

Atelier n°5

La mise en œuvre d'un partenariat renouvelé entre la Polynésie française, les communes et l'Etat

Responsable : M. Jean-Paul BARRAL

Co-animateur : M. Bernard AMIGUES

Assistante : Mlle Mareva LECHAT



Septembre 2009





Le diagnostic

The image features a central horizontal magenta bar with the text "Le diagnostic" in a white, italicized serif font. Surrounding this bar are three sets of concentric circles in shades of magenta and pink. One set is in the top right, one in the bottom right, and one in the bottom left. Thin magenta lines extend from the corners of the image towards the circles, creating a geometric, star-like pattern.

SOMMAIRE

1. Le partenariat financier

1.1 DES FLUX DESEQUILIBRES

- 1.1.1 Les transferts de l'Etat en décroissance
- 1.1.2 Un financement inégal et insuffisant des compétences communales
- 1.1.3 Une sous utilisation des financements européens

1.2 LES DIFFICULTES LIEES AUX INSTRUMENTS FINANCIERS

- 1.2.1 La dotation globale de développement économique
- 1.2.2 Le fonds intercommunal de péréquation
- 1.2.3 De grandes incertitudes dans les contributions en matière de santé et de solidarité

1.3 LES DEFAILLANCES DE LA DEPENSE PUBLIQUE

2. Le partenariat technique et humain

2.1 LA FORMATION DES ELUS ET DES AGENTS DE LA FONCTION PUBLIQUE

- 2.1.1 Les élus
- 2.1.2 Les agents de la fonction publique?

2.2 L'INTERCOMMUNALITE EN POLYNESIE FRANCAISE

2.2.1 L'intercommunalité de gestion

- Les Syndicats à Vocation Multiple (SIVOM)
- Les syndicats à vocation unique (SIVU)
- Le syndicat mixte : le contrat de cohésion urbaine et sociale

2.2.2 L'intercommunalité de projet

- De nouvelles compétences à assumer
- De nouveaux outils

2.3 LES SERVICES DE PROXIMITE

2.3.1 Le cadre juridique

- Le régime des compétences communales
- Le partenariat entre la Polynésie française, les communes, l'Etat et l'Union européenne

2.3.2 Etats des lieux des services de proximité

- La distribution d'eau potable
- La collecte et le traitement des eaux usées
- La collecte et le traitement des déchets
- La production et la distribution d'électricité
- Les cimetières

3. Le partenariat solidaire

3.1 EN MATIERE D'EDUCATION

3.1.1 Les constats

3.1.2 Quelques chiffres

La population scolaire

Le corps enseignant

La performance du système éducatif

Le financement du système éducatif

3.1.3 Le partage des compétences (Loi organique n° 2004-192 du 27/02 2004)

3.2 EN MATIERE DE SANTE

3.2.1 Les indicateurs de base de l'état de santé de la population et les principaux risques sanitaires

Un état de santé de la population proche de celui des pays développés

Mais un développement inquiétant des maladies chroniques et des facteurs de risque liés aux modes de vie

3.2.2 Le système de santé polynésien

L'offre de soins en Polynésie française

Les défis de la santé publique et de la prévention

3.2.3 Les dépenses de santé

3.3 LA CRISE DU LOGEMENT EN POLYNESIE FRANÇAISE

3.3.1 Caractéristiques des ménages demandeurs

3.3.2 Une pénurie de logements privés décents et abordables

Une insuffisance de l'offre de logement abordable

Une dégradation du parc de logements privés

Une aide publique embryonnaire au logement locatif ou ancien

3.3.3 Un parc social insuffisant

Une multiplicité confuse des opérateurs

Un déficit de logement social

Un financement difficile

Des procédures d'attribution encore opaques

Introduction

La crise économique, politique et sociale que traverse actuellement la Polynésie française nécessite de remettre à plat les relations entre le Pays, les communes et l'Etat, les 3 acteurs essentiels d'une mise en œuvre d'un partenariat rénové et performant pour le développement des projets. Le partenariat mérite d'être clarifié et renouvelé dans trois domaines :

- le partenariat financier,
- le partenariat technique et humain,
- le partenariat solidaire.

Le partenariat financier concerne les flux d'argent qui transitent entre la Polynésie française, les communes et l'Etat : qui paie quoi et qui devrait payer quoi ?

La rénovation nécessaire du partenariat technique et humain entre la Polynésie française, les communes et l'Etat passe par l'assise d'un statut et la formation des élus comme du personnel de la fonction publique.

Elle concerne en second lieu le développement de l'intercommunalité, possibilité offerte aux communes de Tahiti et des îles qui doivent envisager de conforter les compétences qui leur incombent, notamment à travers les services de proximité.

De plus, dans les domaines de l'éducation, de la santé et du logement qui touchent la vie au quotidien du citoyen polynésien et des familles, il est important que la Polynésie française, les communes et l'Etat renforcent leur partenariat pour construire un développement efficace en matière de solidarité.

La méthodologie de cet atelier pour la phase de diagnostic repose sur le volontariat des participants de façon à permettre à chacun de prendre part activement au travail des Etats généraux.

De cette manière, l'organisation interne des sous-commissions de travail (sous la coordination d'un responsable auto-désigné), et la définition des thèmes à traiter lors des ateliers de discussion ont été convenues consensuellement.

Après une importante phase de recueil de la documentation, une synthèse des informations essentielles a été réalisée pour fournir un diagnostic sous-jacent à chaque thématique. La compilation de l'ensemble aboutit au corps de diagnostic proposé ci-après.

1 Le partenariat financier

1.1 DES FLUX FINANCIERS DESEQUILIBRES

1.1.1 Des transferts de l'Etat en décroissance

Tous transferts confondus, les dépenses de l'Etat en Polynésie française s'élevaient en 2007 à 169,5 milliards de F CFP.

Bien que ce chiffre paraisse très élevé, une réflexion s'impose sur l'impact macro-économique défavorable qui devrait résulter à court et moyen termes de diverses restrictions récemment mises en œuvre par l'Etat :

- Diminution de la présence militaire en Polynésie française (RIMAP notamment)
- Réforme des pensions des fonctionnaires alors que le versement des pensions civiles constitue pour le Pays le 3^{ème} apport financier par ordre d'importance
- Restrictions apportées au dispositif de défiscalisation métropolitain dans la loi de finances et dans la loi pour le développement économique de l'Outre-mer (LODEOM) (plafonnement, etc.)
- Remise en cause depuis deux ans de la participation de l'Etat au financement du régime de solidarité de la Polynésie française (RSPF) et aux dépenses de santé
- Diminution des moyens des services du Haut-commissariat de la République en Polynésie française.

1.1.2 Un financement inégal et insuffisant des compétences communales

Il ressort des textes (article 72-2 de la Constitution et article 2 du statut d'autonomie) que la Polynésie française et l'Etat participent conjointement au financement des nouvelles compétences communales. Toutefois, l'importance des contributions respectives n'est pas précisée.

L'effort financier de l'Etat à l'égard des communes apparaît moindre que celui consenti par la Polynésie française au travers du Fonds Intercommunal de Péréquation (FIP) et de la Délégation au Développement des Communes (DDC).

A ce jour, L'Etat et la Polynésie participent mutuellement au financement des communes par de multiples canaux :

L'Etat contribue aux ressources des communes à hauteur de 9,384 milliards de F CFP en 2009 (contribution au FIP de 1,071 milliards de F CFP incluse).

Quant à la Polynésie française, la loi statutaire lui impose de prélever une quote-part de ces recettes fiscales au profit des communes (17, 363 milliards) et elle contribue au financement communal travers des subventions versées par la DDC (environ 2 milliards).

Enfin, l'Etat et Polynésie française contribuent à parité à certaines compétences communales dans le cadre du contrat de projet. Dans ce dernier cadre, l'Etat et le Pays financent les projet à hauteur de 35% HT chacun, le FIP pour 25% TTC, le solde étant pris en charge par la commune. Ce volet du contrat de projet représente un total de 16, 455 milliards de F CFP auquel l'Etat participent chacun à hauteur de 5, 759 milliards de F CFP ce qui représente en lissage annuel un peu plus de 959 millions de F CFP chacun.

L'enchevêtrement des canaux de financement des communes, ne permet pas d'identifier avec précision l'importance des transferts de moyens consentis par l'Etat au titre des compétences nouvellement transférées communales (mise en place de la fonction publique communale et des nouvelles compétences transférées à l'occasion de l'extension du CGCT).

Force est de constater que pour sa part, la Polynésie française s'est abstenue de mettre en œuvre sa nouvelle compétence en matière d'institution d'une fiscalité communale (article 53 loi statutaire). De même, la Polynésie française n'a pas encore adopté la loi du pays fixant les modalités d'attribution de l'aide financière aux communes, comme l'exige la loi statutaire. L'adoption de ce texte pourrait être l'occasion de s'interroger sur la pertinence des modalités de mise en œuvre de l'aide financière aux communes par la délégation au développement des communes (DDC).

1.1.3 Une sous utilisation des financements européens

On peut noter une sous utilisation des instruments de financement européen, à l'exception notable du Fonds Européen de Développement (FED).

Les discussions actuellement en cours, en vue de la préparation de la prochaine décision d'association, laissent augurer une disparition possible du FED au profit d'accords de partenariats économiques (APE) moins axés sur le développement que sur des opérations concourant à l'ouverture régionale des Pays et Territoires d'Outre-mer (PTOM) concernés.

Il y a lieu de s'assurer que la Polynésie française ne « décroche » pas des dispositifs de financement européens, et notamment qu'elle prenne toute sa place dans la cadre des futurs APE.

1.2 LES DIFFICULTES LIEES AUX INSTRUMENTS FINANCIERS

Deux instruments ont suscité une attention plus particulière :

- d'une part, la Dotation Globale de Développement Economique (DGDE) qui est versée dans le cadre d'une convention pour le développement de l'économie de la Polynésie française qui devrait être prochainement remplacée par une Dotation Globale d'Autonomie (DGA),
- d'autre part, le Fonds intercommunal de péréquation qui semble appelé à jouer un rôle dans le cadre de la réforme communale.

En raison de sa trop récente mise en place, il n'est pas envisageable d'évaluer le contrat de projet Etat – Polynésie française 2008/2013, si ce n'est pour s'interroger sur son éventuelle intégration dans le cadre de la future dotation globale d'autonomie qui regrouperait tous les transferts de l'Etat à destination de la Polynésie française.

En revanche, la question de la pérennité de la participation de l'Etat au financement des charges de la santé et de la solidarité doit être clarifiée ainsi que celle de l'instrument financier approprié pour sa mise en œuvre.

1.2.1 La dotation globale de développement économique

La DGDE qui doit être prochainement profondément réformée, a succédé en 2003 au Fonds de reconversion de l'économie de la Polynésie française (FREPF) créé en 1996.

L'utilisation de ce fonds, qui était à l'origine exclusivement dédié à des opérations d'investissement, a fait l'objet d'assouplissements.

Ainsi, par exemple, l'Etat autorise chaque année qu'une part non négligeable de la DGDE soit allouée à des dépenses de fonctionnement dans le cadre d'actions spécifiques en faveur de l'emploi (14 milliards de F CFP sur la période 2003-2007).

De même, une fraction de la DGDE est venue abonder le FIP à hauteur de 850 millions.

Sur la période 2003-2007, 96,1 milliards de F CFP ont été versés par l'Etat, dont seulement 74,3 ont réellement été dépensés, principalement pour financer des grands projets d'équipements publics (construction de l'hôpital, équipements routiers, etc.), pour aider les entreprises (Air Tahiti Nui et Tahiti Nui Rava'a), pour construire des logements sociaux et pour financer des programmes en faveur de l'emploi et de la formation.

Par le passé, l'utilisation de cet outil a souvent fait l'objet de tensions entre l'Etat et la Polynésie française, laquelle soutenait qu'en raison de son statut d'autonomie, elle avait vocation à utiliser cette manne sans contrainte ni contrôle.

Cet état d'esprit semble aujourd'hui dépassé et dans le cadre de sa réforme, le débat sur son utilisation paraît désormais extrêmement ouvert.

Dans le cadre de la mise en place de la future DGA, un premier enjeu semble être d'obtenir que l'Etat accepte de redéployer une partie de l'enveloppe au profit du financement des compétences communales, sans que ce redéploiement ne prive la Polynésie d'une ressource indispensable à la mise en œuvre de ses politiques publiques.

Un second enjeu, tient à l'utilisation d'une partie de la DGDE pour assurer le financement de politiques extrêmement coûteuses (santé, solidarité).

1.2.2 Le fonds intercommunal de péréquation

Le FIP qui est géré par le comité des finances locales, est alimenté chaque année par un prélèvement sur les impôts, droits et taxes perçus au profit du budget général de la Polynésie française, et le versement par l'Etat d'une contribution, dont le montant est fixé par la loi de finances (8,9 M€ en 2008).

Le taux de prélèvement sur le budget de la Polynésie française, qui ne peut être inférieur à 15 % selon la loi organique, est fixé par décret après avis de l'Assemblée et du gouvernement de la Polynésie française. Il est de 17 % depuis 2006, soit 145,5 M€ (17,363 milliards de F CFP).

Les ressources du fonds sont réparties entre les communes et leurs groupements selon trois catégories :

- une dotation non affectée de fonctionnement (DNAF), soit 110,3 M€, soit 67,5 % du FIP,
- une dotation non affectée d'investissement (DNAI), soit 19,7 M€, soit 12 % du FIP,
- des dotations affectées à des opérations identifiées, 33,5 M€, soit 20,5 % du FIP,
- les dotations non affectées, représentant au moins 70 % des ressources de l'année (hors crédits reportés), sont calculées par commune en fonction de leur population et de leurs charges (superficie, population scolaire, éloignement par rapport à Tahiti, dispersion sur plusieurs îles notamment).

En 2009, les ressources du fonds, y compris les reports de crédits non programmés se sont élevées à 231,5 M€ (18,6 milliards de F CFP).

Les emplois ont été répartis comme suit :

- DNAF : 110,1 M€ (13,17 milliards de F CFP),
- DNAI : 19,6 M€ (2,35 milliards de F CFP),
- DOTATION AFFECTEE : 33,3 M€ (3,99 milliards de F CFP),
- DIVERS (régularisations, annuités d'emprunt...) : 0,07 M€ (0,009 milliard de F CFP).

La dotation affectée est répartie entre 5 volets principaux : l'assainissement, l'adduction d'eau potable, les constructions scolaires, le traitement des déchets et le dispositif d'incendie secours.

De nouvelles catégories d'opérations éligibles ont été créées en 2008 et 2009 : fourrières animales, cimetières, équipements d'énergie renouvelable.

Le FIP constitue aujourd'hui un outil de péréquation fiscale qui représente la principale ressource des communes polynésiennes.

1.2.3 De grandes incertitudes dans les contributions en matière de santé et de solidarité

L'Etat s'est jusqu'alors impliqué dans le domaine de la « solidarité » qui pourtant ne compte pas parmi les compétences strictement énumérées par l'article 14 de la loi statutaire.

Ainsi, jusqu'en 2008, l'Etat a concouru régulièrement au financement du Régime de Solidarité de Polynésie Française (RSPF) au titre de la solidarité nationale.

L'Etat a pour ce même motif participé à la prise en charge de dépenses dans le cadre d'action de santé publique à travers des conventions d'objectifs.

Toutefois, alors même qu'il semblait acquis, le principe d'une contribution de l'Etat au financement de ses compétences au titre de la solidarité nationale paraît aujourd'hui incertain, dans la mesure où l'Etat a cessé de participer aux financements du RSPF et aux dépenses de santé.

Or, le financement des charges de solidarité et de santé est d'autant plus fondamental qu'il n'existe en Polynésie française ni allocations chômage, ni revenu minimum de subsistance.

Il est vrai qu'à l'instar de la métropole, la Polynésie n'est pas parvenue à maîtriser l'évolution des dépenses des régimes de protection sociale notamment pour les branches vieillesse et maladie (+ 50 % en 10 ans).

Toutefois, il est patent que la Polynésie française tarde à prendre les mesures drastiques qu'impose le rééquilibrage des comptes sociaux (augmentation des cotisations et allongement de la durée de cotisations pour se prévaloir du droit à pension).

1.3 LES DEFAILLANCES DE LA DEPENSE PUBLIQUE

Les différents rapports relatifs à la mise en œuvre des instruments financiers dédiés aux opérations d'investissement (bilan du FIP, bilan d'étape du contrat de projet, etc.) témoignent d'une incapacité chronique à consommer les crédits existants qui apparaît de plus en plus insupportable.

Le bilan du FIP 2008 s'en émeut en ces termes :

« A l'heure où la Polynésie française souffre des effets de la crise mondiale, où des plans de relance sont envisagés pour remplir le carnet de commande des entreprises, ce gisement de crédit disponibles doit nous interpeller ».

Cette situation apparaît principalement imputable au manque évident de volontarisme des décideurs publics et à l'absence de caractère prévisionnel des politiques publiques qu'ils mettent en œuvre.

Mais l'absence de dynamisme de la dépense publique tient tant à l'incapacité à proposer en nombre suffisant des projets aboutis dans leur conception qu'à celle d'assurer leur mise en œuvre.

Les causes de cette défaillance sont assez précisément identifiées :

- Absence de dimension prévisionnelle des politiques publiques,
- Instabilité politique perturbant la réalisation des trop rares projets,
- Impossibilité de programmer les études d'opération du fait du caractère erratique de la décision politique,

- Absence dramatique de politique foncière du pays compromettant une maîtrise indispensable à la mise en œuvre des opérations d'aménagement,
- Incapacité à concevoir puis à suivre la réalisation des opérations d'investissements, essentiellement due à une faiblesse de l'encadrement. Cette carence apparaît encore plus nettement au niveau communal.
- Manque de préparation des projets du à une faiblesse chronique de l'ingénierie publique et privée ; la création de la Direction de l'ingénierie publique et des affaires communales (DIPAC) au Haut-commissariat de la République en Polynésie française est à cet égard révélatrice de cette carence.

2 Le partenariat en termes technique et humain

2.1 LA FORMATION DES ELUS ET DES AGENTS DE LA FONCTION PUBLIQUE

2.1.1 Les élus

En métropole, le droit à la formation est offert aux élus communaux, départementaux et régionaux mais également aux membres des organes délibérants des communautés d'agglomération, des communautés urbaines, et des communautés de communes.

Pour ce qui est de la Polynésie française, seules les communes ont l'obligation de prévoir une enveloppe budgétaire. Il n'existe aucun texte conférant le même droit aux représentants élus à l'Assemblée de Polynésie française.

Le Syndicat pour la Promotion des Communes de Polynésie française (SPC.PF) n'est que depuis 2002 en charge de la mission de formation des élus communaux.

Actuellement, 46 communes participent financièrement à la prise en charge de cette mission par le SPC.PF.

Les statuts du SPC.PF lui confèrent plusieurs missions très éloignées les unes des autres (la formation des élus et des personnels communaux n'ayant que peu de lien avec l'hydraulique par exemple).

Ce large éventail de compétences contribue à une dispersion des moyens et certainement à un manque d'efficacité.

De plus, l'exercice du droit à la formation doit passer par un organisme agréé par le Ministère de l'Intérieur. Le SPC.PF ne fait pas partie des structures agréées. Il n'en existe qu'une en Polynésie, spécialisée dans la communication et le management.

La formation des élus communaux représente 12,53 % du budget du SPC.PF.

Le ratio est actuellement de 25 000 F CFP par an et par élu (1 035 élus au total), ce qui semble très faible face à l'ampleur du retard à combler.

De plus, on constate une diminution du nombre d'heures de formation destinées aux élus et un désintéressement des formateurs (agents et élus) pour la tâche. Il semble donc qu'il y ait en l'état une inadéquation entre l'offre et la demande de formation.

2.1.2 Les agents de la fonction publique

L'ensemble des communes de Polynésie compte aujourd'hui sur 4 544 agents communaux. On enregistrait au 31 août 2008, 5 957 postes budgétaires pris en charge par le budget du Pays.

Sur ce nombre, 4 281 étaient des fonctionnaires territoriaux (690 de catégorie A, 1 109 de catégorie B, 1 169 de catégorie C, 1 313 de catégorie D).

Les informations en provenance du SPC.PF nous indiquent qu'en moyenne, seuls 3,3 % des agents communaux sont affectés à des missions d'encadrement.

La mission de formation des agents communaux constitue l'activité la plus importante du SPC.PF. Cependant, la création prochaine d'un centre de gestion et de formation des agents communaux pourrait vider le SPC.PF de sa substance.

La première étape de la modernisation du régime des communes a été engagée par l'ordonnance du 4 janvier 2005 portant sur le statut de la fonction publique communale.

Il institue les mêmes droits et les mêmes devoirs pour les agents communaux que pour tous les fonctionnaires de la fonction publique territoriale. Il met également en place les bases d'un recrutement de qualité pour la gestion communale.

Toutefois, les deux décrets d'application de l'ordonnance de 2005 nécessaires à la mise en place de la fonction publique communale ne sont pas encore publiés. Les textes des deux projets de décrets ont été transmis le 10 août 2009 au secrétariat d'Etat à l'Outre Mer avec comme objectif partagé la mise en place de la fonction publique communale le 1er janvier 2011..

En métropole, un établissement public unique, paritaire et déconcentré, le Centre National de la Fonction Publique Territoriale (CNFPT), est au service des collectivités territoriales et de leurs agents.

Il est chargé de la formation et de la professionnalisation de l'ensemble des personnels des collectivités locales, de l'organisation de certains concours et examens de la fonction publique territoriale, de la régulation de l'emploi et des carrières des cadres des collectivités locales.

Pour mettre en œuvre ces missions, les recettes de l'établissement sont principalement constituées par une cotisation obligatoire s'élevant à 1 % de la masse salariale des collectivités locales.

Malgré la fixation d'un calendrier pour la mise en place de la fonction publique communale, les communes et le SPC.PF rencontrent des difficultés de concertation avec l'Etat qui communique peu notamment sur le futur centre de gestion et de formation.

Par ailleurs, l'Etat ne semble pas avoir lui-même développé la culture de formation acquise par les collectivités territoriales de métropole. Les agents du Haut-commissariat de la République en Polynésie française sont à leur arrivée peu formés aux spécificités de la Polynésie.

