

DOCUMENT 9

Réunion du Comité des finances locales

17 novembre 2020

Source : <https://www.presidence.pf/reunion-du-comite-des-finances-locales-3/>

Dans le cadre de la gestion du Fonds Intercommunal de Péréquation (FIP), le Comité des Finances Locales s'est tenu ce jour sous la coprésidence du Haut-Commissaire de la République et du Président de la Polynésie française.

Cette réunion avait notamment pour objet l'installation des nouveaux membres représentant les communes, élus à la suite du renouvellement général des conseils municipaux.

Lors de la séance, les membres ont procédé à la première élection du maire associé à la co-présidence du comité des finances locales dudit fonds. Cette évolution du mode de gouvernance répond à une demande appuyée des élus locaux, permise suite à la modification de la loi organique statutaire intervenue en 2019.

Cette nomination marque, une nouvelle fois, le partenariat qui unit l'Etat, le Pays et les communes. Elle confirme la qualité du dialogue résolument installé.

Le Président du Pays a pu également rappeler à quel point cela renvoie à un partage égalitaire, tant des responsabilités que des décisions prises collectivement et des moyens à allouer.

A l'issue du scrutin, Cyril Tetuanui, maire de Tumaraa a été désigné pour exercer cette fonction. Simplicio Lissant, maire de Punaauia, a été désigné comme suppléant.

Anthony Jamet, maire de Taiarapu-Est, et Benoit Kautai, maire de Nuku Hiva ont été choisis pour représenter les présidents des établissements de coopération intercommunale au sein du comité des finances locales.

Par ailleurs, pour concrétiser la proposition du Président de la Polynésie française dans son discours devant les *tavana* le 6 août dernier, l'état d'avancement des travaux portant sur le projet de création d'un fonds d'intervention d'urgence en faveur des communes touchées par des catastrophes naturelles a été présenté.

Pour rappel, le FIP constitue la principale ressource financière annuelle des communes de la Polynésie française. Le budget annuel voté en février 2020 est de 32,4 milliards Fcfp (+1,584 milliard Fcfp de dotations libres d'emploi versées aux communes par rapport à 2019).

Malgré la baisse des recettes du Pays induite par la crise sanitaire et les difficultés économiques consécutives, les moyens alloués par le Pays au fonds pour 2020 ne seront pas impactés. En leur garantissant ainsi un niveau de trésorerie sur l'année en cours, les effets de la crise seront limités pour les communes.

Le fonds dispose par ailleurs d'un résultat prévisionnel au 31 décembre 2020, libre d'engagement, de près de 7 milliards Fcfp.

Source : <https://www.presidence.pf/reunion-du-comite-des-finances-locales-3/>

DOCUMENT 10

Ressources des communes : le FIP en baisse en 2021

Source : https://actu.fr/economie/ressources-des-communes-le-fip-en-baisse-en-2021_40059681.html

Pour 2021, l'État et le Pays contribuent au FIP, respectivement, à hauteur de 1,88 milliard et de 16,131 milliards de francs, soit un total de 18 milliards de francs.

Dans le cadre de la gestion du Fonds intercommunal de péréquation (FIP), le Comité des finances locales (CFL) s'est réuni, jeudi dernier. (©C.C.)

Par **Christophe Cozette** Publié le 8 Mars 21

La Dépêche de Tahiti

On serre la ceinture. Dans le cadre de la gestion du Fonds intercommunal de péréquation (FIP), le Comité des finances locales (CFL) s'est réuni, jeudi dernier, à la présidence, sous la coprésidence du haut-commissaire, Dominique Sorain, du président du Pays, Édouard Fritch, et du président du Syndicat pour la promotion des communes (SPC), Cyril Tetuanui, maire de la commune de Tumara'a. Le FIP recule de 10%, mais l'avenir s'annonce plus sombre encore.

Ce CFL a trois objectifs : faire un point sur les ressources disponibles au titre de l'exercice en cours et ceux à venir, « dans un contexte sanitaire, économique et budgétaire, difficile », assurer la ventilation de ces crédits entre les dotations affectées et non-affectées et veiller, à la définition de la juste part des crédits revenant à chaque commune et enfin, valider le budget 2021.

Le FIP 2021 atteint 18 milliards de francs

Pour 2021, l'État et le Pays contribuent au FIP, respectivement, à hauteur de 1,88 milliard et de 16,131 milliards de francs, soit un total de 18 milliards de francs, en baisse de 10,6%, mais encore supérieure à celle de 2017.

Le président du Pays a tenu à rappeler que « la quote-part de la Polynésie française au financement du FIP diminue de 8,5% par rapport à 2020, sans compter le résultat financier de l'exercice 2019 qui est moindre par comparaison avec celui de 2018. Ceci résulte d'une amélioration des capacités de prévision des services comptables du Pays, du moins en période normale ».

À ceci s'ajoute, le résultat cumulé sur exercices antérieurs au 31 décembre 2020, et libre d'emploi de 7 milliards de francs. La disponibilité totale pour 2021 sera de l'ordre de 25 milliards de francs.

Enfin, les dotations libres d'emploi versées aux communes atteignent 15,7 milliards de francs avec une hausse de 129 millions de francs en faveur des dotations non affectées de fonctionnement par rapport à 2020. Depuis 2017, les dotations non affectées ont progressé de plus de 1,3 milliard francs : 910 millions en fonctionnement et 421 millions en investissement. Le CFL a donc pu lancer un certain nombre de programmes (lire ci-dessous).

Oui, mais voilà, les lendemains s'annoncent couverts. « L'année 2022 sera la plus durement touchée puisqu'elle se verra amputée, non seulement du résultat du compte administratif de 2020, mais également d'une très probable poursuite de la baisse des recettes au budget de 2022 » a précisé Édouard Fritch. Des propos également prononcés par Dominique Sorain. « Un dossier à suivre », explique le représentant de l'État, à la sortie du CFL. En espérant, un jour, fermer le dossier de la pandémie du coronavirus...

Dans un communiqué diffusé quelques heures après la clôture du séminaire, Cyril Tetuanui a dressé un constat plutôt noir des semaines à venir et a lancé un appel aux responsables du Pays et de l'État.

