

DISCOURS DE PRESENTATION DU BUDGET 2016

Séance plénière du 10 décembre 2015

Monsieur le président de l'assemblée, monsieur le président, mesdames et messieurs les ministres, mesdames et messieurs les représentants, mesdames et messieurs les journalistes, mesdames et messieurs,

Nous nous retrouvons aujourd'hui comme chaque année, à l'heure de l'examen du budget.

C'est un moment important de la vie de notre assemblée avec ses codes, ses habitudes, ses débats, ses oppositions traditionnelles, légitimes même, mais aussi ses poncifs qui réapparaissent chaque année.

Parmi ces derniers, dans la famille des commentaires de saison, un budget sans saveur, un budget sans cap, un budget sans âme.

Dans ce domaine, force est de constater un cruel manque d'imagination des commentateurs.

Qu'est ce donc que la saveur budgétaire ? De nouveaux impôts, de nouvelles dépenses ou encore plus de dettes ?

Dans la même tonalité, qu'est ce donc que l'âme d'un budget ? Après les principes de sincérité budgétaire, d'équilibre budgétaire, d'annualité budgétaire, existerait-il une âme budgétaire ?

Alors, même si cela doit décevoir certains observateurs manifestement à court d'imagination, un budget n'est pas un objet de saveur et encore moins une entité dotée d'une âme, mais un exercice de rigueur, de constance et de conviction.

C'est un exercice de rigueur, car il en faut pour donner de la sincérité à un budget et contenir des dépenses qui n'évoluent qu'à la hausse, pour ne pas céder au populisme de dire oui à tout et finalement ne rien faire, pour ne pas céder aussi à la facilité de l'endettement et laisser sa lourde charge à ceux qui viendront.

Rappelons ainsi qu'avant 2013, de nombreux budgets ne trouvaient leur équilibre que dans des cessions d'actifs dont le caractère fictif était évident pour tous, y compris pour ceux qui les ont pratiqué, la preuve ultime de cette insincérité étant qu'aucune de ces cessions prévues ne fut effectivement réalisée.

C'est un exercice de constance, car les problématiques budgétaires sont clairement identifiées mais ne se règlent pas en un claquement de doigt ou en un exercice, mais sur plusieurs exercices, sur une mandature, voire plusieurs mandatures pour obtenir des résultats probants.

Ceux qui ont exercé ces fonctions le savent, et restent modérés, alors que les apprentis sorciers font feu de tout bois et se posent bien souvent en donneurs de leçons finalement peu crédibles.

Les exemples les plus manifestes de cela étant la gestion de la masse salariale dont les efforts de réduction ne peuvent être conduits que sur plusieurs exercices ou encore les écritures d'apurement des comptes publics, essentielles à la concordance entre les éléments budgétaires et la réalité de la trésorerie.

Enfin, c'est un exercice de conviction car c'est tout simplement la qualité qui permet de poursuivre les efforts, d'engager les réformes nécessaires et de maintenir le cap fixé, contre vents et marées.

C'est le troisième budget consécutif qu'il m'est fait l'honneur de vous présenter aujourd'hui, l'un conduit sous l'autorité de Gaston FLOSSE pour 2014, et deux sous l'autorité de Edouard FRITCH pour 2015 et 2016, avec le soutien d'une majorité dont le visage a considérablement évolué depuis les élections de mai 2013.

Trois ans c'est peu, mais c'est aussi la plus grande longévité pour un ministre en charge du budget depuis plus d'une décennie et donc un atout pour pouvoir conduire des changements sur la durée.

C'est surtout, à mi-parcours de la mandature, le moment pour le gouvernement conduit par le président Edouard FRITCH d'établir un bilan d'étape, pour vérifier ensemble le chemin parcouru, pour souligner les réussites, il y en a, pointer aussi les insuffisances que l'on peut constater et réaffirmer notre cap économique et budgétaire

Faire un bilan à mi-mandature, c'est se donner la peine d'un nécessaire retour en arrière pour mesurer le chemin parcouru et à cette occasion effectuer une petite et salutaire pique de rappel aux uns et aux autres, car en politique l'amnésie semble parfois être une maladie chronique.