L'Université de la Polynésie française offre un programme de formation continue. Certaines sessions sont destinées aux personnes intéressées par l'administration publique. D'autres, plus rares et plus courtes, sont destinées à des services de la fonction publique territoriale.

2.2 L'INTERCOMMUNALITE EN POLYNESIE FRANCAISE

L'intercommunalité prend la forme d'établissements publics de coopération intercommunale auprès desquels les communes adhérentes confient des compétences que l'établissement aura à charge de gérer.

Ces intercommunalités se fondent sur « la libre volonté des communes d'élaborer des projets communs de développement au sein de périmètres de solidarité ».

2.2.1 L'intercommunalité de gestion

La Polynésie française compte 7 syndicats de communes dites intercommunalités de gestion. Certains ne gèrent qu'un service, d'autres ont vocation à gérer de multiples services.

2.2.1.1 Les Syndicats à Vocation Multiple (SIVOM)

Parmi les syndicats ayant vocation à gérer plusieurs services, se trouvent le Syndicat intercommunal à vocation multiple des Tuamotu Gambier (SVMTG) créé en 1974, le Syndicat intercommunal à vocation multiple des îles Australes (SIVMA) créé en 1987. Le plus emblématique est sans nul doute le Syndicat pour la promotion des communes de Polynésie Française (SPC.PF).

Le Syndicat pour la Promotion des Communes de Polynésie française (SPC.PF)

Syndicat intercommunal créé en 1980, il compte 46 communes adhérentes (sur 48 communes en Polynésie), depuis août 2009.

Il a pour mission de promouvoir l'institution communale, de pourvoir à la formation des personnels et élus communaux, à l'information et à la documentation relative au champ communal.

Il est également compétent en matière d'adduction d'eau potable, en matière d'informatique, et de restauration scolaire du premier degré.

Le budget annuel du SPC.PF s'élève à environ 400 millions F CFP (soit 3,3 millions d'euros). Il est constitué des contributions des communes adhérentes qui sont réévaluées en fonction des projets décidés par les membres du comité syndical. Le FIP a subventionné des projets ou des actions du SPC.PF en faveur des communes de Polynésie.

La part du budget du SPCPF consacrée à la formation est la plus importante : elle oscille annuellement entre 40 % et 50 % selon la priorité donnée à certains programmes de formation.

Le SPC.PF est constitué d'une équipe de 26 personnes qui travaillent au service des 1 035 élus et de près de 4 600 agents communaux

Partenaire incontournable des communes, le SPC.PF connaît actuellement une remise en cause de ses programmes de formation par les communes elles-mêmes. Ses formateurs ne se forment plus eux-mêmes.

La mise en place du futur centre de gestion et de formation est également de nature à remettre en cause son existence.

Le syndicat intercommunal à vocation multiple des îles Australes (SIVMA)

Ce syndicat mis en place sous l'impulsion de l'Etat, est financé par les communes au prorata du nombre d'habitants.

Le SIVMA a connu plusieurs évolutions dans l'énoncé de ses missions.

L'aboutissement des dossiers suivis par le syndicat reste fortement conditionné par des considérations de personnes et des relations d'influence. Au final sur les dernières années, peu de dossiers ont connu une concrétisation.

2.2.1.2 Les syndicats à vocation unique (SIVU)

On dénombre au sein de cette catégorie de syndicats, le syndicat pour l'électrification des communes du sud de Tahiti (SECOSUD) créé en 1975, le syndicat central de l'hydraulique (SCH) créé en 1974 et le syndicat Te Oropaa.

Le syndicat Te Oropaa

Créé en 1974, le Syndicat intercommunal Te Oropaa regroupe les 3 principales communes de la côte ouest de Tahiti : Faa'a (29 851 habitants), Punaauia (25 441 habitants) et Paea (12 084 habitants), ce qui représente 67 376 habitants, soit 38 % de la population totale de l'île de Tahiti.

Le syndicat a pour mission de fournir aux trois communes de l'eau en quantité et en qualité jusqu'à leur réservoir respectifs.

Les analyses effectuées sur la conformité des eaux produites avec les normes de potabilités en vigueur, se limitent à ces seuls réservoirs.

Le captage se situe dans la vallée de la Punaruu. Te Oropaa livre par jour à l'ensemble des 3 communes 52 000 m³ d'eau.

Initialement compétent pour la distribution de l'eau aux usagers, le syndicat s'est vu retirer cette prérogative par les communes en 1985. Ces dernières souhaitent disposer à nouveau de leur propre service de l'eau.

Considérant qu'il y a donc quatre services de l'eau pour ces trois communes, on peut penser que cette situation est génératrice de surcoûts techniques et administratifs, sans les éventuelles ruptures dans la chaîne de qualité du service rendu notamment en matière de potabilité.

Le Syndicat pour l'électrification des communes du sud de Tahiti (SECOSU)

Le syndicat est, en fonctionnement, financé exclusivement par le biais d'une convention nouée avec le groupe EDT.

En investissement, il compte généralement sur une subvention de l'Etat ou de la Polynésie française au travers de la Délégation pour le développement des communes. Le taux de participation du Pays aux investissements passera prochainement de 80-90 % à 50 %.

Les communes qui semblent ne participer ni à la couverture des charges de fonctionnement, ni à celle en investissements, ne seraient pas disposées à prendre en charge la différence.

Cette situation risque de remettre en cause la viabilité des projets portés par le syndicat dont les derniers concernent l'éclairage de la Baie de Phaéton et de la commune de Hitia'a O Te Ra.

Le Syndicat central de l'hydraulique (SCH)

Le syndicat a connu le départ de l'essentiel de son personnel d'encadrement qui n'a pas été renouvelé. Son activité étant réduite, les membres ont décidé sa dissolution.

2.2.1.3 Le syndicat mixte : le Contrat Urbain de Cohésion Sociale (CUCS)

Il s'agit du seul syndicat mixte en Polynésie française. Papeete et ses communes environnantes les plus proches se transforment rapidement en une véritable agglomération urbaine.

La politique de la ville d'impulsion nationale est présente en Polynésie française depuis 1994. Le contrat de ville, dispositif social des quartiers urbains fragilisés, a fonctionné de 1994 à 2006 sur l'agglomération de Papeete.

Cette impulsion a abouti en 2007 à la création du syndicat mixte en charge de la gestion du contrat urbain de cohésion sociale de l'agglomération de Papeete. Initialement composé de sept communes (Mahina, Arue, Pirae, Papeete, Faa'a, Punaauia, Paea), il en compte aujourd'hui deux de plus (Papara et Moorea-Maiao), soit 9 communes des Iles du Vent représentant 158 856 personnes sur une population totale de 194 683 habitants.

L'objectif de cette intercommunalité est de disposer d'un cadre contractuel unique pour l'ensemble des interventions en faveur des quartiers urbains dégradés et dans un souci de cohérence des actions menées à l'échelle de l'agglomération.

Des priorités d'intervention sont décidées autour de cinq domaines dans lesquels sont définis des programmes d'actions : l'accès à l'emploi et le développement économique, l'amélioration du cadre de vie, la réussite éducative, la citoyenneté et la prévention et enfin la santé.

Une évaluation des actions est systématique avec une définition d'objectifs et d'indicateurs de suivi, de résultats et d'impact pour chaque priorité.

Un comité syndical est mis en place avec les 9 communes de l'agglomération de Papeete, représentées par l'élu référent en charge de la politique de la ville, et le représentant de la Polynésie française en charge de la politique de la ville. L'Etat joue le rôle de financeur et de soutien méthodologique et technique.

Le CUCS dispose d'un budget de plus de 460 millions de F CFP délégués par l'Etat (à hauteur de 70 %) et la Polynésie française (à hauteur de 30 %), dont 231 260 000 F CFP en investissement et 233 046 778 F CFP en fonctionnement.

Ces financements sont complétés par les communes qui hors du cadre contractuel, contribuent aux projets à hauteur minimale de 100 millions de F CFP par an au total.

2.2.2 L'intercommunalité de projet

Ordonnance du 5 octobre 2007 : « La création de communautés de communes et de communautés d'agglomération devra permettre à terme l'émergence d'une culture de l'intercommunalité qui dépasse le cadre existant des syndicats intercommunaux.

La création d'établissements publics de coopération intercommunale doit, en particulier, permettre aux communes qui le souhaiteront d'optimiser la gestion en commun de certaines compétences dont le coût est élevé, comme le traitement des déchets, l'assainissement ou les transports ».

2.2.2.1 Des nouvelles compétences à assumer

Depuis l'introduction d'une partie du code général des collectivités territoriales en Polynésie française, les communes de la collectivité se sont vues reconnaître une place nouvelle notamment en ce qui concerne les services de proximité.

On citera en exemple le traitement des déchets, l'assainissement, l'eau, et les transports dont la mise en œuvre de ces dernières dans un délai limité (avant 2013), requiert des moyens colossaux hors de portée de la plupart des communes.

L'émiettement géographique des communes polynésiennes et leur faible nombre de résidents rendent la tâche plus difficile encore.

Les exigences de plus en plus fortes des citoyens et la constante évolution normative (en matière d'environnement notamment) sont des tendances lourdes constituant une pression supplémentaire sur les communes qui ne disposent pas de l'expertise nécessaire pour assurer ces missions.

Cette incapacité à assumer seules ces nouvelles compétences conduit les communes à se tourner vers l'exécutif de la collectivité qui n'a pas les moyens de financer le développement de telles infrastructures pour chacune des communes de la Polynésie française.

2.2.2.2 Les nouveaux outils

Selon le code général des collectivités territoriales appliqué en Polynésie française, les communes de la collectivité peuvent mettre en place des communautés de communes et des communautés d'agglomérations.

Ce sont des établissements publics qui ont vocation à gérer des projets que des communes souhaitent mener ensemble, leur permettant de dégager des marges d'investissement.

Il s'agit d'outils d'organisation permettant de remédier à « l'émiettement » communal. Ils permettent de fédérer des moyens pour la mise en œuvre de compétences qui se révèlent difficiles à assumer pour une commune isolée.

Pour tenir compte des contraintes géographiques, la dotation globale de fonctionnement bonifiée des communautés de communes dont les communes sont dispersées sur plusieurs îles, est doublée.

Par ailleurs, des dispositions spécifiques aux compétences des communautés de communes de la Polynésie sont créées, afin de prendre en compte leurs particularités géographiques.

Ainsi, ces communautés pourront exercer, à titre de compétences optionnelles, des attributions en matière de traitement des déchets, d'assainissement et d'eau, de transports inter-îles ou encore d'assistance à maîtrise d'ouvrage.

Pourtant, il n'existe actuellement aucune intercommunalité de projet en Polynésie.

Les problèmes rencontrés sont de plusieurs ordres. Ces établissements publics doivent normalement disposer d'une fiscalité qui leur est propre. Cependant les communes de Polynésie française n'arrivent pas à dégager de fiscalité propre.

De plus, il n'est pas toujours facile de réunir les maires en un même lieu compte tenu des distances et des difficultés de desserte.

Les maires s'interrogent également sur la volonté du Pays à les accompagner dans cette démarche d'autant qu'il n'existe aucune mesure locale incitatrice en ce sens. D'autres craignent, qui plus est, que ce mouvement ne soit interprété par la Polynésie française comme révélateur d'une volonté de se dissocier de la collectivité.

Par ailleurs, les compétences déléguées s'exercent sous réserve des compétences de la Polynésie française. Les communes peuvent intervenir en matière d'aides et d'interventions économiques, d'aide sociale, d'urbanisme, de culture et de patrimoine local, mais dans les conditions définies par une « loi du pays » et la réglementation édictée par la Polynésie française (sous réserve du transfert des moyens nécessaires à l'exercice de ces compétences).

En effet, une « loi du pays » est nécessaire pour permettre aux communautés de communes créées, d'exercer leurs compétences obligatoires en matière d'aménagement de l'espace et de développement économique.

L'action des communes est aujourd'hui enserrée par le statut organique de 2004 qui, tout en accordant aux communes une place inédite, subordonne leur émancipation à l'accord de la Polynésie française.

Il n'existe pas de politique cohérente à l'échelle des communes et des archipels qu'elles constituent. Il n'existe pas non plus de structure représentative des archipels.

Si l'article 72 ne permet pas d'exercer de tutelle sur les communes de Polynésie, si le principe de libre administration dont elles jouissent leur donne l'opportunité de stratégies différenciées, les défis issus de l'actuel statut de la Polynésie seront pour la plupart insurmontables isolément.

Il semble qu'il y ait eu, dans la période 1974-75, puis dans les années 1980 (mais dans une moindre mesure), une vraie volonté des maires de se regrouper autour de projets communs. Il y aurait donc eu un terreau favorable à cette démarche solidaire.

Des outils, comme ceux développés par le dernier né des syndicats toujours actifs, en l'occurrence le Syndicat mixte chargé de la gestion du CUCS, peuvent faciliter la concertation, la gestion et le financement de projets communs, en somme un partenariat entre les communes, la Polynésie française et l'Etat.

La communauté de communes de l'archipel des îles Marquises, actuellement en gestation, constitue un autre exemple en faveur de ce type d'outils. Les communes marquisiennes se sont entendues pour développer ensemble l'économie de l'archipel, leur culture, la bureautique, le juridique (notamment en matière foncière), et le suivi du dossier UNESCO).

2.3 LES SERVICES DE PROXIMITE

« Si les communes polynésiennes figurent parmi les plus belles de France, ce sont aussi celles qui rencontrent les plus grands obstacles pour assurer à leur population des services de base tels que la distribution d'eau potable, l'assainissement ou le traitement des déchets. Aussi la Polynésie française doit-elle les aider à organiser des établissements publics de coopération intercommunale pour assumer, le plus rapidement possible, ces compétences »

Rapport d'information du Sénat ; session 2008-2009 ; Christian Cointat et Bernard Frimat)

A été amorcé récemment, au niveau communal, un vaste chantier de développement des services de proximité : distribution d'eau potable, collecte et traitement des déchets, collecte et traitement des eaux usées, distribution d'électricité.

Si l'exercice de ces compétences concourt à l'amélioration de la qualité de vie des usagers et au développement durable de la Polynésie française, le chemin semble encore long et sinueux pour arriver à faire émerger des services efficaces, et surtout à entraîner les nouveaux comportements qui devraient en découler.

Si en règle générale les communes sont responsables en ce domaine, elles devront nécessairement s'attacher à développer des partenariats afin d'assurer la pérennité de ces services.

2.3.1 Le cadre juridique

2.3.1.1 Le régime des compétences communales

Tous les services de proximité ne suivent pas le même régime juridique, qu'il s'agisse de la nature ou des transferts de compétences.

La nature des compétences

Les communes peuvent intervenir, en matière de service de proximité, à plusieurs titres :

- tantôt, leurs compétences sont propres, c'est-à-dire qu'elles leur ont été reconnues par le statut de 2004. Les communes sont alors libres de choisir les modalités de leur intervention, laquelle est alors exclusive (principe de libre administration). Il en va ainsi pour la plupart des services de proximité : distribution d'eau potable, collecte et traitement des déchets, collecte et traitement des eaux usées.
- tantôt, leurs compétences sont soumises à une autorisation. Il s'agit là du cas d'une compétence propre du Pays que ce dernier consent à partager, sur un même plan, avec une commune déterminée. Cette hypothèse concerne exclusivement la production et la distribution d'électricité.

Les transferts de compétences

Tous les services de proximité n'ont pas été reconnus en même temps au niveau communal.

Certains l'ont été avec le statut de 2004 (traitement des ordures ménagères, collecte et traitement des déchets verts, collecte et traitement des eaux usées, cimetières), d'autres l'ont été bien avant (distribution d'eau potable, collecte des ordures ménagères).

Le cas de la production et de la distribution d'électricité est atypique : si le Pays est compétent en ce domaine, certaines communes assumaient déjà ce service avant l'entrée en vigueur du statut de 2004. Il est possible de considérer, à leur sujet, qu'elles conservent l'acquis de cette compétence, qui leur est propre.

L'ordonnance du 5 octobre 2007 a prévu un échéancier pour que la mise en œuvre de ces services soit effective pour toutes les communes :

- pour le traitement des déchets, au plus tard le 31 décembre 2011 ;
- pour la distribution d'eau potable, au plus tard le 31 décembre 2015 ;
- pour l'assainissement, au plus tard le 31 décembre 2020.

La délibération du 14 octobre 1999 fixait, quant à elle, la dernière échéance pour la distribution d'eau potable à 2009 (repoussée à 2015).

En ce qui concerne les cimetières, doivent être consacrés à l'inhumation des morts un ou plusieurs terrains spécialement aménagés à cet effet.

Les communes disposent pour cela d'un délai de dix ans à compter de l'entrée en vigueur de l'ordonnance du 5 octobre 2007. Il apparaît, au vu de l'ampleur des travaux à réaliser et des moyens financiers à mobiliser, que ce calendrier sera difficile à tenir.

2.3.1.2 Le partenariat entre la Polynésie française, les communes, l'Etat et l'Union européenne

Il peut être appréhendé sous des angles divers, nous n'en retiendrons ici que deux.

Sur le plan normatif

Les compétences de l'Etat concernent surtout à ce niveau le domaine régalien.

Il exerce sur ce point un contrôle portant sur l'exercice des compétences des communes. Autrefois basé sur la tutelle (contrôle de l'opportunité), le contrôle des actes communaux portera désormais sur leur légalité et sera exercé a posteriori par le juge administratif

Il devra être uniformément effectif au plus tard avant le 1^{er} janvier 2012.

Mais c'est entre la Polynésie française et les communes que le partenariat sera le plus accusé.

Bien souvent, leurs compétences se recouvrent dans la mesure où elles peuvent être transversales.

Par exemple, si les communes doivent assurer l'assainissement dans leurs circonscriptions, le Pays est compétent pour réglementer le domaine de l'hygiène et de la santé publique.

Aussi, ce dernier pourra imposer aux communes qui possèderaient leurs propres installations d'assainissement de raccorder obligatoirement leurs réseaux d'eaux usées.

De même, si les communes sont compétentes pour distribuer l'eau potable, le Pays doit réglementer l'hygiène des eaux destinées à la consommation humaine.

C'est ainsi qu'il impose aux communes de veiller en permanence à la qualité des eaux qu'elles distribuent, en mettant en place à leurs frais un programme d'autocontrôle.

Enfin, si le traitement des déchets ménagers relève désormais du niveau communal, le Pays a, sur le fondement de sa compétence environnementale, dicté la marche à suivre comme l'enfouissement au Centre d'Enfouissement Technique (CET) des déchets ultimes (déchets ménagers qui ne peuvent plus être valorisés).



La mise en œuvre d'un partenariat rénové entre la Polynésie française, les communes et l'Etat

De manière générale, et parce que les services de proximité ont un impact écologique considérable (économie - tourisme, pêche...-, qualité de vie de la population résidente - santé publique, aménagement urbain...-, patrimoine environnemental - préservation des lagons et des récifs...-), ils mettront en cause la compétence d'environnement du Pays.

Nécessairement, ce dernier devra, en concertation avec les communes, mettre en place une politique de préservation du milieu naturel.

Sur le plan des moyens

Le statut de 2004 a prévu, sur un plan technique et humain, une collaboration étroite entre les communes et le Pays.

Ainsi, par une mise à disposition de personnels, des services, des cabinets ministériels ou des établissements publics, ce dernier peut assister les communes dans l'exercice de leurs compétences.

Celles-ci ont de même la possibilité de confier la réalisation d'équipements collectifs ou la gestion de services publics relevant de leurs compétences, au Pays, et ce dans un cadre contractuel prévoyant impérativement une participation financière des communes.

Le partenariat financier sera toutefois au cœur de la mise en œuvre des services de proximité et interviendra à tous les niveaux : Etat, Pays, commune et Union européenne.

En général, les participations concernent davantage les dépenses d'investissement pour la mise en œuvre d'infrastructures de distribution (eau potable) ou de traitement (déchets, eaux usées). Ainsi, depuis 1996, le Fonds Européen de Développement (FED) permet la mise en œuvre du programme d'assainissement des eaux usées, principalement à Punaauia, Bora Bora et Moorea.

A titre d'exemple, le complément au 9^{ème} FED va contribuer au programme d'assainissement collectif des eaux usées de Moorea et de Punaauia à hauteur de 1,630 milliards de F CFP soit 78,4 % du coût total.

De plus, si le Contrat de Projets Etat-Pays signé en 2008 met à disposition des communes des enveloppes financières conséquentes, elles ne sont destinées qu'aux dépenses d'investissement : 7,3 milliards F CFP pour l'eau potable, 6,7 milliards de F CFP pour l'assainissement et 2,4 milliards de F CFP pour les déchets.

C'est en revanche au niveau des dépenses de fonctionnement que les difficultés surviennent. Parce que les services de proximité – excepté l'électricité – sont des compétences propres, les communes doivent en supporter la gestion. Or, elles n'en ont, pour l'heure, pas les moyens à quelques exceptions près.

Il apparaît, au regard des handicaps géographiques (insularité, éparpillement, isolement), démographiques (population très inégalement répartie) et sociaux (population rurale dans les archipels les plus éloignés) des communes, que les dispositifs de financement communaux seront insuffisants.

Si ces dernières peuvent désormais compter sur une fiscalité propre – qui n'a toujours pas fait l'objet d'une loi du pays –, il est fort probable que le produit de celle-ci ne sera pas suffisant. Exceptées celles qui ont une forte activité économique, les communes ne disposeront que de peu de ressources propres en raison de la faiblesse de leurs assiettes fiscales.

Le même constat peut être dressé à l'égard des recettes provenant des transferts. Si l'Etat leur verse une DGF supérieure à celle qui est prévue en métropole (12 % de plus que les communes métropolitaines de taille équivalente), celle-ci ne semble pas suffisamment prendre en compte le coût de la vie en Polynésie. Rapporter cette indexation à l'indice de correction dont bénéficient les fonctionnaires d'Etat au titre de leur traitement peut être un indicateur.

Enfin, si l'Etat apporte sa contribution au FIP, son effort financier est bien moins important que celui consenti par le pays (6 % contre 94 % pour la Polynésie...). Or, l'article 2 de la loi statutaire précise bien que la Polynésie française et l'Etat participent conjointement au financement des nouvelles compétences communales. Le soutien financier de l'Etat serait d'autant plus nécessaire que la participation du pays est déterminée en fonction de ses ressources fiscales : il est probable qu'elle diminue significativement en cette période de crise (- 2,8 milliards F CFP dans le projet de collectif budgétaire).