« Que l'État soit plus présent auprès des communes dans ces périodes conjoncturelles, que ce dernier prenne sa part au sein du FIP des conséquences de la crise en proposant que ce dernier réfléchisse, comme il l'a fait dans l'Hexagone, à un dispositif compensant les pertes de ressources liées à la crise. Que le Pays comprenne les raisons qui devraient conduire à une augmentation du taux du FIP. »
L'argent sera, une nouvelle fois, le nerf de la guerre dans le trio Pays-État-communes

Source : https://actu.fr/economie/ressources-des-communes-le-fip-en-baisse-en-2021_40059681.html



MINISTERE
DU TRAVAIL ET DE LA FORMATION
PROFESSIONNELLE,
*en charge de la fonction publique
et de la recherche*

DIRECTION GENERALE
DES RESSOURCES HUMAINES

.....

CONCOURS EXTERNE POUR LE RECRUTEMENT D'ATTACHES D'ADMINISTRATION

SECONDE EPREUVE D'ADMISSIBILITE

La rédaction d'une note ayant pour objet de vérifier l'aptitude à l'analyse d'un dossier soulevant un problème financier, budgétaire ou comptable rencontré par la Polynésie française dans la mise en œuvre de ses compétences

SPECIALITE : FINANCES PUBLIQUES

Mercredi 9 août 2017

(Durée : 4 heures – coefficient 4)

Le sujet comporte 21 pages (page de garde incluse).

Aucun autre document n'est autorisé.

Important :

Il est interdit aux candidats de signer leur composition ou d'y mettre un signe quelconque pouvant indiquer la provenance de la copie. Les compositions doivent rester anonymes.

SUJET :

Vous êtes en possession du rapport d'observations définitives arrêté le 9 mars 2017 par la chambre territoriale des comptes (Polynésie Française) sur le service de Protection Sociale Généralisée (PSG) – Affaire sociales et Solidarité de la collectivité de la Polynésie française.

La présentation de ce rapport est la suivante :

La protection sociale généralisée (PSG) a été instituée en Polynésie française en 1994. Par le biais de trois régimes sociaux, salarié, non-salarié, et régime de solidarité, elle a rapidement permis d'instaurer la couverture sociale de l'ensemble de la population polynésienne, avec le soutien financier de l'Etat jusqu'en 2007. La reprise de la participation de l'Etat au financement du régime de solidarité a été actée en 2015 pour une durée de trois ans, à hauteur de 1,4 milliards de F CFP annuels, et conditionnée à la mise en œuvre de mesures visant à redresser les finances de la PSG.

Après avoir pris connaissance de ce rapport, votre chef de service vous demande de rédiger à son attention une note de synthèse sur les points ci-après :

1°) Classer les thématiques, évoquées dans ce rapport, en fonction des grands principes budgétaires des finances publiques (Annualité, Universalité, Unité, Spécialité, Sincérité, Equilibre).

Vous explicitez à chaque fois pourquoi vous avez opéré ce classement, en vous rapportant au contenu de chaque principe.

(Il est recommandé de faire un premier classement au fil de la lecture du document)

2°) Classer les 8 recommandations en fonction de ce qui vous semble le plus important (par ordre croissant d'importance) et expliquer le choix de votre classement.

Vous ne retiendrez que les quatre premières recommandations que vous aurez sélectionnées. Pour rendre clair votre exposé, vous indiquerez, avant votre explication et son développement, le numéro et l'intitulé de la recommandation dont la liste est en page 3 du document ci-joint.

Document joint (19 pages) :

Rapport d'observations définitives de la chambre territoriale des comptes de la Polynésie française sur la collectivité de la Polynésie française – Affaires sociales et solidarité du 9 mars 2017.



Papeete, le 12 mai 2017

Le Président

à

Monsieur Edouard FRITCH
Président de la Polynésie française
BP 2551
98713 PAPEETE

n° 2017-258

Recommandé avec accusé de réception

Objet : notification des observations définitives relatives à l'examen de la gestion de la collectivité de la Polynésie française (affaires sociales et solidarité).

Pièce jointe : un rapport d'observations définitives.

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives de la Chambre sur la gestion de la collectivité de la Polynésie française, au titre des affaires sociales et de la solidarité, pour les exercices 2010 à 2016, pour lequel, à l'expiration du délai d'un mois prévu par l'article L. 272-48 du code des juridictions financières, la Chambre n'a reçu aucune réponse écrite destinée à y être jointe.

Je vous rappelle que ce document revêt un caractère confidentiel qu'il vous appartient de protéger jusqu'à sa communication à votre assemblée délibérante. Il conviendra de l'inscrire à l'ordre du jour de sa plus proche réunion, au cours de laquelle il donnera lieu à débat. Dans cette perspective, le rapport sera joint à la convocation adressée à chacun de ses membres.

Dès la tenue de cette réunion, ce document pourra être publié et communiqué aux tiers en faisant la demande, dans les conditions fixées par le code des relations entre le public et l'administration.

En application de l'article R. 272-59 du code des juridictions financières, je vous demande d'informer le greffe de la juridiction de la date de la plus proche réunion de votre assemblée délibérante et de lui communiquer en temps utile copie de son ordre du jour.

Enfin je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 272-65 du code précité, le rapport d'observations est transmis au haut-commissaire de la République ainsi qu'à la directrice locale des finances publiques de la Polynésie française.

Jean LACHKAR
Conseiller référendaire
à la Cour des comptes



RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

COLLECTIVITE DE LA POLYNESIE FRANCAISE AFFAIRES SOCIALES ET SOLIDARITE

Exercices 2010 à 2016

RAPPEL DE LA PROCEDURE

Dans le cadre de son programme de travail 2016 et en vertu des dispositions de l'article LO. 272-12 du code des juridictions financières, la chambre territoriale des comptes de Polynésie française a procédé à l'examen de la gestion de la collectivité de la Polynésie française (affaires sociales et solidarité) sur les exercices 2010 à 2016.

L'ouverture du contrôle a été notifiée par lettres du 23 février 2016 à M. Edouard FRITCH, président de la Polynésie française (AR du 1^{er} mars 2016), ainsi qu'à ses prédécesseurs MM. Gaston FLOSSE (AR du 29 février 2016), Oscar TEMARU (AR du 3 mars 2016), Gaston TONG SANG (AR du 26 février 2016).

L'entretien de fin de contrôle prévu à l'article L. 272-45 du code des juridictions financières s'est tenu le 6 décembre 2016 avec M. Edouard FRITCH et le 30 novembre 2016 avec M. Gaston TONG SANG. MM. Oscar TEMARU et Gaston FLOSSE n'ont pas répondu à la demande d'entretien qui leur a été adressée par lettre du 16 novembre 2016.

Lors de sa séance du 7 décembre 2016, la chambre a formulé des observations provisoires. Elles ont été notifiées le 15 décembre 2016 à MM. Gaston FLOSSE et Gaston TONG SANG, le 16 décembre 2016 à M. Oscar TEMARU et le 23 décembre 2016 à M. Edouard FRITCH. Un extrait a été notifié le 14 décembre 2016 à la Caisse de prévoyance sociale, tiers mis en cause.

En application de l'article L. 272-47 du code des juridictions financières, le délai imparti pour les réponses aux observations provisoires est de deux mois. Par courrier du 21 décembre 2016, enregistré à la chambre le 29 décembre 2016, M. Gaston TONG SANG a fait savoir qu'il n'avait ni observations ni remarques à émettre sur le rapport d'observations provisoires. La réponse de M. Régis CHANG, directeur de la Caisse de prévoyance sociale, a été enregistrée au greffe de la chambre le 13 février 2017. La réponse de M. Edouard FRITCH est parvenue à la chambre le 3 mars 2017.

Après avoir examiné ces réponses, la chambre, lors de sa séance du 9 mars 2017, a arrêté les observations définitives reproduites ci-après.

Transmises au Président de la Polynésie française et à ses prédécesseurs par lettre du 10 mars 2017, ces observations définitives n'ont pas donné lieu à réponse de leur part, au terme du délai d'un mois prévu par l'article L. 272-48 du Code des juridictions financières.

SYNTHESE DES OBSERVATIONS

La protection sociale généralisée (PSG) a été instituée en Polynésie française en 1994. Par le biais de trois régimes sociaux, salarié, non-salarié, et régime de solidarité, elle a rapidement permis d'instaurer la couverture sociale de l'ensemble de la population polynésienne, avec le soutien financier de l'Etat jusqu'en 2007. La reprise de la participation de l'Etat au financement du régime de solidarité a été actée en 2015 pour une durée de trois ans, à hauteur de 1,4 milliards de F CFP annuels, et conditionnée à la mise en œuvre de mesures visant à redresser les finances de la PSG.

Celle-ci souffre en effet d'une situation financière précaire, notamment en raison des déficits subis par le régime des salariés, dont la masse financière domine largement celles des deux autres régimes. Réduit en 2013 et 2014, le déficit du régime des salariés se creuse à nouveau, conséquence d'une dégradation du solde de la branche maladie et du solde déficitaire des retraites, dont les réserves s'amenuisent d'année en année et sont très insuffisantes par rapport au fonds de réserve réglementairement requis.

Le régime des non-salariés, à l'équilibre, ne constitue qu'une très faible part des dépenses de la PSG. Quant au régime de solidarité, il ne bénéficie plus depuis 2011 d'une subvention d'équilibre systématique du Pays.

Le cadre réglementaire de la PSG a instauré un cloisonnement juridique et financier des trois régimes sociaux. La Caisse de prévoyance sociale, organisme paritaire de droit privé gestionnaire du régime des salariés, assure également la gestion des deux autres régimes, moyennant rémunération. La notion d'équilibre des comptes sociaux n'a été que tardivement introduite, et uniquement dans l'arrêté fixant les attributions du ministre de tutelle. L'obligation d'équilibre n'est plus assignée au régime de solidarité, qui n'est en outre plus alimenté directement par des recettes fiscales affectées, celles-ci transitant désormais par le fonds pour l'emploi et la lutte contre la pauvreté (FELP), compte spécial du Pays.

S'agissant des recettes, la PSG est financée à 70 % par des cotisations et à 20 % par la fiscalité. La participation du Pays dans le financement de la PSG s'effectue au titre des trois régimes. La comparaison des taux de cotisation selon les régimes ainsi que des taux de contribution à la contribution de solidarité territoriale (CST), principale source fiscale du financement de la PSG, permet d'observer que la charge de la protection sociale pèse avant tout sur les salariés.

Par ailleurs, la répartition des affiliés entre régimes selon les textes réglementaires apparaît parfois battue en brèche par des transferts d'affiliation qui s'apparentent à de l'évasion sociale. La réforme de l'admission au régime de solidarité n'a pas encore réellement porté ses fruits en raison de modifications récentes apportées début 2016 à la loi de Pays qui l'avait instituée.

La PSG subit le poids de dépenses croissantes, dont le premier poste est constitué par l'assurance-maladie. Ces dépenses ont atteint 123 milliards de F CFP en 2015. L'assurance-vieillesse, second poste de dépenses, voit sa part augmenter sur la période 2010-2015.

Face à ce volume de dépenses en expansion, les conditions d'un pilotage efficace ne sont pas réunies, tant en raison de l'insuffisance de données que de l'absence d'évaluation des politiques sociales ou de la réglementation déficiente dans le domaine de l'action sociale. Le manque de coordination entre les services du Pays et l'organisme gestionnaire complexifie en outre le pilotage de la PSG.

Même si des mesures sur les dépenses et les recettes ont été prises, la situation financière de la PSG appelle des réformes fondamentales, tant de gouvernance que de financement, qui sont sans cesse repoussées en dépit des alertes adressées par les différentes missions d'appui nationales depuis 2010.

Concernant l'assurance maladie, les mesures engagées depuis 2010 ont permis de contenir la progression des dépenses de santé. Mais leur baisse, d'abord constatée de 2010 à 2013, ne s'est pas poursuivie. D'origine à la fois démographique et technique, la hausse des dépenses de santé appelle des mesures d'ordre structurel sur le pilotage des dépenses et la redéfinition des moyens de financement du risque maladie.

Les retraites se présentent comme la pierre d'achoppement de l'équilibre du système : leur coût global est passé en 20 ans de 25 % à 39 % des dépenses de la PSG. Pour le seul régime des salariés, les dépenses de pension sont en hausse de 35 % entre 2010 et 2015. Leur trajectoire financière est insoutenable à court terme, comme le soulignent toutes les études actuarielles menées depuis 2010. Confronté au vieillissement démographique, à des perspectives économiques moins favorables qu'au moment de sa mise en place, le régime de retraite polynésien des salariés ne peut compter que sur un horizon de viabilité très limité, qu'il s'agisse de la tranche A ou du régime complémentaire de la tranche B, et cela en dépit des ajustements paramétriques mis en œuvre ces dernières années.

Sans réforme portant sur une combinaison de paramètres, l'insuffisance des fonds disponibles porte en germe l'état de cessation de paiement du régime. En l'état actuel et sans mesures correctrices, les acquis fondamentaux du système ne pourront être longtemps sauvegardés.

RECOMMANDATIONS

La Chambre formule à la Polynésie française les recommandations suivantes :

1. Donner une base réglementaire à l'obligation d'équilibre des comptes sociaux.
2. Améliorer le pilotage financier de la protection sociale généralisée par une meilleure coordination entre la CPS, organisme de gestion, et le Pays, responsable des équilibres financiers et de la définition de stratégies en matière sanitaire et sociale.
3. Affermir le rôle du service chargé en interne de l'évaluation des politiques sociales.
4. Accélérer la réforme du pilotage des dépenses de santé, par la création d'une instance de régulation et la mise en place d'une communauté hospitalière polynésienne autour du CHPF, dont le principe est acté dans le schéma d'organisation sanitaire.
5. Redéfinir les moyens de financement du risque maladie.
6. Prendre une décision dès 2017 sur des mesures correctrices pour la tranche A du régime salarié des retraites visant à reculer l'horizon de viabilité du régime au moins à 2030 ;
7. Mettre en œuvre rapidement des mesures correctrices pour le régime tranche B des retraites salariées visant à réduire le taux de rendement du régime.
8. Maintenir un suivi technique régulier du régime de retraite des salariés, tranches A et B.

SOMMAIRE

1-	LA PROTECTION SOCIALE GENERALISEE A PERMIS LA COUVERTURE SOCIALE DE L'ENSEMBLE DES RESIDENTS POLYNESIENS	7
1.1-	L'organisation du système	7
1.2-	Le soutien financier de l'Etat.....	8
1.2.1-	Un financement apporté par l'Etat jusqu'en 2007, sans conditionnalité autre qu'une obligation d'équilibre	8
1.2.2-	Les conditions de reprise de la participation de l'Etat en 2015.....	9
2-	LA SITUATION FINANCIERE DE LA PSG EST TOUJOURS PRECAIRE	9
2.1-	Le déficit du régime des salariés perdure.....	10
2.1.1-	Les déficits du régime des salariés (RGS), en réduction en 2013 et 2014, se creusent à nouveau	10
2.1.2-	Les réserves continuent leur baisse et sont, pour les retraites, toujours inférieures au seuil réglementaire	11
2.1.2.1-	<i>La mutualisation des réserves</i>	<i>12</i>
2.1.2.2-	<i>Le FADES</i>	<i>12</i>
2.2-	Le régime des non-salariés est à l'équilibre malgré un changement du mode de financement en 2011.....	12
2.3-	Le régime de solidarité : les comptes du régime ne sont plus systématiquement équilibrés par le Pays	13
3-	LE CADRE REGLEMENTAIRE DU FINANCEMENT DE LA PSG.....	15
3.1-	La notion d'équilibre des comptes a été récemment introduite dans l'arrêté fixant les attributions du ministre de tutelle	15
3.2-	Le cadre budgétaire du régime de solidarité	16
4-	LES RECETTES DE LA PSG : UNE CHARGE QUI PESE D'ABORD SUR LES SALAIRES ET DES TRANSFERTS D'AFFILIES ENTRE REGIMES	17
4.1-	Le financement de la PSG : des différences entre catégories de revenus et entre catégories d'actifs	17
4.1.1-	La structure des recettes.....	17
4.1.2-	Les cotisations	18
4.1.2.1-	<i>Le plafonnement</i>	<i>18</i>
4.1.2.2-	<i>Des taux de prélèvement différents selon les catégories d'actifs.....</i>	<i>19</i>
4.1.2.3-	<i>Le cas des ressortissants du régime de sécurité sociale métropolitaine.....</i>	<i>19</i>
4.1.3-	La fiscalité affectée au FELP	21
4.2-	Les trois régimes de protection sociale ou les vases communicants	23
4.2.1-	La répartition entre régimes selon les textes	23
4.2.2-	Les fuites du régime des salariés vers les autres régimes.....	23
4.2.3-	Les fuites du régime des non-salariés vers le régime des salariés.....	24
4.2.4-	La question de l'admission au régime de solidarité	25
5-	LES DEPENSES DE LA PSG : UN VOLUME CROISSANT, UN PILOTAGE DEFICIENT	26
5.1-	Un volume global de dépenses toujours en expansion.....	26
5.2-	Les conditions d'un pilotage efficace ne sont pas réunies	28

6-	LES REFORMES NE PEUVENT PLUS ETRE AJOURNEES	29
6.1-	Une réforme sans cesse repoussée	29
6.2-	L'assurance maladie : la tendance à la baisse des dépenses, constatée depuis 2010, s'essouffle	30
6.3-	Les retraites : le point noir.....	32
6.3.1-	Le coût global des prestations retraite	32
6.3.2-	Le dispositif des retraites : des effets de seuil dommageables	32
6.3.3-	Une trajectoire financière insoutenable à court terme.....	33
6.3.3.1-	<i>Les prestations excèdent les ressources</i>	<i>33</i>
6.3.3.2-	<i>La viabilité des régimes n'est pas assurée dans un avenir proche</i>	<i>35</i>
6.3.3.2.1-	<i>La tranche A</i>	<i>35</i>
6.3.3.2.2-	<i>La tranche B</i>	<i>36</i>

1- LA PROTECTION SOCIALE GENERALISEE A PERMIS LA COUVERTURE SOCIALE DE L'ENSEMBLE DES RESIDENTS POLYNESESIENS

1.1- L'organisation du système

L'action en matière de protection sociale et de solidarité est exercée par la Polynésie française dans le cadre de la protection sociale généralisée (PSG).

Le système regroupe trois régimes territoriaux administrés de façon autonome. Deux sont financés majoritairement par cotisations : le régime général des salariés (RGS) financé par les cotisations prélevées sur les revenus du travail et une participation du Pays, et le régime des non-salariés (RNS) financé par les cotisations versées par ses ressortissants et une participation du Pays.

Le troisième, régime de solidarité de la Polynésie française (RSPF), est un régime subsidiaire financé par des ressources publiques (fiscalité affectée dont contribution de solidarité territoriale – CST – et taxes affectées-taxes sur la consommation).

Les prestations couvrent cinq risques : santé (maladie et accidents du travail), famille, vieillesse, handicap, action sociale. Seuls deux de ces risques sont couverts par l'ensemble des régimes : la maladie-maternité, dont la couverture a été rendue obligatoire lors de la création de la PSG en 1994, et la famille (couverture offrant des prestations sur une base légale). La couverture maladie est similaire dans les trois régimes. En revanche, les montants des prestations familiales diffèrent selon les régimes.

Le régime des salariés offre en outre une couverture des risques invalidité, accidents du travail et maladies professionnelles et vieillesse. Le régime des non-salariés ne couvre que les risques communs ; il ne comporte pas d'assurance retraite¹. Pour sa part, le régime de solidarité gère une allocation de solidarité aux personnes âgées, un fonds d'action sociale et des prestations en faveur des handicapés.

La caisse de prévoyance sociale (CPS), organisme privé de gestion du régime des salariés, assure, contre rémunération, la gestion administrative et financière des deux autres régimes territoriaux. Elle assure la coordination avec les autres régimes de protection sociale, dont la sécurité sociale métropolitaine, la sécurité sociale de Nouvelle-Calédonie², le régime social des marins³.

La CPS est également chargée du recouvrement des cotisations des régimes contributifs (RGS et RNS), du service des prestations sociales, de santé et de régulation des évacuations sanitaires.

La PSG couvre la quasi-totalité de la population⁴ de Polynésie, soit en 2015 plus de 270 000 bénéficiaires tous régimes confondus, y compris le régime de sécurité sociale métropolitain (RSS) dont relève une partie des résidents (26 000 affiliés environ en 2015), fonctionnaires d'Etat.

¹ L'assurance retraite est optionnelle, par le biais d'une adhésion volontaire à la tranche A du régime des salariés.

² Gérée par la CAFAT (Caisse d'allocations familiales et accidents du travail).

³ Géré par l'ENIM (Etablissement national des invalides de la marine)

⁴ 265 562 bénéficiaires en 2012 pour 268 207 habitants selon le dernier recensement de 2012 (source : ISPF) soit 99 % de la population couverte.

Nombre et répartition des ressortissants des régimes de protection sociale

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	répartition 2010	répartition 2015
Régime général des salariés (RGS)	158 285	156 909	153 760	153 152	157 877	157 078	60%	58%
Régime des Non salariés (RNS)	15 001	14 869	14 379	14 103	14 263	14 698	6%	5%
Régime solidarité territoriale (RST)	64 790	68 106	71 606	74 552	71 825	73 074	25%	27%
Régime Sécurité sociale (RSS)	26 020	26 240	25 817	25 714	26 056	25 979	10%	10%
Total	264 096	266 124	265 562	267 521	270 021	270 829	100%	100%

Source : rapport d'information financière 2016 de la vice-présidence de PF + CPS

La répartition des assurés entre régimes n'a guère varié de 2010 à 2015 : la majorité de la population reste couverte par le régime des salariés, même si sa part est en diminution de deux points, compensée par l'augmentation équivalente de la proportion des assurés au régime de solidarité.

Les dépenses de la PSG se répartissent en prestations sociales (représentant l'essentiel des dépenses), aides sociales et prises en charge dans les établissements médico-sociaux et familles d'accueil. Le secteur médico-social est ouvert aux ressortissants de tous les régimes.

Par ailleurs, la Polynésie française intervient également en matière d'action sociale par l'intermédiaire de fonds d'action sociale propres à chacun des trois régimes. Le fonds d'action sociale (FAS), budget annexe du régime de solidarité, finance ainsi les prestations de l'aide sociale et les programmes d'action sociale de la direction des affaires sociales au profit des publics les plus fragiles. Les établissements sociaux et médico-sociaux, quant à eux, sont financés par le budget du régime de solidarité pour 1,5 milliards de F CFP annuels, alors même qu'ils sont ouverts aux affiliés de l'ensemble des régimes.

1.2- Le soutien financier de l'Etat

1.2.1- Un financement apporté par l'Etat jusqu'en 2007, sans conditionnalité autre qu'une obligation d'équilibre

Bien que la collectivité de la Polynésie française soit seule compétente pour l'organisation, le financement et la régulation de la protection sociale et de la solidarité, l'Etat a contribué au financement du régime de solidarité (RSPF) dans le cadre de conventions partenariales, de ses débuts en 1994 jusqu'en 2007.

En contrepartie, le Pays devait assurer l'équilibre du régime de solidarité territorial.

Deux conventions, prorogées par avenants successifs, ont encadré le versement par l'Etat de plus de 40 milliards de F CFP (soit 20 % des recettes du régime de solidarité) pendant les quatorze premières années de fonctionnement de la PSG.

L'Etat a mis un terme à ce soutien financier spécifique à partir de 2008, conditionnant une éventuelle reprise de sa participation à l'ouverture de réflexions sur la rénovation du système de protection sociale.

Une dotation d'ajustement exceptionnel de l'Etat au Pays en 2012⁵ a toutefois permis à ce dernier de faire temporairement face à la croissance des dépenses du régime de solidarité en abondant sa participation au budget du régime de solidarité de 2,5 milliards de F CFP.

⁵ 50 M €, soit 5 966 MF CFP ont été versés dans ce cadre.

A la suite de plusieurs missions d'assistance technique de l'Etat, la Polynésie française ne s'est véritablement saisie du chantier qu'en 2015.

1.2.2- Les conditions de reprise de la participation de l'Etat en 2015

Une convention signée en 2015 entre l'Etat et le Pays encadre la participation renouvelée de l'Etat au financement du régime de solidarité territorial.

Contrairement aux conventions antérieures par lesquelles la Polynésie française était liée par l'unique engagement d'équilibre du régime de solidarité, la convention de 2015 assortit le versement de la dotation de l'Etat de conditions : les engagements du Pays portent sur la mise en œuvre ou la finalisation de mesures précises, à la fois d'organisation et de nature fiscale et budgétaire, issues des préconisations, de la mission d'appui au système de santé et de solidarité polynésiennes conduite par trois corps d'inspection de l'Etat et rendues en juin 2014.

La reprise de la participation de l'Etat au régime de solidarité est convenue pour trois années, 2015, 2016 et 2017, à hauteur de 1 431 960 F CFP annuels (12 millions d'euros), soit environ 1 % du montant de la PSG.

L'Etat s'est engagé en outre à annuler la dette⁶ de la Polynésie française envers les établissements publics de santé relevant de l'Assistance Publique Hôpitaux de Paris (APHP), pour un montant de 6 M€, soit 716 MF CFP. Ce dossier n'est pas encore clos, en raison de divergences comptables entre la CPS et l'APHP.

Enfin, la convention prévoit la réduction du tarif des séjours facturé aux assurés sociaux de Polynésie française dans les établissements de santé métropolitains, par son alignement sur le tarif appliqué aux assurés métropolitains⁷. Cette mesure, qui a été inscrite dans la loi de financement de la sécurité sociale pour 2016, est destinée à réduire les dépenses d'assurance maladie de la Polynésie. Son entrée en vigueur était prévue, aux termes de la loi, « à une date fixée par décret, et au plus tard le 1^{er} janvier 2017 ». En l'absence de décret au 1^{er} janvier 2017, la disposition est donc entrée en vigueur.

2- LA SITUATION FINANCIERE DE LA PSG EST TOUJOURS PRECAIRE

La chambre a procédé à un état des lieux actualisé du financement de la protection sociale, dans la lignée des rapports produits à la suite des diverses missions d'appui à la Polynésie française sur ce thème.

L'analyse de la situation financière de la PSG porte sur les exercices depuis 2013, dernière année examinée par la mission d'appui au gouvernement qui a rendu son rapport en 2014⁸. Les données 2010-2012 figurent pour mémoire dans les tableaux d'analyse.

⁶ Dette établie à la date du 31 décembre 2014, d'un montant de 6 M€, soit 716 MF CFP.

⁷ La réciprocité n'est pas vraie : les assurés relevant de la sécurité sociale métropolitaine se voient appliquer dans le principal établissement de santé polynésien un tarif de soins supérieur à celui des assurés relevant des régimes territoriaux. Le lancement d'une réflexion sur une baisse progressive des tarifs de facturation au CHPF des non ressortissants de la PSG fait partie des engagements du Pays dans le cadre de la convention signée avec l'Etat.

⁸ Rapport IGF-IGAS-IGA de juin 2014.

2.1- Le déficit du régime des salariés perdure

2.1.1- Les déficits du régime des salariés (RGS), en réduction en 2013 et 2014, se creusent à nouveau

Les résultats du RGS par risque

en MF CFP	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016 ^[1]
Assurance maladie	- 5 319	- 395	- 1 234	-593	1 079	630	34
Retraite tranche A	- 2 016	- 3 698	- 5 527	-4 902	- 4 103	- 3 690	- 3 220
Retraite tranche B	1 446	1 058	806	701	671	424	251
Prestations familiales	nc	nc	233	233	547	497	332
AVTS ^[2]	nc	nc	- 5	1	1	4	0
ATMP ^[3]	nc	nc	- 49	569	464	137	39
Total	- 4 906	- 4 354	- 5 777	- 3 990	- 1 341	- 1 998	- 2 564

Source : comptes certifiés et budget primitif 2016, données CPS pour 2010 et 2011

Le déficit du régime des salariés, maîtrisé en 2013 et 2014, se dégrade à nouveau en 2015 et devrait encore se creuser en 2016 : il atteint presque 2 milliards de F CFP en 2015 et pourrait dépasser les 2,5 milliards en 2016.

Le risque le plus délicat concerne les retraites⁹, bien que la situation s'améliore en partie : la tranche A, structurellement déficitaire depuis 2010, voit son déficit diminuer régulièrement depuis 2013. De presque 5 milliards en 2013, il était de 3,7 milliards en 2015 et serait de 3,2 milliards en 2016. Cette baisse du déficit s'explique notamment par les mesures prises en 2013 pour freiner les départs en retraite anticipée¹⁰.

En revanche, l'excédent affiché par la tranche B s'amenuise et passe de 700 MF CFP en 2013 à 250 MF CFP en 2016 (résultats prévisionnels).

La même tendance est constatée pour l'excédent du risque accidents du travail-maladies professionnelles. Elle est due au reversement forfaitaire du risque accidents du travail-maladies professionnelles vers le risque assurance maladie, institué par la loi du Pays du 13 août 2015.

L'amélioration du solde de l'assurance-maladie sous l'effet des réformes mises en œuvre depuis 2010¹¹ est freinée depuis 2014 : l'excédent dégagé, supérieur à 1 milliard de F CFP en 2014, est réduit de moitié en 2015. L'excédent prévisionnel 2016 n'est plus que de 34 MF CFP. Dans ses réponses aux observations provisoires, le Pays l'attribue notamment à l'impact des épidémies de zika et de chikungunya pendant cette période.

^[1] Prévisions du budget 2016.

^[2] AVTS : aides aux vieux travailleurs salariés.

^[3] ATMP : accidents du travail maladies professionnelles.

⁹ Le régime de retraite comprend deux tranches : la tranche A, qui est la part de rémunération mensuelle jusqu'à 255 000 F CFP (au 1^{er} janvier 2015) et la tranche B, part de rémunération mensuelle comprise entre 255 001 F CFP et 510 000 F CFP.

¹⁰ Relèvement du taux d'abattement pour départ avant l'âge légal.

¹¹ Notamment : hausse du ticket modérateur, diminution de la dotation globale de fonctionnement du CHPF, taux de remboursement des médicaments différenciés selon le service médical rendu, obligation de substitution par des médicaments génériques, baisse du prix des médicaments remboursables, baisse de certaines lettres-clés pour les consultations médicales ou para-médicales.

2.1.2- Les réserves continuent leur baisse et sont, pour les retraites, toujours inférieures au seuil réglementaire

Etat des réserves du RGS par risque

en MF CFP	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016 ^[4]
Assurance maladie ¹²	- 14 769	- 15 164	- 16 398	- 16 990	- 15 911	- 15 260	- 15 226
Retraite tranche A+ FSR	49 104	45 404	39 878	34 976	30 873	27 189	23 969
Retraite tranche B	10 858	11 916	12 722	13 423	14 094	14 520	14 771
Prestations familiales	1 814	1 207	1 439	1 672	2 220	2 729	3 061
AVTS ^[5]	- 111	- 5	- 10	- 9	- 8	- 3	- 3
ATMP ^[6]	5 677	4 858	4 809	5 378	5 842	5 981	6 020
Total	52 571	48 217	42 440	38 450	37 109	35 155	32 592

Source : comptes certifiés et budget primitif 2016

Les réserves du régime des salariés, ponctionnées par les résultats en permanence déficitaires, diminuent toujours ; cette tendance était déjà à l'œuvre dans les années antérieures, plus précisément depuis 2008.

La réduction des réserves d'exploitation fragilise la trésorerie du régime en menaçant à terme le financement du besoin en fonds du roulement, de plus de 20 milliards de F CFP à fin 2015. Celui-ci naît notamment du décalage dans le temps entre l'encaissement des cotisations et le décaissement des prestations.

Le problème principal concerne l'assurance-maladie, dont le déficit cumulé dépasse toujours les 15 milliards de francs en 2015 (dont les deux tiers ont été portés au fonds pour l'amortissement du déficit social – FADES -), après avoir cependant diminué depuis 2013. Il devrait rester stable en 2016.

Les réserves des retraites, stables avant 2010, s'amenuisent depuis : celles de la tranche A diminuent régulièrement ; celles de la tranche B augmentent de moins en moins vite.

En outre, ce fonds de réserve s'avère inférieur au seuil réglementaire requis¹³ pour sécuriser le versement des prestations retraite.

Les réserves obligatoires ne peuvent en effet être inférieures, pour la tranche A, à trois fois la moyenne des dépenses constatées au cours des trois exercices précédents et pour la tranche B, à cinq fois cette moyenne.

Or, sur cette base, les réserves devraient atteindre au total, tranches A et B incluses, 117,2 milliards de F CFP fin 2015¹⁴. L'insuffisance de réserve s'élève à près de 70 milliards de F CFP. L'horizon de viabilité des retraites en est d'autant raccourci.

[4] Prévisions.

¹² FADES inclus.

[5] AVTS : aides aux vieux travailleurs salariés (branche en voie d'extinction, ne comprenant plus que 16 bénéficiaires en 2015).

[6] ATMP : accidents du travail maladies professionnelles.

¹³ Cf. délibérations n°87-11 AT du 29 janvier 1987 modifiée et n°95-180 AT du 26 octobre 1995 modifiée.

¹⁴ Le montant des réserves légales est estimé, selon le rapport des commissaires aux comptes, à 88,77 milliards pour la tranche A et à 28,5 milliards pour la tranche B.

2.1.2.1- *La mutualisation des réserves*

En effet, la PSG étant structurée non par branche de risques, mais par régime (RGS, RNS, RSPF), le fonds de roulement de chacun des régimes est partagé entre les divers risques couverts.

S'agissant du régime des salariés, cette mutualisation de fait des réserves constitue un facteur d'insécurité pour les risques excédentaires - retraites, mais également famille et accidents du travail-maladies professionnelles - qui supportent donc le poids du déficit de l'assurance-maladie.

Ainsi, les retraites présentent un montant de réserves prévisionnelles 2016 de 24 milliards de F CFP pour la tranche A et de 15 milliards pour la tranche B. Mais celles-ci vont servir en partie à combler le déficit cumulé de l'assurance maladie, hors montant pris en charge par le FADES.

Il convient de souligner cependant que ce déficit prévisionnel cumulé de l'assurance-maladie ne représente que 16 % de l'insuffisance de réserves des tranches A et B. Cette insuffisance dépasse donc largement le problème de la prise en charge du déficit cumulé de l'assurance-maladie.

2.1.2.2- *Le FADES*

La création du fonds pour l'amortissement du déficit social (FADES) en avril 2011¹⁵ avait pour but l'apurement de cette « dette » sociale correspondant au déficit cumulé de l'assurance-maladie, arrêté au 31 décembre 2010 à 14 768 671 338 F CFP.

Ce fonds spécial, établi dans les comptes du Pays, permet ainsi un financement direct de ce déficit cumulé par contribution du Pays au régime des salariés.

Pour 2011, le versement du Pays au FADES s'est élevé à 700 MF CFP. Il a été de 800 MF CFP les années suivantes, comme prévu par la loi de Pays du 7 avril 2011.

Fin 2015, le déficit restant à apurer s'élevait à 10 868 671 338 F CFP, ce qui correspond à plus de 13 années de versement par le Pays.

Par ailleurs, le montant du déficit à apurer ayant été arrêté à fin 2010, les déficits qui seraient constatés au titre du résultat de l'assurance-maladie dans les années à venir ne bénéficieraient pas de cet apurement. En revanche, le versement via le FADES n'est pas figé, dans la mesure où il peut être diminué des excédents du régime constatés l'année précédente. Un projet de loi de Pays en cours d'examen à l'assemblée de Polynésie française vise à sanctuariser la somme versée par le FADES.

2.2- Le régime des non-salariés est à l'équilibre malgré un changement du mode de financement en 2011

Contrairement au régime des salariés, le régime des non-salariés ne dispose pas d'une ventilation par branche.

Seule la couverture maladie y est obligatoire. Le risque retraite n'est assuré que sur une base volontaire.

¹⁵ Cf. Loi de Pays n°2011-12 du 7 avril 2011.

Les résultats du régime des non-salariés

en MF CFP		2011	2012	2013	2014	2015	Variation 2011-2015
Recettes	Cotisations	2 440	2 869	2 986	2 937	2 954	21,07 %
	Pays	805	300	300	300	300	-62,73 %
	Autres	217	104	65	122	254	18,43 %
	Total	3 462	3 273	3 351	3 359	3 508	1,33 %
Dépenses	Famille	267	271	255	252	250	-6,37 %
	Maladie	2 624	2 864	2 432	2 447	2 464	-6,10 %
	FASS	51	42	42	38	39	-23,53 %
	Autres	541	349	553	461	617	14,05 %
	Total	3 483	3 526	3 282	3 198	3 370	-3,24 %
Résultat d'exploitation		-21	-253	69	161	141	
Résultat de l'exercice		-21	-252	69	161	68	

source : comptes certifiés

Les résultats du régime des non-salariés ont été constatés à l'équilibre pendant les trois dernières années. L'atterrissage du budget 2016, également voté à l'équilibre, est cependant prévu déficitaire, selon le comptable de la CPS, en raison de l'impact de la réforme de l'admission au régime de solidarité. Le retour à l'équilibre permet de résorber progressivement le déficit cumulé, égal à 607,7 MF CFP fin 2015.

Jusqu'en 2011, le régime des non-salariés s'équilibrait grâce à la subvention versée par le Pays, d'un montant variant entre 800 MF CFP et 1,2 milliards de F CFP.

Depuis 2011, le Pays a fixé par arrêté une subvention forfaitaire de 300 MF CFP destinée aux prestations familiales du régime des non-salariés. L'ajustement nécessaire à l'équilibre a été obtenu par augmentation des taux de cotisation et revalorisation du plafond de cotisation.

Les recettes issues des cotisations ont ainsi connu une hausse de 20 % de 2011 à 2015.

2.3- Le régime de solidarité : les comptes du régime ne sont plus systématiquement équilibrés par le Pays

Jusqu'en 2010, l'équilibre des comptes du régime de solidarité était assuré par une subvention du Pays.

A compter de l'exercice 2011, la décision du Pays de ne plus s'imposer l'équilibre des comptes du régime de solidarité a conduit à afficher dans les états financiers le résultat de chaque exercice et la situation nette du régime.

Les budgets initiaux sont adoptés en déficit depuis 2012, la Polynésie française s'estimant déliée de l'obligation conventionnelle d'équilibre après l'arrêt du soutien financier de l'Etat au régime de solidarité.

Le budget 2016 a été voté en déficit de 2,8 milliards de F CFP.

Résultats prévisionnels et résultats d'exécution du RSPF

en MF CFP	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Budget initial	0	0	- 2 423	- 2 754	- 4 854	- 3 076	- 2 803
compte	0	- 901	24	- 2 597	1 867	- 251	

Les résultats du régime de solidarité se révèlent très fluctuants depuis 2011, au gré des collectifs budgétaires¹⁶ adoptés par le Pays en cours d'exercice. En 2012, le versement par l'Etat d'une dotation d'ajustement exceptionnel de 6 milliards de F CFP a permis au Pays de reverser 2,5 milliards de F CFP au régime de solidarité.

Les comptes ont été clôturés en déséquilibre en 2013 avec 2,6 milliards de F CFP de déficit, mais le régime a connu un excédent de 1,8 milliards de F en 2014, où un collectif budgétaire est venu abonder le régime de 3,5 milliards de F CFP. L'exercice 2015 s'est clôturé avec un déficit de 251 MF CFP en 2015, inférieur à 1 % des recettes.

Le déficit cumulé du régime de solidarité atteignait 1 858 MF CFP fin 2015.

Les résultats du RSPF

en MF CFP		2011	2012	2013	2014	2015
Recettes	CST	8 608	8 455	4 601	- 15	- 115 ¹⁷
	Fiscalité affectée	8 190	7 888	5 409	2	15 ¹⁸
	Pays	7 011	8 270	14 175		
	Pays-FELP				26 879	24 131
	Etat					1 432
	Autres ¹⁹	48	109	72	29	188
	Total	23 857	24 722	24 257	26 895	25 751
Dépenses	Famille	2 023	2 186	2 415	2 525	2 228
	Maladie	12 196	11 983	12 492	11 536	12 806
	Personnes âgées	3 824	3 764	3 894	3 928	3 854
	FAS	1 481	1 562	2 600	1 229	1 153
	Handicap	4 308	4 268	4 541	4 614	4 839
	RPSMR	231	250	232	222	179
	Autres	842	109	854	1 184	1 034
	Total	24 905	24 122	27 028	25 238	26 093
Résultat d'exploitation		- 1 048	600	- 2 771	1 657	- 341
Résultat de l'exercice		- 901	24	- 2 597	1 867	- 251

source : comptes certifiés

Jusqu'au 31 juillet 2013, le financement du régime était assuré par une subvention du Pays ainsi que par le versement de la CST et d'impôts et taxes affectés.

¹⁶ Modification en cours d'année des dispositions de la délibération de l'Assemblée de la Polynésie française approuvant le budget de l'année.

¹⁷ Les recettes fiscales (dont la CST) ne sont plus directement versées au régime depuis la mise en place du FELP en août 2013. Le montant de -115 MF pour la CST résulte du cumul entre des reliquats de versement des exercices antérieurs et une variation de produits à recevoir négative.

¹⁸ Taxe sur alcools et tabacs + taxe sur produits sucrés.

¹⁹ Les autres produits concernent des reprises de provisions.