Mesdames et messieurs, en mai 2013, le budget de notre pays n'avait pas le même profil que celui d'aujourd'hui, loin, très loin de là.

Sur le plan de la trésorerie tout d'abord, en mai 2013, se posait de manière récurrente la question du paiement mensuel de nos fonctionnaires. Notre trésorerie présentait une situation à fin de mois qui accusait jusqu'à 7 milliards FCFP de retards de règlement.

Le FIP accusait près de cinq mois de retard courant, en plus des 4 milliards FCFP de règlements à effectuer compte tenu de l'application d'un mode de calcul qui sera invalidé par le Conseil constitutionnel au mois d'avril 2013, un mois avant le changement de majorité.

Au delà des salaires publics dont le versement était chroniquement à risque, ces retards concernaient tous les fournisseurs de notre administration, toutes les entreprises ayant effectué pour le compte de la collectivité des travaux pour lesquelles les retards de règlement atteignaient jusqu'à 10 mois, parfois plus s'agissant d'investissements publics.

Notre trésorerie était exsangue.

Aujourd'hui, notre trésorerie est positive de manière continue depuis plus d'une année.

L'avance de trésorerie de 5 milliards FCFP consentie par l'Etat en décembre 2013 sera totalement soldée dans quelques jours, sans aucun retard, les intérêts payés rubis sur l'ongle.

Les règlements aux entreprises sont aujourd'hui considérablement accélérés avec un délai moyen de règlement de moins de 45 jours contre plus de trois mois en 2013, dans le meilleur des cas.

Notre trésorerie à la dérive en mai 2013 est aujourd'hui reconstituée.

Dernière preuve de ce rétablissement, la mise en place récente d'une avance en compte courant de 1,5 milliards FCFP consentie par un établissement bancaire de la place pour permettre une gestion plus fluide des encaissements et des décaissements de notre collectivité, avance tout simplement inimaginable en mai 2013.

S'agissant de la dette, en mai 2013, plus aucun établissement financier ne souhaitait prêter à notre collectivité. En 2012, c'est d'ailleurs l'Etat qui, au travers d'une dotation exceptionnelle d'ajustement de 6 milliards FCFP évitait à notre pays la honte budgétaire de la cessation de paiement.

C'était la première fois que la Polynésie connaissait une telle sortie de route financière de toute son histoire.

Par décence, je pense que ceux qui étaient aux manettes à cette époque devraient s'en rappeler de temps à autres, pour tempérer les leçons qu'ils se permettent de donner aujourd'hui avec la facilité déconcertante de ceux qui ont la mémoire courte.

Dès 2013, après adoption des mesures budgétaires et fiscales de restauration de nos comptes publics, les discussions engagées avec les institutions financières européennes permettaient pour la première fois depuis 2001 le lancement de deux emprunts obligataires, l'un avec un grand groupe financiers d'Europe du Nord et l'autre auprès de l'une des plus grandes sociétés financières mondiales.

Dès 2014, une banque locale privée reviendra au financement du pays, à hauteur de 1,5 Milliards FCFP, puis encore à hauteur de 1,5 Milliards FCFP en 2015.

L'AFD augmentera même en 2015 ces financements pour atteindre près de 3 milliards FCFP pour l'exercice actuel.

Dès demain, le gouvernement rencontrera les représentants de la CDC afin de définir les conditions d'un retour dès l'année 2016 de la Caisse des Dépôts et Consignations au financement des investissements de la

Polynésie en matière de logements sociaux après près de deux années de discussions.

Ces financements externes auront permis de remettre en marche notre machine économique au travers d'une relance massive de la commande publique, même si celle-ci ne profitera dans un premier temps qu'au secteur des travaux publics plutôt qu'à celui de la construction plus créateur d'emplois. Cette relance permettra d'enregistrer en 2014 le premier rebond économique depuis 2007, avec une croissance du PIB pour 2014 de 1,8%.

La réforme fiscale tant critiquée de juillet 2013 aura donc permis le redressement de la situation financière de notre pays, le début de rééquilibrage des comptes du RST, et tout cela sans obérer notre redécollage économique avéré avec encore une fois une croissance de 1,8% de notre PIB constaté en 2014 et des recettes fiscales en forte hausse en 2015, cela sans accroissement additionnel de la pression fiscale depuis plus de deux ans.

Tout n'est bien évidemment pas réglé.

La maîtrise des dépenses demeure un sujet d'actualité.

Masse salariale, dépenses d'intervention, subventions aux entités publiques, dotations consacrées aux dispositifs de soutien économique, dans ce domaine un véritable travail de contrôle devient chaque jour plus nécessaire.

Que cela soit les versements à la Caisse de soutien au coprah, à la PSG, à l'ILM, au CFPA, au CMA, au GIE Tahiti Tourisme, à TNTV, les efforts de maîtrise budgétaire consentis par ces structures, EPA, EPIC, SEM, GIE ne sont pas, loin de là,

équivalentes. Certaines ont fait des efforts, tandis que d'autres continuent à tout attendre du pays.

Comment optimiser la gestion de toutes ces entités publiques aux missions les plus variées. Cet impératif de contrôle rendu chaque jour plus nécessaire est certes malaisé à mettre en place.

Mais doit-on continuer ainsi, en attendant les rapports successifs de la chambre territoriale des comptes mettant en évidence les nombreuses dérives constatées ici ou là depuis des décennies ? Publiés avec force et détails dans la presse et les médias, dégradant plus encore si cela est possible l'image de la classe politique et des dirigeants d'entreprises publiques.

L'évaluation de nos politiques publiques et la gestion décentralisée de celles-ci par les entités chargées de les mettre en œuvre constitue un sujet essentiel et un enjeu de plusieurs dizaines de milliards FCFP chaque année. Voilà un vrai sujet de commission d'enquête.

Mais en attendant que l'Assemblée se saisisse de ce sujet, le projet de budget 2016 examiné ce matin soulève quatre questions centrales qui doivent être examinées pour évaluer les grandes orientations proposées : la prévision des recettes, l'évaluation des dépenses, la programmation des investissements et la gestion de la dette.

Je ne referais pas ici tous les débats qui se sont tenus ces dernières semaines.

Chaque ministre a été entendu, questionné durant près d'un mois. Toutes les politiques publiques ont été scrutées, disséquées, décrites en détail après plus de trois semaines de débat d'orientation budgétaire.

Jamais à ma connaissance un tel travail d'analyse et d'investigation avait été mis en œuvre dans le cadre de l'examen d'un budget.

L'efficacité qu'attends de nous la population qui nous observe voudrait que nous ne rafassions pas ce débat lors de cette séance, et que le passage au vote de ce budget chapitre après chapitre soit l'occasion pour nous de prouver notre efficacité.

Telle est la dynamique que la nouvelle majorité souhaite ardemment imprimer au vote de ce projet de budget primitif pour l'exercice 2016.

Passons maintenant aux grandes lignes de ce budget.

S'agissant des recettes à venir, qu'elles soient fiscales ou non fiscales, le souci du gouvernement a été de les prévoir avec rigueur, bien sûr, mais avec optimisme aussi, car il faut toujours l'être et avec prudence, car la sincérité budgétaire nous l'impose.

Un chiffre tout d'abord, 111,4 MMFCFP de recettes de fonctionnement prévues en 2016, en hausse régulière à périmètre constant depuis 2013.

Nos principales recettes fiscales sont en forte hausse en 2015, notamment la TVA, les droits à l'importation, les impôts directs. Je ne citerai pas à nouveau en détail les chiffres que j'ai présenté devant la commission des finances durant près de 4 heures. A fiscalité constante, cette progression paraît enfin relever d'une croissance de la consommation, tant attendue depuis 2007.

Les comptes économiques rapides qui seront publiés dès l'année prochaine nous le confirmeront.

La prise en compte de ces trois impératifs, rigueur, optimisme et prudence nous a amené à proposer une anticipation de hausse de 1,5% des principales recettes fiscales en 2016 par rapport aux 8 premiers mois de 2015, soit une recette fiscale de 90,088 milliards FCFP, en hausse pour le troisième exercice consécutif à périmètre constant et sans changement de taux.

Aucune augmentation des principaux impôts et taxes existants n'est envisagée pour 2016, la pause fiscale initiée par le Président pour 2015 étant maintenue dans un souci de visibilité pour les entreprises et afin de ne pas entraver le rebond économique constaté en 2014 qui devrait être confirmé par une véritable reprise économique en 2015.

La réforme de l'impôt sur les transactions qui a fait l'objet d'un report du fait de la pause fiscale instaurée reste un objectif du gouvernement. Une version simplifiée de ce dispositif fiscal visant à taxer le bénéfice et non plus le chiffre d'affaires sera présentée et discutée avec l'ensemble des acteurs économiques en 2016 pour une mise en œuvre en 2017 conformément aux engagements du président.

Deux impératifs ont été fixés dans le cadre de l'élaboration de ce nouvel impôt. D'une part, la simplicité, s'agissant d'un impôt destiné à des petites entreprises, et d'autre part, l'équité de l'impôt à payer qui ne sera plus basé sur le seul chiffre d'affaires et le secteur, comprenant un mille feuille d'abattements ou de réduction constitué avec le temps, mais sur la réalité des produits constatés et des charges effectivement décaissées.

S'agissant des recettes non fiscales, trois points significatifs sont à noter.

Le premier point concerne la politique de dividendes.

Nous avons à plusieurs reprises indiqué la poursuite de cette politique de dividendes initiée dans le budget 2015, qui a déjà porté ses fruits au delà de nos attentes, dans le cadre d'une relation apaisée avec les entités du pays appelées à contribuer au fonctionnement de la collectivité en versant une partie de leurs résultats bénéficiaires.

Chaque conseil d'administration effectue donc chaque année ses propositions de versement à la collectivité en prenant en compte les contraintes propres à chacun, les anticipations, les stratégies respectives.

Près de 2,4 milliards FCPF seront prélevés au titre de 2015, contre une inscription initiale de 2 milliards FCFP, et pour 2016, nous inscrivons à nouveau, de manière prudente 2 milliards FCFP de prévisions.

Le second point concerne le FIGD ou fonds d'investissement et de garantie de la dette.

Pour la première fois depuis sa création en juillet 2013, nous proposons d'effectuer un prélèvement de 2,4 milliards FCFP sur ce compte spécial, somme destinée quasiment entièrement au financement de notre politique en matière de logements sociaux dont la progression enregistrée en 2015 s'avère particulièrement impressionnante, et en tout cas supérieure à celle des dix dernières années.

Le ministre en charge du logement a présenté durant les auditions de la commission des finances sa politique en la matière et les projections de réalisations sous tendues dans ce projet de budget.

Ce prélèvement est effectué sur les 4 milliards FCFP de dividendes prélevés en 2013 et ne vient pas altérer les

versements opérés au travers des taxes affectées (taxes bancaires, sur les assurances, sur les grandes surfaces, la publicité) assurant annuellement à hauteur de 1,4 milliards FCFP l'abondement de ce fonds.

Je rappelle à ce propos que cette recette annuelle s'établi au delà des besoins destinés à la provision annuelle de 890 millions FCFP effectuée pour le remboursement in fine des emprunts obligataires dont le solde final est prévu en 2020 et 2021.

Enfin, le troisième point concerne les subventions de l'Etat et plus spécifiquement la DGA, pour laquelle le gouvernement central a acté une baisse de 480 M FCFP en loi de finances pour 2016, la troisième en trois ans. L'engagement de la ministre de l'outremer de restituer ces crédits en gestion devait impérativement être mis en cohérence avec le maintien à 84 M d'euros de la DGA à l'article 6500 du CGCT, et ce qui a été fait par amendement au Sénat lors du vote de la mission outremer.

Concernant les propos de Mme PAU LANGEVIN sur une baisse de 16 M d'euros qui en résulterait, nous contestons formellement ces chiffres absolument sans aucune relation avec l'amendement à l'article 57 quinquies adopté et nous avons avec ma collègue Lana TETUANUI envoyé une question écrite au premier ministre afin que ses propos soient clarifiés.

Nous avons aussi demandé au premier ministre une clarification de l'attitude du Gouvernement par rapport à cette dotation qui, je le rappelle encore une fois, constitue un engagement de l'Etat à l'égard de la Polynésie française.

Voilà pour ce qui concerne nos recettes prévisionnelles.

En matière de dépenses, le budget de 2016 prévoit, et ce n'est certainement pas une surprise, la poursuite des mesures de réduction des charges.

Je ne parlerai pas de rigueur, car des moyens supplémentaires sont consacrés à certaines politiques publiques, les ministres vous l'ont présenté lors des dernières auditions devant la commission des finances, mais plutôt de maîtrise des dépenses publiques.

Les efforts initiés dès le collectif budgétaire de 2013, poursuivis en 2014 et 2015 sont maintenus.

Afin de planifier ces efforts qui sont indispensables pour retrouver plus de marges de manœuvre budgétaires, un objectif triennal 2016-2018 de réduction de 10% des dépenses a été fixé pour la fin de la mandature, avec un objectif de déclinaison annuelle de 3,5% en 2016.

Le poste de dépenses le plus important, avec 30,569 milliards FCFP, celui de la masse salariale demeure très difficile à réduire.

La prévision de baisse pour l'exercice de l'ordre de 245 M FCFP témoigne de cette difficulté. Tous les gouvernements se sont fixé cet objectif, avec les plans de départs volontaires de 2012 et de 2014, avec les objectifs jamais respectés de non remplacement des départs à la retraite de 50%, avec les programmes de mobilité dans l'administration en substitution des demande de créations de postes nouveaux, qui ne fonctionnent toujours pas de manière correcte.

Le glissement vieillesse technicité s'établira à 695 M FCFP en 2016, indiquant avec acuité l'inertie particulièrement importante de cette charge dans les comptes du pays.

Concernant l'apurement des comptes visant à assurer la sincérité budgétaire, le gouvernement n'a pas été inactif, loin de là.

Les inscriptions correspondantes seront poursuivies en 2016, après plusieurs mesures importantes actées en 2015, parmi lesquelles

- la dépréciation des titres d'Air Tahiti Nui qui a fait l'objet d'un mandatement le 1er septembre 2015 ;

- les travaux relatifs à l'état de l'actif, sujet ancien qui fait l'objet de questions récurrentes, qui ont repris en collaboration avec le ministère en charge des affaires foncières dès le mois de juillet dernier ;

- la réglementation relative aux amortissements qui a été modifiée suite à l'adoption de la délibération n° 2015-35 APF du 2 juillet 2015 et à son arrêté d'application (n° 951 CM du 15 juillet 2015) ;

- les comptes et sous-comptes nécessaires au suivi de l'apurement et de l'amortissement ont été ouverts par arrêtés n°650/CM du 27 mai 2015, n°952/CM du 15 juillet 2015 et par décision 6200/VP du 27 juillet 2015 ;

- les premières écritures d'apurement comptabilisées par la paierie concernent les subventions reçues. Celles concernant l'actif seront comptabilisées avant la fin de l'exercice ;

- le rapport préalable au débat d'orientations budgétaires pour 2016, inclut un suivi de la trajectoire de retour à la sincérité des comptes. De plus, grâce à l'instauration d'un projet annuel de performance intégré dans ce rapport et l'obligation de produire consécutivement le rapport annuel de performance correspondant, l'Assemblée

de la Polynésie française aura toute connaissance des progrès accomplis dans ce domaine.

Dans le domaine des dépenses fiscales, le gouvernement a fait le choix d'augmenter les crédits d'impôts destinés au financement des investissements productifs et de logement. Le dispositif de défiscalisation sera donc doté de crédits qui s'établiront à 3 milliards FCFP pour l'exercice.

L'exécution du budget de fonctionnement issu des prévisions de recettes et des évaluations de dépenses génèrera donc un autofinancement net de 6,2 MM FCFP après remboursement en capital de la dette de 9,6 MM FCFP.

Cet accroissement progressif de l'autofinancement net depuis 2013 permet aujourd'hui d'améliorer notre autonomie financière pour investir et de maintenir l'objectif de désendettement fixé en 2015 avec un volume plafond d'emprunt prévu à 7 milliards FCFP pour l'exercice.

La relance de la commande publique se poursuit avec un objectif de liquidations supérieur à 25 milliards FCFP pour 2016. Rappelons que ce niveau de liquidations avait continuellement chuté depuis 2007 pour atteindre un plancher légèrement supérieur à 12 milliards FCFP en 2012, en constante progression depuis, pour un objectif de liquidations de 22 milliards FCFP à la fin de l'année.

Les investissements de réseaux et d'équipements structurants demeurent les plus importants et totalisent 9,052 milliards FCFP soit plus de 44% du budget d'investissement, l'essentiel de ces opérations étant co-financé avec l'Etat dans le cadre du 3IF.

Le ministre en charge de l'équipement vous a déjà présenté en détail ces opérations lors de l'examen du budget en commission, je n'y reviendrai donc pas.

C'est en matière de logement que l'effort du gouvernement sera le plus marquant, avec 4,5 milliards FCFP consacré pour l'essentiel aux programmes de logements sociaux inscrits au contrat de projet.

Le ministre Tearii ALPHA fera un point d'étape lors de l'examen du chapitre budgétaire relatif à ces opérations.

L'enseignement bénéficiera aussi de crédits substantiels, à hauteur de 1,799 milliards FCFP pour la réalisation de deux grandes opérations prévues depuis de très nombreuses années, le lycée de Teva i Uta, dont les travaux ont déjà débuté et le collège lycée de Bora Bora dont la première pierre a été posée il y a moins d'un mois.

Chaque ministre, dans ses domaines de compétences propres aura le loisir de répondre à l'ensemble de vos questions lors de cette séance, du moins celles qui n'ont pas déjà été posées lors de la commission des finances.

Au total, c'est un montant de crédits de paiements de 20,2 MM FCFP qui est inscrit en investissement pour l'exercice 2016, avec une prévision de report de près de 18 MM FCFP, soit un volant total d'investissement en crédits nouveaux et reportés de près de 38 milliards FCFP pour l'année.

Dans ce contexte, un plafond de dette de 7 milliards FCFP est prévu pour l'exercice, permettant de poursuivre le désendettement initié en 2015. Les remboursements en capital s'établiront à 9,630 MM FCFP en augmentation de 530 M FCFP compte tenu des emprunts contractés en 2015. Les

intérêts s'établiront pour leur part à 3,945 MM FCFP en baisse de 355 M FCFP compte tenu de l'absence de frais financiers à décaisser après le solde de l'ensemble des emprunts structurés en 2015.

Les emprunts toxiques ont ainsi complètement disparu du passif de notre collectivité.

Mesdames et messieurs, ce budget pour l'exercice 2016 s'inscrit dans la continuité des actions mises en œuvre depuis mai 2013.

La trajectoire que nous avons suivi ensemble n'a pas dévié même si nos chemins se sont parfois séparés pour des raisons à l'évidence politiques. Assainir les finances publiques, relancer les investissements et favoriser les grands projets de développement économique.

Vous le voyez, notre cap n'a pas changé.

Tout n'est pas rose, c'est certain.

Les offres d'emplois sont encore insuffisantes pour résorber un chômage qui résulte de plus de dix années de crise économique et politique, mais l'emploi évolue enfin à la hausse, et cela tous les chiffres publiés depuis un an le démontrent.

Les recettes fiscales sont en augmentation, témoignant d'une reprise de la consommation. Les résultats enregistrés en matière de logement sont les meilleurs obtenus depuis plus d'une décennie. Ces chiffres étant même confirmé par la profession notariale.

Les résultats économiques qui sont publiés par les différents instituts statistiques, IEOM, ISPF, AFD, CEROM indiquent que notre situation s'améliore progressivement, alors que certains malheureusement, s'évertuent à le nier contre toute évidence.

Je ne dresserai pas la liste des indicateurs aujourd'hui orientés à la hausse, mais je dirai tout simplement que nous avons interrompu le déclin économique et social de notre pays et commençons enfin à renouer avec la croissance.

Le sens de ce budget n'est pas de vous donner de la saveur ou d'avoir une âme, mais simplement d'accompagner et d'amplifier ce retour à la croissance.

Je vous remercie.