Les transferts financiers aux communes (2009)

Montants des transferts financiers alloués aux communes (2009)	
ETAT	9 363 328 759 FCFP
Dont FIP	1 071 660 970 FCFP
PAYS	19 343 147 836 FCFP
Dont FIP	17 363 046 338 FCFP
Dont DDC (2008)	1 980 101 498 FCFP

Ainsi, on remarque qu'un bon nombre d'équipements structurants construits sont par la suite laissés à l'abandon.

Par exemple, la station d'épuration de Nuuroa (Moorea), qui a représenté un investissement de 900 millions de F CFP financés pour 92 % par le Pays et 8 % par l'Etat, demeure depuis mai 2008 à l'abandon. Les négociations entre la Collectivité et la Commune, pour déterminer qui supportera le coût de son fonctionnement, ont été infructueuses. D'autres services sont concernés, comme la distribution d'eau potable ou la collecte et le traitement des déchets.

Aussi, l'absence d'accompagnement – financier et technique – des communes dans la gestion de leurs services, que ce soit par l'Etat ou le Pays, remet largement en cause l'intérêt des crédits d'investissements proposés par ces derniers. De plus, si le statut de 2004 prévoit que le Pays « institue des impôts ou taxes spécifiques aux communes, y compris sur les services rendus », aucune loi de Pays encadrant la fiscalité communale n'a encore été votée. Or, cette dernière permettrait aux communes de faire rentrer de nouvelles recettes dans leur budget, et d'apporter une première réponse au manque de crédits de fonctionnement.

Enfin, les communes devront, par la force des choses, mutualiser leurs moyens au sein de structures intercommunales. L'ordonnance du 5 octobre 2007 a étendu à la Polynésie la faculté de créer des communautés de communes et des communautés d'agglomération.

Outre les avantages liés aux effets de synergie, les communes membres pourront bénéficier d'une dotation globale de fonctionnement bonifiée, laquelle est doublée pour celles qui sont dispersées sur plusieurs îles.

2.3.2 Etat des lieux des services de proximité

Afin d'identifier les difficultés rencontrées et de soulever les bonnes questions, un diagnostic de la situation actuelle des services de proximité s'est révélé indispensable.

2.3.2.1 La distribution d'eau potable

Très peu de communes sont en mesure de fournir à leurs habitants de l'eau potable. Bien souvent, celles qui en sont capables confient la gestion de ce service à des syndicats intercommunaux ou à des sociétés privées (Bora Bora, Moorea, Papeete).

En général, l'eau distribuée à la consommation humaine à Tahiti et dans les îles est de très mauvaise qualité. 80 % des communes desservent une eau de qualité mauvaise à moyenne, 5 seulement une eau de qualité relativement satisfaisante » (Papeete, Papara, Pirae, Faa'a et Bora-Bora), et 2 (Papeete et Arue) ont atteint en 2007 près de 100 % de résultats conformes.

Il reste que l'objectif de « potabilité » ne pouvait, en l'absence de moyen d'évaluation, qu'être difficilement atteint : seules 17 communes sur 48 étaient, en 2007, capables de réaliser leurs propres contrôles sur leurs réseaux de distribution. En réalité, les causes de la mauvaise qualité de l'eau sont plus profondes :

- une mauvaise exploitation des réseaux d'adduction en raison d'un manque de personnel technique qualifié ;
- l'absence de traitement adapté et efficient des ressources en eau de surface ;
- le manque d'unités de désinfection au niveau des forages (nécessité de mettre en place des dispositifs de chlorage) ;
- des pompes excessifs ou une surproduction d'eau au moyen d'arrosoirs sous-dimensionnés, la surconsommation étant favorisée par la gratuité de l'eau.

Parfois, ce sont des défauts de conception et d'entretien qui affectent certaines stations d'ultrafiltration, comme à Moorea-Maiao. Ainsi, un dysfonctionnement des membranes de filtration de la station de Papetoai – représentant un investissement de 110 millions de F CFP – a bloqué pendant plusieurs mois le traitement de l'eau de la commune.

Ces défaillances techniques peuvent s'avérer problématiques dans les atolls. L'eau de pluie qui y est la ressource principale, est collectée dans des citernes individuelles et publiques.

Au collège de Rangiroa, l'eau ainsi recueillie est régulièrement contaminée en raison de la proximité d'une station d'épuration défectueuse.

L'établissement a donc été obligé de s'approvisionner en bouteilles d'eau minérale pour préserver la santé des élèves. En pires situations, certaines écoles comme à Hao sont allées jusqu'à, par manque de moyens, dispenser leurs élèves de suivre les cours.

2.3.2.2 La collecte et le traitement des eaux usées

En règle générale, l'assainissement fonctionne, en Polynésie, sur le modèle de systèmes individuels (fosses septiques représentant trois quarts des domiciles) ou de petites stations autonomes (environ un quart des domiciles et beaucoup de bâtiments non résidentiels).

L'agglomération de Papeete s'illustre, de ce point de vue, par l'absence de système collectif d'assainissement (réseau de collecte de type tout-à-l'égout qui converge vers une station de traitement).

Cette forme d'assainissement plus courante dans les pays développés, répond mieux à l'objectif de développement durable.

On estime entre 40 et 50 milliards de F CFP le montant total d'investissement à réaliser pour combler le retard de la Polynésie en matière d'assainissement.

Quelques expériences ont toutefois vu le jour, comme à Bora Bora où existe un système complet de collecte et de traitement des eaux usées, couvrant la globalité de la population et des hôtels.

Le coût des installations a atteint 2,4 milliards de F CFP, financés à hauteur de 85 % par l'Union européenne et 15 % par le pays.

Mais bien souvent, les communes ont du mal à supporter le coût du fonctionnement du service, comme l'illustre le cas de Punaauia.

Si le système y est opérationnel – les principaux équipements sont réalisés –, la gestion du service rencontre de sérieuses difficultés: la SEM créée à cet effet est en faillite virtuelle, les tarifs sont contestés et le taux de recouvrement est inférieur à 60 %.

2.3.2.3 La collecte et le traitement des déchets

Avec un gisement annuel de 130 000 tonnes d'ordures ménagères (environ 500 kg/habitant/an) et de 12 000 tonnes de déchets verts, la Polynésie française a dû mettre en place une politique de gestion des déchets en adéquation avec les objectifs de développement durable.

Notons tout de même que la dispersion du gisement représente une difficulté de taille, puisque 80 % des déchets proviennent de Tahiti et de Moorea, alors que les 20 % restant émanent de micro-gisements répartis sur plus de cents îles.

Le traitement des ordures ménagères a donné lieu, dans les Îles du Vent, à un programme de gestion basé sur le tri sélectif, le recyclage, et l'enfouissement des déchets ultimes au Centre d'Enfouissement Technique (CET).

Créé en 2000, le CET de Paihoro est destiné à traiter les déchets ultimes des communes de Tahiti (à l'exception de Faa'a) collectés dans un bac gris.

Les déchets recyclables (plastique, papier, carton, aluminium) collectés dans un bac vert, sont conditionnés au Centre de Recyclage et de Transfert (CRT) de Motu Uta, puis exportés pour recyclage.

La même procédure est suivie pour les déchets ménagers spéciaux (piles, huiles, batteries) qui sont collectés dans des points d'apport volontaires (PAV). En l'absence de filière de recyclage, les encombrants sont enfouis au CET de Paihoro après avoir transité au CRT de Motu Uta.

Concernant les déchets verts, s'ils sont biodégradables et peuvent faire l'objet d'une valorisation par compostage, leur stockage en fond de vallée par les communes ne disposant pas de moyens financiers, participe à la formation de décharges sauvages incontrôlées.

Dans les autres archipels, est envisagée la création de 8 unités de traitement, sous forme de CET pour les îles les plus hautes (Marquises, Îles Sous le Vent, Australes) – Bora Bora, Nuku Hiva et Rapa disposent de CET prêts à fonctionner mais qui ne sont toujours pas exploités – et d'incinérateurs pour les atolls ne disposant pas d'emprise foncière suffisante (Tuamotu-Gambier).

Dans ce dernier cas, la gestion des déchets apparaît, au vu de l'éparpillement des îles et de leur faible densité, particulièrement délicate.

Ainsi, les dépenses induites par l'incinération sont lourdes à supporter pour les communes, comme l'illustre l'exemple de Rangiroa.

Si l'Etat s'était engagé à financer la construction d'un incinérateur, le projet a été abandonné car la population n'était pas prête à assumer le coût de son fonctionnement.

Le relief ne permettant pas l'enfouissement, la commune continue d'exploiter ses décharges à ciel ouvert, ce qui représente une source de pollution grave du lagon et de la lentille d'eau douce, et défigure considérablement le littoral au détriment de l'image touristique de l'atoll (les déchets sont bien souvent dispersés par le vent).

Signalons également que le tri sélectif y a été abandonné pour les mêmes raisons : l'acheminement des déchets recyclables jusqu'à Tahiti alourdissait la facture du contribuable (6 000 F CFP par famille).

2.3.2.4 La production et la distribution d'électricité

Cette compétence est singulière dans la mesure où elle fait aussi bien intervenir les communes que le pays (infra). Ce dernier a délégué la production et la distribution d'électricité à la société Electricité de Tahiti (EDT).

Les communes du nord de Tahiti (de Papara à Papenoo) lui ont simplement concédé la distribution, le transport étant effectué par la société Transports de l'énergie électrique en Polynésie (TEP)

Les 4 communes du sud de Tahiti (Teva i uta, Tairapu ouest, Tairapu est et Hitiaa o tera) ont, pour leur part, choisi l'intercommunalité (syndicat SECOSUD). Dans les archipels, 19 îles dont Bora Bora et Rangiroa, sont en concession avec le groupe EDT, 29 (dont Uturoa) sont en régie communale et 10 sont sans réseau de distribution.

L'augmentation du prix des hydrocarbures a obligé les pouvoirs publics à revoir leur politique énergétique. En effet, la production d'électricité de l'EDT est principalement d'origine thermique, accessoirement d'origine hydraulique.

L'occasion pour les îles éloignées, où les besoins en électricité sont moins importants en raison d'une population moins nombreuse, de développer les énergies renouvelables (seulement 2 % de la production totale) : énergie solaire pour habitat dispersé, centrales hybrides solaire/éolien/diesel automatiques et sécurisées.

Makemo (îles Tuamotu-Gambier) a choisi de recourir à des éoliennes, alors que l'hydroélectricité pourrait être pratiquée aux îles Marquises.

La climatisation des grandes structures pourrait utiliser les eaux profondes pour fonctionner (Sea Water Air Conditioning), comme le fait l'hôtel Intercontinental de Bora Bora par captage à 800 mètres de profondeur d'une eau à 5°C. Le nouveau centre hospitalier de Taaone (à Tahiti) devrait aussi utiliser cette technologie, ce qui réduira sensiblement ses frais de fonctionnement.

2.3.2.5 Les cimetières

Le statut de 2004 a transféré aux communes la responsabilité des cimetières. Le conseil municipal délibère sur la création, l'agrandissement ou la translation des cimetières.

Le Haut-commissaire sera compétent pour fixer les conditions de leur institution. La gestion du cimetière sera, quant à elle, confiée au maire. Dans ce dernier cas, le choix des terrains consacrés aux inhumations est libre ; simplement, leur surface doit être cinq fois plus étendue que l'espace nécessaire pour y déposer le nombre présumé de morts chaque année.

La mise en place de cette nouvelle réglementation risque de se heurter à deux difficultés principales.

D'une part, il apparaît, une nouvelle fois, que les communes manquent de moyens pour assurer leurs compétences.

Pour la plupart, elles ne possèdent pas de domaine public communal (21 sur 48 seulement), et c'est pourquoi les cimetières qu'elles gèrent sont bien souvent constitués sur le domaine public du Pays.

D'autre part, un tel dispositif n'a pas pris en compte les particularités culturelles des Polynésiens.

Si l'abandon des cadavres dans les grottes ou autres lieux sacrés est aujourd'hui révolu, l'enterrement des défunts près du domicile familial reste encore très pratiqué dans certaines îles.

Il est probable, dans ce cas, que les maires accordent aux familles le droit d'inhumer leur défunt chez eux. D'ailleurs, l'application récente du Code général des collectivités territoriales ne fait pas obstacle à une telle prérogative du maire.

3 LE PARTENARIAT SOLIDAIRE

3.1 EN MATIERE D'EDUCATION

3.1.1 Les constats

D'octobre 1988 à juin 1992, se déroulèrent les travaux de la Charte de l'Education qui firent participer largement toute la société civile y compris dans les îles éloignées. Le document de la Charte, tel que validé par les Etats généraux de l'Education fut transformé sous la pression syndicale et aboutit aux textes votés par l'Assemblée Territoriale le 16 juin 1992 (délibération n°92-113 AT du 19 juin 1992 complétée par le rapport n° 99-92 du 16 juin 1992).

En 2009, 17 années après, on parle toujours d'échec scolaire. De plus en plus, certains établissements sont confrontés à des problèmes de violence inconnus en 1992.

L'absentéisme constitue pour les équipes enseignantes un véritable fléau et une cause importante de décrochage scolaire. La déscolarisation précoce ouvre la porte à l'illettrisme et à l'échec social assuré. Le sentiment général, en l'absence de statistiques sur plusieurs années, est un sentiment d'insatisfaction voire de régression.

La dernière mission en Polynésie de l'Inspection Générale de l'Education Nationale de janvier 2007 dresse un panorama inquiétant de la situation du système éducatif audité : c'est ainsi « qu'en 2005, les scores moyens en Polynésie française à l'évaluation au CE2 pour le français et les maths étaient inférieurs respectivement de 15 à 15,5 points à la moyenne nationale et restaient au-dessous des taux de réussite des seules ZEP », déclare le rapport de l'Inspecteur Général Bernard Simler et de ses collègues.

Et pourtant, les moyens n'ont pas manqué ! Depuis le vote de la Charte de l'Education en 1992, l'Etat finance pour l'essentiel le système éducatif autonome de la Polynésie à hauteur d'environ 50 milliards de F CFP par an au titre de la compensation des charges transférées au pays. En 17 ans, c'est donc une somme de 850 milliards F CFP qui a été dépensée... pour des résultats préoccupants.

Le coût, en fonctionnement, d'un élève en Polynésie (salaires des personnels, internats, transports scolaires ...) est près du double de celui dont bénéficie un élève métropolitain.

Sur les 50 milliards annuels consacrés au traitement des personnels d'Etat mis à disposition, 22 milliards sont consacrés au paiement des sursalaires générés par le coefficient de majoration (Salaires x 1,84 - voire x 2,05 pour les archipels éloignés). Les transports scolaires coûtent chaque année au Pays et à l'Etat près de 1,3 milliards de F CFP par an.

Ce n'est donc pas l'argent qui fait défaut ! De plus, de très beaux établissements scolaires ont été édifiés ces dernières années... Ce ne sont donc pas pour l'essentiel des raisons financières qui peuvent expliquer le marasme passé et actuel du système éducatif.

Il faut rechercher les raisons profondes soulevées par la version initiale de la Charte de l'Education et qui ont été occultées dans la version définitive de la Charte votée par l'Assemblée Territoriale.

Quelles sont les véritables raisons de l'échec scolaire ? Si elles ne sont pas principalement matérielles alors elles sont d'une autre nature : familiale, morale, politique, sociale, éducative, pédagogique...

Si nous voulons que nos enfants progressent à l'école et dans leur vie sociale puis professionnelle, il convient qu'à chaque niveau de responsabilité les acteurs s'engagent dans un effort conjugué qui restitue « **l'enfant au centre du système éducatif** » comme le prévoit le préambule de la Charte de l'Education.

3.1.2 Quelques chiffres

3.1.2.1 La population scolaire

Environ 74 000 élèves fréquentent les établissements du premier et du second degré. La scolarité est obligatoire de 5 ans jusqu'à 16 ans. Le taux de scolarisation se dégrade ensuite puisque, selon une évaluation approximative, seuls 38,5 % d'une génération atteignent un niveau baccalauréat, alors que le taux est de 70 % en métropole.¹

Taux d'accès au BAC pour une génération	Ministère de l'éducation nationale	Tout
Métropole + DOM	65,5 %	70,3 %
Polynésie française		38,47 %

Le problème majeur est donc celui de la déscolarisation mais aussi de l'absentéisme, pour lequel on ne dispose pas de statistiques précises. Il faut noter que l'absentéisme est inégal selon le type d'établissements et les archipels.

3.1.2.2 Le corps enseignant

Pour la plupart, les enseignants appartiennent à des corps d'Etat, rémunérés par l'Etat. Les taux d'encadrement sont légèrement supérieurs à ceux de la métropole (nombre d'élèves par enseignant).

¹ Le taux de scolarisation préélémentaire pour les enfants de moins de trois ans est légèrement inférieur à celui de métropole.

Le problème majeur dans le secondaire est l'océanisation très lente des personnels : seulement 30 à 50 % des reçus au CAPES à l'Institut universitaire de formation des maîtres (IUFM) de Polynésie sont originaires du Pays.

De plus, la « masterisation » de l'accès aux corps enseignants décidé par le gouvernement central dès la rentrée 2010 (le niveau requis aux concours de recrutement des divers corps enseignants et des CPE passant de la licence – Bac + 3 – au Master – Bac + 5) risque d'exclure nombre d'étudiants polynésiens, dont le vivier à bac + 3 est déjà insuffisant actuellement, de l'accès aux corps enseignants du second degré.

Il est à noter que l'accès au corps des professeurs des écoles du CEAPF se fait toujours au niveau Bac+3. On peut estimer que 170 enseignants du secondaire métropolitains expatriés arrivent chaque année en Polynésie.

Ils restent 3 années en moyenne dans le Pays, ce qui porte à plus de 500 le nombre de postes non occupés par des résidents sur environ 1 927 postes.

Pour le premier degré, la disparition de l'école normale en 2011 compliquera la maîtrise par le Pays du recrutement des futurs professeurs des écoles du CEAPF.

3.1.2.3 Les performances du système éducatif

Malgré de réels progrès, ces performances sont très largement inférieures aux performances métropolitaines, qu'il s'agisse des évaluations de niveau à l'entrée en sixième ou des taux de réussite aux examens du second degré.

Réussite aux examens (200	DNB	Baccalauréat		BTS
	% admis	% admis Bac Général	% admis Bac Technique	% admis
Métropole + DOM	81,7	87,7	79,3	67,3
Polynésie française	73,1	77,1	63,6	45,6

3.1.2.4 Le financement du système éducatif

Le budget global de l'éducation des premier et second degrés publics s'est élevé à environ 555 millions d'euros financés comme suit :

- budget de fonctionnement et investissements mandatés du Pays,
- convention Etat - Pays (2007) à hauteur de 28 millions d'euros pour les transports et programmes divers compris dans le budget du Pays,
- salaires des enseignants titulaires des corps d'Etat à hauteur de 477 millions d'euros, payés directement par l'Etat (Ministère de l'éducation nationale – Vice-rectorat),
- dépenses fléchées du FIP attribuées aux communes pour les constructions scolaires du 1^{er} degré à hauteur de 19 millions d'euros.²

Le budget global de l'enseignement supérieur public comprend en gros le budget du Pays pour l'enseignement supérieur ainsi que le budget de l'Université de la Polynésie française (qui a intégré l'IUFM) qui reçoit une dotation de fonctionnement et des crédits d'investissement directement du Ministère de l'Education Nationale. Il faudrait y ajouter les bourses d'Etat, l'enveloppe du passeport mobilité ainsi que les budgets des établissements privés

Eléments financiers	Budget scolaire	Budget supérieur	Dépense moyenne par habitant par an
Métropole + DOM	56,6 milliards €	18,25 milliards €	1 970 €
Polynésie française	555 million €	181 millions €	2 833 €

Même si ces chiffres demandent à être affinés, ils montrent que la dépense d'éducation par habitant est très supérieure en Polynésie française à la dépense en métropole. L'Etat y contribue pour plus de 500 millions d'Euros par an.

² Il faudrait y ajouter le montant des bourses d'Etat.

En conclusion, malgré un financement important et des taux d'encadrement supérieurs à la métropole, les performances du système éducatif polynésien sont très inférieures à celles de la métropole, en terme notamment de scolarisation après 16 ans et de taux de réussite aux examens.

3.1.3 Le partage des compétences

Cf. tableau page suivante.

DE DROIT COMMUN	PAYS	COMMUNES	ETAT
	<ul style="list-style-type: none"> Enseignement primaire Information et orientation des élèves, recherche et documentation pédagogique 	<ul style="list-style-type: none"> Constructions scolaires et entretien des bâtiments (notamment via le FIP. Cependant la participation financière hors FIP des communes n'est pas connue avec exactitude.) Cantines scolaire Personnels communaux dans les établissements 	<ul style="list-style-type: none"> Participation financière (via une convention Etat-Pays ou le FIP) Paiement des salaires des enseignants du premier degré appartenant au corps du CEAPF (instituteurs et professeurs des écoles)
	<ul style="list-style-type: none"> Enseignement secondaire Information et orientation des élèves, recherche et documentation pédagogique.. Gestion budgétaire et statutaire de certains agents (personnel de surveillance notamment) 		<ul style="list-style-type: none"> Participation financière via une convention Etat-Pays. Gestion budgétaire et statutaire des personnels enseignants et non enseignants appartenant aux corps des fonctionnaires d'Etat mis à disposition du pays Collation et délivrance des grades, titres et diplômes nationaux
	<ul style="list-style-type: none"> Enseignement supérieur non universitaire (BTS, classes préparatoires aux grandes écoles) 		<ul style="list-style-type: none"> Enseignement universitaire et recherche Collation et délivrance des grades, titres et diplômes nationaux Gestion budgétaire et statutaire des personnels enseignants appartenant aux corps des fonctionnaires d'Etat exerçant dans l'enseignement universitaire et les organismes de recherche d'Etat.
	<p>« La Polynésie française organise ses propres filières de formation et ses propres services de recherche » (art. 26 de la loi organique). Le conseil des ministres fixe les règles applicables à l'enseignement des langues locales dans tous les établissements d'enseignement (art. 90 LO)</p>		

3.2 EN MATIERE DE SANTE

3.2.1 Les indicateurs de base de l'état de santé de la population et les principaux risques sanitaires

L'état de santé résulte d'une conjonction de déterminants multiples issus de l'environnement général et du dispositif de santé.

Toute action tendant à améliorer la satisfaction des besoins de la population dans les domaines de l'hygiène de vie (potabilité de l'eau, habitat, éducation, alimentation, habitudes de vie...), de l'hygiène du milieu (nuisances) ou de la protection sociale, a un impact sur la santé des individus.

3.2.1.1 Un état de santé de la population proche de celui des pays développés...

Si la proportion des jeunes est toujours importante (37,4% de la population a moins de 20 ans), la pyramide des âges montre une tendance au vieillissement de la population.

Selon les projections de l'ISPF en 2027, le Pays comptera 320 000 habitants, 17% des habitants auront plus de 60 ans, alors qu'ils ne représentent que 8,1% actuellement. Les principaux indicateurs de base qui renseignent sur la santé générale de la population montrent :

- une mortalité se stabilisant à environ 1 200 décès par an ;
- une mortalité infantile relativement faible (autour de 6,8 ‰ en 2006 – France : 3,6 ‰) ;
- une mortalité maternelle quasi nulle ;
- une espérance de vie plutôt favorable : 73 ans chez les hommes et 78,2 ans chez les femmes.

Les principaux moteurs de la baisse de mortalité infantile et maternelle depuis ces dernières décennies sont le succès des programmes vaccinaux et les grands progrès médicaux réalisés autour de l'accouchement et de la naissance.

Avec le développement d'un système de soins, les maladies infectieuses ont régressé globalement.

3.2.1.2 Mais un développement inquiétant des maladies chroniques et des facteurs de risque liés aux modes de vie

Cependant, en parallèle, le développement économique, les effets de l'urbanisation rapide et de la mondialisation, les changements profonds en termes culturel et social et économique des familles polynésiennes, ont des répercussions sur la santé.

L'émergence de nouveaux comportements défavorables à la santé, la transformation des modes de vie et des habitudes alimentaires, la sédentarité, les pratiques d'addiction (tabac, alcool et drogues), constituent aujourd'hui les facteurs de risque les plus fréquents de l'accroissement inquiétant des maladies non transmissibles.

Les maladies cardiovasculaires, les cancers et les morts violentes sont les 3 premières causes de décès, situation analogue à celles des pays développés.

Ces pathologies sont par ailleurs les premières causes de la mortalité prématurée : 24 % des décès avant 65 ans sont dus aux cancers (cancer des poumons chez l'homme et du sein chez les femmes), 22 % aux accidents de la route ou autres morts violentes, 20 % aux maladies cardiovasculaires.

La prévalence importante de l'obésité est associée de façon significative à la morbidité élevée des maladies chroniques telles que le diabète, l'hypertension artérielle, l'hyperlipémie...

Selon une étude menée en 2008 par la Direction de la santé, 42 % des adultes de 20 ans et plus présentent une obésité et ce taux semble se stabiliser depuis une dizaine d'années.

En revanche, l'obésité infantile progresse. Elle débute très jeune et augmente avec l'âge. Les problèmes de surpoids affectent 22 % des enfants scolarisés en CP, 37 % des enfants en CM2 et 39 % des jeunes de 15 ans.

Le tabagisme actif et passif figure aussi parmi les facteurs de risque les plus fréquents des maladies chroniques.

Près de 40 % de la population de plus de 16 ans sont fumeurs. Chez les 10 – 20 ans, la proportion de jeunes filles fumeuses est plus élevée que celle des garçons fumeurs (35% contre 29 %). L'âge moyen de la première cigarette est autour de 12 ans.

Les méfaits de l'alcool et la consommation de drogues constituent une lourde charge pour la société; ils touchent la jeunesse et entrent dans les foyers familiaux.

Deux jeunes sur trois ont commencé à boire de l'alcool avant l'âge de 14 ans, et plus d'un sur trois avant 12 ans. 32 % des jeunes entre 10 et 20 ans ont connu l'état d'ivresse.

La consommation de drogues concerne 1 jeune sur 4 entre 10 et 20 ans. 47 % d'entre eux ont eu cette première expérience de la drogue avant 14 ans, près de 6 % avant 10 ans.

Les méfaits de l'alcool et de la drogue sont liés aux troubles de santé mentale, aux suicides, à la délinquance juvénile, aux violences familiales et conjugales, à l'insécurité et aux accidents de la voie publique.

D'autres facteurs de risques se surajoutent telles que la précarisation de certaines populations en milieu urbain, la fragilisation du tissu familial et social, l'émergence des problèmes de santé environnementale...

Bien que les maladies infectieuses aient largement régressé grâce à l'amélioration de l'offre de soins, certaines persistent encore comme la filariose lymphatique, la tuberculose, la leptospirose.

De plus, la Polynésie française est très exposée aux risques des maladies émergentes dans l'espace international comme les maladies vectorielles (dengue) et les maladies à caractère épidémique (SRAS, grippe...).

A titre d'exemple, rappelons l'épidémie de dengue 1 qui a touché le pays en 2001, et la situation actuelle de dengue 4 et d'alerte face à une épidémie de grippe A (H1N1).

3.2.2 L'offre de soins en Polynésie

3.2.2.1 Le système de santé polynésien

La santé est de la compétence du Pays. L'organisation du système de santé dépend donc du gouvernement et est placé sous la responsabilité du ministre en charge de la santé.

Les contraintes de l'offre de soins

Une population éparpillée et inégalement répartie.

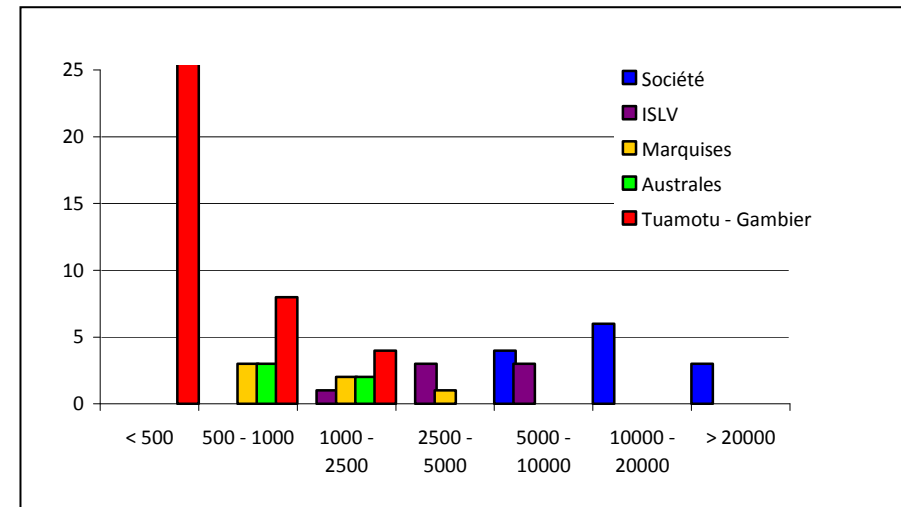
Répartition de la population par archipel

Archipel	Nombre d'habitants	Part relative
Iles du Vent	194 623	75 %
Iles Sous le Vent	33 184	13 %
Iles Marquises	8 632	3 %
Iles Australes	6 310	2 %
Iles Tuamotu-Gambier	16 847	6 %
Polynésie française	259 596	100 %

Seules les îles de Tahiti et Raiatea sont composées de plusieurs communes, les autres îles constituent une seule commune, voire une section de commune comme aux Tuamotu.

Ainsi sur 69 entités, 9 comptent plus de 10 000 habitants. Elles sont toutes aux Iles du Vent. 7 ont entre 5 et 10 000 habitants et sont dans l'archipel de la Société. 40 ont moins de 1 000 habitants, dont 26 (toutes aux Tuamotu Gambier) moins de 500.

Répartition des communes par archipel et par tranche de population



Source : Recensement 2007

- Cette répartition met bien en évidence une des difficultés majeures à l'organisation d'une offre de soins harmonieuse et égalitaire.
- Le schéma d'organisation sanitaire préconise un médecin à partir de 1000 habitants et un infirmier pour 300, mais cela n'est pas toujours possible d'autant que certaines îles des Tuamotu ont connu un développement démographique parfois rapide.
- De plus, les communications sont souvent difficiles, tant les liaisons aériennes voire maritimes (Rapa) que les liaisons téléphoniques ou par internet.

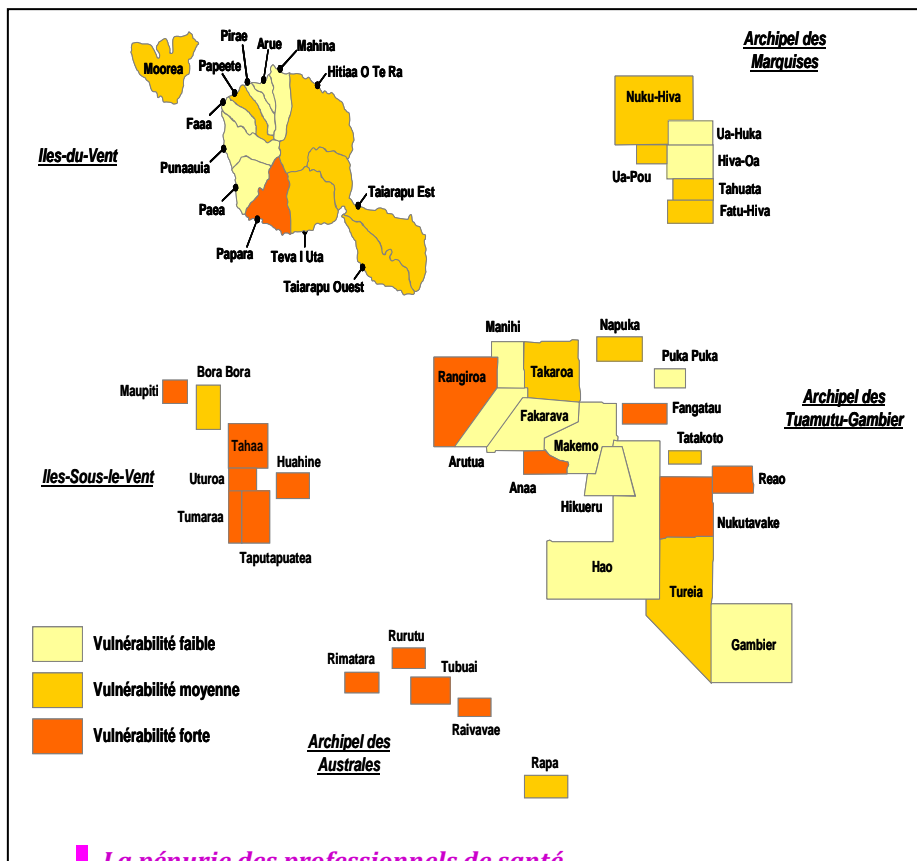
Dans le cadre d'une étude prospective des besoins de soins par la Direction de la Santé en 2008, une approche évaluative des facteurs de vulnérabilité des populations par commune a été présentée en tenant compte des indicateurs suivants :

- indicateurs démographiques : part des plus âgés (+ 60 ans) et des plus jeunes (- de 10 ans), taux d'accroissement démographique (2002-2007) ;

La mise en œuvre d'un partenariat rénové entre la Polynésie française, les communes et l'Etat

- indicateurs sanitaires : mortalité (nombre de décès pour 10 000 habitants) et morbidité (part des affections de longue durée) ;
- indicateurs sociaux : part des bénéficiaires au régime de Solidarité, taux de chômage (Tahiti seulement), part des habitations précaires (à Tahiti), part des logements sans eau ni électricité.

Essai d'évaluation de la vulnérabilité des populations par commune



La pénurie des professionnels de santé

Les professionnels de santé sont sensiblement aussi nombreux qu'en Nouvelle Calédonie mais beaucoup moins nombreux qu'en métropole, à l'exception des sages-femmes (1,4 fois plus nombreuses qu'en métropole).

Effectifs des professionnels médicaux, densité et comparaison avec la Nouvelle-Calédonie et la métropole

Situation au 1 ^{er} juin 2009	Effectif			Densité (/100 000 habitants)		
	Libéral	Salarié	Total	PF ¹	NC ²	Métropole ³
Médecins	225	306	531	205	223	338
Pharmaciens	110	17	127	49	65	114
Chirurgiens-dentistes	78	34	112	43	48	65
Infirmiers	1014	132	1146	441	450	783
Masseurs-kiné	108	25	133	51	47	105
Sages-femmes *	31	92	123	173	138	121

* densité calculée pour 100 000 femmes en âge de procréer (15 – 49 ans)

Sources : ¹ DPOS, Direction de la santé ; ² Situation sanitaire en Nouvelle Calédonie 2006-2007

³ FNORS (site internet) Score santé

Répartition des densités de professionnels de santé par archipel (pour 100 000 hab), au 1er juin 2009

Archipels	IDV	ISLV	Marquises	Australes	TG	Total
Médecins	237	151	116	79	30	205
dont généralistes	107	109	92	79	30	101
spécialistes	130	42	23	0	0	104
Pharmaciens	55	39	46	0	12	49
Chirurgiens-dentistes	44	45	46	48	30	43
Infirmiers	487	289	612	397	142	441
Masseurs-kiné	58	42	23	32	18	51
Sages-femmes *	187	150	331	66	0	173

* densité calculée pour 100 000 femmes en âge de procréer (15 – 49 ans)

Un effectif déficitaire des médecins

Le diagnostic

La densité médicale (205/100 000 habitants contre 340 en métropole et 223 en Nouvelle Calédonie) varie de façon considérable selon les archipels.

Tahiti concentre 82 % des médecins alors que les archipels éloignés sont les moins médicalisés (densité aux IDV : 237/100 000 hab contre 63/100 000 hab dans les archipels éloignés- Tuamotu-Gambier, Marquises, Australes).

Le nombre de spécialistes est supérieur à celui des généralistes (269 et 262 respectivement).

Les médecins généralistes et de spécialistes sont concentrés dans la commune de Papeete (88 et 211 respectivement y exercent). La densité de médecins spécialistes aux IDV est de 237 pour 100 000 habitants. La densité des médecins spécialistes (101/100 000 hab) est 1,6 fois moins importante qu'en métropole (165) et est comparable à celle en Nouvelle Calédonie (109).

Le déficit en termes de spécialités concerne particulièrement la pédiatrie et la psychiatrie. En revanche, la densité de spécialistes en gynécologie-obstétrique et en anesthésie-réanimation est supérieure à celle de la métropole.

Il existe plus de médecins salariés (306) que de médecins libéraux (225). Le secteur privé est concentré aux IDV. Dans les autres archipels, le secteur public constitue presque exclusivement la seule offre de soins de proximité.

A l'horizon 2020 : une offre maximale de formation sanitaire insuffisante

Selon les estimations de l'ISPF, la population en 2020 serait de 301 460 habitants, soit plus de 31 200 habitants supplémentaires. Les projections en 2020 des densités des professionnels de santé sont estimées à partir de 2 hypothèses :

- hypothèse basse de maintien du niveau actuel à 205 pour 100 000 habitants, au 1^{er} juin 2009
- hypothèse haute d'augmentation de la densité médicale, à l'identique du niveau atteint en France.

LE NOUVEL HOPITAL DE TAAONE ET SON COUT

- Durée des travaux : 17 janvier 2001 – octobre 2009
- Coût des travaux :
- Construction : 37 815 millions de F CFP
- Équipements : 8 millions de F CFP
- Capacité :
- 436 lits (+50)
- 48 places (+ 16)
- 64 lits en psychiatrie
- Personnels : 1 619 * (+ 48 dont 6 médecins)
- Coût de fonctionnement : 20 118 millions de F CFP * (surcoût de + 1 450 millions de F CFP)
- Activités nouvelles : radiothérapie, réanimation infantile, soins palliatifs, lits douleur, unité de neuro-vasculaire
- Activités complémentaires : SAMU, hôtel des familles (de 63 chambres)
- Avancées technologiques : production d'oxygène, climatisation par eau de mer

* prévisions et estimations comprenant la psychiatrie, le SAMU, le Centre de transfusion sanguine, l'école de sages-femmes

La mise en œuvre d'un partenariat rénové entre la Polynésie française, les communes et l'Etat

Projections en 2020 des densités de professionnels de santé selon deux hypothèses

Professionnels de santé	Offre maximale de formation	Hypothèse 1 – maintien de la densité 2009	Hypothèse 2 – densité identique à la France	Ecart
Médecins	440	85	488	- 403
Dentistes	176	18	63	- 45
Pharmaciens	18	20	217	-197
Sages Femmes	22	5	-21	+16
Kinésithérapeutes	44	21	184	- 163
Infirmiers	88	184	1214	- 1020

(*) Population de référence : 76 662 femmes de 15 à 49 ans en 2020 (estimations ISPF)

La projection de l'offre de formation locale en 2020, calculée sur le nombre de places proposées par filière en 2009, montre que les besoins estimés ne seront pas couverts (sauf concernant les sages femmes).

A cela, se surajouteraient les autres besoins en professionnels de santé induits par :

- la dispersion géographique du territoire polynésien,
- les compensations de départs à la retraite de professionnels de la santé,
- les changements des modes d'exercice avec l'apparition du temps partiel, des demandes de mises en disponibilité et de congé parental (au détriment de l'exercice à temps plein),
- le turnover important des professionnels de santé non résidents,
- la composante essentiellement féminine des professions infirmières et sages-femmes et la féminisation progressive des autres professions
- les attentes des polynésiens en matière de prévention et d'éducation à la santé (éducation du diabétique, protection maternelle et infantile...).

Or l'enseignement universitaire, la recherche, la collation et la délivrance des grades, titres et diplômes nationaux sont de la compétence de l'Etat (article 14 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 modifiée portant statut d'autonomie de la Polynésie française).

De ce fait, les formations médicales et paramédicales intégrées dans le système LMD issu des accords de Bologne font donc partie du domaine exclusif de l'Etat.

Les structures de santé

Selon le Schéma d'Organisation Sanitaire, l'offre de soins est organisée et structurée en cinq niveaux :

- **un niveau de proximité immédiate** qui comprend des structures publiques de proximité (49 postes de secours, 18 infirmeries, 20 dispensaires, 11 centres médicaux, toutes sous la responsabilité de la Direction de la Santé) réparties sur l'ensemble du territoire, et le secteur libéral surtout concentré à Tahiti. On observe cependant une perte de confiance envers le secteur de proximité public (dispensaires).
- **un niveau de proximité renforcée** représenté par quatre structures hospitalières périphériques (Uturoa, Taiohae, Taravao, Moorea)
- **un niveau de référence** englobant les services spécialisés des structures d'hospitalisation et le secteur ambulatoire spécialisé du public et du privé : services spécialisés des hôpitaux publics, Centre de la mère et de l'enfant, spécialistes en cabinet privé, les 3 cliniques privées et le centre Te Tiare. Cette offre est essentiellement située en zone urbaine à Tahiti.
- **un niveau territorial** constitué par le Centre hospitalier de Polynésie française dont le transfert vers le site de Taaone est attendu
- **un dispositif relais extra-territorial** pour les soins qui n'existent pas sur le territoire : prise en charge des patients relevant de pathologies lourdes et spécifiques, évacués vers des hôpitaux en Nouvelle-Zélande ou en métropole.

Le secteur d'hospitalisation

L'hospitalisation permet une offre de soins graduée de statut public et privé entre le CHPF, les centres hospitaliers de proximité de la Direction de la Santé, et les cliniques privées.

Elle peut se faire soit dans des lits, à temps complet, soit dans des places, en "ambulatoire". La volonté est de développer les "places", pour des raisons de coût, mais aussi de qualité des soins.

Couverture des besoins d'hospitalisation

Couverture des besoins d'hospitalisation		Indice de besoin	Besoin théorique	Ecart avec l'existant
Médecine	Lits	1,19	309	-19
	Places	0,14	36	-11
Chirurgie	Lits	0,79	205	-14
	Places	0,12	31	-18
Obstétrique	Lits	0,57	148	0
	Places	0,14	36	-34
Psychiatrie adulte	Lits	0,33	86	-16
	Places	0,91	236	-57
Psychiatrie infanto juvénile	Lits	0,3	25	-25
	Places	1,1	93	-76
Soins de suite	Lits	0,4	104	-83
Rééducation fonctionnelle	Lits	0,37	96	-24
	Places	0,04	10	-10
Longue durée	Lits	0,39	75	-43

Source : Bilan de la carte sanitaire, DPOS, Direction de la santé, avril 2008

Les possibilités d'hospitalisation sont analysées par rapport à des besoins théoriques. Un indice fixe les besoins en lits et places par rapport à la population. Les activités sont classées en grandes catégories : médecine, chirurgie, gynéco-obstétrique...

Il apparaît qu'en dehors des lits d'obstétrique, tous les autres besoins ne sont pas satisfaits. Les manques sont parfois importants (83 lits de soins de suite, 43 lits de longue durée ...) et ce d'autant plus que l'offre est parfois nulle (psychiatrie infanto-juvénile).

Lorsque les besoins ne sont pas couverts, des lits peuvent être autorisés par le Président après avis d'une commission d'organisation sanitaire (COS).

Actuellement, 780 lits et 48 places sont actuellement autorisés. Dans certains domaines, ce ne sont plus les lits qui sont autorisés, mais l'activité, dès lors qu'elle respecte des conditions techniques : neurochirurgie, néonatalogie, hémodialyse...

On compte également des places d'alternatives à l'hospitalisation : 20 places d'hospitalisation à domicile spécialisées en obstétrique (CHPf), 10 lits de neurochirurgie et 30 lits de néonatalogie.

A noter que l'offre de soins installés en lits et places en 2007 est bien en deçà de la capacité autorisée en 2006. Par ailleurs, les coopérations hospitalières intra-sectorielles et les complémentarités intersectorielles (public/privé) restent encore insuffisamment développées.

3.2.2.2 Les défis de la santé publique et de la prévention

Les carences en matière de prévention

Si la prévention est dans le discours général considéré comme une priorité essentielle, les moyens qui lui sont attribués sont bien inférieurs à ceux consacrés aux activités curatives. On constate alors un recours excessif aux soins spécialisés et hospitaliers, ainsi qu'un abandon progressif des missions de santé communautaire au profit du tout « soins ».

Les défis de la prévention relèvent de plusieurs points :

- son efficacité pour le changement des comportements de façon durable,
- la démonstration de cette efficacité par des approches d'évaluation lorsque très souvent, les activités de prévention et de promotion de la santé sont difficilement quantifiables,
- l'application des principes d'intersectorialité, d'interministérialité et de partenariat dans la mise en œuvre des politiques de prévention,

- le développement et l'organisation des capacités et des ressources humaines dédiées à la prévention quand le curatif prend souvent le dessus sur le préventif,
- la réactivité nécessaire même dans le secteur de la prévention devant des phénomènes de santé publique d'ampleur ou émergentes (alertes sanitaires, obésité...),
- l'actualisation des connaissances scientifiques au service de la prévention et l'innovation continue des méthodes et des stratégies.

La prévention coûte moins cher que le curatif, certes, mais la prévention a un coût. Si actuellement les activités de prévention de l'obésité, du tabagisme et de la toxicomanie utilisent essentiellement des méthodes d'information, d'éducation à la santé ou de conseils aux patients, ces approches propres à la prévention et à la promotion de la santé, coûtent davantage en temps de travail et en moyens humains qu'en moyens financiers. Toutefois, des programmes de prévention tels que la vaccination ou le dépistage des cancers gynécologiques sont nettement plus coûteux.

Les acteurs cloisonnés de la prévention

Le développement de la prévention, à l'instar de l'organisation sanitaire polynésienne de manière générale, souffre d'un déficit de travail en réseau et de transmission des informations, ainsi que d'une absence de coordination et de pilotage du système.

Le développement de la prévention souffre d'une fragmentation administrative.

Voici les nombreux acteurs de la prévention :

Le **ministère de la santé** conçoit et supervise la mise en œuvre de sa politique de prévention par le biais d'un ensemble de services et établissements placés sous sa tutelle (Direction de la santé, EPAP, Institut Louis Malardé), de ses partenaires (éducation, famille et solidarité, jeunesse et sports, transports, environnement...) et d'un réseau très actif d'associations.

Depuis la création du fonds de prévention en 2002 (générant plus de 1,5 milliards de F CFP par an), les moyens de financement des programmes et des actions de prévention ont contribué à la multiplication des actions sur le terrain et dans l'ensemble du pays.

La **Direction de la Santé** dont la prévention est une des missions fondamentales, a amplifié ses interventions en prévention sur le terrain et mis en œuvre un certain nombre de programmes prioritaires (vaccination, protection maternelle et infantile, dépistage des cancers gynécologiques, prévention de l'obésité et du diabète, lutte contre la filariose, veille sanitaire...).

Elle dispose de seulement 7 cellules de promotion de la santé pour l'ensemble du territoire (soit moins de 20 personnels au total) qui jouent un rôle de référents et de coordination des actions locales de prévention.

Elles sont dotées d'un outil sous la forme d'un kiosque Info-Santé mettant à la disposition des matériels éducatifs, de la documentation, des supports d'information sur un grand choix de thèmes de santé.

L'**Etablissement public administratif pour la prévention (EPAP)** a été créé en 2001 avec comme mission de promouvoir et de participer à la mise en œuvre de toute action de prévention. A ce titre, il gère le fonds de prévention et les demandes de financement de projets au travers d'un comité technique et d'un conseil d'administration. Sa logique d'intervention de l'EPAP est dans l'intersectorialité des actions dans les domaines de la santé, l'éducation, la jeunesse, le sport, la solidarité, la famille et la sécurité routière.

L'**Institut Louis Malardé**, établissement public à caractère industriel et commercial a été créé en 2001 avec la mission principale de concourir à préserver la santé, l'hygiène publique et l'environnement. Il est organisé autour de deux pôles : la santé publique, dont la veille sanitaire et la prévention, et la recherche scientifique biomédicale (et notamment en matière de lutte anti-vectorielle).

3.2.3 La crise des dépenses de santé

Au total, les dépenses de santé peuvent être estimées à près de 70 milliards de F CFP (+/- 5 milliards).

3.2.3.1 Les financeurs

Les derniers et seuls comptes de la santé disponibles sont ceux des années 1995 à 1997.

Dépenses d'assurance maladie de la CPS pour les ressortissants des 3 régimes territoriaux (2009 - en millions de FCFP) - Source : budget CPS 2009

Régime	Espèces*	Nature	Total
Salariés (RS)	4 393	32 688	37 081
Non salariés (RNS)	50	2 983	3 033
Solidarité (RSPF) - RSPMR	7	11 630	11 637
Total	4 451	47 301	51 751

* assurance maladie + accidents du travail

Dépenses d'assurance maladie de la CPS pour les ressortissants de la sécurité sociale (2009 - en millions de FCFP)

Prestations	Espèces*	Nature	Total
Sécu (SS)	0	4 849	4 849

Dépenses d'assurance maladie de la CPS de 2004 à 2009 en millions de FCFP

Année	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Dépenses d'AM	37 182	39 940	43 260	46 373	49 182	52 150
Evolution		+ 2,8 M	+ 3,4 M	+ 3,1 M	+ 2,8 M	+ 3 M

Le principal financeur du système de santé est la Caisse de prévoyance sociale (CPS) qui gère les trois régimes territoriaux. Les prestations sont servies en espèces (indemnités journalières) et en nature (remboursement des actes et prescriptions). La Caisse de prévoyance sociale gère également les prestations pour les ressortissants de la sécurité sociale, de l'ENIM (marins) et de la CAFAT (caisse de Nouvelle Calédonie).

Le total des dépenses 2009 de la Caisse de prévoyance sociale au titre de l'assurance maladie et accidents du travail est de 56 600 millions de F CFP.

Les dépenses de « l'assurance maladie » augmentent d'environ 3 milliards par an (dépenses en nature uniquement).

- L'assurance maladie du Régime de Solidarité est financée uniquement par les cotisations (15,06 % – 1/3 à la charge des salariés et 2/3 à la charge des employeurs avec un plafond de 3 millions de F CFP).
- Le Régime des Non Salariés (RNT) l'est par les cotisations (7,5 % avec un plafond de 1 million de F CFP) et une subvention du Pays.
- Le Régime de Solidarité (RSPF) par la CST, complétée d'une subvention du Pays.

Le Pays est le deuxième financeur :

- soit indirectement en abondant les budgets des « branches maladies » des régimes RNS : **1 466 millions de F CFP** et RSPf : **24 192 millions de F CFP** (CST : 9 500 millions de F CFP ; taxes : 2 749 millions de F CFP ; participation : 11 943 millions de F CFP)
- soit directement en finançant le fonctionnement de la Direction de la santé, environ **9,5 milliards de F CFP** (dont 1 522 millions remboursés par la CPS) : **solde de 8 milliards de F CFP** (personnel : 6 149 millions + fonctionnement : 3 205 millions), dont les subventions versées à différents établissements (CHPf : 406 millions, ILM : 300 millions, Maison du diabétique : 7,5 millions)

Le troisième financeur est le malade qui supporte le ticket modérateur.

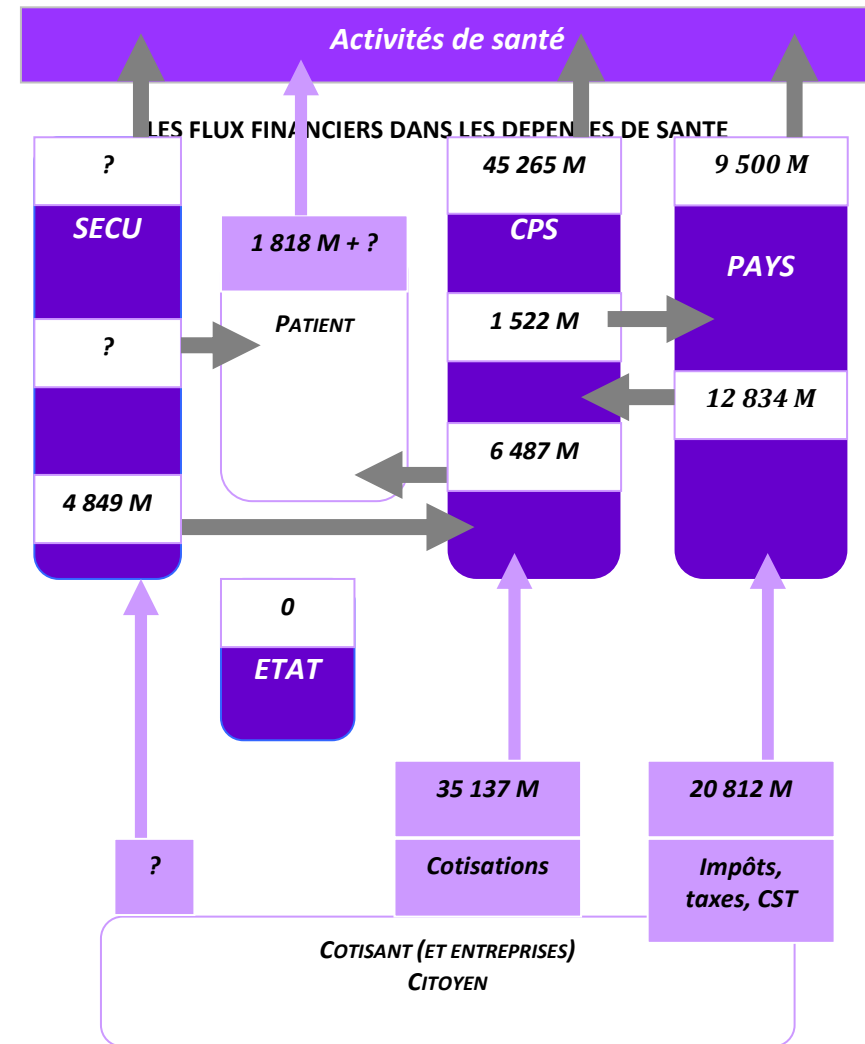
On ne peut approcher que très approximativement cette « enveloppe » et de manière indirecte, en calculant le montant des 20% restants sur les sommes remboursées par la Caisse de prévoyance sociale pour tous les actes remboursés à 80% soit plus de 1,8 milliards.

Le quatrième financeur est la sécurité sociale qui couvre plus de 25 000 personnes. Le montant exact de sa contribution n'est pas connu car son financement passe par plusieurs voies :

- via la CPS : 4 849 millions en 2008,
- directement auprès des professionnels de santé : hospitalisation en métropole,
- directement auprès des patients : remboursement direct, indemnités journalières.

Les derniers financeurs sont les autres assurances (assurances privées, mutuelles, ...) probablement peu importants mais sur la part desquels, on ne dispose pas d'information. **Les inconnues** sont :

- les prestations en espèces servies par la sécurité sociale à ses ressortissants ;
- les soins remboursés directement par la sécurité sociale, lorsque les ressortissants lui adressent directement leurs feuilles de soins sans passer par la Caisse de prévoyance sociale ;
- la part des mutuelles et assurances privées.



3.3 LA CRISE DU LOGEMENT EN POLYNÉSIE FRANÇAISE

3.3.1 Caractéristiques des ménages demandeurs

- La concentration dans les Iles du Vent (75 % de la population) et spécifiquement dans l'agglomération de Papeete (56 % de la population entre Mahina et Paea). Les zones plus rurales et les archipels ne sont pas des zones propres à sédentariser la population.
- La propriété de résidences principales. Il y a plus de 68 000 logements.
- 89 % sont des résidences principales, 5 % des résidences secondaires et 6 % des logements sont vacants (surtout dans les îles autres que les Iles du Vent). 60 % de ces résidences principales sont occupées par leurs propriétaires (pour 55 % dans les Iles du Vent, 70 % pour les Iles Sous le Vent et les îles Australes).
- La décohabitation récente entraîne :
- une diminution continue du nombre moyen de personnes par logement (3 personnes d'ici 2027, 60 % des logements demandés sont des logements d'une ou deux chambres),
- une progression du nombre de ménages (+ 56 %).
- La paupérisation et la précarisation des ménages. Accroissement de la population dite « très sociale ». 44 % des demandeurs de logements sociaux touche un revenu inférieur à 140 000 Fcp. Les cas extrêmes de sans abris progressent. Il y a aujourd'hui environ 650 SDF sur l'agglomération de Papeete (de Mahina à Papara) et Moorea sur une année (sachant que la moitié à peu près reste environ 6 mois dans la rue, et fait des allers-retours entre rue et habitats divers : famille, amis, foyers...), dont environ 70% à Papeete, soit 450 à Papeete.

La crise mondiale alliée à une crise structurelle de l'économie polynésienne a également eu des effets sur la situation des ménages « intermédiaires » subissant une précarisation de l'emploi : licenciement, CDD non renouvelé ou non transformé en CDI... Plus de la moitié des ménages perçoit aujourd'hui un revenu mensuel de moins de 300 000 F CFP.

3.3.2 Une pénurie de logements privés décentes et abordables

3.3.2.1 Une insuffisance de l'offre de logement abordable

Une offre inadaptée

- L'offre de logement de standing est supérieure à la demande.
- Au contraire, il y a une insuffisance d'offres de logement intermédiaire (le revenu mensuel moyen des foyers bénéficiaires doit être au plus égal à 550.000 F CFP). Malgré l'apport fiscal de la Polynésie française, leurs promoteurs restent trop peu nombreux. Leur accession n'est alors autorisée qu'au compte-goutte par le ministère de la solidarité, de l'habitat et de la famille.

Des loyers exorbitants

- Les loyers dans le secteur libre ou défiscalisé restent très élevés (loyer moyen pour un meublé en 2004 de 98 000 F CFP et pour un F3 de 150 000 F CFP).
- Les prix de vente sur les maisons comme les appartements restent en forte hausse (+ 43 % entre 1999 et 2003)
- Les raisons de l'inflation du coût du logement sont liées au fait que :
- les terrains propres à l'urbanisation et proches des centres urbains sont de moins en moins nombreux face à une demande de plus en plus forte,
- les coûts de production du logement sont élevés (entre la main d'œuvre, les matériaux notamment importés coûtant encore plus chers pour les archipels).

3.3.2.2 Une dégradation du parc de logements privés

Absence de politique d'aménagement urbain

Les conditions de production d'un habitat de qualité font défaut : absence de réelle politique foncière, d'urbanisme, d'aménagement et d'équipement.

Le développement résidentiel reste opportuniste et peu organisé.. Il n'est pas accompagné de réseaux nécessaires (voirie, eau, électrification, assainissement...) ni des équipements complémentaires (zones d'emplois, services, commerces, loisirs, équipements scolaires et sanitaires). Cela concerne également le parc social.

Conséquences

- 2 300 logements de fortune dont 71 % aux Iles du Vent (au recensement 2002, ISPF)
- 7 200 logements inconfortables (l'eau ou l'électricité font défaut)
- 4 000 logements insalubres et dégradés sur l'agglomération de Papeete, dans quatre quartiers reconnus prioritaires par le Contrat Urbain de Cohésion Sociale. Malgré des actions substantielles permises par un budget conséquent (2009 : 460 000 millions de F CFP de financement, 30 % provenant de la Polynésie française, 70 % de l'Etat plus 100 000 millions F CFP complétés par les neuf communes de l'agglomération), la précarisation des logements se développe.
- 560 logements issus des cinq opérations de Résorption de l'Habitat Insalubre menées par la Maîtrise d'Œuvre Urbaine et Sociale (MOUS) créée en 2001 sous l'impulsion de l'Etat, de la Polynésie française et des communes. Il s'agit ici de nécessité de relogement immédiat. Mais plus de 600 autres logements devraient être concernés.

3.3.2.3 Une aide publique embryonnaire au logement locatif ou ancien

Une absence d'aide personnalisée à la location.

Il n'existe pas d'aide financière comparable à l'Aide Personnalisée au Logement (APL) versée en métropole par la Caisse d'Allocation Familiale :

- à chaque locataire de manière individuelle : c'est l'individu locataire et non le foyer, le ménage ou la famille qui est pris en compte.
- sans condition de maximum de revenu financier, cependant plus ils sont faibles, plus le montant de l'aide qui lui sera accordée sera élevé.

On tient ainsi compte des ressources de chacun, tout en ne limitant pas l'aide au logement aux seuls cas sociaux, pour lesquels il existe l'Allocation de Logement à caractère Social (ALS), attribuée aux personnes âgées, aux personnes handicapées, à certains demandeurs d'emploi et aux bénéficiaires du RMI.

Une aide publique à l'amélioration de l'habitat conditionnée.

Le critère social

Il existe une aide en matériaux à l'Amélioration de l'Habitat Individuel (AHI) versée par l'Office Polynésien de l'Habitat ainsi qu'une aide à l'Amélioration de l'Habitat Existant (AHE) versée par le Fonds de Développement des Archipels.

Mais l'offre est insuffisante : la demande auprès de l'OPH en juillet 2009 s'élève à 645 AHI. Trois quarts des demandes émanent cependant des archipels éloignés plus touchés par la dégradation de leurs logements. Le Fonds de Développement des archipels a ainsi distribué 598 AHE en 2008 (176 aux îles Sous le Vent, 34 aux îles Marquises, 11 aux îles Australes, et 277 aux îles Tuamotu Gambier).

Au 1^{er} mai 2009, 1 389 demandes d'amélioration de l'habitat existant attribuées restent à exécuter et 3 004 demandes d'AHE éligibles sont déposées. Or le plan de campagne 2009 ne prévoit que 400 aides à l'habitat existant à exécuter (représentant 250 433 405 F CFP).

Par ailleurs, les ménages intermédiaires sont écartés.

Le critère bancaire

- Depuis novembre 2008, il existe le Prêt à l'Aménagement Bonifié (PAB) auprès des trois banques locales. La Polynésie française prend en charge une partie des intérêts :
- à Tahiti et Moorea : 3 % lorsque les revenus nets mensuels de l'emprunteur sont inférieurs ou égaux à 5 fois le SMIG brut ;
- pour les autres îles : 4 % lorsque les revenus nets mensuels de l'emprunteur sont inférieurs ou égaux à 5 fois le SMIG brut ;
- sur toute la Polynésie française : 2 % lorsque les revenus nets mensuels de l'emprunteur sont supérieurs à 5 fois le SMIG brut.

L'enveloppe globale allouée est de 3 milliards de F CFP. En fin juillet 2009, 178 PAB ont été signés, représentant un encours de 562 932 359 F CFP. La mesure est reconduite jusqu'à épuisement de l'enveloppe budgétaire.

Cette aide publique dépendant d'un prêt bancaire, n'existe donc pas par elle-même.

Le critère de solvabilité est donc applicable. Seuls les ménages capables de rembourser leurs prêts ou ayant une caution sérieuse seront sélectionnés, d'où la référence élevée de 5 fois le SMIG. Les ménages en plus ou moins grande difficulté sont donc d'être écartés.

L'aide publique au logement neuf

Une aide affirmée mais insuffisante

La seule véritable aide publique au logement en faveur des foyers intermédiaires est orientée vers le neuf à travers l'aide à la construction ou à l'acquisition d'un logement neuf à usage d'habitation principale qui est versée par le Ministère de la solidarité, de l'habitat et de la famille (revenus mensuels compris entre 125 000 et 350 000 FCFP pour un ménage composé d'une seule personne, et 125 000 et 450 000 FCFP pour les autres).

Le nombre de dossiers accepté subi l'impact des changements de gouvernements politiques, mais la moyenne est de 100 dossiers par an. L'offre est clairement insuffisante.

Un Prêt à l'Habitat Bonifié conditionné

Ce prêt s'adresse uniquement aux primo accédants, c'est-à-dire au logement neuf.

Le concours financier de la Polynésie française consiste en la prise en charge directe d'une partie des intérêts dus contractuellement par les emprunteurs à la banque, dans la limite d'une enveloppe de 7 milliards F CFP de crédit en capital (5 milliards concernant Tahiti et Moorea, 2 milliards pour les autres îles).

En fin juillet 2009, 400 PHB ont été signés, représentant un encours de 5 922 667 514 F CFP. La mesure est également reconduite jusqu'à épuisement de l'enveloppe budgétaire.

Encore une fois, le critère bancaire ne place pas les ménages intermédiaires favorablement.

Ainsi la mesure s'adresse aux ménages dont les revenus nets moyens mensuels sont inférieurs ou égaux à 650.000 F CFP avec un seuil de référence également élevé de 400 000 F CFP concernant le taux de bonification par la Polynésie française. Cette mesure rencontre plus de succès que le PAB.

3.3.3 Un parc social insuffisant

La politique en matière d'habitat social est de compétence de principe locale. Elle est actuellement menée dans le cadre défini par la délibération n° 99-217 APF du 13 janvier 2000. Cependant, l'Etat apparaît dans les faits comme un partenaire financier très important.

Les communes, elles, ne semblent cependant pas suffisamment associées à cette politique de logement social malgré leur poids concernant le domaine foncier et sachant que les opérations d'implantation de logements sociaux sont destinées à 80 % à leurs habitants originaires.

Pourtant le partenariat possible entre la Polynésie française, les communes et l'Etat en matière de logement social est affirmé par l'article 51 du statut d'autonomie de la Polynésie française du 27 février 2004 énonçant :

« Les programmes de logements sociaux construits, acquis ou améliorés avec le concours financier de l'Etat font l'objet de conventions passées entre l'Etat et la Polynésie française. Ces conventions prévoient également l'information du maire de la commune intéressée sur les principes régissant les attributions de ces logements et les décisions d'attribution. En contrepartie d'un apport de terrain, d'un financement ou d'une garantie financière des communes à la réalisation des programmes de logements sociaux, les communes signent des conventions particulières avec l'Etat et la Polynésie française. Ces conventions prévoient notamment les modalités de réservation de ces logements. »

3.3.3.1 Une multiplicité confuse des opérateurs

Les opérateurs menant la politique de logement social sont nombreux : l'Office Polynésien de l'Habitat, le Fonds de Développement des Archipels, la SAGEP et l'Etablissement d'Aménagement et de Développement (Etablissement des Grands Travaux).

Les missions de chacun se recoupent parfois, débordent autrefois de leurs cadres originels ;

Cela empêche tout d'abord les organismes de se concentrer et d'offrir un service de qualité. Par exemple, la gestion sociale des familles, le relogement en urgence, le pilotage de la politique du logement sont des missions réalisées par l'OPH par défaut, en plus de ses missions originelles (construire, gérer, entretenir).

De plus, la visibilité est réduite pour les usagers ne sachant plus à qui s'adresser, ni s'il existe une véritable politique directrice en matière de logements sociaux.

3.3.3.2 Un déficit de logement social

Constat à Tahiti et dans les îles

L'Office Polynésien de l'Habitat (OPH)

L'OPH gère un parc de 2 459 logements répartis sur 77 lotissements, principalement sur les communes de Papeete, Pirae, Faaa et Punaauia.

La demande de logement auprès de ses services s'établit à 2 142 demandeurs en habitat groupé au 29 juillet 2009 et, 900 demandeurs en habitat dispersé (fare).

Or en 2008, il n'a livré que 182 fare en habitat dispersé (accession à la propriété sur terrain privé, uniquement dans les îles du Vent) et 42 logements en habitat groupé (en location simple dans toute la Polynésie française).

Le Fonds de Développement des Archipels

Il a construit en 2008 164 logements tous archipels confondus (45 aux îles Sous le vent, 40 aux îles Marquises, 22 aux îles Australes et 57 aux îles Tuamotu Gambier). Au 1^{er} mai 2009, 511 logements ont été attribués et sont en attente de construction et 1 138 demandes éligibles de logements et aides sont déposés.

Or le plan de campagne 2009 ne prévoit que la construction de 220 logements (représentant 1 120 300 000 F CFP).

Les raisons communes du déficit

- la pénurie de foncier aménagé,
- la faiblesse des maîtres d'œuvre dans le cadre peu attractif des marchés publics, ainsi que les contraintes de coûts,
- l'immobilité des occupants du parc locatif social ou l'absence de parcours résidentiel.

3.3.3.3 Un financement difficile

Un financement subventionné

L'Office Polynésien de l'Habitat

La convention n° 28-06 du 19 avril 2006 fait apparaître un partenariat existant entre l'Etat, la Polynésie Française et les communes à travers la structure de l'OPH.

Cependant, si son Conseil d'administration comprend bien des représentants du Gouvernement, de l'Assemblée de la Polynésie française et de l'Etat, il ne comprend cependant pas de représentants des communes.

Cependant, les communes ne financent pas directement les programmes de construction, l'OPH disposant de subventions provenant du Pays et de l'Etat dans le cadre des contrats de financement bipartites.

L'OPH a signé en 2008 la convention d'exécution du « Contrat de Projet » pour la mise en œuvre des objectifs spécifiques assignés :

- le développement du parc social locatif par des opérations de constructions locatives neuves (144 logements par an),
- la réhabilitation du parc social existant : (120 logements par an)
- la résorption de l'habitat insalubre (103 logements par an).

Il est doté pour cela d'un budget d'environ 24 milliards de F CFP.

La mise en œuvre d'un partenariat rénové entre la Polynésie française, les communes et l'Etat

Les subventions du fonctionnement du Pays s'élèvent à 1,42 milliards de F CFP pour 2008 et concernent la subvention annuelle octroyée à l'établissement pour compenser les charges du personnel CAH (400 millions F CFP), la subvention pour grosses réparations (200 millions F CFP) et la plus importante relative à la compensation du Fonds de Solidarité pour l'Habitat (700 millions F CFP). L'Etat reste donc le financeur principal du logement social dans les îles du vent.

Le Fonds de Développement des Archipels

Son Conseil d'administration comprend 10 administrateurs dont 4 représentants de l'Assemblée de la Polynésie française : un pour chaque archipel éloigné. Il inclue également le ministre chargé du développement des archipels qui est le Vice-président du Conseil d'administration. La représentation des archipels n'est donc pas assurée de manière majoritaire au sein d'un organisme qui leur est pourtant dédié.

Celle des communes n'est assurée que par la présence du ministre chargé du développement communal ou son représentant. Les deux maires désignés par le Syndicat pour la promotion des communes de Polynésie française présents n'ont qu'une voix consultative et non délibérative.

Le dernier président du conseil d'administration a posé sa démission le 28 mai 2009. A ce jour, personne n'a été nommé en remplacement de ce dernier.

Les ressources de l'établissement sont composées de (chiffres de 2008 et pourcentages par rapport au montant total de 2 437 517 750 F CFP) :

- subvention de l'Etat d'exploitation : 770 524 106 FCFP, et à travers la DGDE : 129 480 000 F CFP, soit 36,92%
- taxe sur l'énergie électrique : 788 700 935 FCFP, soit 32,36%
- subvention territoriale : 197 500 000 FCFP, soit 8,10 %
- ressources propres : 140 128 766 F CFP, soit 5,75 %
- participation des bénéficiaires de fare MTR : 190 922 197 F CFP, soit 7,83%
- annulations de mandats : 159 552 525 F CFP, soit 6,55%
- divers : 60 709 221 F CFP, soit 2,49%

La participation financière de l'Etat est donc essentielle, surtout avec des dépenses annuelles de 1 930 954 903 F CFP pour 2008 par exemple.

Une autonomie financière compromise

L'Office Polynésien de l'Habitat

Les ressources propres de l'OPH, établissement à caractère public, industriel et commercial, sont constituées des loyers, de la rémunération du maître d'ouvrage, du produit de l'activité commerciale, des produits financiers et exceptionnels... pour un montant de 1,9 milliards de F CFP. Les autres ressources touchent aux participations des ménages à l'acquisition de leur fare OPH à hauteur de 72 millions de F CFP.

La problématique à laquelle est confrontée l'OPH concerne principalement les impayés de loyers (2,3 milliards de F CFP en fin 2008). Seulement 4 locataires sur 10 paient leur loyer du mois. Les loyers s'élèvent au maximum à 65 000 F CFP pour le F5 à Papeete pour atteindre une participation financière minimale de 7 000 F CFP, aide familiale au logement déduite.

Ne disposant d'aucune ressource pérenne et de revenus locatifs non recouvrés, l'autonomie financière de l'OPH est compromise.

Les mécanismes actuels compensatoires des pertes (subventions comme le FSH, CAH, GR...) ne sont que des palliatifs financiers et comptables qui garantissent l'équilibre d'exploitation de l'OPH. Ils ne permettent pas la résolution des problèmes de fonds (recouvrement des loyers, équilibre d'exploitation du parc ancien...) et ne répondent pas au souci d'optimisation des ressources publiques.

Le Fonds de Développement des Archipels

La problématique est la même. Le FDA est un établissement industriel et commercial depuis la délibération 2001-54 APF du 07 juin 2001. Il fait face aux impayés de ses locataires. Ses ressources propres ne couvrent ainsi même pas 6 % de ses ressources en 2008. Son autonomie financière est donc inexistante, le FDA restant fortement tributaire du versement des subventions du pays et de l'Etat pour l'exécution des aides octroyées.

De janvier à mai 2008 par exemple, aucune délivrance de subventions relatives à l'aide de la population dans le secteur du logement social notamment n'a été réalisée entraînant une réduction sensible de l'activité du Fonds. Pour pallier les retards de versement de subvention, des emprunts sont parfois nécessaires afin de ne pas faire cesser totalement l'activité de l'établissement. Ainsi en 2006, un emprunt de 710 millions de F CFP a été opéré.

Les raisons communes des impayés des locataires sociaux :

- Le clientélisme : « logement contre vote », et non « loyer contre vote ».
- 44 % des locataires de l'OPH pensent être propriétaires de leur logement. Faute de pouvoir construire un logement individuel sur leurs terres à cause des problématiques de l'indivision, les locataires transposent les valeurs du logement individuel, notamment les valeurs foncières et patrimoniales, à leur logement collectif social. La location vente est donc considérée comme la forme minimale du bail par les locataires. L'accession à la propriété devient un dû.
- L'absence de priorité dans le budget des familles. Le loyer peut passer après le courant, la voiture ou le téléphone portable.
- La faiblesse des revenus et le surendettement (26 % des familles se situant dans la tranche des revenus inférieurs à 50 000 F CFP ont des remboursements moyens mensuels de 59 920 F CFP) peuvent expliquer l'impossibilité de payer leur loyer. Ainsi l'attribution d'un logement à une personne démunie est un précieux sésame. Mais dès l'entrée dans son logement, son obligation de régler son loyer peut le mettre dans une situation financière difficile.

3.3.3.4 Des procédures d'attribution encore opaques

L'Office Polynésien de l'Habitat

Le règlement intérieur mis en place au 1er janvier 2008 a permis la mise en place de critères d'attribution plus objectifs et transparents afin de lutter contre le clientélisme et la politisation excessive. Cependant ils éliminent les demandeurs les plus défavorisés.

Entre objectivité au détriment des plus pauvres...

Lors de la programmation d'une opération de logements sociaux groupés, une commission technique de peuplement (CTP) a été créée afin de définir les principaux objectifs qualitatifs de peuplement en étroite collaboration avec les communes et les partenaires concernés par le programme. Ces objectifs sont traduits en orientations quantitatives.

Toutefois, la stratégie de peuplement doit réserver environ le quart du programme aux objectifs répondant aux critères appelés plus communément les « hors communes ».

En habitat dispersé, la répartition des aides porte sur le caractère social de la demande, toutes communes confondues. Au delà du simple critère d'éligibilité au regard des revenus du ménage, l'ensemble de la situation socio-économique de la famille est considéré.

Chaque cas particulier est examiné sur la base d'une grille d'évaluation permettant de noter (en points) le demandeur en fonction de critères d'attribution prioritaires.

Cependant, un des critères essentiel reste celui de la solvabilité des ménages demandeurs afin d'éviter les impayés de loyers. Ce critère bloque alors l'accès des logements sociaux aux ménages en grande difficulté, qui ne sont donc destinés qu'aux cas sociaux médians, car solvables.

... Et souplesse

Sur la période 2004-2009, l'OPH a connu 10 présidents de son Conseil d'administration. Le président du Conseil d'administration étant le ministre de la Polynésie française chargé de l'habitat, les effets de l'instabilité politique se font clairement ressentir.

La dépolitisation reste en marche. Ainsi, concernant la commission d'attribution, pour l'habitat groupé, elle procède à une présélection : une liste de demandeurs ayant le plus de points sera extraite du fichier de l'ensemble des demandes. Le nombre de demandes sélectionné sera d'une fois et demie le nombre de logements à attribuer.

Pour l'habitat dispersé, la liste prioritaire comprend une fois et demie le nombre d'attributions nécessaires par commune classées par ordre décroissant de classement.

Cependant, une certaine souplesse est laissée pour prendre en compte des cas de figure n'ayant pas été prévus dans la grille. L'application du règlement intérieur ne peut se substituer au débat en commission d'attribution.

Aussi, les membres de la commission peuvent proposer d'intégrer à la présélection des demandes présentes sur la liste mais classées à des rangs inférieurs, dans la limite d'un vingtième du nombre retenu pour la présélection. Ce quota correspond à la marge de manœuvre toujours permise aux politiciens concernant les logements sociaux au sein de l'OPH.

Le FDA, l'absence actuelle de critère

Il n'existe aucun ordre de priorité dans l'attribution des aides et de leur exécution.

Au niveau même de la simple acceptation des dossiers, le traitement est fait dans l'ordre chronologique d'arrivée et dans la seule mesure où celui-ci est complet. Le dossier est alors présenté en commission.

Or, la nécessité de mise en place d'une campagne de contrôle a été mise en valeur. Elle est prévue pour 2009, ayant pour objectif de vérifier que les demandeurs ou attributeurs des aides répondent aux critères d'attribution.

Cependant il n'existe toujours aucun critère clair d'attribution des aides sur lesquels se baser. Un règlement intérieur d'attribution des aides est cependant en cours d'étude pour 2009.

De plus, la commission d'attribution des aides au logement et logement est de composition purement politique, ne regroupant que des ministres au nombre de 5 et le président du conseil d'administration lui-même nommé par le président de la Polynésie française.

BIBLIOGRAPHIE

RELATIONS FINANCIERES

- Bilan du Fonds intercommunal de Péréquation 2008
- Compte rendu du Comité des Finances Locales du 19 mai 2009 + arrêté 19 juin relatif aux décisions prises par le CFL le 19 mai 2009
- Fiches des communes 2005 et 2007
- Conventions cadres Etat-Pays : loi du 5 février 1994, contrat de développement 1994-98+ délibération, convention 1997 du Fonds de Reconversion Economique Polynésien, contrat de développement 2000-2003 + délibération, contrats de projet 2008-2013+ délibération, convention pour le renforcement de l'autonomie économique 2002.
- Rapports d'activité de la Délégation au Développement des Communes depuis 2003
- Bilan de l'aide accordée par l'Europe à la PF : communication n° 38/MEF
- Relation Union Européenne-Pays et Territoire d'Outre Mer : communication n° 9/ MEF et lettre 3208/PR et documents sur le livre vert.
- Décision d'association UE PTOM 2001
- Règlement d'application de la DAO 2002
- Décision de 2007 modifiant la DAO

PARTENARIAT TECHNIQUE ET HUMAIN

- Le Syndicat pour la Promotion des Communes.PF : Analyse d'une évolution au service des communes, bilan 97-2007
- Note interne sur les ressources humaines et leur évolution en PF
- La commission de la coopération intercommunale de PF circulaire DIPAC 16-06-09
- Contrat Urbain de Cohésion Sociale 2007-2009 et rapport d'activité 2007
- Comité de pilotage technique du conseil des archipels

EDUCATION

- Bilan de la charte de l'éducation, Bilan de l'enseignement du second degré 2003-2008

- Rapport de mission de l'inspection générale de l'éducation nationale en Polynésie française en janvier 2007
- Enquête de rentrée 2008-2009*
- Circulaire de rentrée 2008
- Diaporama de présentation de l'enquête REVA (octobre 2008)
- TAPOLYF janvier 2009*
- Population scolaire 2008-2009 de la Direction des Enseignements Primaires
- Direction des Enseignements Primaires : Evaluation 2008 CE1 et CM2

SANTE

- Schéma d'Organisation Sanitaire de la Polynésie française 2003-2007
- Bilan du S Schéma d'Organisation Sanitaire, 2008
- Direction de la Santé. Rapport annuel d'activité 2007
- COS 2009 : Demandes d'autorisations sanitaires
- Estimation des besoins de bourses majorées secteur santé 2008
- Les médecins en Polynésie française au 1er janvier 2007
- Réunions des groupes de travail des 18-24 avril et 9 mai sur la régulation de l'offre de soins,
- Bilan de la carte sanitaire 2008
- IGA PF - situation des besoins et de l'offre de soins DS et CPS
- Qualité bactériologique des eaux de baignade à Tahiti, Moorea, Bora Bora, Raiatea et Huahine 2008

LOGEMENT

- Statistiques de l'Institut des Statistiques de la Polynésie Française de 2002
- Etats généraux du logement en Polynésie Française de 2006
- Etude AMO 2008
- Rapport sur les Sans Domicile Fixe du Contrat Urbain de Cohésion Sociale
- Plan de déplacement urbain
- Rapport final MOUS

LISTE DES MEMBRES DU COMITE DE DIAGNOSTIC

Toriki ATENI, directeur adjoint de l'OPH

Heimana AH MIN, chargé de mission, CUCS

Esperanza ANANIA, infirmière

Sylvie ANDRE, professeur des universités

Jerry BIRET, directeur général de l'OPH

Claudette BOGEY, responsable du bureau prix, Service des affaires économiques

Aimeho CHAROUSSET

Najah CHARREARD, infirmière

Bruno COJAN, médecin inspecteur, Direction de la santé

Christian CONTARDO, directeur, société "Polynésie formation"

Maxime DEROCK, secrétaire général, Union nationale des syndicats autonomes

Yves DOUDOUTE, président de l'association Haururu

Mickael FIDELE, élève avocat

Thérèse GIRE,

Anne GUIGUEN, DIPAC, Haut-commissariat

Merihère GUY, étudiante master II

Terena HARGOUS, chargé de mission, ministère de l'environnement

Sylvie JARLES, directrice, CUCS

Michel LEBOUCHER, directeur de l'enseignement catholique

Mareva LECHAT, étudiante

Maima LENOIR, Chargée de mission en charge des aides à l'habitat, Ministère de la solidarité, de l'habitat et de la famille, en charge de la réforme de la protection sociale généralisée.

Véronique MANARANCHE, directrice des aides au logement, OPH

Dominique MARGHEM, conseiller technique, Présidence de la Polynésie française Jean-Pierre MEULLENET

Yolande MOU, chargée de mission, Direction de la santé

Eric PARRAT, médecin, CHPF

Patrice PERRIN, chef du service des affaires économiques

Bruno SANDRAS, député maire de la commune de Papara

Eliane SOUFET, juriste, service du plan et de la prévision économique

Ivana SURDACKI, directrice adjointe, SPC.PF

Dorothea TEHUIOTOA, infirmière

Mihimana TEAI, directeur général du Fonds de Développement des Archipels

Taiho TERIA

Charles TETARIA, médecin, CHPF

Antonino TROIANIELLO, Haut Conseil de la Polynésie française

Fanaura TIPAON-VOIRIN

Eliane VAIMEHO, directrice, école des sages femmes

Christophe VALADIER,

Tuia VILA

Matha WILLIAMS

The background is white with three overlapping purple circles of different sizes. Each circle is composed of three concentric layers: a light purple center, a medium purple middle ring, and a dark purple outer ring. Two thin, dark purple lines cross the background diagonally, forming an 'X' shape that passes behind the circles.

Orientations et propositions

SOMMAIRE

1. Le partenariat financier

1.1 ASSURER LA PERENNITE DES FLUX FINANCIERS

- 1.1.1 Maintenir à un niveau acceptable les transferts de l'Etat en Polynésie française
- 1.1.2 Relever le défi du financement des compétences communales
- 1.1.3 Préserver les financements européens

1.2 REFORMER LES INSTRUMENTS FINANCIERS

- 1.2.1 La DGDE
- 1.2.1 Le FIP

1.3 CLARIFIER LA PARTICIPATION ET LES MODALITES DE MISE EN ŒUVRE DES CONCOURS DE L'ETAT EN MATIERE DE SANTE ET DE SOLIDARITE

1.4 RENFORCER L'EFFICACITE DE LA DEPENSE PUBLIQUE

2. Le partenariat technique et humain

2.1 LA FORMATION DES ELUS ET DES AGENTS DE LA FONCTION PUBLIQUE

2.2 L'INTERCOMMUNALITE EN POLYNESIE FRANCAISE

- 2.2.1 L'intercommunalité : un besoin
- 2.2.2 L'intercommunalité : une opportunité

2.3. LES SERVICES DE PROXIMITE

- 2.3.1 Le fonctionnement des services publics environnementaux : orientations quant aux financeurs
- 2.3.2 La mise en œuvre d'une stratégie de développement durable

3. Le partenariat solidaire

3.1 EN MATIERE D'EDUCATION

- 3.1.1 Les conditions institutionnelles d'une rénovation du partenariat solidaire en matière d'éducation
- 3.1.2 Les acteurs du changement

3.2 EN MATIERE DE SANTE

- 3.2.1 Santé et compétences de l'Etat
- 3.2.2 Santé et responsabilités du Pays
- 3.2.3 Santé et responsabilités des communes et des citoyens

3.3 EN MATIERE DE LOGEMENT

4. Les conditions de réussite des Etats généraux

5. La contribution des communes aux Etats généraux de Polynésie française

*THEME 1 : L'AVENIR PRIMORDIAL DE LA FORMATION DANS LA
FONCTION PUBLIQUE*

THEME 2 : LES FINANCES

THEME 3 : LES COMMUNES ASSOCIEES

THEME 4 : LA COMMUNE, AGENT DU DEVELOPPEMENT

La méthodologie de cet atelier, pour la phase d'orientations et de propositions, s'est également reposée sur le volontariat des participants de façon à continuer à permettre à chacun de prendre part activement au travail des Etats généraux. Le recrutement des animateurs, secrétaires et rapporteurs s'est ainsi fait sur ce principe de volontariat.

Après avoir unanimement validé le calendrier des réunions thématiques proposées, cinq soirées thématiques ont permis à tous de venir s'exprimer. Ce sont quatorze réunions thématiques qui ont permis de formuler des orientations et propositions autour d'une table de discussion et de son animateur dans un premier temps. La restitution de chacun de ces thèmes s'est ensuite effectuée lors de cinq réunions plénières durant lesquelles les rapporteurs ont ainsi fait valider par tous le travail produit quelques jours avant, par le biais d'une présentation powerpoint. Les réunions plénières de restitution et validation ont été une nouvelle tribune d'expression des citoyens sur ces thématiques, venant parfois proposer de nouvelles orientations.

L'ensemble de ces propositions, validées par 126 inscrits et 399 participations à l'atelier 5, sont maintenant restituées en suivant la même trame thématique que celle proposée pour le diagnostic, sur la base d'une présentation binaire : Questionnement / Orientations-Propositions.

1. Le partenariat financier

La réflexion engagée dans le cadre du sous-atelier a permis d'identifier les trois axes ci-après exposés.

1.1 ASSURER LA PERENNITE DES FLUX FINANCIERS

1.1.1 MAINTENIR A UN NIVEAU ACCEPTABLE LES TRANSFERTS DE L'ETAT EN POLYNESIE FRANCAISE

Le questionnement a porté sur les moyens de limiter l'impact économique défavorable qui devrait résulter des diverses restrictions récemment mises en œuvre par l'Etat compte tenu de la situation délicate des finances publiques.

- De quelles solutions la Polynésie dispose t-elle pour maintenir à un niveau acceptable les transferts financiers en provenance de l'Etat ?
- Une compensation est-elle envisageable, notamment pour lisser les effets macro-économiques de la réforme de l'ITR ?
- Quels engagements le Pays peut-il prendre afin que l'Etat pérennise, au titre de la solidarité nationale, son soutien dans les domaines de la santé et de la solidarité ?

Les orientations et propositions suivantes ont été données :

- Un meilleur encadrement des transferts s'impose. Pourrait être envisagée la mise en place d'un schéma global de développement comportant des obligations réciproques contraignantes et prévoyant une planification et une évaluation périodique des transferts.
- Des efforts doivent être entrepris par le Pays afin de crédibiliser le maintien d'un certain nombre de transferts. On songe notamment à une réforme sa fiscalité et à la réalisation d'économies de fonctionnement.
- Le maintien d'un certain nombre de transferts doit être justifié. A cet égard un audit portant sur la mise en œuvre par la Polynésie française des compétences qui lui ont été transférées pourrait être envisagé.

- Une compensation destinée à compenser les effets négatifs de la suppression de l'ITR serait équitable.
- Enfin, il apparaît fondamental qu'au titre de la solidarité nationale l'Etat continue à apporter son soutien dans les domaines de la santé et de l'aide sociale, sous réserve que, pour sa part, le Pays entreprenne un rééquilibrage de ses comptes sociaux.

1.1.2 RELEVER LE DEFI DU FINANCEMENT DES COMPETENCES COMMUNALES

A ce jour, L'Etat et la Polynésie participent principalement au financement des communes par de multiples canaux.

Le questionnement a porté ici sur l'effort significatif de l'Etat envisageable dans le cadre du financement des compétences communales nouvellement transférées (mise en place de la fonction publique communale et des nouvelles compétences transférées à l'occasion de l'extension du CGCT), moyennant un engagement fort du Pays à ouvrir le chantier de la fiscalité communale.

A aussi été traité l'accompagnement financier exceptionnel du départ en retraite d'agents communaux permettant le recrutement de cadres communaux à l'occasion de la mise en place de la fonction publique communale.

Enfin, une discussion a eu lieu sur le fonctionnement de la DDC qui doit être réformée afin d'y introduire plus de mixité et une meilleure prise en compte des archipels.

D'après les participants, il est légitime que l'Etat assure sa part des nouvelles compétences transférées et que la Polynésie française, pour sa part, réforme la fiscalité communale pour dégager des moyens au profit des communes. Constituent des pistes de réflexion à cet égard :

- La création d'un fonds de compensation de la TVA ;
- L'obligation du Pays à assurer le budget voté par les communes ;
- La réintégration des taxes parafiscales perçues par les établissements publics du Pays dans l'assiette du FIP.

Par ailleurs, le renforcement de la qualification du personnel communal est un objectif primordial auquel deux mesures pourraient contribuer :

- Le financement d'un plan ambitieux de départ à la retraite anticipée d'une partie du personnel communal afin d'accélérer la mise en place de la nouvelle fonction publique communale et le recrutement de cadres communaux ;
- L'amélioration de la formation du personnel communal existant.

Enfin, en l'état actuel des choses, la suppression pure et simple de la DDC apparaît souhaitable si cet organisme continue d'être utilisé comme un outil politique favorisant une sorte de tutelle du Pays sur les communes.

1.1.3 PRESERVER LES FINANCEMENTS EUROPEENS

L'engagement du Pays sur le plan européen apparaît très insuffisant pour ne pas dire lacunaire. Le questionnement a donc porté sur les démarches possibles de l'Etat et du Pays afin de préserver et optimiser l'accès de la Polynésie française aux financements européens.

Pour y remédier il apparaît souhaitable :

- que le Pays prenne davantage part à la préparation de la prochaine décision d'association pour éviter un « décrochage » des financements européens ;
- que les communes puissent être directement éligibles au Fonds européen de développement (FED) ;
- qu'un guide des financements publics européens soit rédigé à l'attention des décideurs publics polynésiens ;
- que la délégation de la Polynésie française à Bruxelles soit davantage mise à contribution.

1.2 REFORMER LES INSTRUMENTS FINANCIERS

1.2.1 La DGDE

La première question posée est celle de savoir comment éviter que la mise en place de la future Dotation globale d'autonomie (DGA) ne se traduise par une diminution globale du montant des transferts.

La réflexion s'est poursuivie sur la possible affectation par l'Etat d'une partie de l'enveloppe de cette future DGA au profit des communes et la clef de répartition Pays/communes au sein de cette enveloppe.

Enfin un important volet santé et solidarité a été discuté au sein de la future DGA, notamment le financement d'un revenu minimum de solidarité.

- Il paraît souhaitable que la future DGA s'articule avec le schéma global de développement précité (cf. suggestion n° 1).
- La future DGA, comme son nom l'indique, n'a normalement pas vocation à financer les compétences communales. Toutefois, il n'y a pas lieu d'exclure qu'une part de l'enveloppe de la DGA soit dédiée au financement des compétences communales préalablement exercées par le Pays.
- En outre, il paraît indispensable que la future DGA comporte un important volet santé et action sociale, car bien que ces compétences relèvent de la Polynésie française, elles s'exercent dans le cadre de la solidarité nationale. Cette même remarque vaut aussi pour la politique du logement, dans la mesure où l'accès au logement tend à devenir un droit opposable dont il ne paraît guère concevable qu'il ne s'exerce pas sur l'ensemble du territoire de la République. Bien évidemment, la participation de l'Etat suppose que, pour sa part, la Polynésie française entreprenne des réformes drastiques afin de rééquilibrer ses comptes sociaux.
- Il a été également proposé de pérenniser les dotations de l'Etat en les inscrivant dans une loi.

1.2.2 LE FIP

Les questions ont porté sur la refonte des critères de répartition des dotations non affectées du FIP, sur l'augmentation ou la diminution en pourcentage du prélèvement sur le budget de la Polynésie, sur la conservation de la part du FIP dédiée au financement de projets (dotation affectée).

Les questions ont également porté sur le renforcement de la sélection des demandes afin de réduire le décalage dans le temps entre la programmation des opérations et leur réalisation.

La question du financement par le FIP de certaines opérations à 100 % a aussi été soulevée, notamment en ce qui concerne les constructions scolaires.

Enfin, la question du rôle du FIP a été abordée dans le cadre de la distribution du produit de la fiscalité communale que la Polynésie française est appelée à mettre en place.

Il ressort des discussions que :

- Les dotations non affectées du FIP doivent être versées au budget des communes sans affectation particulière, celle-ci étant déterminée par le conseil municipal ;
- Les nouvelles compétences transférées aux communes, et antérieurement exercées par la Polynésie française, appellent un transfert de ressources correspondant de sa part se traduisant par un relèvement du taux du FIP ;
- Il y a lieu de conserver la part du FIP dédiée au financement de projets afin de conférer de la visibilité à la politique communale en matière d'investissement ;
- Il y a lieu de poursuivre le financement à 100 % par le FIP des constructions scolaires nouvelles ;
- Le FIP doit assurer une fonction péréquatrice de la fiscalité communale, sous réserve d'une prise en compte de l'effort fiscal consenti par chaque commune.

1.3 CLARIFIER LA PARTICIPATION ET LES MODALITES DE MISE EN ŒUVRE DES CONCOURS DE L'ETAT EN MATIERE DE SANTE ET DE SOLIDARITE

Les deux questions principales soumises au débat ont été les suivantes : quelles mesures radicales la Polynésie française compte-t-elle prendre pour assurer le rééquilibrage de ses comptes sociaux ? Une contribution financière de l'Etat au titre de la solidarité nationale peut-elle accompagner la mise en œuvre de ses mesures radicales ?

Il ressort des discussions que :

- Une augmentation du nombre d'années de cotisation pour faire valoir ses droits à la retraite paraît incontournable ;
- L'affectation d'une partie du produit de la TVA au rééquilibrage des comptes sociaux est envisageable ;
- L'Etat doit, au titre de la solidarité nationale, accompagner les efforts de la Polynésie française en matière de rééquilibrage des comptes sociaux.

1.4 RENFORCER L'EFFICACITE DE LA DEPENSE PUBLIQUE

De quels instruments prévisionnels et outils d'évaluation la Polynésie française compte-t-elle de se doter pour remédier à l'inefficacité de ses politiques publiques ?

La Polynésie française envisage-t-elle notamment de se doter d'instruments de maîtrise foncière (politique volontariste de préemption, constitution de réserves foncières, désenclavement, etc.) ?

Comment accroître les compétences humaines (ingénierie administrative, technique et financière) qui font défaut en matière de montage et de suivi d'opérations ?

Quatre propositions ont été apportées suite à ces questionnements.

- Une plus grande lisibilité est nécessaire dans la mise en œuvre des dépenses publiques au travers de la mise en place de schémas sectoriels (logement, transport, assainissement, eau, santé, etc.) comportant des obligations, des échéances et une évaluation périodique.
- Une politique volontariste s'impose en matière de réserves foncières. La création d'un conservatoire du littoral serait souhaitable. De même, il paraît nécessaire de recourir massivement au droit de préemption afin de constituer des réserves foncières dans le cadre de la politique du logement social.
- Par ailleurs, le Pays doit mieux garder ses terres afin d'éviter leur squatterisation.

- Enfin, une ambitieuse politique de formation doit être menée afin d'accroître les compétences humaines (ingénierie administrative, technique et financière) des agents publics en matière de montage de projets et de suivi opérationnel. Le cas échéant cette formation pourrait être dispensée sous forme d'échanges avec d'autres collectivités.

2. Le partenariat technique et humain

2.1 LA FORMATION DES ELUS ET DES AGENTS DE LA FONCTION PUBLIQUE

Ce thème a été traité lors de la réunion du Syndicat pour la Promotion des Communes organisée en partenariat avec notre atelier.

Il faut se référer au document de synthèse en émanant.

2.2 L'INTERCOMMUNALITE EN POLYNESIE FRANÇAISE

Les échanges se sont articulés autour de ces quatre questions :

- L'intercommunalité est-elle un outil que les élus communaux souhaitent développer ? Quels sont les freins à la pratique de l'intercommunalité ?
- Comment prendre en considération un véritable projet de développement d'archipel ? Quelles structures, quelle organisation ?
- Comment les élus communaux concernés comptent-ils financer les nouvelles compétences qui sont les leurs ?
- Quelles mesures incitatives pourrait-on mettre en place pour favoriser les communes qui s'engagent dans l'intercommunalité ?

L'intercommunalité ne ressort pas d'une obligation légale à laquelle devrait se soumettre les élus communaux de la Polynésie française.

Elle est plus sûrement un moyen permettant aux communes d'assumer les compétences qui leur sont dévolues par l'article 43 du statut de la Polynésie française.

Dans ce cadre l'intercommunalité peut être considéré comme un besoin, notamment pour la prise en charge effective des compétences communales énumérées au titre I de l'article 43 du statut de la Polynésie française.

Mais elle pourrait également être entendue comme une opportunité offerte aux élus communaux, particulièrement pour les élus qui souhaiteraient intervenir dans des domaines de compétences énumérés au titre II de l'article 43 du statut de la Polynésie française.

Dans les deux cas des solutions permettant son émergence sont envisageables.

2.2.1 L'intercommunalité : un besoin

La prise en charge effective des compétences communales énumérées au titre I de l'article 43 du statut de la Polynésie française que sont par exemple la collecte et le traitement des eaux usées ou la distribution d'eau potable est un challenge que les communes se doivent de relever.

Cette obligation conduit à trouver des solutions pour y parvenir.

Dans ce cadre l'intercommunalité se positionne en outil quasi-incontournable dont les communes ont besoin.

Les solutions à envisager pour permettre l'émergence d'une intercommunalité polynésienne peuvent s'envisager sous deux angles. Cette émergence peut être favorisée par des éléments extérieurs aux communes mais des solutions propres à celles-ci peuvent être aussi envisagées.

Les solutions d'accompagnement

L'intercommunalité est le bon exemple de la nécessité d'un accompagnement des jeunes communes de Polynésie française. Ce pourrait être le lieu privilégié d'un partenariat renforcé entre les trois acteurs, que ce soit par la création de syndicats mixtes intercommunaux de gestion (à l'instar du Contrat Urbain de Cohésion Sociale) ou la création de communauté de communes ou d'agglomération.

Pour cela, les solutions sont à envisager au niveau institutionnel et financier par l'Etat et la Polynésie française.

Proposition 1 : Clarifier les relations institutionnelles

Il est important en premier lieu de clarifier la répartition des compétences des trois acteurs que sont les communes de Polynésie française, la Polynésie Française et l'Etat.

L'avis du Conseil d'Etat n°373.484 du 26 Septembre 2006 au sein duquel est évoquée la notion d'intercommunalité pour l'exercice de la compétence en matière de transport communal en est un bon exemple.

Il semble également judicieux de clarifier la relation tripartite qui caractérise la relation communes / Polynésie française / Etat notamment dans le rôle et la responsabilité respective des deux derniers à l'exercice des compétences attribuées aux premières conformément à l'article 2 du statut de la Polynésie française.

S'agissant plus directement de l'intercommunalité, on peut se réjouir de la mise en place d'une commission de coopération intercommunale qui a pour mission d'accompagner les communes qui le souhaitent dans cette voie.

Proposition 2 : Donner les moyens financiers

L'intercommunalité « moderne » dite de projet devant par définition disposer d'une fiscalité propre, il est important d'instaurer une fiscalité communale générant des ressources communales propres transférables aux EPCI.

Tout transfert de compétences devant conduire au transfert des moyens concomitant, il est également nécessaire de rendre effectif ce transfert obligatoire de ressources.

Mais au-delà des mesures d'accompagnement qui permettraient l'émergence de projets intercommunaux, des solutions intrinsèquement communales peuvent être envisagées.

Les solutions intrinsèques aux communes

Les communes disposent de leviers et de solutions qu'elles peuvent mettre en œuvre.

Orientation 1 : Au niveau des élus

Les élus communaux doivent se former aux différents outils mis à leurs disposition parmi lesquels les outils intercommunaux : intercommunalité de gestion comme de projet.

Ils doivent par ailleurs être sensibilisés à l'idée de solidarité sous-jacente à l'outil communautaire. La solidarité pouvant en Polynésie française s'exprimer à l'échelle d'un archipel.

Ils doivent par ailleurs intégrer le fait que les services communaux suggèrent le paiement d'une redevance et que les structures intercommunales peuvent les y aider en prenant à leur charge la responsabilité d'en poursuivre le recouvrement.

Les communes doivent s'approprier une culture de l'intérêt général dans la gestion des services publics. Culture dont doivent s'imprégner tant les élus que les agents communaux.

Orientation 2 : Sensibiliser la population au financement des services

La population doit être mieux informée des contraintes liées à la gestion de services de proximité.

Cette action vise à la sensibiliser à la nécessité de contribuer à la prise en charge de ces services.

La solidarité étant l'un des moteurs de l'intercommunalité, l'importance d'un partage et d'une bonne gestion des ressources, notamment financières et naturelles, doit être mise en avant pour le bien-être collectif.

Au-delà d'un besoin l'intercommunalité peut également être considéré comme une opportunité nécessitant toutefois des mesures préalables.

2.2.2 L'intercommunalité : Une opportunité

Les prérogatives dont jouissent les communes de Polynésie les autorisent à intervenir dans certains domaines de compétences réputés être ceux de la Polynésie française.

Elles peuvent en effet intervenir en matière économique, mais aussi en matière culturelle et patrimoniale comme en matière d'urbanisme et d'aide sociale.

Cette possibilité indiquée au titre II de l'article 43 du statut est toutefois conditionnée au vote de « lois du pays » organisant le partage des compétences et les transferts des moyens associés.

Ce partage peut être légitimement considéré comme un préalable au fonctionnement efficace d'une l'intercommunalité dite de projet mais également comme une opportunité.

Proposition 1 : Les mesures préalables

Des lois du pays

Pour que l'intercommunalité dite de projet puisse émerger en Polynésie française, il faudrait que les « lois du pays » prévues à l'article 43 du statut de la Polynésie française soient votées.

D'une part parce que les compétences évoquées au titre II de l'article 43 étant du domaine de compétences de la Polynésie française, il est nécessaire que cette dernière fixe par l'intermédiaire des « lois du pays » les conditions dans lesquelles elle y consent.

De plus, des compétences doivent obligatoirement être transférées aux établissements publics intercommunaux modernes.

Certaines empièteraient sur le domaine de compétence de la Polynésie notamment en matière de développement économique. Une clarification s'impose.

Un changement de mentalité des élus

Mais un nécessaire changement des mentalités des élus communaux doit être au préalable accompli.

A ce titre l'intercommunalité pourrait leur permettre d'adopter une vision plus large de leur développement pour passer d'une approche éclatée et concurrentielle, par commune, à une approche homogène par archipel.

Il faut en revanche éviter de reproduire le mille-feuilles administratif métropolitain.

Ces préalables sont générateurs d'opportunités.

Proposition 2 : La création d'opportunités

- Elle offre en effet l'opportunité d'une rationalisation des ressources communales notoirement limitées.
- Elle peut également jouer un rôle d'accélérateur en générant des synergies entre les communes concernées.

L'intercommunalité est le lieu où, sous l'égide d'un établissement public, les élus communaux intéressés par des problématiques identiques peuvent définir des objectifs communs.

A travers elle une solidarité entre communes de tailles différentes peut permettre l'émergence d'une culture de l'intérêt général et du service public.

La Polynésie française se caractérise par la problématique de l'étendue de son territoire qui se double de son émiettement. Les établissements publics de coopération intercommunaux, voire un syndicat mixte, permettraient aux **archipels** d'organiser leur **développement concerté** dans le cadre d'une politique territoriale définie par la Polynésie française avec leurs concours.

Cette approche d'une intercommunalité d'archipels permettrait également d'améliorer la cohérence du développement du Pays.

Ce faisant la Polynésie française et ses communes pourraient développer, avec le concours de l'Etat, l'attractivité de ces dernières et limiter l'exode vers Tahiti.

2.3 LES SERVICES DE PROXIMITE

Le questionnaire a porté sur les thèmes suivants.

De la nécessité de financer le fonctionnement des services publics communaux :

L'Etat et le Pays prévoient des aides financières aux communes pour la construction des infrastructures (investissements) nécessaires à la mise en œuvre de leurs services publics (eau potable, assainissement et déchets) alors que les communes n'ont toujours pas les moyens de les faire fonctionner. Or, l'efficacité d'un service public communal repose sur l'équilibre de son budget.

- Les subventions de fonctionnement actuelles (FIP, DGF) accordées par l'Etat et le Pays vont-elles suffire à la mise en œuvre des services publics communaux ? Faut-il prévoir un dispositif d'aide au fonctionnement supplémentaire pour financer les nouvelles compétences des communes ? Sous quelle forme et dans quelles conditions ?
- En l'absence de soutien financier spécifique de la part de l'Etat et du Pays, la fiscalité communale peut-elle représenter une solution à ce problème de fonctionnement ?
- Quels moyens peut-on mettre en œuvre pour que l'utilisateur paye pour les services mis en place par la commune (qualité du service à assurer, communication, adéquation du taux de redevance en fonction des revenus...) ?
- Quelle part du coût du service l'utilisateur-citoyen doit-il payer pour la fourniture de l'eau potable, la collecte des ordures ménagères, l'assainissement, les frais de restauration scolaire.... ?
- Doit-on prévoir un dispositif de soutien financier renforcé pour les archipels les plus démunis ?

De la nécessité de mettre en œuvre une politique de développement durable permettant un changement de comportement et une prise de conscience collective :

La mise en œuvre des services publics environnementaux imposée par la loi organique et le CGCT, ne bénéficie d'aucun encadrement politique. Il n'existe pas de véritable engagement politique

- Pourquoi le Pays ne prend-il pas un engagement politique fort en faveur d'un développement durable pour inciter les communes et avec elles leurs administrés, à une consommation raisonnée de l'eau, de l'énergie ou une réduction de la production de déchets ?
- De quels moyens disposent l'Etat, le Pays et les communes pour responsabiliser les usagers et faire émerger de nouvelles habitudes de consommation et de nouveaux comportements (éducation, communication, sensibilisation, sanctions, fiscalité incitative ...) ?
- Pourquoi l'Etat n'assume-t-il pas ses compétences en matière pénale pour renforcer la répression des atteintes à l'environnement ?
- Le maire peut-il devenir un vecteur de la politique d'éducation de l'usager-citoyen, et avec quels moyens ?

2.3.1 Le fonctionnement des services publics environnementaux

2.3.1.1 Orientations quant aux financeurs

Proposition 1 : Amener l'usager à participer financièrement

Si à l'origine, les services publics environnementaux doivent être financés par l'usager, il est possible de se rendre compte que ce principe est difficilement applicable à moyen terme en Polynésie française, et ce pour plusieurs raisons.

Les maires font preuve d'une certaine réticence à faire payer leur électorat, même si une évolution des mentalités a été constatée notamment du fait des obligations fixées par le CGCT et des échéances arrêtées par ce dernier pour les services d'adduction en eau potable (2015), assainissement des eaux usées (2020) et traitement des déchets (2011).

De plus, le faible niveau de ressources de la population polynésienne représente un obstacle majeur à ce paiement par l'usager. Si en métropole la plupart des municipalités font payer l'eau à leurs administrés à hauteur de 230 F CFP le m³, cela reste inenvisageable en Polynésie française compte tenu des faibles ressources. Il n'est donc pas possible de compter sur la tarification à l'usager pour faire fonctionner ces nouveaux services publics.

L'idée de faire payer l'eau pose déjà des difficultés car c'est une nouveauté en Polynésie, alors qu'advient-il lorsque l'on demandera aux administrés de payer l'assainissement ? Il est important de laisser le temps aux esprits d'évoluer, et surtout de dissocier les objectifs applicables dans des communes urbaines où les ressources sont plus importantes et les communes rurales des archipels éloignés.

Proposition 2 : L'impossibilité actuelle de prise en charge par les communes

Les communes ne sont pas en mesure de prendre en charge ces dépenses, ou tout le moins, pas dans l'immédiat.

Si des crédits d'investissements existent (cf. diagnostic), les capacités de financement du fonctionnement des services publics par les communes sont proches de zéro : pour le moment la commune ne peut pas compter sur les usagers pour équilibrer les services et le Pays et l'Etat n'ont pas véritablement prévus de subventions.

Pour les nouveaux maires, il s'agit donc d'une mission impossible, puisque de manière concomitante le CGCT impose également qu'à partir de 2010 les budgets annexes à mettre en œuvre pour que ces services soient équilibrés concernent les communes de plus de 10 000 habitants - le redéploiement de crédits du budget général de la commune ne pouvant manifestement pas venir équilibrer ces budgets annexes en cas de déficit. A titre d'exemple, la commune de Pirae, seconde commune la plus chère après Papeete, facture seulement 25 000 F CFP à l'usager pour le service des déchets alors que ce dernier coûte en réalité à la commune 100 000 F CFP par foyer.

2.3.1.2 Orientations quant aux moyens de financement

Proposition 1 : Dissocier les services en fonction de leur complexité

Il convient dans un premier temps de dissocier les services « eaux » et « déchets ». En effet, le problème semble moins se poser pour le service eau puisqu'il est plus facile d'appliquer une tarification au service rendu grâce aux compteurs, et ainsi d'influer sur les comportements en incitant à une consommation raisonnée. Le courage politique pourrait suffire dans ce domaine, même si la question des ressources de la population reste posée.

Pour le service déchets, il apparaît plus difficile de faire payer à l'usager le service rendu, la tarification sera donc forcément forfaitaire. Ce domaine nécessitant de lourds investissements et des dispositifs communs à plusieurs communes, il est proposé que le Pays prenne à sa charge la mise en œuvre des unités de traitement des déchets.

Proposition 2 : Aménager les échéances du CGCT

De plus, il est impératif de revoir les échéances fixées par le CGCT, du moins en fonction du niveau d'avancement des communes dans ces domaines, les communes des îles du Vent étant beaucoup plus avancées que les autres communes de Polynésie française. Il est primordial de laisser le temps aux communes de s'organiser et de mettre en œuvre leurs services publics.

Proposition 3 : Faire baisser les coûts des services

Au vu des difficultés pour trouver des moyens de financement des services publics, il semble important de travailler à la réduction des coûts de ces services en amont.

La solution de l'intercommunalité

Cette réduction peut s'opérer grâce à la mutualisation des moyens mis en œuvre par des communes regroupées en intercommunalité. Bien sûr, toutes les communes de Polynésie n'ont pas l'opportunité de pouvoir se regrouper compte tenu de leurs caractéristiques géographiques, leur éloignement et leur isolement, mais il conviendra de développer l'intercommunalité lorsque cela est possible.

L'intercommunalité de gestion à travers des syndicats mixtes mettant en partenariat le Pays, les communes et l'Etat (à l'instar du Centre Urbain de Cohésion Sociale) est à développer.

La nouvelle piste de l'intercommunalité de projet à travers des communautés de communes est également à expérimenter.

La sensibilisation à la gestion raisonnée des élus et des citoyens

Il est également proposé de réduire le coût des services en limitant les quantités d'eau consommée et les eaux usées et déchets à traiter. Pour cela, il est nécessaire de mettre en place des programmes d'éducation, de sensibilisation et de communication auprès de la population, mais aussi des élus, sur la gestion raisonnée de la ressource en eau et les bienfaits du tri des déchets.

Pour ce qui est plus particulièrement des déchets :

- concernant les archipels : il faut favoriser le tri et développer le rapatriement des déchets triés vers Tahiti grâce à des incitations financières et un travail de négociation du Pays avec les armateurs pour que les coûts du fret ne soient pas indécents.
- dans les îles du Vent, il faut tendre vers une redevance incitative, qui consiste à faire payer le bac gris et instituer la gratuité du bac vert, afin de responsabiliser le consommateur et réduire les quantités de déchets à la source.

Proposition 4 : Adapter les services en fonction des caractéristiques des communes

Que ce soit au niveau de la densité de population, du type d'habitat ou encore des pratiques culturelles, les communes de Polynésie française sont très inégales et hétérogènes.

Dans les communes des îles du Vent où l'habitat est beaucoup plus dense, la mise en œuvre d'un système d'adduction en eau potable collectif représente la solution la plus économique et avantageuse alors qu'elle ne le sera pas dans les communes des Tuamotu où les habitants sont peu nombreux et regroupés en village. Pour ces communes peuvent être préférés les dispositifs de fontaine publique.

C'est pourquoi il est nécessaire de faire comprendre aux élus et à la population qu'il est impossible d'exiger le même service à Papeete et dans les communes des archipels éloignés.

Toutefois, il est essentiel de définir des seuils de services acceptables qui ne risquent pas de porter atteinte au droit d'accès à l'eau et à une hygiène de vie saine.

Proposition 5 : Responsabiliser les citoyens, les maires et l'ensemble des acteurs concernés

Pour ce qui concerne la solidarité face à ces services publics, l'exemple de la Belgique dans le domaine a également été évoqué. Pour l'eau potable, les Belges ont mis au point la tarification solidaire qui consiste à ne plus payer au mètre cube par foyer, mais par individu, puisque le gaspillage d'eau est davantage du fait des personnes qui ont les moyens de payer la facture que de celles qui n'en ont pas les moyens.

Toutefois il ne faut pas écarter la responsabilité des maires, notamment pour ce qui est de l'entretien des réseaux de distribution d'eau potable. A titre d'exemple, les résidents d'un lotissement dans la commune d'Arue ont vu leurs factures tripler sans aucune raison, et en contradiction avec les chiffres relevés sur les compteurs d'eau. Une expertise a alors permis de mettre en exergue des fuites sur le réseau de distribution qui est de la responsabilité du maire.

Pour ce qui est des déchets, il ne faut pas oublier que le citoyen subit le système, notamment quand il va au supermarché. Par exemple l'arrêt de la consigne de la canette de bière parce que ce n'était plus rentable pour les grands distributeurs va produire plus de déchets au détriment du consommateur. Il est donc essentiel de s'attaquer au vrai problème en instituant un principe « pollueur-payeur ».

2.3.1.3 Orientations quant au partenariat entre les communes, le Pays et l'Etat pour faire fonctionner ces services

Proposition 1 : Développer des outils à l'attention des communes

La mise en place d'une fiscalité communale

La mise en œuvre des nouvelles compétences des communes doit faire l'objet de nouveaux outils, notamment financiers. Le Pays est compétent en matière de fiscalité, et la loi organique statutaire prévoit l'adoption d'une loi du pays visant à instituer et encadrer la fiscalité communale. Ce texte permettrait à la commune de percevoir des recettes supplémentaires et de répondre dans une certaine mesure, aux coûts engendrés par la mise en œuvre des services publics environnementaux.

Il existe actuellement une taxe pour l'environnement, l'agriculture et la pêche (TEAP) qui est perçue pour chaque produit importé. Il serait judicieux d'envisager le reversement d'une partie de cette taxe aux communes qui ont en charge leur élimination.

Développer le partenariat européen

Par ailleurs, la Commission Européenne est très présente en Polynésie française, notamment par le biais du Fonds européen de développement (FED) qui finance de nombreux programmes d'assainissement des eaux usées. Il conviendrait de développer et pérenniser davantage ce partenariat.

Inciter aux économies budgétaires communales

Enfin, il conviendra également d'assister les communes dans l'élaboration de leurs budgets en les incitant à une meilleure gestion. Des économies et des efforts peuvent être faits sur la structure d'un budget communal en Polynésie française.

Proposition 2 : L'accompagnement par l'Etat et la Polynésie française comme première réponse au développement des services publics

Le financement des nouveaux services publics étant difficilement supportable par l'usager et par la commune à court voire moyen terme, c'est sur ce point que le partenariat Etat-Pays-communes prend tout son sens.

La nécessité d'un transfert de moyens financiers vers les communes

L'Etat et le Pays ont prévu un accompagnement des communes se traduisant essentiellement par une assistance technique et non pas financière. Même si la responsabilisation et la libre administration des communes doivent rester un objectif à atteindre, il semble impossible que ces services soient effectifs aux échéances fixées par le CGCT, sans une aide financière de l'Etat et du Pays.

En effet, il est indéniable que le transfert de compétences qui s'est opéré en 2004 aurait dû être suivi d'un transfert des moyens correspondants, de nombreux maires partageant ce point de vue (séminaire SPCPF du 20-08-09). Aussi, même si les subventions ne devraient être que dérogatoires, le fonctionnement des services publics communaux dépend directement des moyens transférés par l'Etat et le Pays aux communes.

L'augmentation de la participation au FIP de l'Etat

De plus, il est proposé que l'Etat augmente sa participation au FIP, puisqu'à l'heure actuelle il ne représente que 6 % du montant global. Toutefois, il conviendra de relativiser ces chiffres en les contrebalançant avec la part de financement de l'Etat au budget de la Polynésie française.

Augmenter la participation du FIP aux dépenses de fonctionnement

Le Fonds intercommunal de Péréquation représente la seule source de recettes des communes. Or, la structure du FIP dans sa forme actuelle ne prend pas en compte les nouveaux besoins des communes, notamment en matière de fonctionnement de leurs services. Il est donc proposé que le FIP participe davantage aux dépenses de fonctionnement de ces services en abondant les dotations affectées à l'eau potable, les eaux usées et les déchets.

Réajuster le dispositif de péréquation du FIP

Le principe de solidarité devrait également être davantage développé sur toute la Polynésie française, dans la mesure où certaines communes ont des avantages que d'autres n'ont pas.

A titre d'exemple, les communes des Iles du Vent bénéficient d'une subvention du Pays (50 %) et du FIP (25 %) pour le traitement de leurs déchets ménagers.

Cependant, il conviendra de trouver une clé de répartition juste de ce dispositif de péréquation, car certaines communes peuvent s'en trouver désavantagées (les surcoûts liés au transport des déchets de la commune de Moorea étant impactés sur le reste des communes des Iles du Vent).

Mettre en place un espace de dialogue institutionnel

Il a été déploré également le manque d'espaces de dialogue institutionnel entre les trois collectivités. Les communes souhaiteraient avoir des discussions de fond et aborder les difficultés qu'elles rencontrent dans la mise en œuvre de leurs obligations fixées par le CGCT. Il semble également indispensable que les communes qui rencontrent les mêmes problèmes aient l'occasion d'échanger sur leurs expériences.

2.3.2 La mise en œuvre d'une stratégie de développement durable

Dans la mesure où les communes doivent mettre en place des services publics environnementaux, il aurait été judicieux de s'approprier cette évolution en mettant en œuvre une stratégie globale de développement durable qui pourrait inciter à un changement de comportement, nécessaire à la réduction des coûts des services (consommation raisonnée, réduction à la source...).

Pourtant, cette démarche de développement durable est nouvelle en Polynésie française et représente un travail de longue haleine. Il semble qu'il soit un peu trop tôt pour parler de stratégie de développement durable dans la mesure où la société polynésienne ne s'est que récemment transformée en société de consommation et que le seul fait de faire payer l'utilisateur pour le service rendu est une nouveauté qu'il faut prendre le temps d'intégrer dans les habitudes.

- Il convient donc que le Pays élabore des stratégies sectorielles en matière d'eau et de déchets et adopte une politique incitative vis-à-vis de l'utilisateur.
- Il apparaît nécessaire dans un premier temps d'adapter les lois de pays au contexte géographique, culturel et à la sensibilité de la population et éviter ainsi les « copier-coller » de la réglementation métropolitaine. Le contact avec la population est essentiel ainsi que la prise de conscience de la réalité du terrain.
- Au-delà de cette stratégie de développement durable, la piste du développement individuel peut aussi être explorée. Favoriser l'autonomie des citoyens, par exemple en développant des maisons écologiques totalement autonomes et individuelles. Mais il convient tout de même de ne pas perdre de vue que l'homme est un animal social pour qui la solidarité est importante. Il ne faut donc pas tomber dans un certain extrémisme individualiste générateur de conflits.
- La mise en œuvre d'une stratégie de développement durable impose de légiférer (voter des textes qui vont influencer sur les comportements), éduquer (pour faire évoluer les mentalités), sanctionner (pour là aussi inciter à des comportements éco-respectueux) et enfin contrôler. Ce qui n'est pour le moment pas le cas en Polynésie française. Le Pays a donc tout son rôle à jouer dans ce domaine.

En Polynésie française, les sanctions aux atteintes à l'environnement démontrent clairement le type de partenariat qu'il conviendrait de rénover et optimiser entre l'Etat, le Pays et les communes. En effet, l'Etat est compétent en matière pénale, mais le Pays fixe la réglementation et applique des sanctions, tandis que les communes sont aussi compétentes sur leurs territoires pour prendre des arrêtés et sanctionner le non-respect de ces derniers.

3. LE PARTENARIAT SOLIDAIRE

3.1 EN MATIERE D'EDUCATION

Les ateliers consacrés à l'éducation se sont axés autour de deux thématiques : les conditions institutionnelles d'une rénovation du partenariat solidaire en matière d'éducation, puis sur les acteurs du changement.

3.1.1 Les conditions institutionnelles d'une rénovation du partenariat solidaire en matière d'éducation

Les questions abordées ont été les suivantes :

- Au vu des performances médiocres du système éducatif et des compétences réelles du Pays en matière d'éducation, peut-on continuer à se satisfaire de calquer étroitement ce système sur celui de la métropole ?
- Y a-t-il eu jusqu'ici une volonté politique de mettre en place un projet éducatif polynésien, notamment à partir des recommandations de la Charte de l'Education ? Sinon pourquoi ?
- Dans quelles limites peut-on envisager une adaptation du système éducatif aux valeurs et aux réalités de la société polynésienne ? (formation des enseignants, adaptation des programmes, des évaluations, réorganisation des services administratifs...) ?
- Dans le cadre d'un maintien ou d'une croissance raisonnée du financement du système éducatif par l'Etat par une dotation globale par exemple, quelles priorités définir ?

- Les positions affichées par les parlementaires (Sénat et Assemblée Nationale) en faveur d'une diminution des sur-rémunérations des personnels enseignants outre mer doit nous inciter à anticiper les décisions de l'Etat. Ne pourrait-on pas demander à l'Etat le maintien du niveau actuel de ses engagements financiers globaux par la mise en place d'un fonds d'intervention pour la rénovation des internats et des ateliers des lycées professionnels, la formation des personnels, l'encadrement de qualité dont les internats ont besoin.... ?

Orientation 1 : Adapter le système éducatif aux réalités culturelles et géographiques de la Polynésie française

- Adapter les programmes tout en préservant les chances de réussite aux diplômes nationaux ;
- Créer les conditions d'un véritable bilinguisme à tous les niveaux du système scolaire ;
- Poursuivre l'adaptation des contenus en français ou en biologie par exemple par l'édition de manuels scolaires ;
- Rajouter de nouvelles matières telles que santé, nutrition par exemple ;
- Adapter le calendrier scolaire pour mieux respecter les rythmes biologiques de l'enfant et les rythmes climatiques ;
- Adapter les méthodes pédagogiques aux réalités socioculturelles (enseignement moins abstrait, découverte par induction, diplômes en alternance, apprentissage...) ;
- Vérifier et privilégier dans le primaire l'acquisition d'un ensemble de savoirs fondamentaux, d'un socle commun de compétences ;
- Adapter les évaluations des performances des élèves, en modifiant la rédaction et la conception des grilles nationales en fonction du contexte local ;
- Réformer l'enseignement professionnel en adaptant les diplômes aux besoins du marché du travail (se donner la possibilité de créer mais aussi de fermer des filières adaptées à ces besoins) ;
- Créer éventuellement des diplômes locaux ;

- Adapter les structures d'accueil des élèves. Tout le monde reconnaît la réussite de structures telles que les CJA, les CETAD, le GSMA dont l'existence est malheureusement menacée ;
- Adapter la formation des enseignants (voir ci-dessous) ;
- Développer de manière significative la formation des personnels d'encadrement non enseignants, en matière d'animation (sportive, socio-éducative,...), d'aide aux devoirs.

Orientation 2 : Renouer les techniques d'administration du système éducatif afin de la rendre plus autonome face au politique et plus performante

- Mettre en place un véritable pilotage du système éducatif (prévisions sur l'évolution de la population scolaire, gestion prévisionnelle des carrières d'enseignants) ;
- Mettre en place une culture de projet : donner des objectifs clairs à cette administration en définissant des priorités au niveau politique (par exemple, la diminution du taux d'absentéisme ou l'augmentation du pourcentage d'une classe d'âge atteignant le niveau baccalauréat) ;
- Définir un calendrier précis sur plusieurs années avec des objectifs intermédiaires pour atteindre ces objectifs ;
- Définir les moyens et les financements à mettre en œuvre ;
- Mettre au point des tableaux de bord permettant le suivi précis des résultats obtenus ;
- Evaluer et interpréter les résultats obtenus en fin de projet ;
- Assurer une meilleure cohérence des actions menées entre le premier et le second degré (regrouper la DEP et la DES en un seul organisme) ;
- Mettre en place un Observatoire de l'éducation avec tous ceux qui participent à l'action éducative : les représentants du Pays, le haut-commissaire, les représentants des parents et des enseignants, les politiques. Cet observatoire émettrait des avis et des recommandations.

Orientation 3 : Repenser le financement du système éducatif afin de donner une plus grande maîtrise de la définition des objectifs au gouvernement du Pays

- S'assurer de conserver le même niveau d'engagement financier de l'Etat en monnaie constante et prévoir une marge d'évolution en fonction de paramètres clairement définis (nombre d'enfants scolarisés, besoin en enseignants par exemple) ;
- Préparer la mise en place d'une dotation globale de financement du système éducatif en ayant une vision prospective la plus exacte possible des évolutions et des priorités à venir ;
- Envisager de fléchier différemment les masses financières accordées par l'Etat, en sachant que pour l'instant, une énorme part des concours financiers de l'Etat est consacrée à l'indexation des salaires des enseignants ;
- Définir clairement et à moyen terme au niveau du gouvernement des priorités financières ;
- Mettre fin à la sous utilisation des crédits disponibles.

3.1.2 Les acteurs du changement

Les élèves et les maîtres

Le questionnaire a été le suivant :

- Quelles mesures prendre pour redonner à l'enfant le désir d'apprendre ? Valorisation de chaque enfant ? Ateliers de développement personnel pour développer son appétence à communiquer ? Développer son expression culturelle ? Redonner du sens aux valeurs individuelles et collectives ?
- Quelles mesures prendre pour redonner aux personnels le désir d'éduquer ? Valoriser le travail des maîtres remarquables ? Instaurer un pilotage par le Pays de la formation des maîtres ? Valoriser la recherche-action dans toutes les circonscriptions pédagogiques ? Développer les outils de communications à distance ? Donner du sens aux apprentissages ?

- Quelles mesures prendre pour donner au Ministère de l'Education les leviers d'un véritable pilotage du système éducatif (transferts de compétences ? réorganisation ? outils statistiques ? prospective ? Redéfinition d'une Charte du personnel éducatif en Polynésie) ?

Orientation 1 : Adapter la formation initiale des maîtres aux réalités socioculturelles de la Polynésie française

- Accélérer l'océanisation du recrutement des enseignants du second degré et faire en sorte que le recrutement des enseignants du premier degré par l'IUFM n'entraîne pas une régression à ce niveau ;
- Se donner une réelle maîtrise de la formation des maîtres pour les rendre plus efficaces dans le cadre culturel polynésien par une participation plus étroite du Pays aux organes décisionnels de l'IUFM ;
- Définir un référentiel du métier de l'enseignant en Polynésie ;
- Valoriser le métier d'enseignant ;
- S'assurer que le désir d'éduquer est présent, s'assurer des motivations du candidat par des entretiens de recrutement ;
- Adapter un certain nombre de contenus au contexte, aux besoins culturels, à l'environnement afin d'améliorer la formation et remédier à certaines lacunes ;
- Prendre en compte le savoir être au niveau de la formation et de la pédagogie ;
- Former des IPR (inspecteurs pédagogiques régionaux) polynésiens pour l'enseignement du second degré, étant entendu que c'est déjà le cas des inspecteurs du premier degré.

Orientation 2 : Améliorer la formation continue et le soutien pédagogique des enseignants

- Obtenir de l'Education nationale le droit de regard et de décision concernant la durée de séjour des enseignants métropolitains ayant fait leurs preuves, afin d'assurer une plus grande stabilité des personnels et donc diminuer le turn-over.
- Intégrer dans la formation des enseignants des stages en entreprises afin de mieux les associer au fonctionnement réel de la société.

- Former les enseignants à l'avenir et non à ce qui est passé (formation à l'utilisation de la télévision, d'Internet).
- Créer dans chaque circonscription un outil de recherche-action permettant la production de matériel pédagogique, puis en relais avec le CRDP, pour toute la Polynésie. Honotua permet aussi d'avoir accès à la base de données d'excellence.
- Donner un sens à l'acte d'enseigner, d'apprendre en s'appuyant sur des dispositifs de recherche-action.
- Maintenir le rôle de contrôle des inspecteurs mais renforcer leur fonction de suivi, de conseil et de formation des enseignants dans le but d'une meilleure adaptation.

Orientation 3 : Changer la perception des maîtres sur les buts de l'école

- Affirmer la priorité de l'éducation sur l'instruction ;
- Supprimer la conception très répandue de la sélection par l'échec ou encore de la « constante macabre ».

Orientation 4 : Changer la perception que les élèves ont de l'école

- Mieux connaître les raisons de l'absentéisme et de la déscolarisation qui sont plus complexes que des questions d'origine sociale ou d'intégration professionnelle des parents à la société : mettre en place des statistiques exactes concernant l'absentéisme, les échecs, les violences à l'école, les suivis de cohorte, les évaluations et se doter d'outils de prospective efficace.
- Faire de l'école un cadre d'épanouissement personnel : amener l'enfant à sortir de sa timidité, à ne pas se sous-estimer, à croire en l'avenir et de ce fait à se valoriser quelle que soit son origine.
- Donner la possibilité à l'enfant de s'exprimer dans sa langue ; accueillir l'enfant dès son plus jeune âge dans sa langue.
- Institutionnaliser les démarches similaires aux « clefs pour l'adolescence » (CPA) en collège.
- Créer des contenus adaptés à la réalité qui entoure l'enfant (cf. ci-dessus).

- Etablir des structures de concertation efficaces entre : le service social, le psychologue, l'inspecteur, les enseignants, les parents, les élèves.

Les parents

Quelles mesures prendre pour redonner aux parents le désir d'école ? Rendre le système scolaire intelligible aux parents ? Les associer de façon réelle au fonctionnement de l'école ? Revaloriser la fonction éducative des parents ? Valoriser les compétences linguistiques et culturelles de parents ? Mettre en valeur des parents remarquables ? Responsabiliser la commune au pilotage d'un projet éducatif communal ?

Orientation 1 : Mener des opérations de sensibilisation sur leur rôle de parents afin d'en faire des acteurs à part entière dans l'éducation des enfants

- