



MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR,
DE L'OUTRE-MER ET DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES
MINISTÈRE CHARGÉ DE L'OUTRE-MER

Paris, le **15 JUIN 2010**

Le Ministre

Monsieur le Président,

Conformément au protocole que nous avons signé le 22 mars 2010, une mission d'assistance s'est rendue en Polynésie française entre le 26 avril et le 7 mai 2010 pour identifier les voies et moyens du rétablissement budgétaire et financier de votre collectivité et des organismes qui en dépendent.

Madame Anne BOLLIET, Inspectrice générale des finances, qui dirige cette mission vient de me remettre le rapport d'étape qui fait état des premiers constats de la mission et formule les premières mesures de redressement susceptibles d'être mises en œuvre à court terme.

C'est pourquoi, je tenais à vous l'adresser sans délai car je sais votre détermination à retrouver le chemin de l'équilibre budgétaire et à mettre œuvre, si votre Gouvernement en décide ainsi, une stratégie de réforme appropriée aux circonstances difficiles que traverse votre territoire.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération distinguée.

Marie-Luce PÉNCHARD

Monsieur Gaston TONG SANG
Président de la Polynésie Française
Maire de Bora-Bora
BP 28 Papeete
(POLYNESIE FRANCAISE)

27, rue Oudinot - 75007 Paris - Tél : 01.53.69.20.00
Internet : www.outre-mer.gouv.fr

Guadeloupe – Guyane – Martinique – La Réunion – Mayotte – Nouvelle-Calédonie – Polynésie française – Saint-Barthélemy – Saint-Martin
Saint-Pierre-et-Miquelon – Wallis et Futuna – Terres Australes et Antarctiques françaises



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

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 CFP (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 chiffrages 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.

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 ¾ 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-tarifcation. 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 CFP (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**
 - **limiter 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'écrêtement et des modalités de reversement du montant écrêté 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



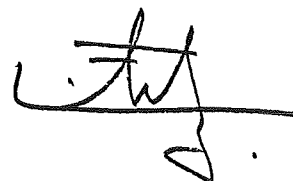
Anne BOLLINET

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