgie orthopédique, le passage en hospitalisation de semaine de l'ORL – ophtalmologie ainsi que le redéploiement de personnels non médicaux des consultations vers les services d'hospitalisation.

- ne pas mettre en place l'unité de soins palliatifs, 4 lits prévus au sein de la pneumologie : 4,2 IDE et 4,2 AS soit 8,4 ETP
- ne pas ouvrir les 6 lits d'hospitalisation de cancérologie : même gain, 4,2 IDE et 4,2 AS soit 8,4 ETP
- ne pas mettre en place l'unité de surveillance continue en néphrologie (4 lits) pour les suites de greffes rénales : 4,2 IDE et 2,1 AS soit 6,3 ETP
- mutualiser les personnels de la neurochirurgie et de la chirurgie orthopédique : 1 cadre, 6 IDE, 4 AS, 2 ASH soit 13 ETP
- ne pas mettre en place les 2 lits de réanimation infantile : passage de 6 à 8 lits de la néonatalité permet la réduction d'un poste d'IDE le jour et la nuit, gain 4,2 IDE
- regrouper et mutualiser le fonctionnement des services de médecine interne, de gastroentérologie, de diabétologie-endocrinologie et réduire la capacité de médecine interne de 19 à 16 lits : les 3 unités constituent un ensemble de 48 lits, soit 2 x 24 pour le personnel. La mutualisation permet de réduire les besoins de 10 ETP (5 IDE et 5 AS)
- transformer la diabétologie-endocrinologie en hôpital de semaine : 2,4 ETP (1,2 IDE et 1,2 AS).

L'ensemble des ces opérations permettrait de gagner près de 52 ETP (30 IDE et 22 ASH) soit **une économie de masse salariale de près de 244 MF CFP.**

Sont également à l'étude la suppression de l'unité de traitement de la douleur dont les missions seront assurées par les soins palliatifs et la pneumologie et l'abandon du projet d'unité de cohorting (unité dédiée au suivi des patients atteints de maladies très contagieuses) dans la mesure où le risque de contagion est considérablement diminué dans le nouvel hôpital puisque 80 % des patients occuperont des chambres individuelles. Ces projets devraient permettre de réduire les équipes de remplacement des personnels soignants.

2.4.1.2. A court terme, de manière moins certaine, la recherche de ressources complémentaires pourrait limiter l'ampleur du surcoût

L'une des pistes de recherche de ressources complémentaires consiste pour le CHPF à optimiser son outil de production. Doté de 14 blocs opératoires, d'une chaîne robotique de biologie et de matériels d'imagerie très performants, le CHPF pourrait envisager la location de ces équipements à des professionnels de santé privés ou libéraux. Faute d'une vision des besoins, et compte tenu des difficultés pratiques considérables de ce type d'opérations, la mission se garde bien d'estimer les recettes que l'on pourrait en escompter. En revanche, elle recommande vivement d'explorer cette piste qui permettrait de surcroît de justifier a posteriori le dimensionnement de ces équipements.

Recommandation n°25 : La mission recommande au CHPF d'explorer toutes les pistes de développement de ressources complémentaires par la location de ses installations (blocs opératoires, imagerie et laboratoire) aux cliniques ou aux médecins libéraux.

Autre piste largement explorée par le rapport de la Chambre territoriale des comptes, l'amélioration de la facturation et du recouvrement des créances. Elles représentent aujourd'hui près d'1 milliard de F CFP et même si la proportion de créances douteuses est importante, le flux de créances non recouvrées représente chaque année plusieurs centaines de MF CFP.

Au vu de l'offre de soins polynésienne, dans laquelle le CHPF occupe une position dominante très forte, la mission ne recommande pas qu'il développe certains segments d'activité au motif de leur « rentabilité ». Les différents acteurs de l'offre de soins ont d'ores et déjà largement exploré les marges d'optimisation de l'assurance maladie sans qu'on les encourage à poursuivre. En outre, la mission recommande de revoir entièrement le mode de financement de l'établissement (cf Annexe Assurance Maladie) en cessant la forme locale de tarification à l'activité en place depuis 2006. Avantagieuse pour le CHPF, elle l'est moins pour l'assurance maladie²³.

2.4.2. A moyen terme, seules des mesures structurantes et difficiles permettraient au CHPF de réduire son coût de fonctionnement

2.4.2.1. Agir sur les dépenses de personnel

Des marges à explorer sur la réduction des effectifs

Comme pour l'ensemble des structures publiques de Polynésie française, la mission recommande de suspendre les recrutements, de limiter les remplacements des agents partant à la retraite. Les fonctions administratives du CHPF pourraient donc se voir appliquer les mêmes restrictions que dans d'autres établissements.

Ce raisonnement n'a évidemment pas vocation à s'appliquer de la même manière pour les emplois médicaux et soignants. Cela étant, le CHPF connaît une situation tout à fait singulière d'excédent d'infirmiers et de déficits d'aides soignants. Il connaît également des ratios / lit nettement plus élevés que dans d'autres établissements de soins comparables. La mission considère par conséquent que s'il doit être adapté aux métiers et contraintes spécifiques de la filière santé de la fonction publique territoriale, le principe du non remplacement systématique des agents partant en retraite doit également concerner les professions médicales et soignantes.

La principale piste d'économies réside dans la réduction significative des éléments variables de rémunération des agents du CHPF

Les propositions ont été développées plus haut.

Les praticiens du CHPF détachés de la fonction publique hospitalière de métropole viennent d'obtenir dans le protocole de fin de grève la reprise d'ancienneté qui devrait conduire au moins pour certains d'entre eux à une augmentation de leur rémunération. D'autres pistes de rapprochement pourraient être envisagées, en premier lieu la réforme du temps médical, dont on sait qu'il structure l'ensemble de l'activité hospitalière. L'alignement du temps de travail des médecins sur celui de l'ensemble des agents du CHPF est une singularité qui conduit à des situations aberrantes - l'hôpital fonctionne les 2/3 du temps en gardes ou astreintes -, potentiellement dangereuses pour la qualité des soins - dans certaines disciplines qui comportent peu de praticiens, ils sont presque toujours en garde ou astreinte - et coûteuse pour l'établissement. L'hôpital de Nouméa vient d'ailleurs de faire le choix de l'indexation des salaires des médecins

²³ Ce point est longuement développé dans l'annexe consacrée à l'assurance maladie

assortie du passage aux 10 demi-journées²⁴. Pour mémoire le coût des gardes représente 900 MF par an, soit près de 10 % de la masse salariale

S'agissant des heures supplémentaires des personnels soignants et administratifs, il est proposé de mettre fin aux dispositifs automatiques (mécanismes des semaines et forfait d'heures supplémentaires pour certains personnels administratifs) ou mécaniques (liés au planning de 12 heures des personnels soignants). Pour mémoire, les heures supplémentaires représentent 500 MF par an, soit 5 % de la masse salariale.

2.4.2.2. La connaissance et la maîtrise des coûts de production

Afin de corriger les graves lacunes de la connaissance de l'activité²⁵ et de l'information médicale, lancée au CHPF il y a seulement 4 ans, le CHPF envisage de recruter un deuxième praticien responsable de l'information médicale sur un poste existant. Cela semble en effet être une priorité de premier rang tant la connaissance de la production est aujourd'hui insuffisante.

La production mieux cernée, l'établissement souhaite développer les outils de connaissance des coûts, avec une comptabilité analytique et la mise en place d'EPRD en 2011.

L'urgence d'améliorer les outils de pilotage est très nettement perçue par la direction actuelle de l'établissement mais on comprend bien que le contexte de transfert du CHPF au Taoone laisse peu de temps au développement de ces structurants.

D'autres actions sont engagées pour essayer de réduire la durée moyenne de séjour des patients que la réception de l'Hospitel (63 places d'hébergement dans une structure neuve proche du CHPF susceptible d'accueillir les familles des patients évasanés et les patients eux-mêmes avant ou après leur hospitalisation).

Conclusion sur le CHPF

Les marges de réduction du surcoût de fonctionnement du CHPF sont d'autant plus minces qu'il est essentiellement constitué de charges de maintenance ou de dotations aux amortissements. Seules les dépenses de personnel peuvent être ajustées mais elles ne représentent qu'entre 20 et 30 % du surcoût selon que l'on retient les estimations de la CTC et de la mission ou celle du CHPF. Seul le décalage de l'ouverture de certaines activités peut être envisagé.

La Polynésie a intérêt à tirer toutes les conséquences de la position dominante du CHPF en essayant de réaliser des économies, des synergies à l'échelle de l'ensemble des dépenses de santé. Quelques pistes sont identifiées et pourraient faire l'objet de réflexions complémentaires :

On a vu que le rapprochement physique de la pharmacie du CHPF et de celle de la direction de la santé (Pharmapro) au sein de la future plateforme logistique pourrait être l'occasion de les fusionner d'autant que les hôpitaux publics rejoignent le CHPF.

Sur la biologie publique, là encore le rattachement de ces hôpitaux pose avec une nouvelle acuité la question de l'avenir de la biologie de l'Institut Louis Malardé, sur laquelle on revient plus précisément infra.

²⁴ Pour un praticien à temps plein, le service hebdomadaire est fixé à 10 demi-journées dans la limite de 48h par semaine (en moyenne sur 4 mois) ; par dérogation, l'obligation du service est calculée en heures lorsque l'activité est organisée en temps continu

²⁵ Les vertus « pédagogiques » de la T2A, comme incitation au codage, n'ont apparemment pas fonctionné. Cf annexe assurance maladie.

3. LE ROLE DE LA DIRECTION DE LA SANTE DU TERRITOIRE

3.1. Le rattachement des hôpitaux de la direction de la santé au CHPF

La direction de la santé continue de gérer en direct un certain nombre de services sanitaires (centres de consultations spécialisées, dispensaires, formations sanitaires / hôpitaux). Après le transfert de la transfusion sanguine et de la psychiatrie adulte au CHPF, il a été décidé de transférer au CHPF la gestion des 4 hôpitaux.

Le calendrier pourrait être progressif, le transfert concernant dans un premier temps, à l'horizon 2011, le principal d'entre eux l'hôpital d'Uturoa, les autres en 2012.

Les hôpitaux d'Uturoa (à Raiatea dans les Iles-sous-le-vent) et de Taiohae (Nuku-Hiva, Marquises Nord) ont une activité d'hospitalisation complète en court séjour (médecine, chirurgie, gynécologie-obstétrique / MCO). Celui de Moorea a une activité d'hospitalisation complète en court séjour (médecine et centre de naissances MO), celui de Taravao a une activité d'hospitalisation complète en médecine, long séjour et soins de suite (M). Ces quatre établissements représentaient en 2008 :

- 205 lits et places, un peu plus de 30 000 journées d'hospitalisation ;
- 3.2 Mds F CFP de budget (dont 2.4 de dépenses de personnel) ;
- 387 agents dont 58 médecins et 185 personnels soignants.

En l'absence de PMSI, et de comptabilité analytique de ces établissements, l'analyse de l'activité et des coûts de production de ces établissements est difficile. La direction de la santé constate cependant une activité relativement faible à Uturoa, faible à Taravao et à Moorea. Les taux d'occupation faibles en chirurgie à Uturoa et Taiohae (46 et 43 % en 2007) révèlent l'attractivité du CHPF, de même la très faible activité obstétricale à Moorea.

Tableau 13 : Effectifs et capacités des hôpitaux et formations sanitaires de la direction de la santé

2008	Uturoa (MCO)	Taiohae (MCO)	Moorea (MO)	Taravao (M)	Total
Effectifs	171 26 PM ²⁶ 83 PNM ²⁷ 24 PMT ²⁸ 11 techniciens 27 administratifs	64 8 PM 30 PNM 7 PMT 11 techn 8 adm	46 11 PM 11 PNM 8 PMT 8 techn 8 adm	106 13 PM 61 PNM 10 PMT 8 techn 14 adm	387 58 PM 185 PNM 49 PMT 38 techn 57 adm
Capacités	101 85 lits 16 places	29 29 lits 0 place	25 25 lits 0 place	50 44 lits 6 places	205 183 lits 22 places
Ratio agents / lits et places ²⁹	1.7	2.2	1.8	2.1	1.9
Journées	12 181	6 472	1 866	10 857	31 376
Entrées	3 200	1 029	797	NC	NC
DMS	3. 81	6.29	2.34	NC	NC
TO en 2007	48	59	46	48	

Source : Direction de la santé

²⁶ Personnels médicaux

²⁷ Personnels non médicaux

²⁸ Personnels médico-techniques

²⁹ 3,46 au CHPF et 2,67 en métropole et dans les DOM

Tableau 14 : Reconstitution des dépenses des hôpitaux et formations sanitaires de la direction de la santé

Réalisé 2008 / MF	Uturoa	Taiohae	Moorea	Taravao	Total
Groupe1 (personnel) Source DFC	1 096	427	365	557	2 445
Groupe2 (dépenses médicales) Source Pharmapro	106	39	35	41	222
Groupe3 (dépenses hôtelières logistiques) Source Direction Santé	181	53	50	121	406
Groupe4 (charges diverses) Forfait 5 %	69	26	23	36	154
Total	1 452	545	473	756	3 226

Source : Direction de la santé

La faiblesse des taux d'occupation amène à s'interroger sur le maintien de certaines activités de ces établissements, qui permettent cependant d'éviter des évacuations sanitaires au CHPF. En tout état de cause, l'amélioration de l'information médico-économique de ces établissements, comme de l'ensemble des établissements de soins en Polynésie, doit devenir une priorité afin d'établir ensuite des parcours de soins entre ces hôpitaux et le CHPF. L'une des pistes évoquées est d'y développer les soins de suite et de réadaptation, très insuffisants en Polynésie et de reconnaître au CHPF un rôle de recours.

Selon les informations données par le Ministère de la santé au CHPF, le rattachement des 4 hôpitaux publics représenterait l'équivalent de 3,7 Mds FCFP dont 2 Mds F CFP pour l'hôpital d'Uturoa à Raiatea. Le ministre a chargé le directeur du CHPF de lui faire des propositions sur les conditions de ce rattachement, confirmé dans le protocole de fin de grève.

L'une des questions importantes à trancher réside dans le mode de financement de ces établissements, examiné dans l'annexe consacrée à l'assurance maladie. Ces établissements sont en effet actuellement financés par l'assurance maladie sur la base d'un prix de journée spécifique dont la valeur, inchangée depuis 1995, est très inférieure à celle des autres établissements (20 000 F CFP contre 70 000 en médecine et 100 000 F CFP en chirurgie dans le privé et au CHPF). Cela signifie qu'aujourd'hui, une partie des soins est en réalité financée par la collectivité. Il est donc important d'associer la CPS à la réflexion menée sur ce rattachement.

Recommandation n°26 : Dans la perspective annoncée du rattachement des hôpitaux de la direction de la santé au CHPF, la mission recommande de tout mettre en œuvre pour une amélioration rapide de l'information médicale et économique de ces structures.

Recommandation n°27 : La faiblesse des taux d'occupation des hôpitaux de la direction de la santé doit conduire à s'interroger sur le maintien de certaines activités, au regard du coût des évacuations sanitaires inter-îles.

Recommandation n°28 : Si les personnels relèvent du même statut –la FPT–, la mission recommande de veiller à ne pas étendre à ces établissements les modalités d'organisation et de temps de travail en vigueur au CHPF (heures supplémentaires, temps médical continu) qu'elle propose par ailleurs de réviser.

Recommandation n°29 : Afin de garantir un pilotage de cette opération complexe de transfert, la mission recommande de les regrouper dans un budget annexe à celui du CHPF et de mener cette opération à coûts constants.

Recommandation n°30 : La mission recommande d'examiner les conditions d'un financement par l'assurance maladie de l'ensemble des soins dispensés par ces établissements, aujourd'hui pris en charge par la collectivité. Ce transfert de charges important pour l'assurance maladie doit reposer sur une analyse détaillée de l'activité,

aujourd'hui insuffisante, et sur l'examen préalable des activités à maintenir dans ces hôpitaux au regard des taux d'occupation, des besoins de la population et de la comparaison avec le coût des évacuations inter-îles.

3.2. La direction de la santé pourra se recentrer sur ses missions essentielles

La délibération qui fixe les missions de la direction de la santé date de 1995 alors que le paysage sanitaire s'est radicalement transformé depuis avec la mise en place de la PSG, le retrait de la médecine militaire, la montée en puissance du CHPF, l'arrivée de 2 cliniques privées, le développement de la médecine libérale et que la FPT a été constituée. Malgré ces changements importants, la direction de la santé continue de fonctionner pour l'essentiel comme un prestataire de soins.

C'est une direction qui a connu de nombreux audits, un turn-over important et qui considère ne pas être en mesure d'assurer correctement ses missions :

- toute la réglementation santé/hygiène/sécurité sanitaire est élaborée par l'équivalent de 2,5 ETP ;
- les missions de prévention des risques sanitaires, c'est-à-dire, puisque la Polynésie dispose d'une pleine compétence en la matière, les missions des agences sanitaires, de l'INPES, des ARS aujourd'hui, relèvent de 20 personnes ;
- l'organisation et le contrôle de l'offre de soins sont aujourd'hui assurés par 15 personnes.

Le départ des 4 hôpitaux (après la psychiatrie adulte et le centre de transfusion sanguine) et de la pharmacie pourra lui permettre de se recentrer sur ces missions, auxquelles la mission recommande d'ajouter le suivi des comptes de la santé et la politique du médicament.

3.2.1. Santé publique et sécurité sanitaire

Confrontée à des enjeux techniques, éthiques et de gestion de crise considérables, la direction de la santé a développé depuis plusieurs années des partenariats avec plusieurs agences en charge de la sécurité sanitaire en métropole et dans les DOM : une convention avec l'autorité de sûreté nucléaire a permis son intervention dans la préparation du lancement de la radiothérapie au CHPF³⁰, l'AFSSAPS et l'EFS sont également sollicités. La principale difficulté opérationnelle réside dans le fait que l'ensemble des normes doivent être transposées en Lois de pays pour être opposables et que ces experts se réfèrent en permanence à des textes qui ne sont pas en vigueur en Polynésie.

Ainsi, le lancement de l'activité de greffe rénale en Polynésie devra être accompagné d'une adaptation des dispositions des lois bio - éthique sur le don d'organes. Dans un champ complètement différent, la loi Santé mentale de 1990 ne s'appliquant pas en Polynésie puisque postérieure à l'autonomie, c'est celle de 1838 qui est encore en vigueur.

Sans remettre en cause l'autonomie de la Polynésie dans l'organisation de la santé, on peut néanmoins s'interroger sur la pertinence du dispositif actuel qui conduit une collectivité aux moyens limités à développer un arsenal législatif considérable sans disposer de l'expertise suffisante.

Recommandation n°31 : Au regard de la complexité des enjeux et des normes de sécurité sanitaire, et sans remettre en cause la compétence de la Polynésie en matière de santé, la mission recommande aux pouvoirs publics de lancer une réflexion sur l'applicabilité directe des grandes lois de sécurité sanitaire et de santé publique en Polynésie française³¹.

³⁰ Cette intervention a d'ailleurs conduit à doubler l'accélérateur de particules et les équipes.

³¹ Reprendre éléments du mail sur LO autonomie et LO liée à la RC sur l'article 73 de la constitution

Dans le champ de la santé publique (prévention, veille sanitaire, médecine préventive et soins primaires), la direction de la santé s'appuie sur des subdivisions chargées d'assurer sur le territoire les actions de promotion de la santé, le pilotage des structures de soins, les missions d'hygiène et de salubrité. A ce titre, le fait qu'elle gère en direct les dispensaires et les centres de consultations spécialisées correspond bien à sa mission. Il apparaît cependant au regard de plusieurs audits successifs menés par l'inspection générale de l'administration, le dernier en 2009, que le pilotage actuel des centres spécialisés ne permet pas d'avoir une vision précise de leur activité, ni des besoins non couverts. A ce titre, le transfert des hôpitaux au CHPF devrait permettre à la direction de la santé de redéployer des ressources afin d'améliorer le suivi de ces structures. Le développement des consultations avancées dans ces structures constitue aussi une voie importante d'amélioration de la qualité des soins et de réduction des événements inter-îles.

Sur l'éducation à la santé, les ressources de la collectivité ont été transférées en 2002 à l'EPAP³² (chargé d'une large mission interministérielle de prévention dans de nombreux domaines) puis remontées à la direction de la santé récemment, au regard notamment des compétences spécifiques nécessaires au champ sanitaire.

Recommandation n°32 : Libérée de la charge opérationnelle de gestion des hôpitaux, la direction de la santé pourrait redéployer des moyens dans le suivi des dispensaires et des centres de consultations spécialisées afin de mieux connaître leur activité, de l'adapter aux besoins de la population et d'y développer les consultations avancées.

Recommandation n°33 : La mission soutient le retour des missions de prévention et d'éducation sanitaire de l'EPAP à la direction de la santé et recommande dans ce contexte d'envisager la fermeture de cet établissement public.

3.2.2. L'économie de la santé : comptes de la santé et politique du médicament

L'organisation des ministères au sein de la collectivité, la répartition des rôles et des compétences entre eux d'une part et entre la collectivité et la CPS d'autre part ne permettent pas aux autorités politiques de construire une vision globale de l'économie de la santé, de l'offre de soins et in fine des dépenses d'assurance maladie.

Aujourd'hui, c'est le ministère de la solidarité qui exerce la tutelle de la CPS, en s'appuyant sur la direction des affaires sociales. Le ministère de la santé et la direction concernée, pourtant chargés de la planification sanitaire n'ont aucune vision des financements des établissements, de leur budget etc. La politique du médicament relève quant à elle du ministère de l'économie, qui s'appuie sur le service des affaires économiques. Enfin, la régulation des soins de ville (conventions avec les professions de santé, détermination des lettres clefs etc.) relève de la CPS, sans que les autorités du territoire n'interviennent.

L'exercice réalisé sur les comptes de la santé en 2008³³, interrompu depuis 1998, est d'autant plus nécessaire que la situation financière de l'assurance maladie se dégrade et que l'offre hospitalière se transforme en profondeur avec le redimensionnement du CHPF (par l'ouverture du nouvel hôpital et le rattachement des hôpitaux de la direction de la santé). Le renouvellement régulier de cet exercice suppose une collaboration étroite de la CPS et de la direction de la santé. Il permettrait également, au-delà de la communication en conseil des ministres, d'impliquer l'Assemblée de Polynésie française sur l'évolution de dépenses publiques, qui représentent le tiers du budget de la collectivité (50 Mds F CFP contre 150).

La mission recommande par ailleurs de resserrer les portefeuilles ministériels, dans ce contexte, elle suggère d'envisager de confier à un même ministre les affaires sociales et la solidarité d'une part, la santé et l'assurance maladie d'autre part. Cela permettrait de construire une stratégie allant du médico-social au sanitaire. Ce ministre pourrait alors s'appuyer sur la direction des affaires sociales et la direction de la santé.

³² Note spécifique relative à l'EPA

³³ Analysés dans l'annexe consacrée à l'assurance maladie

Recommandation n°34 : Afin d'améliorer de manière significative les conditions d'exercice de la compétence du Territoire sur la santé, une meilleure vision de l'économie de la santé, de l'offre de soins et de l'assurance maladie doit être construite. La mission recommande en conséquence plusieurs pistes d'organisation ou de gouvernance :

- Un ministère unique de la santé et de la solidarité, composé des deux directions des affaires sociales (action sociale, famille, solidarité) et de la santé (santé publique, offre de soins et assurance maladie) ;
- le renouvellement de l'exercice d'analyse des comptes de la santé et le vote chaque année par l'APF d'un objectif de dépenses pour l'assurance maladie ;
- la construction de liens étroits entre la CPS et la direction de la santé au sein d'une instance dédiée à la régulation des soins de ville ;
- le pilotage de la politique du médicament par la direction de la santé

4. L'AVENIR DE L'INSTITUT LOUIS MALARDÉ

4.1. *Le modèle économique de l'établissement est fragile*

Doté du statut d'établissement public industriel et commercial (EPIC) en 2001, l'Institut Louis Malardé a vu son statut et ses missions précisément définis dans la délibération n° 2000-114/APF du 28 septembre 2000. Elle distingue trois activités essentielles :

- une activité de laboratoire réalisée au sein de trois structures, le laboratoire d'analyses de biologie médicale, le laboratoire d'anatomo-pathologie, le laboratoire d'analyse de la salubrité des eaux et des aliments ;
- une activité de recherche réalisée au sein de 5 unités (entomologie médicale, parasitologie médicale, virologie médicale, micro-algues toxiques, substances naturelles) ;
- une activité de distribution médicale : vente de vaccins, de réactifs de laboratoire, de produits vétérinaires.

A compter d'octobre 2010, le centre de consultation médicale et d'investigation épidémiologique rejoint la direction de la santé.

100 personnes travaillent au sein de l'ILM : 13 agents de la fonction publique territoriale, 1 emploi fonctionnel, 86 salariés de droit privé (dont 4 en CDD). Le budget de l'établissement a évolué depuis 2006 de 1 172 MF CFP à 1 309 MF CFP en 2009, la subvention du Pays en représentant une part décroissante (du tiers au quart), les ressources propres ayant vu la leur progresser à due proportion (des 2/3 aux 3/4).

Tableau 15 : Les Ressources de l'Institut Louis Malardé

MF	2006	2007	2008	2009
Subvention du Pays	354.7 30 %	344 28.7 %	344 31.6 %	339 25 %
Subvention de l'Etat	0	1.8 0.15 %	0	0
Ressources propres	773.7 66 %	821 68.5 %	714.8 65.8 %	979 72 %
Autres ressources	43.6 3.7 %	31.6 2.6 %	27.6 2.54	22 1.6 %
Total	1 172	1 198	1 086	1 309
M€	9.8	10	9	10.9

Source : ILM rapports d'activité et budget 2010

Les ressources propres proviennent des activités de laboratoire et des produits de la distribution biomédicale (réactifs, vaccins, allergènes, produits et équipements de laboratoire)

L'amélioration enregistrée en 2009 (bénéfice de 11.3 MF après deux années de lourd déficit, 151 MF en 2007 et 195 en 2008) repose notamment sur une forte augmentation des produits (+26 %) par rapport à 2008, essentiellement liée à une hausse des recettes de laboratoires et de distribution biomédicale. Il s'agit en fait d'un rattrapage de nombreuses analyses réalisées mais non facturées en 2008 (89 MF) et sur les recettes liées à l'épidémie de dengue. Corrigé de ces produits exceptionnels, on observe en réalité une augmentation du chiffre d'affaires de 3,6 %.

D'autres événements exceptionnels en charges ou en produits faussent un peu la lecture du résultat de l'exercice. Retraité, le résultat de 2009 est en fait déficitaire de 65 MF CFP.

Le fonds de roulement s'élève à un peu de 316 MF, en nette augmentation par rapport à 2008. La trésorerie s'élève à 116 MF, très élevée par rapport à 2008 mais l'établissement a connu de fortes tensions en 2009 liés aux retards de facturation, aux difficultés de recouvrement des analyses médicales et des retards de versement de la subvention de la Polynésie. Le taux d'endettement a connu une très forte La subvention du pays représente ¼ du budget.

Les activités bénéficiaires (laboratoires d'analyse, vente de vaccins et de réactifs) financent les activités de recherche et le laboratoire dédié à l'eau et aux aliments mais le contexte d'activité de l'ILM est de plus en plus difficile. Depuis sa transformation en EPIC, l'ILM peine à trouver un équilibre régulier de ses ressources propres malgré le contrat qui le lie à la direction de la santé pour les besoins d'analyse de ses établissements de soins. Le rattachement des hôpitaux de cette direction au CHPF va constituer une difficulté supplémentaire pour l'ILM. Il est également confronté à des difficultés de recrutement.

4.2. Le paysage de la biologie publique, l'articulation entre l'ILM et le CHPF

Dès 2008, le ministère de la santé s'est penché sur les perspectives d'avenir de la biologie publique en Polynésie française dans la perspective de l'ouverture du nouvel hôpital. Une mission confiée au Dr Musso³⁴ a permis de faire un panorama complet de l'offre et de l'activité, et d'établir des scénario d'articulation et/ou de mutualisation entre l'ILM et le CHPF.

Tableau 16 : La biologie au CHPF et à l'ILM

	CHPF	ILM	Total
Personnels	71 dont 7 biologistes, 1 pharmacien, 1 anapath et 39 techniciens	30 dont 3 biologistes, 1 anapath et 14 techniciens	101 dont 10 biologistes, 1 pharmacien, 1 anapath et 53 techniciens
Nombre B-BP	27 549 084	8 804 911	36 353 995
Chiffre d'affaires MF	1 653	528	2 181

Source : ILM, document transmis à la mission

³⁴ Biologie médicale et anatomo-pathologie en Polynésie française. Etat des lieux, mutualisation des activités, proposition de réorganisation. Dr Didier MUSSO. Décembre 2008.

Tableau 17 : La biologie publique en 2008

	Activité en B/BP	Total CFP
CHPF	27 549 083	1 655 861 890 70 %
Hôpital d'Uturoa	2 425 237	145 514 220 6 %
Hôpital de Taiohae	575 000	34 500 000 1.5 %
ILM	8 804 911	530 469 510 22.5 %
Total	39 354 231	2 366 345 620

Source : Rapport du Dr Musso

Aussi bien sur l'activité, le personnel et le chiffre d'affaires, il ressort de ces données que le CHPF représente d'ores et déjà plus de 70 % de la biologie publique, cette part ayant vocation à croître avec le nouvel hôpital et le rattachement des hôpitaux de la direction de la santé. A terme, on peut envisager que le CHPF représente entre 75 et 80 % de la biologie publique en Polynésie.

Dans ce contexte, le ministre de la santé a lancé en décembre 2009 un groupe de travail qui a identifié 3 hypothèses :

Hypothèse 1 : Mutualisation proposée par le rapport Musso de 2008 sur la biologie publique

- Exercice des activités de biologie sur un même lieu, le nouvel hôpital, après répartition des activités entre l'ILM et le CHPF pour éviter les doublons. L'ILM aurait en charge les pathologies infectieuses et le CHPF la biologie. L'ILM deviendrait ainsi un sous-traitant du CHPF. Des équipements pourraient être utilisés par les deux institutions. Il faudrait en fonction des transferts d'activité envisager d'éventuels transferts de personnel.
- Avantages : la suppression de doublons, la rentabilisation de la chaîne robotique du NH, la préservation du chiffre d'affaires du CHPF et de l'ILM qui retrouveraient après les transferts des niveaux sensiblement identiques à la situation actuelle.
- Inconvénients juridiques et organisationnels : la complexité du montage juridique et administratif, l'harmonisation des statuts des personnels transférés, la difficulté de faire travailler dans un même lieu des personnels de l'ILM et du CHPF, la solidité juridique de la relation de sous-traitance.

Hypothèse 2 : la fusion-absorption du laboratoire de l'ILM par ceux du CHPF

- Avantages : suppression des doublons, rentabilisation de la chaîne robotique, uniformisation des statuts des personnels, reconnaissance possible comme laboratoire de santé publique de référence, lisibilité et simplicité du dispositif.
- Inconvénients : cela renforce la prééminence du CHPF, rattachement de missions de santé publique (veilles sanitaires, analyses pour les dispensaires...) étrangères à sa vocation première de soins, accord de la CPS dans le cadre de la discussion de la DGF, augmentation des effectifs du CHPF.

Hypothèse 3 : création d'un laboratoire de santé publique propre

- Regroupement au sein d'un établissement public à créer, localisé dans le NH. Affectation du personnel concerné de l'ILM et du CHPF. Centralisation des achats des laboratoires, point faible du CHPF et point fort de l'ILM.

- Mêmes avantages que l'hypothèse 2 : suppression des doublons, rentabilisation de la chaîne robotique, centralisation des achats et économies de distribution, uniformisation des statuts des personnels, lisibilité et simplicité, reconnaissance possible comme laboratoire public de référence, distinction entre activités de soins et activités de biologie médicale.
- Inconvénients : création d'un nouvel établissement public.

Dans les hypothèses 2 et 3, l'ILM amputé du laboratoire de biologie et d'anatomo-pathologie (LABM), du laboratoire d'analyse de la salubrité des eaux et des aliments (LASEA) et du centre de distribution biomédicale (DBM, vente de vaccins, de réactifs de laboratoires, de produits vétérinaires), redeviendrait un EPA, et non plus un EPIC, dédié à la recherche avec une subvention de 300 à 350 MF, complété par des financements extérieurs, et un maintien du personnel actuellement affecté à la recherche soit 34 personnes³⁵. Une autre option, assez proche, pourrait être de le recentrer sur les activités de recherche d'une part, de veille et d'observation sanitaire d'autre en y maintenant le laboratoire sur l'eau et les aliments.

L'hypothèse 1, intermédiaire, ne paraît pas pertinente sur le plan opérationnel. L'hypothèse 3 apparaît trop complexe au regard de l'objectif général de simplification et de réduction du paysage des établissements publics en Polynésie. L'hypothèse 2 apparaît comme la plus rationnelle sur les plans juridique et économique. Elle suppose cependant des arbitrages sur les activités de recherche de l'ILM. La mission n'a pu examiner plus avant l'activité de recherche de l'ILM. Elle suggère d'envisager son rapprochement avec l'université de Polynésie française, ou éventuellement avec le CHPF afin d'éviter de maintenir un établissement public dont la vocation, très limitée, et les moyens restreints ne lui permettraient pas de conserver une surface suffisante pour justifier un tel investissement de la collectivité polynésienne.

Recommandation n°35 : Dans la perspective de l'ouverture de la chaîne robotique de biologie du CHPF et du rattachement des hôpitaux de la direction de la santé, la mission recommande d'approfondir l'un des scénarios d'ores et déjà identifiés par le ministère de la santé, celui de la fusion-absorption des laboratoires de l'ILM par ceux du CHPF. Deux scénarios peuvent dès lors être recommandés au gouvernement de Polynésie française :

- transformer l'ILM en un établissement public administratif dédié à la recherche, subventionné par le Territoire (maintien voire réduction de l'actuelle subvention) ;
- envisager les conditions de rapprochement des 5 unités de recherche de l'ILM soit de l'université de Polynésie française, soit du CHPF ; décider en conséquence la fermeture de l'Institut Louis Malardé.

Conclusion

Les changements importants de l'offre de soins avec l'ouverture du nouvel hôpital, le rattachement des hôpitaux de la direction de la santé, auxquels pourraient s'ajouter ceux que recommande la mission, notamment la fermeture de l'Institut Louis Malardé, conduisent la mission à recommander à la Polynésie française et à l'Etat de revoir les projets inscrits au volet santé du CPER : les projets concernant l'ILM pourraient être redéployés soit vers d'autres opérateurs, soit vers d'autres besoins insuffisamment couverts, en particulier dans le champ de la prise en charge médico-sociale³⁶.

³⁵ 23 chercheurs, 11 personnels administratifs

³⁶ Voir l'annexe famille solidarité. L'AFD vient d'ailleurs de lancer une étude sur la structuration de l'offre médico-sociale à l'horizon 2015-2020.

Annexe 27

Les retraites

LES RETRAITES	1
1. LE SYSTEME DE RETRAITES POLYNESIEN A ETE MIS EN PLACE SUR DES BASES RELATIVEMENT GENEREUSES	3
1.1. <i>Le régime des salariés dispose d'un système assurantiel de retraite complet.....</i>	3
1.1.1. La tranche A	3
1.1.2. La tranche B	4
1.1.3. Un système généreux.....	4
1.2. <i>Un dispositif complexe de minima vieillesse répartis sur le régime des salariés et le régime de solidarité complète l'ensemble</i>	5
1.3. <i>Le régime des non salariés ne couvre pas le risque vieillesse.....</i>	6
2. LES PARAMETRES DU SYSTEME DE RETRAITE NE SONT PAS ADAPTES A LA SITUATION DEMOGRAPHIQUE.....	6
2.1. <i>Les conditions démographiques sont devenues moins favorables à l'équilibre des comptes.....</i>	6
2.1.1. Les résultats se dégradent depuis 2007.....	6
2.1.2. Les finances du système de retraite subissent les premiers effets du vieillissement démographique en Polynésie française	8
2.1.3. Les paramètres des retraites n'ont été que peu modifiés en conséquence	10
2.2. <i>Les réserves devant être constituées pour les retraites sont très inférieures au niveau prévu par les textes.....</i>	10
2.2.1. Les réserves constituées par les régimes de retraite du RGS couvrent moins de la moitié de leur niveau théorique	10
2.2.2. Une partie des réserves sont utilisées pour combler le déficit cumulé de l'assurance maladie.....	11
2.3. <i>Le système de retraite du RSPF est également de plus en plus coûteux.....</i>	11
3. EN L'ETAT, LE DISPOSITIF EST CONDAMNE A COURT TERME, ET CETTE SITUATION EST CONNUE DEPUIS LONGTEMPS	12
3.1. <i>Les études actuarielles disponibles montrent qu'une cessation de paiement rapide est redoutée au moins depuis 2004</i>	12
3.2. <i>En l'absence de réforme, le système de la tranche A serait en cessation de paiement en 2013 ou 2014.....</i>	12
3.3. <i>C'est en 2020 que le système de la tranche B serait en cessation de paiement en l'absence de réforme, mais sa situation n'est pas meilleure pour autant</i>	13
4. LES REFORMES SONT INDISPENSABLES ; ELLES DOIVENT ETRE RAPIDES ET PROFONDES.....	14
4.1. <i>Mener une réforme de la tranche A rapide, profonde et touchant l'ensemble des paramètres.....</i>	15
4.1.1. Les principes de la réforme	15
4.1.2. Porter au moins jusqu'à 2025 l'horizon de viabilité de la tranche A	20
4.2. <i>Le régime de la tranche B doit connaître une réforme d'envergure allant au-delà du calibrage de ses paramètres, ce qui nécessite une étude plus approfondie</i>	21
4.3. <i>Mieux identifier les réserves des retraites en isolant la « dette » de l'assurance maladie..</i>	22

Le système de retraites polynésien trouve son origine en 1961, avec la création de l'aide aux vieux travailleurs salariés (AVTS). Il s'est étendu aux salariés (1968), et sous forme d'assurance volontaire aux non salariés (1974 et 1979). Un minimum vieillesse a été créé en 1982 et généralisé au régime de solidarité en 1995. L'architecture actuelle de la tranche A a été refondue en 1987 et la tranche B a été mise en place en 1996.

Ce système de retraite par répartition est donc de création récente (42 ans pour la tranche A, 14 ans pour la tranche B). Il doit aujourd'hui faire face aux changements démographiques qui se traduisent par une crise financière aiguë. Les réformes sont désormais indispensables, elles doivent être engagées à brève échéance.





1. LE SYSTEME DE RETRAITES POLYNESIEN A ETE MIS EN PLACE SUR DES BASES RELATIVEMENT GENEREUSES

1.1. Le régime des salariés dispose d'un système assurantiel de retraite complet

1.1.1. La tranche A



Le régime de retraites des salariés polynésiens tranche A est un système par répartition à prestations définies mis en place le 1^{er} janvier 1987.

Les prestations sont fonctions d'une liste de paramètres :

-  L'ancienneté acquise par le salarié lors de la liquidation des droits : les salariés peuvent prendre leur retraite à partir d'une ancienneté de 5 ans¹ ou 15 ans.
-  Un dispositif d'abattement définitif (parfois dénommé « décote ») est pratiqué en cas de départ anticipé, c'est-à-dire entre 50 et 59 ans. Celui-ci s'élève à 1% par année d'anticipation. Cet abattement ne s'applique pas en cas d'incapacité médicale, de reconnaissance de travaux pénibles ou pour les mères de famille ayant élevé au moins trois enfants ;
-  Le salaire défini par la moyenne des 60 meilleurs mois au cours des 120 mois précédant la retraite ;
-  Le taux de 2% par année de présence dans la limite de 70%. Ce taux peut être majoré de 2% par année d'ancienneté excédant 35 années dans la limite de 10%.

Le niveau de la pension est égal au produit de ces trois facteurs.

Par ailleurs, il existe un certain nombre de conditions de majoration des pensions :

-  Les majorations pour conjoint à charge : elles sont attribuées uniquement lorsque le conjoint à charge n'est pas bénéficiaire d'une pension de retraite ;
-  Les majorations pour enfants à charge : ces majorations sont limitées et ne peuvent se cumuler avec le bénéfice des allocations familiales.

Les retraites sont revalorisées par décision des administrateurs du RGS. Pour 2010, ils ont adopté une revalorisation de 0,3%. Le système est financé par des cotisations sociales prélevées sur la masse salariale brute au taux de 14,46% (une part patronale s'élevant à 9,64% et une part salariale de 4,82%), dans la limite d'un plafond de 246.000 Fcfp (2050 €) par mois.




¹ En cas d'ancienneté inférieure à 5 ans à l'âge de 60 ans, aucune pension n'est versée mais les cotisations salariales sont remboursées si l'ancienneté atteinte est de 2 ans au moins.

1.1.2. La tranche B

Le régime complémentaire obligatoire par répartition et par points, dit « tranche B », a été créé en 1996. C'est un système à cotisations définies : les affiliés acquièrent un nombre de points pendant leur période d'activité en fonction de leurs cotisations, le nombre de points obtenu donne droit à une pension fonction de la valeur du point chaque année au moment du paiement de la pension.

Les conditions d'âge et d'acquisition de l'ancienneté nécessaire à la liquidation des droits sont identiques à la tranche A. Les droits sont acquis sous forme de points annuels, obtenus en divisant le salaire annuel par le salaire horaire de référence (SHR) de l'année.

Les prestations servies sont au nombre de trois :

-  Une retraite complémentaire servie est fonction du nombre de points acquis et de la valeur du point à la date de paiement de la pension. La valeur du point est alors égale à 2% du SHR de l'année de départ en retraite ;
-  Une pension d'invalidité aux salariés qui ont cessé leur activité avant l'âge de la retraite ;
-  Une pension au bénéfice des ayants-droit égale à 2/3 de la pension de droit direct.

Les cotisations se répartissent entre une part employeur (2/3) et une part salarié (1/3). Le taux 2010 est de 13,74% (part patronale de 9,16% et part salariale de 4,58%). Ces cotisations sont payées sur la part des salaires bruts mensuels situés entre un plancher de 246.000 Fcfp (2050 €) et un plafond de 492.000 Fcfp (4100 €).

La valeur du SHR de la tranche B est revalorisée chaque année par décision des administrateurs du RGS. En 2010, sa progression est de 0,13% ; il atteint 590,40 F cfp (4,92 €).

1.1.3. Un système généreux

La comparaison établie par la CPS avec le système en vigueur en métropole ou en Nouvelle Calédonie montre que le système polynésien est généreux vis-à-vis de ses bénéficiaires.

Tableau 1 : Comparaison des systèmes de retraite de base de Polynésie française, de Nouvelle Calédonie et de métropole

	Polynésie française	Nouvelle Calédonie	Métropole
Nombre d'annuités nécessaires pour une retraite à taux plein	35 annuités	Système par points	41 annuités
Age de départ	Possibilité de départ anticipé à 50 ans avec 15 ans de cotisations minimum	A partir de 55 ans avec 5 ans de cotisations minimum	A partir de 60 ans
Abattement / décote	1% par an en-dessous de 60 ans	6% par an en-dessous de 60 ans	4% par an selon l'âge et la durée de cotisation
Taux plein	70% ²	Système par points	50%
Salaire moyen de référence	5 meilleures années dans les 10 dernières années	Système par points	25 meilleures années d'activité


Source : CPS et mission

Ce système permet le maintien d'un âge moyen de départ en retraite assez bas, stable à 56 ans depuis le début des années 2000. Le taux de départs anticipés s'est quant à lui accentué (57% en 1996, 68% en 2007). La proportion de retraités ayant fait une carrière complète est très basse (moins de 13%).

Une question particulière concerne la validation des services passés avant la création de la tranche B (1996). Toute personne affiliée au RGS à la date du 1^{er} janvier 1996 peut valider les périodes antérieures au titre de la tranche B à condition d'avoir perçu des rémunérations excédant le plafond du régime de base. Cette disposition a généré l'attribution massive de « points gratuits »³ au titre de la tranche B, qui représentent aujourd'hui près les 2/3 des pensions versées par ce régime.

1.2. Un dispositif complexe de minima vieillesse répartis sur le régime des salariés et le régime de solidarité complète l'ensemble

Deux dispositifs de minima vieillesse coexistent au sein du RGS. Le minimum s'élève aujourd'hui à 74.000Fcfp (617€), soit 91€ (13%) de moins qu'en métropole.

 L'allocation complémentaire de retraite (ACR) est le minimum vieillesse de principe du régime des salariés. Il est accessible aux personnes ayant cotisé au régime. Une distinction est opérée entre les salariés ayant cotisé plus de 15 ans et moins de 15 ans. Le principe est que les cotisations couvrent les prestations versées aux premiers alors que les prestations des seconds doivent être couvertes par des subventions du Pays. La prestation est financée via le Fonds de solidarité retraite (FSR), intégré au RGS, et réglementairement imputé sur la tranche A, qui est alimenté par trois sources de financement :

² Le taux de remplacement de 70% ne porte que sur le plafond de la tranche A, comme le taux de cotisation correspondant

³ C'est-à-dire qu'ils n'ont fait l'objet d'aucune cotisation

- Une cotisation de 0,18% supportée par les employeurs et les salariés, qui finance les charges courantes de l'ACR des bénéficiaires ayant cotisé plus de 15 ans ;
 - Une cotisation exceptionnelle de 1% supportée par les employeurs, assise sur la tranche allant de 100.000 à 486.000 Fcfp, destinée à apurer progressivement le déficit du FSR (voir *infra*) ;
 - Une participation du Pays de 1.200 M Fcfp (10 M€), pour financer les charges courantes de l'ACR des bénéficiaires ayant cotisé moins de 15 ans.
- 🏠 L'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA) est le minimum vieillesse du régime de solidarité, destiné aux personnes n'ayant pas cotisé au régime des salariés. Ses conditions de liquidation et règles de fonctionnement sont identiques à celles de l'ACR.
- 🏠 Le régime de protection sociale en milieu rural (RPSMR), qui sert une pension de base (5700 personnes) et une allocation complémentaire de retraite (3260 personnes) dont la pension est inférieure au minimum. Le RPSMR n'a pas de ressources propres, et se trouve adossé en totalité au RSPF.

Les trois dispositifs sont régis par les mêmes règles : ils sont accessibles aux personnes :

- 🏠 de nationalité française⁴, ayant plus de 15 ans de résidence sur le territoire,
- 🏠 âgées de 60 ans et plus ou de 50 ans en cas d'incapacité médicale
- 🏠 et sans ressources ou ayant des revenus inférieurs au seuil du minimum vieillesse (74.000 Fcfp pour une personne seule).

Le minimum vieillesse est attribué à concurrence de 74.000 Fcfp (617 €) déduction faite des revenus du pensionné et de son conjoint.

1.3. Le régime des non salariés ne couvre pas le risque vieillesse

Le régime des non salariés ne comporte ni système assurantiel, ni minimum vieillesse. Les non salariés peuvent néanmoins adhérer volontairement au dispositif assurantiel du RGS, et ceux dont les revenus sont les plus faibles sont éligibles à l'ASPA du régime de solidarité.

La question de l'adhésion obligatoire des non salariés au régime assurantiel du RGS est périodiquement évoquée. Près de 80% des non salariés ont déjà cotisé au RGS, soit au titre d'activités salariées passées, soit volontairement⁵.

2. LES PARAMETRES DU SYSTEME DE RETRAITE NE SONT PAS ADAPTES A LA SITUATION DEMOGRAPHIQUE

2.1. Les conditions démographiques sont devenues moins favorables à l'équilibre des comptes

2.1.1. Les résultats se dégradent depuis 2007

Les résultats obtenus par les différents volets du système de retraite des salariés se dégradent depuis 2005.

⁴ La constitutionnalité de cette disposition pose question. En métropole, l'ASPA est assujettie à une simple condition de régularité du séjour pour les personnes de nationalité étrangère

⁵ Soit à fin 2008 11.198 personnes sur 14.097 affiliés au RNS

Tableau 2 : Résultats 2005-2010 retraites du régime général des salariés

En Milliers de Fcp		2005	2006	2007	2008	2009	2010 BP	Evolution 2005-2010
Retraite A + FSR	Recettes	15840	19703	26092	23491	25198	25047	58%
	Dépenses	16509	18478	19775	24069	23976	25860	57%
	Résultat	-669	1225	6317	-578	1222	-813	22%
Retraite B	Recettes	3326	4111	4804	5208	5207	5795	74%
	Dépenses	2512	2805	3063	3525	3833	4233	69%
	Résultat	814	1306	1741	1683	1374	1562	92%
AVTS ⁶	Recettes	142	1	1			0	-100%
	Dépenses	86	68	51	42	36	33	-62%
	Résultat	56	-67	-50	-42	-36	-33	-159%

Source : Budget 2010 et comptes de résultats des exercices antérieurs

Malgré le caractère apparemment hiératique de l'évolution des résultats comptables de la gestion des retraites, la situation est bien celle d'une dégradation des équilibres de la tranche A. L'exercice 2007 est marqué par l'intégration au résultat de plus-values de cession importantes, qui réduisent de fait le résultat de la tranche A. A l'inverse, en 2008, il faut tenir compte d'une moins-value. En tenant compte de ces opérations, le résultat « redressé » de l'ensemble retraites tranche A et FSR est de +1696 M Fcfp (14,1 M€) en 2007 et de +1333 M Fcfp (11,1 M€) en 2008.

Le FSR présente des résultats négatifs tous les ans entre 1996 et 2005. Dès 1996, le report était négatif de 4,1 Mds Fcfp (34,2 M€).

Tableau 3 : FSR résultats et réserves

En M Fcfp	2005	2006	2007	2008
Résultats du FSR	-915	833	864	852
Reports FSR	-12915	-12081	-11217	-10365

Source : Rapport AC 2008

Les résultats apparents de la tranche B sont relativement stables, se situant depuis 2006 entre 1,3 (10,8 M€) et 1,7 Mds Fcfp (14,2 M€) selon les exercices.

De manière plus anecdotique, les résultats de l'AVTS est faiblement quoique structurellement déficitaire, le « régime » AVTS étant en voie d'extinction (48 bénéficiaires en 2008) et ne percevant plus de recettes de cotisations.

⁶ L'aide aux vieux travailleurs salariés (AVTS), créée en 1961, est aujourd'hui un régime en voie d'extinction.

Tableau 4 : Résultats « redressés » 2005-2010 retraites du régime général des salariés

En M Fcfp	2005	2006	2007	2008	2009 définitif	BP 2010
Retraite A + FSR	-669	1225	1696	1333	1223	-814
Retraite B	814	1306	1741	1683	1374	1563
AVTS	56	-67	-50	-42	-36	-33
Total	201	2464	3387	2974	2561	716
Total en M€	1,7	20,5	28,2	24,8	21,3	6,0

Source : Cour des comptes, comptes administratifs, budget 2010

La situation comptable de l'ensemble tranche A / FSR se dégrade continuellement depuis 2007. Les prévisions 2010 font état d'un premier déficit annuel, dépassant 800 M Fcfp (6,7 M€). Cette dernière donnée est particulièrement alarmante, dans la mesure où la démographie du régime reste favorable, et dans la mesure où les taux de cotisation 2010 ont été relevés de 0,51 point.

2.1.2. Les finances du système de retraite subissent les premiers effets du vieillissement démographique en Polynésie française

Entre 1968, date de la mise en place de la tranche A, et 2008, l'espérance de vie a progressé de 17 ans pour les femmes et de 15,5 ans pour les hommes⁷. La Polynésie est entrée dans une période de vieillissement démographique. Les effectifs de retraités augmentent fortement.

Tableau 5 : Effectifs tranches A et B du RGS (2002 à 2009)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2009/2002
Tranche A + FSR	11845	12805	14220	15161	16115	17171	18484	19792	67%
Tranche B	3580	4016	4442	4939	5361	5839	6527	7108	99%

Source : CPS

Les effectifs (pensionnés, bénéficiaires de pensions de réversion et de capital décès) de la tranche A ont augmenté de 2/3 depuis 2002, tandis que ceux de la tranche B ont doublé.

Si l'augmentation de l'espérance de vie est un succès incontestable, elle a des répercussions sur l'équilibre des retraites. Le ratio salariés / pensionnés diminue rapidement.

Tableau 6 : Ratio salariés / pensionnés

2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
4,94	4,7	4,33	4,15	4,04	3,89	3,6	3,24

Source : CPS, budget 2010

En 2010, le RGS compte un pensionné pour 3,24 salariés cotisants. Ce ratio était proche de un pour cinq encore en 2002. En 2027, les projections sont de 2,2 actifs par cotisant.

⁷ Soit respectivement 61,2 ans et 57,5 ans en 1968 et 78,2 ans et 73 ans en 2008.

Les conséquences financières sur les dépenses de retraites sont directes. Le ratio de dépense / bénéficiaire permet de mettre en évidence de manière différenciée l'effet volume, résultant de la progression des effectifs pensionnés, et l'« effet prix », résultant de l'augmentation des prestations servies en moyenne aux bénéficiaires du régime.

Tableau 7 : Ratio dépenses / bénéficiaire – retraites du RGS

En millions de Fcfp	2005	2006	2007	2008	2009
Tranche A + FSR	1,09	1,15	1,15	1,20	1,21
Tranche B	0,51	0,52	0,52	0,54	0,54

Source : Mission, données CPS

La dépense moyenne par bénéficiaire connaît une progression réelle mais relativement modérée au cours de la période 2005-2009 : +11%, soit 3% par an en moyenne, pour la tranche A et +6%, soit 1,5% par an en moyenne pour la tranche B.

L'essentiel du dynamisme de la dépense provient de la progression des effectifs bénéficiaires du système de retraites. Il explique la progression de la dépense pour $\frac{3}{4}$, tandis que l'« effet prix » résultant des prestations payées en moyenne aux bénéficiaires du régime est à l'origine d'un quart de cette progression.

Or, les dépenses de retraites sont de loin les plus dynamiques au sein du RGS, dépassant en rythme de progression les dépenses d'assurance maladie.

Tableau 8 : Dépenses du RGS par risque 2005 à 2009

En Millions de Fcp	2005	2006	2007	2008	2009	Variation	En %
Famille	7298	7855	7928	7956	7769	471	6%
Retraite A + FSR	16509	18478	19775	24069	23976	7467	45%
Retraite B	2512	2805	3063	3525	3833	1321	53%
Maladie	29288	31089	33408	35353	37019	7731	26%
Accidents du travail	1460	1307	1376	1482	1546	86	6%
AVTS	86	68	51	42	36	-50	-58%
Total	57153	61602	65601	72427	74179	17026	30%
Total en M€	476	513	547	604	618	142	30%

Source : CPS, comptes de résultats

La progression des dépenses de retraite est proche de 50% sur la période 2005-2009, environ le double de celles des dépenses maladie (+26%). La hausse du coût des retraites dépasse même celle de l'assurance maladie en valeur absolue, puisqu'elle atteint 8,8 Mds Fcfp – 73 M€ - (7,5 Mds – 63 M€- pour la tranche A et 1,3 Mds -11 M€- pour la tranche B) contre 7,7 Mds Fcfp -64 M€- pour la maladie.

A paramètres constants, les dépenses de prestations de la tranche A continueraient d'augmenter considérablement au cours des prochaines années (près de 21% en 4 ans).

Tableau 9 : Evolution prévisionnelle des dépenses de prestations de la tranche A en l'absence de réforme (2010-2014)

En M Fcfp	2010	2011	2012	2013	2014	Total
Dépense de prestations totales	27206	28364	29723	31219	32858	
Evolution	2,7%	4,3%	4,8%	5,0%	5,3%	20,8%

Source : CPS

2.1.3. Les paramètres des retraites n'ont été que peu modifiés en conséquence

Les paramètres de l'indemnisation n'ont pas été modifiés pour tenir compte de la démographie et apparaissent très favorables aux bénéficiaires.

L'âge moyen de départ est stable à 56 ans et la durée moyenne de cotisation est de 22 annuités. Les paramètres affectant l'âge de départ sont restés remarquablement stables depuis 1996. La proportion des départs anticipés avec abattement est considérable (44%), signe que le taux de l'abattement (1% par an) est loin d'être dissuasif.

Les pensions ont connu une revalorisation supérieure à l'inflation. Elles ont été revalorisées de 25,7% entre 1997 et 2009, tandis que l'indice des prix progressait de 21,4%.

Seuls les taux de cotisation ont connu une augmentation régulière entre 1996 et 2010, passant de 8,10% à 14,46%. Celle-ci n'a pas suffi à endiguer les effets sur le résultat de la hausse soutenue des dépenses du régime.

Dès lors, la détérioration des résultats dans un contexte démographique pourtant encore favorable a pour conséquence de limiter les excédents du dispositif de retraites assurantielles.

2.2. Les réserves devant être constituées pour les retraites sont très inférieures au niveau prévu par les textes

2.2.1. Les réserves constituées par les régimes de retraite du RGS couvrent moins de la moitié de leur niveau théorique

Les réserves du RGS sont suivies par risque. Leur niveau global baisse continument depuis 2007.

Tableau 10 : Etat des réserves du RGS, par risque (2005-2010)

En millions de Fcfp	2005	2006	2007	2008	2009	Réserves prévisionnelles 2010
Famille	1174	699	129	-12	656	1000
AVTS	114	48	-3	-45	-81	-114
ATMP	3654	4507	5423	6248	5823	5842
Maladie	4938	2791	-1328	-4300	-9450	-15423
Tranche A + FSR	42931	44156	50473	49895	51118	50304
Tranche B	3308	4614	6355	8038	9412	10035
Total	56119	56815	61049	59824	57478	52584
Total en M€	468	473	509	499	479	438

Source : Budget 2010 et comptes de résultats pour les exercices antérieurs

La délibération du 29 janvier 1987 portant institution d'un régime de retraite, modifiée par la délibération du 24 août 1995 (tranche A), prévoit en son article 28 : « Pour assurer la garantie aux bénéficiaires du service des prestations prévues par la présente délibération, la Caisse de prévoyance sociale dispose d'un fonds de réserve alimenté par l'ensemble des ressources du régime disponibles à la fin de chaque exercice, représenté par la différence entre les recettes de tous ordres et les dépenses techniques (y compris les frais de gestion et de fonctionnement) de ce même exercice. Ce fonds de réserve ne pourra en aucun cas être inférieur à 5 fois la moyenne annuelle des dépenses constatées au cours des trois derniers exercices ».

Par ailleurs, la délibération du 26 octobre 1995 créant le régime de retraite tranche B prévoit en son article 22 l'existence de ce même fonds, dans des conditions identiques (minimum de 5 fois la moyenne des trois derniers exercices) pour assurer le service des prestations prévues pour cette nouvelle tranche.

Comme le soulignait la Cour des comptes, les réserves constituées pour les retraites ne sont plus suffisantes d'un point de vue réglementaire. Les réserves devraient atteindre l'équivalent de 5 fois la moyenne des dépenses de prestation des 3 dernières années, soit 122 Mds Fcfp (1 milliard €) fin 2009. Elles n'atteignent pas la moitié environ de ce seuil réglementaire (57 Mds Fcfp, soit 475 M€).

D'un point de vue économique, la situation n'est pas meilleure.

2.2.2. Une partie des réserves sont utilisées pour combler le déficit cumulé de l'assurance maladie

Les réserves des retraites (tranche A et B) restent largement positives (respectivement 50 Mds et 10 Mds F cfp fin 2010 d'après les prévisions de la CPS) mais sont de fait utilisées pour permettre au RGS de faire face au déficit cumulé de la maladie (9,5 Mds Fcfp en 2009 -79 M€- et 15,4 Mds de Fcfp -128 M€- prévus à la fin de l'exercice 2010) sans avoir recours à l'emprunt.

Le régime des salariés est unique, et dispose d'un fonds de roulement partagé entre les différents risques (maladie, retraites, famille, etc.). Le fait que la maladie ne soit pas à l'équilibre suppose que les autres risques du RGS supportent le poids du déficit. Parmi ces risques excédentaires figurent en premier lieu les retraites, qui présentent un excédent prévisionnel 2010 de 50 Mds pour la tranche A⁸ et de 10 Mds Fcfp pour la tranche B.

2.3. Le système de retraite du RSPF est également de plus en plus coûteux

Tableau 11 : Charges personnes âgées du RSPF et du RPSMR

En M Fcfp			2008		2009		2010		Evol.
			RPSMR	RSPF	RPSMR	RSPF	RPSMR	RSPF	
RPSMR	Rev. > 87KFcfp	pension	367		275		275		-25%
	Rev. < 87KFcfp	pension		706		781		789	12%
		ACR		1388		1585		1601	15%
RSPF		ASPA		1430		1556		1621	13%
Total RSPF en M Fcfp				3524		3922		4011	14%
Total en M€				29,4		32,7		33,4	14%

Source : Budget 2010 RSPF

Les charges du RSPF sont en progression forte du fait de l'évolution du nombre de bénéficiaires du minimum vieillesse (ACR du RPSMR et ASPA).

⁸ Intégrant le déficit cumulé du FSR, confondu juridiquement avec la tranche A

Le RPSMR, financé par le RSPF et adossé à lui, compte près de 5700 retraités, dont 3260 perçoivent l'allocation complémentaire. L'ASPA concerne 2000 bénéficiaires.

3. EN L'ETAT, LE DISPOSITIF EST CONDAMNE A COURT TERME, ET CETTE SITUATION EST CONNUE DEPUIS LONGTEMPS

3.1. *Les études actuarielles disponibles montrent qu'une cessation de paiement rapide est redoutée au moins depuis 2004*

La CPS a fait procéder à plusieurs études actuarielles sur le système de retraites de Polynésie française. Les services ont également acquis un logiciel leur permettant d'effectuer des simulations simples, intégrant trois paramètres : l'âge de départ en retraite, le nombre d'années de cotisations nécessaire pour bénéficier d'une retraite à taux plein et le taux de remplacement.

La CPS a transmis à la mission des études de 2004 réalisées par un cabinet de consultants, une étude de 2006 réalisée par l'agence comptable de la CPS et des études de 2009 réalisées par le cabinet d'actuaire. Ces trois séries d'études portent sur les tranches A et B. Les conclusions qui suivent se fondent sur leurs résultats.

La direction de la CPS a par ailleurs fourni à la mission la copie d'un diaporama intitulé « Pourquoi des réformes du régime de retraite actuel » présenté aux membres du Conseil économique, social et culturel (CESC) le 23 mars 2010. Ce sont les documents d'études établis par le cabinet en 2009 qui ont servi de base à la communication au CESC. Ceux-ci mettent en évidence un horizon de viabilité limité à 2013 pour la tranche A avec une réserve s'élevant à 38MdsF (2016 avec une réserve de 60Mds) et à 2020 pour la tranche B.

3.2. *En l'absence de réforme, le système de la tranche A serait en cessation de paiement en 2013 ou 2014*

3.2.1.1. L'étude de 2004

Le taux de couverture des passifs par les actifs s'établit selon les hypothèses de réserves entre 15,6% et 16,9% en cas de fermeture du régime.

Les engagements relatifs aux retraités de 2004 s'élevaient à 260 Mds au 1^{er} janvier 2004 pour des fonds disponibles au maximum de 52,2 Mds, 5 fois inférieurs. Dès lors, l'étude prévoit un déficit sous 10 ans en régime fermé.

L'insuffisance de trésorerie est évaluée à **2020/2022** en régime ouvert, c'est-à-dire s'il continue de recruter de nouveaux adhérents qui le financent par leurs cotisations. Les prestations excèdent les cotisations en 2014 dans cette hypothèse, les réserves sont épuisées 6 à 8 ans plus tard. Ces résultats confirment ceux de l'étude menée en 1999.

Sur la base des hypothèses de 1999, sans les hypothèses démographiques favorables retenues en 2004, la cessation d'activité intervenait 4 ans plus tôt, soit en 2018.

3.2.1.2. L'étude de 2009

Le document est une mise à jour de l'étude de 1999 et 2004 pour tenir compte des changements d'hypothèses intervenus depuis, et notamment le relèvement des taux de cotisation de 10,95% en 2004 à 13,95% en 2008 et le niveau des réserves dont dispose le régime.

Le cabinet considère que les estimations et hypothèses sont cohérentes avec la situation du territoire, même si elles sont fréquemment revues, dans des sens divers, depuis l'étude de 2004. En particulier les hypothèses sur les âges de départs en retraites paraissent plus réalistes.

Le ratio de couverture⁹ en groupe fermé s'élève dans une fourchette comprise entre 17,2 et 21,9% selon les hypothèses, taux légèrement supérieurs à ceux de 2004 du fait de la revalorisation des taux de cotisation dans l'intervalle. Cela signifie tout de même qu'environ 80% des droits attribués aux adhérents actuels sont à financer par les générations futures.

En groupe ouvert, les hypothèses retenues en 2009, moins favorables que celles de 2004 en ce qui concerne les flux de population, les évolutions des salaires et l'âge de départ, portent l'horizon de viabilité à **2017** avec des réserves de 59,9 Mds Fcfp et **2013** avec des réserves de 38,1 Mds F cfp.

Ces hypothèses apparaissent plus conformes à la réalité, notamment démographique. Comme l'indique l'étude, la population des pensionnés a augmenté de plus de 31% par rapport à 2004 tandis que celle des cotisants n'a progressé que de 2,5%.

Selon les hypothèses retenues, l'horizon de viabilité du régime tranche A va de 2013 à 2018. Le scénario dit « central haut », qui retient un niveau de réserves de 59,9 Mds, est retenu le plus fréquemment pour les tests de sensibilité portant sur d'autres hypothèses (âge de départ, niveau de rendement des placements).

La mission observe que le scénario le plus conforme à la réalité actuelle est le scénario « départs anticipés », qui retient l'hypothèse de 64% de départs à 53 ans, 30% à 55 ans et 6% à 60 ans. Pour ce scénario, le montant des réserves retenu est de 59,9 Mds. L'horizon de viabilité est 2014. Avec l'hypothèse de réserves de 38,1 Mds, l'horizon de viabilité aurait été antérieur à 2013.

3.2.1.3. L'actualisation de l'étude en 2010

Les travaux sont menés en-dehors de toute modification paramétrique, en interrompant notamment la progression des taux de cotisation initiée en 2010.

Le résultat est sans appel, puisque dans l'hypothèse d'une absence totale de changement le régime serait en cessation de paiement en **2014**. Ce résultat n'est pas conforme à celui présenté au CESC en mars 2010, qui présentait l'échéance comme devant intervenir en 2013 sur la base des travaux menés par le cabinet d'actuaire en 2009.

3.3. *C'est en 2020 que le système de la tranche B serait en cessation de paiement en l'absence de réforme, mais sa situation n'est pas meilleure pour autant*

3.3.1.1. L'étude de 2004

L'étude de 2004 compare le taux de rendement du régime pour les affiliés, c'est-à-dire le bénéfice lié à l'appartenance au régime, et le taux de rendement actuariel théorique d'un régime couvert par des actifs financiers. Quel que soit l'âge du cotisant, le taux de rendement¹⁰ du régime est très supérieur au taux actuariel, ce qui implique une nature structurellement déficitaire. L'acquisition de point est quel que soit l'âge structurellement déficitaire pour le régime. L'étude conclut à la nécessité de réduire rapidement le taux de rendement de la tranche B, via notamment une augmentation du taux de cotisation.

Le ratio de couverture des actifs par les passifs en groupe fermé est de 17,2%, mettant en évidence la difficulté du régime à faire face à ses engagements passés.

En groupe ouvert, l'étude situe l'horizon de viabilité du régime à **2020**. Dès 2014, les ressources deviennent insuffisantes pour couvrir les prestations versées.

⁹ Il s'agit de la comparaison entre les engagements pris à l'égard des affiliés actuels et des fonds disponibles.

¹⁰ Taux de rendement = valeur de service du point / valeur d'acquisition du point

Au regard de l'étude réalisée en 1999, il apparaît que la suppression de l'hypothèse d'augmentation continue des taux de cotisation jusqu'à 15% en 2013 réduit considérablement l'horizon de viabilité du régime. L'étude estime que l'équité intergénérationnelle passe par un maintien de la solvabilité au-delà d'une génération, soit au moins 40 ans.

L'étude conclut en 2004 : « Dans un tel contexte, une analyse de la sensibilité du régime à diverses mesures d'évolution des taux de cotisation, des modalités de liquidation et d'évolution des droits à la retraite peuvent être étudiées. (...) En tout état de cause, une évolution très forte des règles de fonctionnement de ce régime est indispensable pour rendre le régime liquide au-delà d'un horizon qui est pour l'instant inférieur à une génération après sa création. Autrement dit, si des réformes significatives ne sont pas menées, un adhérent ayant commencé son activité à la date de création du régime ne pourra disposer d'une pension de retraite ».

3.3.1.2. L'étude de 2009

L'étude compare le taux de rendement du régime pour les affiliés, c'est-à-dire le bénéfice lié à l'appartenance au régime, et le taux de rendement actuariel théorique d'un régime couvert par des actifs financiers. Au-dessus de 22 ans, quel que soit l'âge du cotisant, le taux de rendement¹¹ du régime est très supérieur aux taux actuariels, ce qui implique une nature structurellement déficitaire. Il atteint 15,3%, quand le taux de rendement de l'AGIRC-ARRCO se situe, par exemple, à 6,7%. Malgré la hausse du taux de cotisations, l'acquisition de point reste structurellement déficitaire pour le régime. L'étude conclut comme en 2004 à la nécessité de réduire rapidement le taux de rendement de la tranche B, via notamment une augmentation du taux de cotisation.

L'étude conclut à la nécessité d'augmenter très rapidement le taux de cotisation pour pouvoir faire face à la contrainte démographique et économique.

Le ratio de couverture en groupe fermé s'établit entre 16% et 21,5%, mettant en évidence la difficulté du régime à faire face à ses engagements passés et est faible par rapport aux autres régimes du même type.

Avec la nouvelle hypothèse retenue d'évolution des effectifs de 2% par an, l'étude arrive aux mêmes conclusions qu'en 2004. En groupe ouvert, l'étude situe l'horizon de viabilité du régime à **2020**. Dès 2014, les ressources deviennent insuffisantes pour couvrir les prestations versées.

Parmi les tests de sensibilité réalisés, seule l'hypothèse de départs à 60 ans pour 100% des adhérents améliore la viabilité du régime, mais de 5 années seulement. Les réformes paramétriques ne permettent pas de prolonger significativement la vie du régime de la tranche B.

Ainsi, ce sont bien des réformes structurelles qu'il convient d'adopter pour ce régime, visant à réduire très fortement le taux de couverture via, par exemple, l'augmentation du coût d'acquisition des droits. L'étude recommande de procéder à des analyses paramétriques complémentaires à partir de ces décisions structurelles.

3.3.1.3. L'actualisation de 2010

L'hypothèse est la même que pour les calculs précédents : 75% de départs à 55 ans et 25% à 60 ans. L'horizon de viabilité est inchangé, et situé à **2020**.

4. LES REFORMES SONT INDISPENSABLES ; ELLES DOIVENT ETRE RAPIDES ET PROFONDES

Plusieurs réformes doivent être engagées dès à présent. Les préconisations qui suivent en indiquent les orientations générales que la mission estime nécessaires, et indique certaines modalités possibles.

¹¹ Taux de rendement= valeur de service du point / valeur d'acquisition du point

Le rééquilibrage structurel des régimes de retraite suppose d’agir sur les dépenses et les recettes. Il suppose également de régler la question des réserves disponibles pour le système de retraites.

Il revient aux instances dirigeantes de Polynésie française de décider de l’ampleur et du contenu des réformes. Il conviendra en particulier d’adapter les dispositifs retenus au volume des départs prévisibles, et notamment ceux liés au non renouvellement des départs en retraite des agents publics de la collectivité, que la mission préconise par ailleurs.

4.1. Mener une réforme de la tranche A rapide, profonde et touchant l’ensemble des paramètres

4.1.1. Les principes de la réforme

4.1.1.1. Les solutions reposant sur un unique paramètre sont vouées à l’échec

Des simulations pour la tranche A ont été effectuées par le cabinet d’actuaire en 2009 à la demande de la commission retraites de la CPS. Elles montrent que la modification d’un paramètre unique n’apporte en aucun cas une solution à la problématique des retraites

- 📊 La modification de la règle d’abattement aurait un impact structurel pour le futur en participant à la modification des comportements de départs mais ne modifierait que très peu l’horizon de viabilité à court terme compte tenu de la situation dégradée du régime

Tableau 12 : Modification des seules règles d’abattement

Hypothèse	Horizon de viabilité	Montant des réserves	Taux d’abattement	Nouvel horizon de viabilité	Gain en années
Central haut: réserves de 59,9 Mds	2017	59,9	1,5%	2017	0
			2%	2017	0
			4%	2018	1
Central bas: réserves de 38,1 Mds	2013	38,1	1,5%	2013	0
			2%	2014	1
			4%	2014	1

Source : CPS

- 📊 La modification de l’âge minimum de départ en retraite aurait un impact relativement limité, notamment parce que les départs entre 50 et 53 ans sont actuellement peu nombreux.

Tableau 13 : Modification de la seule règle d'âge minimum

Hypothèse	Horizon de viabilité	Montant des réserves	Age minimum	Nouvel horizon de viabilité	Gain en années
Central haut: réserves de 59,9 Mds	2017	59,9	51 ans	2017	0
			52 ans	2017	0
			53 ans	2017	0
Central bas: réserves de 38,1 Mds	2013	38,1	51 ans	2013	0
			52 ans	2014	1
			53 ans	2014	1

Source : CPS

- La modification de la durée de cotisation nécessaire pour bénéficier d'une carrière à taux plein n'aurait pas non plus, à elle seule, d'impact significatif

Tableau 14 : Modification de la seule durée de carrière

Hypothèse	Horizon de viabilité	Montant des réserves	Paramètre modifié	Nouvel horizon de viabilité	Gain en années
Central haut: réserves de 59,9 Mds	2017	59,9	Carrière 37 ans	2017	0
Central bas: réserves de 38,1 Mds	2013	38,1	Carrière 37 ans	2014	1

Source : CPS

- La modification modérée des taux de cotisation a l'impact le plus fort mais il reste notablement insuffisant pour assurer un horizon de viabilité soutenable

Tableau 15 : Modification des seuls taux de cotisation

Hypothèse	Horizon de viabilité	Montant des réserves	Paramètre modifié	Nouvel horizon de viabilité	Gain en années
Central haut: réserves de 59,9 Mds	2017	59,9	Augmentation immédiate du taux de cotisation à 15%	2018	1
			Augmentation du taux de cotisation de +0,39% par an jusqu'en 2015	2018	1
Central bas: réserves de 38,1 Mds	2013	38,1	Augmentation immédiate du taux de cotisation à 15%	2015	2
			Augmentation du taux de cotisation de +0,39% par an jusqu'en 2015	2015	2

Source : CPS

En matière de taux de cotisation, seules des réformes brutales et d'ampleur probablement insoutenable pour l'économie permettraient d'allonger l'horizon de viabilité au-delà de 10 ans.

Tableau 16 : Hypothèses d'horizon d'amélioration de l'horizon de viabilité de la tranche A au seul moyen d'une augmentation des taux de cotisation

Hypothèse	Horizon de viabilité	Montant des réserves	Paramètre modifié	Nouvel horizon de viabilité	Gain en années
Central haut: réserves de 59,9 Mds	2017	59,9	Augmentation immédiate du taux cotisation à 19,78% ou augmentation lissée à 26,23%	2027	10
			Augmentation immédiate du taux cotisation à 23,49% ou augmentation lissée à 36,35%%	2037	20
			Augmentation immédiate du taux cotisation à 26,56% ou augmentation lissée à 46,52%	2047	30

Source : CPS

- 4.1.1.2. Plusieurs solutions à paramètres multiples ont été testées ; elles seules permettent de prolonger sensiblement l'horizon de viabilité de la tranche A

L'étude menée par l'agence comptable de la CPS en 2006 effectue plusieurs hypothèses de réformes paramétriques, allant parfois dans le sens de l'équité et parfois dans la recherche d'un rendement supérieur.

Tableau 17 : Scénarios testés par l'étude de l'agence comptable en 2006

	Horizon de viabilité	Montant des réserves	Paramètre modifié	Nouvel horizon de viabilité	Gain en années
Tranche A	2022	52,2	Taux 15% en 2010	2032	10
			Durée cotisation 35 à 37 ans	2025	3
			Hausse progressive cotisations à 18% + durée cotisation 37 années	2046	24
			Départ 65 ans cadres et 60 ans non cadres	2026	4
Tranche B	2020		Cotisation exceptionnelle de 1% pour tranche > 480KF	2020	0
			Cotisation spéciale 2% sous plafond tranche A, sans droit supplémentaire	2033	13
			Départ 65 ans cadres et 60 ans non cadres	2026	6
			Passage à plafond 750KF tranche B sans droit supplémentaire	2026	6
			Cotisation spéciale 2% de 0 à 750KF, sans droit supplémentaire	>2060	NC

Source : CPS

Il est à noter qu'à l'époque, la décision d'augmenter les taux de cotisation à 15% permettait de générer un gain appréciable de viabilité pour le régime, qui ne se retrouve pas aujourd'hui.

L'étude menée en 2009 montre que les réformes combinant la modification de plusieurs paramètres permettent des gains plus significatifs dans l'horizon de viabilité du régime mais demeurent insuffisantes.

Tableau 18 : Scénarios testés par l'étude actuarielle 2009 – hypothèses de réformes modestes

Hypothèse	Horizon de viabilité	Montant des réserves	Paramètres modifiés	Nouvel horizon de viabilité	Gain en années
Central haut: réserves de 59,9 Mds	2017	59,9	Décote 1,5%, cotisation +0,39% jusqu'en 2013, âge mini. départ 53 ans	2019	2
			Décote 1,5%, cotisation +0,39% jusqu'en 2013, âge mini. départ 51 ans	2019	2
			Décote 4%, cotisation +0,39% jusqu'en 2013, âge mini. départ 53 ans, carrière 37 années	2020	3
			Décote 4%, cotisation +0,39% jusqu'en 2013, âge mini. départ 53 ans	2021	4
Central bas: réserves de 38,1 Mds	2013	38,1	Décote 1,5%, cotisation +0,39% jusqu'en 2013, âge mini. départ 53 ans	2016	3
			Décote 1,5%, cotisation +0,39% jusqu'en 2013, âge mini. départ 51 ans	2016	3
			Décote 4%, cotisation +0,39% jusqu'en 2013, âge mini. départ 53 ans	2017	4
			Décote 4%, cotisation +0,39% jusqu'en 2013, âge mini. départ 53 ans, carrière 37 années	2018	5

Source : CPS

En tout état de cause, si la Polynésie se limitait à de telles réformes, une nouvelle réforme devrait être menée, avec une ampleur au moins aussi forte, d'ici 3 ans.

L'étude de 2009 envisage enfin un scénario de réforme soutenable, pour lequel les modifications de paramètres sont importantes.

Tableau 19 : Scénarios testés par l'étude actuarielle 2009 – hypothèse de réforme profonde

Hypothèse	Horizon de viabilité	Montant des réserves	Paramètres modifiés	Nouvel horizon de viabilité	Gain en années
Central haut: réserves de 59,9 Mds	2017	59,9	Décote 4%, cotisation +0,39% jusqu'en 2033 avec taux de 23,31%, âge mini. départ 55 ans, carrière 37 ans, revalorisation 0%	2042	25
Central bas: réserves de 38,1 Mds	2013	38,1	Décote 4%, cotisation +0,39% jusqu'en 2033 avec taux de 23,31%, âge mini. départ 55 ans, carrière 37 ans, revalorisation 0%	2037	24

Source : CPS

Ce scénario permet de dégager un horizon de viabilité soutenable de 24 à 25 ans.

Dans ce cas, les trois leviers disponibles pour une réforme paramétrique sont actionnées de manière parallèle :

- 🏗 L'augmentation des ressources avec une hausse progressive du taux de cotisation de 0,39 point par an jusqu'en 2033¹² ;
- 🏗 L'augmentation de l'âge de départ à la retraite avec la combinaison de plusieurs mesures : relèvement de l'âge minimal de départ anticipé, allongement de la durée de cotisation, relèvement de la décote ;
- 🏗 La modération des prestations avec un taux nul de revalorisation des pensions.

Le projet de réforme dite « PSG2 » a été envisagé puis abandonné en 2009. Ses principes étaient comparables : elle comportait des propositions de modification substantielle de l'ensemble des paramètres d'indemnisation :

- 🏗 Faire passer le taux d'abattement de 1% à 5% pour les départs à la retraite entre 50 et 60 ans ;
- 🏗 Augmenter le taux de cotisation de 0,9% par an ;
- 🏗 Augmenter la durée de cotisation de 35 à 40 annuités pour obtenir un taux plein de 70%.

La réforme prévoyait enfin de transférer la partie minimum vieillesse du RGS (ACR – 15 ans de cotisations) vers le RSPF et fusionner les prestations de minimum vieillesse (ASPA, RPSMR et ACR).

Ces réformes sont les plus profondes que la CPS ait fait chiffrer. Il convient de noter qu'elles correspondent à un paramétrage encore favorable du système de retraites, et en tout état de cause bien plus généreux que le régime métropolitain.

4.1.1.3. Toute solution doit être rapide et profonde

L'étude consacrée à la tranche A en 2004 considérait déjà que *« le niveau très élevé de l'effort demandé à terme aux nouvelles générations que traduit cette situation de déséquilibre dans moins de 20 ans (à la mesure du seul poids des engagements pris aujourd'hui à l'égard des retraités par rapport aux réserves constituées) devrait nécessiter des mesures d'ajustement d'autant plus progressives qu'elles seront mises en œuvre tôt afin d'assurer une plus grande acceptabilité de l'effort de solidarité intergénérationnelle qu'on peut attendre d'un régime par répartition »*. *« De fait, les équilibres du régime ne sont pas tenables à terme sauf à modifier significativement ses paramètres de fonctionnement. »* L'étude invitait la CPS à approfondir des hypothèses de relèvement des taux de cotisation et de modification de la date de liquidation des droits à pension. C'était le constat de 2004. Depuis, les paramètres des retraites n'ont quasiment pas été modifiés.

En 2004, le cabinet observait que le régime est durablement viable dans le cas d'une augmentation des taux de cotisation à 19,5%, et un allongement de l'horizon de viabilité de 10 ans en groupe ouvert en cas de revalorisation des cotisations à 15,2% (2032). Un passage à un taux de cotisations de 15% aujourd'hui ne permettrait que de prolonger l'horizon de viabilité de un à deux ans.

La situation d'urgence est aujourd'hui telle que les efforts devront être importants. La survie des retraites polynésiennes est à ce prix.

4.1.1.4. La question de l'adhésion des indépendants au système de retraites

Les états généraux de l'outre mer ont abordé la question, les conclusions allaient dans le sens d'une adhésion obligatoire des non salariés au système de retraites, auquel 80% des indépendants ont déjà cotisé.

¹² Les taux métropolitains sont de 14,95% plafonnés, auxquels s'ajoute 1,70% non plafonné, et le taux de retraite complémentaire obligatoire (7,50% pour un non cadre). En Nouvelle Calédonie, les taux sont de 14% pour le régime de base auxquels s'ajoutent 7,50% au titre du régime complémentaire.

L'étude de 2009 sur la tranche A aborde la question de l'assujettissement des ressortissants du RNS au système de retraites de la tranche A. Etant entendu que 80% de ces derniers ont déjà cotisé au régime de retraite du RGS, soit par cotisation volontaire, soit au titre d'une activité salariée passée ou conjointe à l'activité indépendante, que les droits ne sont ouverts que sur la base de cotisations effectives et que les taux et l'assiette retenue pour les indépendants sont identiques à ceux en vigueur pour les salariés. Les résultats montrent que l'intégration des indépendants permettrait de constituer à court terme un apport de cotisations mais que le déséquilibre structurel du régime serait amplifié à moyen terme du fait du nombre de retraités supplémentaires. Une telle solution ne constitue pas une alternative à une réforme profonde des retraites en Polynésie française.

4.1.2. Porter au moins jusqu'à 2025 l'horizon de viabilité de la tranche A

Les études actuarielles réalisées par les prestataires de la CPS montrent sans aucune ambiguïté la nécessité d'une réforme urgente, profonde et jouant sur l'ensemble des paramètres des retraites de la tranche A.

Il appartient aux partenaires sociaux et *in fine* au gouvernement et à l'assemblée de Polynésie de décider des principes d'une réforme, et de sa mise en œuvre par arrêtés et par une loi de pays. La mission estime que l'ensemble des acteurs impliqués dispose désormais des éléments pour décider d'une telle réforme. La CPS dispose d'un outil lui permettant d'effectuer des simulations complémentaires simples.

Une telle réforme devrait permettre, selon les hypothèses retenues, d'assurer un horizon de viabilité soutenable. L'étude de 2009 sur la tranche A précise que « *le régime arrive à une étape critique de son existence et les mesures de réforme qui peuvent être envisagées nécessitent une durée d'au minima une dizaine d'années pour avoir un impact sur le régime* ». Par ailleurs, le caractère exceptionnel de la situation actuelle en Polynésie française commande d'adopter une réforme significative, permettant de dégager un horizon de stabilité et d'éviter d'y revenir avant plusieurs années.

En conséquence, la mission recommande d'adopter une réforme prolongeant l'horizon de viabilité du régime de la tranche A au moins jusqu'en 2025.

La modification des paramètres de dépense nécessaire à ce déplacement de l'horizon de viabilité du régime demeure très en-deçà des conditions qui prévalent en métropole.

Recommandation n°1 : Engager dès 2010 une réforme de la tranche A touchant à l'ensemble des paramètres, visant à la fois à augmenter significativement les recettes de cotisations et à atténuer la progression des dépenses, en repoussant l'âge de départ effectif et en limitant l'évolution des pensions. Une telle réforme devrait permettre de prolonger l'horizon de viabilité de la tranche A au moins jusqu'en 2025.

En premier lieu, il convient d'augmenter significativement les recettes de la tranche A.

La hausse des cotisations est indispensable à court terme. L'étude de 2009 sur la tranche A précise que « *le taux de cotisation demeure la variable forte d'ajustement, compte tenu de la situation actuelle du régime qui doit d'ores et déjà faire face à un écart ressources / prestations défavorable. Il convient alors d'envisager à court terme une augmentation des ressources (par exemple via le taux de cotisation) ou une diminution significative des pensions en cours de services (par exemple en externalisant les charges relatives à l'ACR)* ». C'est le choix minimal qu'a fait le conseil des ministres en 2010, puisqu'il a accepté une unique modification de paramètre pour les retraites, à savoir la hausse du taux de cotisations de 0,51%, qui a été mise en œuvre.

Plusieurs solutions, qui peuvent être combinées ou alternatives, s'offrent pour parvenir à cet objectif :

- ✚ Une augmentation forte du taux de cotisation. Par exemple, l'augmentation immédiate du taux de cotisation à 19,78% permettrait de dégager un horizon de viabilité de 10 années d'après l'étude actuarielle de 2009 ;
- ✚ Une augmentation régulière du taux de cotisation de la tranche A. Les études actuarielles montrent qu'une augmentation de 0,39 point chaque année jusqu'en 2033 permet de répondre à aux difficultés à condition d'être combinées avec une limitation des dépenses ;
- ✚ Le déplafonnement d'une partie de la cotisation retraite permettrait également de dégager des marges de manœuvre à intégrer dans une simulation à réaliser par la CPS. A titre d'illustration, l'application d'un plafond de cotisation de 3 M Fcfp à 1 point de cotisation retraite (14,46% aujourd'hui) permettrait de dégager environ 640 M Fcfp de recettes supplémentaires¹³ ;
- ✚ Le déplafonnement de la cotisation FSRE, préconisé par ailleurs (voir annexe consacrée au financement de la protection sociale), permettrait également de dégager des marges de manœuvre et particulièrement de reconstituer les réserves des retraites de la tranche A¹⁴.

En deuxième lieu, les conditions générales d'accès à la retraite assurantielle doivent être revues en profondeur, de manière à repousser l'âge moyen de départ en retraite, aujourd'hui de 56 ans. Les conclusions des états généraux de l'outre mer allaient également dans ce sens : une recommandation consistait à « *augmenter la durée de cotisation et augmenter la décote pour les départs anticipés* ». Plusieurs leviers peuvent être actionnés à ce titre :

- ✚ Augmenter la durée de cotisation : la réforme décrite dans le document du cabinet d'actuaire propose par exemple de la porter à 37 ans, la réforme PSG2 à 40 ans ;
- ✚ Reculer l'âge légal de départ en retraite, qu'il s'agisse de l'âge minimal de départ anticipé ou de l'âge légal : par exemple, la réforme présentée par le cabinet d'actuaire en 2009 suggère de repousser l'âge de départ anticipé à 55 ans ; l'âge de départ en retraite à taux plein pourrait être également repoussé d'une ou deux années (61 ou 62 ans) ;
- ✚ Surtout, il convient de mettre fin à la faiblesse de l'abattement de 1% par année de départ avant 60 ans. Cette « décote » devrait être portée à 4, 5 ou 6% (comme c'est le cas en Nouvelle Calédonie) pour dissuader les départs anticipés.

Enfin, le niveau de remplacement des pensions doit être réétudié. Le cabinet d'actuaire précise en 2009 que « *il semble important de faire supporter une partie de la réforme sur les actuels retraités du régime. Ils ont en effet bénéficié d'une certaine générosité du régime passé, générosité qui ne pourra plus être de mise pour les générations à venir* ». Là encore, plusieurs modalités sont possibles :

- ✚ L'absence de revalorisation temporaire des pensions, comme le suggère l'étude de 2009 ;
- ✚ La diminution du taux de remplacement, en passant par exemple de 70% à 65% ;
- ✚ L'extension du nombre d'années de référence pour le calcul des retraites : passer par exemple d'un calcul reposant aujourd'hui sur les 5 meilleures années dans les 10 dernières années à un calcul reposant sur le revenu moyen des 10 meilleures années dans les 25 dernières années.

4.2. *Le régime de la tranche B doit connaître une réforme d'envergure allant au-delà du calibrage de ses paramètres, ce qui nécessite une étude plus approfondie*

Sur la tranche B, 2/3 du montant total des prestations versées provient de points attribués gratuitement (soit une dépense annuelle de plus de 2,5 Mds Fcfp). D'après l'étude menée par le cabinet d'actuaire, la tranche B, créée en 1996, serait insolvable moins de 25 ans plus tard.

¹³ 750 MFcfp de recettes supplémentaires pourraient être tirées du déplafonnement du FSRE (base CPS 2009 supérieure à 100000Fcfp : 187179MFcfp*1%)

¹⁴ Comme c'est le cas en métropole pour les retraites de base, à hauteur de 1,70%

Les études montrent que les réformes paramétriques applicables à la tranche A prolongeront l'horizon de viabilité de la tranche B, mais que son déséquilibre intrinsèque ne sera pas modifié pour autant. La tranche B nécessite une réforme structurelle.

Quelques hypothèses peuvent être envisagées, certaines ont fait l'objet de premières études :

- ✚ La mise en place d'une sortie en capital pour les bénéficiaires de la tranche B, en substitution de la rente de retraite. En 2006, l'agence comptable de la CPS a estimé le remplacement des points gratuits par le versement d'un capital de 1,5 M Fcfp au départ en retraite du bénéficiaire. Une telle opération représenterait une économie globale de 11,1 Mds Fcfp, mais supposerait des ressources de trésorerie suffisantes ;
- ✚ La diminution de la valeur du point. Un gel de la valeur du point au niveau de 1996 permettrait de dégager une économie de 4,7 Mds Fcfp ;
- ✚ La création d'un prélèvement social spécifique sur les bénéficiaires de points gratuits.

Les états généraux de l'outre mer avançaient des pistes pour une réforme profonde des retraites complémentaires : « *supprimer la tranche B qui ne concerne qu'une partie des cotisants et la remplacer progressivement par un système par capitalisation ou l'adhésion à une complémentaire type AGIRC ARRCO* », « *inciter fiscalement le développement d'une retraite par capitalisation (recyclage intéressement des entreprises)* ». Ces solutions mériteraient d'être approfondies dans un délai bref.

A ce stade, les études sont insuffisantes pour déterminer quelles options stratégiques il convient d'adopter. En outre, ces options devraient tenir compte des conséquences des nouveaux paramètres à définir pour la tranche A, qui modifieront l'âge de départ en retraite applicables à la tranche B.

En conséquence, la mission recommande d'annoncer dès à présent la nécessité de revoir le système de la tranche B dans le sens d'une diminution du taux de remplacement et de diligenter urgemment une étude complémentaire permettant de déterminer au plus vite les paramètres à modifier pour la tranche B.

Recommandation n°2 : Diligenter rapidement une étude approfondie sur l'avenir de la tranche B exposant les options stratégiques possibles pour assurer la pérennité du régime

4.3. Mieux identifier les réserves des retraites en isolant la « dette » de l'assurance maladie

Le débat sur le niveau et le périmètre des réserves constituées pour les retraites est aujourd'hui insuffisamment clair. Selon que ces réserves intègrent ou non la couverture de l'insuffisance de trésorerie de l'assurance maladie ou du FSR, le niveau de ces réserves s'élève à des montants très différents (en 2009, pour la tranche A : 51,3 Mds Fcfp ou 41,9 Mds F cfp).

Il importe de mieux distinguer dans les comptes du RGS le niveau des réserves constituées, afin de permettre leur comparaison avec le niveau théorique induit par les textes constitutifs du système de retraites du RGS.

S'il n'existe pas à proprement parler de « dette » de l'assurance maladie vis-à-vis du système de retraites (voir *supra*), le déficit cumulé du risque maladie pèse sur les réserves des retraites et *in fine* sur l'horizon de viabilité du régime.

C'est pourquoi la mission recommande l'identification, au sein de la comptabilité du RGS, des déficits de l'assurance maladie, devant permettre de clarifier le débat sur cette question, et de ne plus lier cette question avec celle des réserves des retraites. Une ligne dédiée devra permettre d'assurer le remboursement de la dette de l'assurance maladie (cf. annexe consacrée au financement de la protection sociale).

Recommandation n°3 : Isoler clairement dans les comptes du RGS la « dette » de l'assurance maladie pour mieux identifier et sécuriser les réserves des retraites

Annexe 28

Famille et action sociale

FAMILLE ET ACTION SOCIALE.....	1
1. PRESENTATION GENERALE	3
1.1. Montants, bénéficiaires et types de prestations	3
1.2. L'hétérogénéité des régimes : des montants différents pour les prestations légales et un mécanisme de quotient familial pour le seul RNS	4
1.3. Les prestations extra-légales (aides sociales) sont encore plus hétérogènes, parfois inexistantes au RNS.....	4
2. L'HARMONISATION, LA PRISE EN CONSIDERATION DES RESSOURCES ET DE LA COMPOSITION DU FOYER POUR LES ALLOCATIONS FAMILIALES	5
3. LES FONDS D'ACTION SOCIALE DES TROIS REGIMES	9
3.1. Des prestations variables, très faibles pour le RNS, qui connaissent une forte progression.....	9
3.2. La gestion des fonds d'action sociale	10
CONCLUSION	11

Dans un contexte de crise économique et de l'emploi, tous les interlocuteurs de la mission ont souligné l'importance du rôle des prestations familiales comme amortisseur social en l'absence de revenu minimum et d'indemnisation du chômage. Leur montant relativement limité, leur ciblage sur la présence d'enfants au foyer et non sur la situation sociale ou professionnelle des personnes ne leur permettent pas cependant de remplir véritablement cet office et leur augmentation n'y suffira pas. La politique familiale est en effet un outil indirect de lutte contre la pauvreté, moins efficace que les actions d'insertion et de maintien d'un revenu de subsistance. A ce titre, l'impact de certaines aides à l'emploi¹, notamment les CPIA, est vraisemblablement plus important. Là encore cependant, elles ne peuvent dispenser d'une réflexion, récemment engagée, sur l'indemnisation du chômage en Polynésie française, qui apparaît clairement comme le chaînon manquant de la protection sociale généralisée.

1. PRESENTATION GENERALE

Tous régimes confondus, les prestations familiales ne représentent que 7 % de la PSG et se caractérisent par l'hétérogénéité des droits et des financements selon les régimes

1.1. Montants, bénéficiaires et types de prestations

Les prestations familiales ont été introduites en 1956 en Polynésie française (arrêté 1335/IT du 2 septembre 1956) pour les salariés et leurs familles. La mise en place de la PSG en 1995 a permis d'étendre le bénéfice des prestations à toutes les familles, notamment à 1 300 familles, sans activité et sans ressources (environ 1 400 enfants) et à environ 1000 familles du régime des non salariés (environ 2 500 enfants).

Aujourd'hui près de 80 000 enfants bénéficient des allocations familiales et 5 000 mères perçoivent des allocations de maternité et prénatales pour un budget total de l'ordre de 7 milliards de F CFP (un peu plus de 58 M€).

Tableau 1 : Prestations familiales (tous régimes)

MFcfp	2005	2006	2007	2008	2009
Allocations prénatales	151	158	153	157	139
Allocations maternité	194	204	206	218	186
Allocations familiales	4492	4518	4 712	4631	4309
IJ maternité	0	263	347	367	369
ASH	212	248	275	278	272
FASS (dont CSH)	1664	1769	1 542	1563	1 214
Total PF en MFcfp	6713	7161	7 233	7214	6489

Source : Comptes certifiés CPS

Les allocations familiales représentent près de 93 % des dépenses.

En 2007, on enregistrait 88 000 bénéficiaires de prestations familiales dont 72 % issus du RGS, représentant 76 % des dépenses, cette part augmentant.

¹ Cf l'annexe consacrée aux politiques de l'emploi

Tableau 2 : Répartition des enfants par régime

	RGS	RSPF	RNS	Total
1995	62 003 soit 69 %	25 128 soit 28 %	2 556 soit 3 %	89 687
2007	66 657 soit 72 %	21 885 soit 24 %	3 956 soit 4 %	92 498

Source : CPS

En 2007, près de 1 000 enfants handicapés ont bénéficié de prestations.

1.2. L'hétérogénéité des régimes : des montants différents pour les prestations légales et un mécanisme de quotient familial pour le seul RNS

Les conditions d'accès aux allocations varient selon les régimes : justifier d'une activité salariée pour le RGS, être affilié au RSPF (demande à renouveler annuellement), être affilié au RNS et à jour de ses cotisations (demande à renouveler annuellement comme pour le RSPF).

Si les formalités sont globalement identiques, les montants des allocations versées varient et toutes ne concernent pas les trois régimes :

- Les allocations familiales qui représentent la principale prestation : leur montant est de 7 000 Fcfp / enfant / mois au RGS, de 9 000 Fcfp / enfant / mois au RSPF et de 0 à 7 000 Fcfp / enfant / mois au RNS en fonction du quotient familial²
- Les allocations prénatales : sous réserve que la mère fournisse les 3 volets des visites médicales en cours de grossesse, elle percevra trois versements dont le total représentera 54 000 Fcfp si elle est au RGS, 49 500 Fcfp si elle est affiliée au RSPF, et de 0 à 49 500 Fcfp en fonction du quotient familial si elle est affiliée au RNS.
- Les allocations maternité : là encore, le montant varie selon les régimes, 72 000 Fcfp au RNS, 66 000 Fcfp au RSPF et de 0 à 66 000 Fcfp en fonction du quotient familial au RNS
- L'ASH (allocation spéciale handicap, pour les enfants handicapés) quant à elle obéit aux mêmes règles et montant dans les 3 régimes (36 000 Fcfp), en revanche, le complément qui peut être accordé varie selon les régimes (11 000 et 24 000 Fcfp au RGS, 11 000 et 22 000 Fcfp au RSPF et au RNS)

1.3. Les prestations extra-légales (aides sociales) sont encore plus hétérogènes, parfois inexistantes au RNS

Financées par les cotisations employeurs au RGS, par le Pays pour le RSPF et le RNS, elles obéissent à des mécanismes de calcul et d'attribution très différents selon les régimes.

- le complément familial permet de prendre en charge certains frais liés à l'éducation d'enfants (cantine, frais scolaires, frais de garderie, frais d'hébergement ou d'internat, bourses de vacances...), il est attribué pour le RGS sous condition de ressources, dite « moyenne économique »³ inférieure ou égale à 1 100 Fcfp, tandis que pour le RSPF et le RNS cette condition est accompagnée d'une évaluation sociale.

² Le quotient familial établit à partir des revenus du foyer et de sa composition (nombre d'enfants à charge) le montant des prestations

³ A compter du 1^{er} avril 2009, le plafond de la moyenne économique journalière est porté à 1250 FCFP. Moyenne économique journalière = revenu net mensuel – 16 000 FCFP / Nombre de personnes dans la famille x 30 jours.

Le montant de 16 000 FCFP correspond à l'estimation de la charge forfaitaire mensuelle de la famille. Le revenu net mensuel comprend les salaires, les pensions, les rentes, les loyers, les frais de gardiennage

- L'allocation de rentrée scolaire, inexistante pour les affiliés du RNS, correspond à la prise en charge de l'assurance scolaire et des frais de fournitures scolaires. D'un montant forfaitaire de 10 000 Fcfp par enfant pour les affiliés du RSPF, son montant varie pour les affiliés du RGS en fonction du niveau scolaire (de 4 000 Fcfp pour la maternelle à 16 000 Fcfp dans le supérieur).

2. L'HARMONISATION, LA PRISE EN CONSIDERATION DES RESSOURCES ET DE LA COMPOSITION DU FOYER POUR LES ALLOCATIONS FAMILIALES

Les travaux menés en 2008 et 2009 sur la réforme de la PSG ont donné lieu à de multiples réflexions sur l'évolution des prestations familiales. Parmi les axes structurants, on notait l'uniformisation des conditions d'attribution entre régimes, l'introduction de conditions de ressources et du quotient familial (élargissement des modalités actuelles du RNS aux trois régimes) dans le cadre d'une prise en charge dégressive de la charge familiale en fonction du revenu et de la taille de la famille.

Ont également été évoqués le déplafonnement de l'assiette des cotisations pour le RGS ainsi que la mise en place de nouvelles recettes fiscales.

A l'époque, un certain nombre de simulations sur les allocations familiales ont été réalisées dont voici les principaux résultats :

Tableau 3 : Données démographiques et financières

Répartition par régime / 2007	RGS	RNS	RSPF	TOTAL
Nb d'enfants ayant bénéficié d'AF	64 000	3 900	21 000	78 400
Part	72 %	4.4 %	23.6 %	
Répartition des dépenses d'AF en MFcfp	4 620	235	1 241	6 096
En M€	38.5	2	10.3	50.8

Source : CPS

Tableau 4 : Simulations d'uniformisation des montants des allocations familiales

	RGS	RNS	RSPF	Total	
Montant AF	9 000	9 000	9 000		
Surcoût en MFcfp	+ 1 462	+ 135	+ 754	+ 2 353	+ 38 %
en M€	12.2	1.1	6.3	19.6	
Montant AF	8 000	8 000	8 000		
Surcoût en MFcfp	+ 786	+ 94	+ 533	+ 1 414	+ 23 %
en M€	6.5	0.8	4.4	11.8	

Source : CPS

Tableau 5 : Simulation d'attribution des allocations familiales selon le barème des quotients familiaux

	RGS	RNS	RSPF	Totaux
Montant unique / application du QF	9 000	9 000	9 000	
Surcoût en MFcfp	+ 432	+ 31	+ 504	+967 (+ 16%)
En M€	3.6	0.2	4.2	8
Montant dégressif / application du QF	9 000	9 000	9 000	
	6 750	6 750	6 750	
	4 500	4 500	4 500	
	2 250	2 250	2 250	
Surcoût en MFcfp	+ 250	+ 87	+ 504	+841 (+ 14%)
En M€	2	0.7	4.2	7
Montant dégressif / application du QF	7000	7000	7000	
	5250	5250	5250	
	3500	3500	3500	
	1750	1750	1750	
Surcoût en MFcfp	- 462	+ 30	+ 504	+ 72 (+1.2%)
En M€	- 3.8	0.2	4.2	0.6

La mission a demandé à la CPS de procéder à une nouvelle simulation, sans surcoût pour l'ensemble des régimes

- alignant pour tous les régimes le montant d'allocations familiales à 9 000 F pour la 1^{ère} tranche de quotient familial (1 à 9 999 Fcfp) et pour l'ensemble des affiliés au RSPF ;
- proposant ensuite une dégressivité des montants d'AF identiques au RGS et au RNS à l'exception de la dernière tranche, maintenue au RGS

Tableau 6 : Simulation complémentaire d'application du quotient familial sans surcoût pour la PSG, et avec uniformisation des montants des AF entre régimes

Tranches de QF	AF actuelles RGS	Montants proposés	AF actuelles RNS	Montants proposés	Montants RSPF
1 à 9 999 Fcfp	7000	9000	7000	9000	9000
10000 à 24999	7000	7000	7000	7000	
25000 à 29999	7000	5000	5250	5000	
30000 à 39999	7000	3000	3500	3000	
40000 à 49999	7000	3000	1750	3000	
50000 et +	7000	3000	0	0	

Tranches de QF	Taux répartition enfants / tous régimes	Totaux simulés au RGS / KF	Totaux simulés au RNS / KF	Totaux simulés au RSPF / KF
1 à 9 999 Fcfp	43.7 %	1 172 790	148 140	
10000 à 24999	26.6 %	1 469 160	127 470	
25000 à 29999	6.3 %	255 800	12 800	
30000 à 39999	8.6 %	210 270	9 870	
40000 à 49999	4.8 %	118 860	4 980	
50000 et +	10%	257 520	0	
Totaux		3 484 400	303 260	1 793 000
Rappel 2009		4 250 000	247 000	1 793 000
Différentiel en KFcfp		- 765 600	+ 56 260	0
En K€		-6 380	+ 469	

Une autre simulation permet de limiter la dégressivité des allocations familiales du RGS, en rapprochant les montants servis au RGS et au RNS sans les égaliser.

- alignement à 9000 F pour tous les régimes des allocations servies pour la 1^{ère} tranche de QF,
- introduction d'une dégressivité modérée des allocations familiales au RGS
- maintien des anciens montants dégressifs au RNS

Tableau 7 : Simulations de rapprochement des montants servis, d'introduction d'une dégressivité limitée au RGS

Tranches de QF	AF actuelles RGS	Montants proposés	AF actuelles RNS	Montants proposés	Montants RSPF
1 à 9 999 Fcfp	7000	9000	7000	9000	9000
10000 à 24999	7000	7000	7000	7000	
25000 à 29999	7000	7000	5250	5250	
30000 à 39999	7000	7000	3500	3500	
40000 à 49999	7000	6000	1750	1750	
50000 et +	7000	5000	0	0	

Tranches de QF	Taux répartition enfants / tous régimes	Totaux simulés au RGS / KF	Totaux simulés au RNS / KF	Totaux simulés au RSPF / KF
1 à 9 999 Fcfp	43.7 %	1 172 790	148 140	
10000 à 24999	26.6 %	1 469 160	127 470	
25000 à 29999	6.3 %	358 120	13 440	
30000 à 39999	8.6 %	490 630	11 515	
40000 à 49999	4.8 %	237 720	2 905	
50000 et +	10%	429 200	0	
Totaux		4 157 620	303 470	1 793 000
Rappel 2009		4 250 000	247 000	1 793 000
Différentiel en KFcfp		- 92 380	+ 56 470	0
En K€		-770	+471	

Recommandation n°1 : Dans une situation financière difficile pour la protection sociale, et malgré le rôle essentiel d'amortisseur social des prestations familiales en l'absence de minima sociaux universels et d'indemnisation du chômage, la mission ne recommande pas au gouvernement de Polynésie française d'augmenter les ressources consacrées à la couverture du risque famille.

Recommandation n°2 : En revanche, comme cela a déjà été discuté dans le cadre de projets de réformes de la PSG, plusieurs pistes de réforme pourraient être relancées autour de quelques objectifs ou principes à enveloppe constante :

- **L'harmonisation des droits selon les régimes :** il est assez difficile de comprendre les raisons qui mènent un enfant en situation de handicap à bénéficier d'aides différentes selon le statut de ses parents (salarié, non salarié, affilié du RSPF).
- **L'égénéralisation ou au moins le rapprochement des montants des allocations familiales**
- **La prise en compte du niveau de revenu et de la composition des familles :** sans supprimer le bénéfice des allocations familiales aux personnes disposant de salaires élevés, on peut imaginer un montant dégressif en fonction du quotient familial.

3. LES FONDS D’ACTION SOCIALE DES TROIS REGIMES

3.1. *Des prestations variables, très faibles pour le RNS, qui connaissent une forte progression*

Chacun des trois régimes de la PSG est assorti d’un fonds d’action sociale. A noter que le FAS du RSPF comporte également les budgets permettant de financer les établissements sociaux et médico-sociaux qui prennent en charge les publics vulnérables (enfants, personnes âgées, personnes handicapées cf partie 2). Comme pour les prestations familiales, la situation du RNS est très en retrait des deux autres régimes.

Les fonds d’action sociale du RNS et du RSPF sont financés par une subvention du Pays tandis que celui du RGS est entièrement financé par des cotisations employeurs. Les montants sont très sensiblement différents :

- 50 MFcfp au RNS soit 3216 Fcfp par affilié (15 547 affiliés au 31 décembre 2009)
- 1 636 MFcfp au RGS soit 12 749 F cfp par affilié (157 809 affiliés au 31 décembre 2009)
- 1 Md Fcfp au RSPF – soit 16 267 F cfp par affilié (62 137 affiliés au 31 décembre 2009)

Tableau 8 : Les Fonds d’action sociale du RNS et du RSPF en 2009

KF	RSPF	RNS
PRESTATIONS EN NATURE dont :	502 028	19 400
Frais médicaux et paramédicaux	4 744	361
Aides vestimentaires	49 256	1 268
Prothèses	4 239	0
Aides alimentaires	94 789	1 319
Frais de transport	7 019	43
Tierces personnes	80 463	3 392
Frais hébergement et crèches garderies	47 163	1 892
Frais hébergement et transport évasanés des îles	42 000	3 058
Aides à l’habitat	24 882	755
Aides à l’insertion	4 750	108
Bourses de formations / animateurs	3 990	109
Aides diverses	7 913	151
Aides à la scolarité	33 093	940
Bourses de vacances	97 732	6 004
PRESTATIONS EN ESPECES dont :	363 017	2 485
Aides à la scolarité	303 701	0
Aides aux familles	59 315	2 485
PROTECTION DES PUBLICS VULNERABLES dont :	311 165	
Placements des enfants en danger	199 857	
Placements des personnes âgées	19 436	
Placements des adultes handicapés	91 873	
PROGRAMMES D’ACTION SOCIALE	135 744	
AIDES EXCEPTIONNELLES ET ACTIONS COLLECTIVES	10 020	214
PARTICIPATIONS CANTINES SCOLAIRES	0	27 880
TOTAL en KF	1 321 974	50 000
En K€	11 016	417

Source : Direction des affaires sociales

Tableau 9 : Le fonds d'action sociale du RGS en 2009

KF	2009	2010
Complément familial	600 000	800 000
Allocation de rentrée scolaire	120 000	168 000
Cantine	470 000	480 000
Centres de vacances	255 000	307 000
Frais d'hébergement	47 000	60 000
Autres aides sociales	144 000	171 000
Total en KFcfp	1 636 000	1 986 000
En K€	13 633	16 550

Source : CPS

S'agissant des bénéficiaires du fonds d'action sociale du RSPF, plusieurs évolutions des aides versées attestent de l'aggravation de la situation sociale en Polynésie :

- entre 2007 et 2009, le nombre de demandes de prestations de tierces personnes liées à la perte d'autonomie a crû de 22 % entre 2007 et 2009 ;
- malgré une augmentation de 60 % entre 2008 et 2009, les aides alimentaires ne permettent pas de satisfaire les demandes qui explosent ; le même constat peut être fait pour les aides vestimentaires ;
- le nombre de bénéficiaires d'aides à l'habitat a crû de 50 % entre 2008 et 2009.

Comme pour les prestations légales, la recherche d'harmonisation des aides sociales à coût constant pourrait guider les réflexions. Le principal enjeu réside dans l'accès au complément familial et à l'allocation de rentrée scolaire pour les affiliés du RNS.

Les frais d'accueil en crèches ou d'assistantes maternelles à domicile (42,6 MF en 2009 pour le RSPF) pourraient en outre relever des prestations légales.

3.2. La gestion des fonds d'action sociale

Pour les FAS du RNS et du RSPF, la direction des affaires sociales du territoire ordonne les dépenses tandis que l'agence comptable de la CPS procède aux règlements. Le FAS du RGS est quant à lui entièrement géré à la CPS, aussi bien pour l'ordonnancement via un service social dédié, que pour le règlement.

La procédure d'admission au RSPF, qui a concerné 9 855 personnes en 2009, relève en premier lieu des communes qui constituent les dossiers puis de la direction des affaires sociales. La cellule de la DAS compte une dizaine d'agents dont le rattachement à la CPS a déjà été envisagé, sans suite. En tout état de cause, que l'on considère que les frais de gestion du RSPF permettent à la CPS d'assumer cette nouvelle tâche, proche de son cœur de métier, ou que l'on estime nécessaire de transférer les emplois, ce point d'articulation entre la DAS et la CPS mériterait d'être reposé.

A l'inverse, les missions du service social des salariés, actuellement au sein de la CPS, sont très proches de celles des services sociaux de droit commun du Territoire. Il est en effet assez étrange que pour des missions comme la protection de l'enfance en danger ou la prise en charge du handicap, les procédures, les services, les aides versées diffèrent selon que les parents ou le bénéficiaire relève d'un régime ou d'un autre. Le transfert de ce service qui comporte 31 salariés à la direction des affaires sociales a également été envisagé puis abandonné après l'opposition des salariés qui ne souhaitaient pas rejoindre la fonction publique territoriale. Aujourd'hui la DAS propose un rattachement fonctionnel.

On pourrait alors avoir une organisation commune pour tous les Polynésiens :

- les services sociaux du territoire instruisent les demandes individuelles et assurent le suivi social des populations ;
- la CPS assure l'affiliation à tous les régimes, dont le RSPF, et liquide les dépenses ordonnées par les services sociaux dans le cadre des trois fonds d'action sociale.

Recommandation n°3 : Comme pour les prestations légales, envisager un rapprochement des prestations entre les régimes de la PSG.

Recommandation n°4 : Stabiliser l'articulation entre le Territoire et la CPS en envisageant de confier à la direction des affaires sociales le suivi social de l'ensemble de la population polynésienne et à la CPS l'ensemble des missions d'affiliation et de règlement des dépenses.

CONCLUSION

Les allocations familiales légales et les prestations sociales facultatives des trois fonds d'action sociale constituent aujourd'hui le seul amortisseur social en Polynésie française alors même qu'elles ne représentent qu'une part limitée des dépenses sociales (7 %). Afin de renforcer leur efficacité sociale, la mission recommande de les orienter vers les ménages les plus en difficulté, en tenant compte à la fois de leur composition et de leurs revenus.

Cela étant, la mission considère qu'à elles seules, ces prestations légales ou extra-légales ne peuvent amortir durablement les chocs sociaux en l'absence d'indemnisation du chômage.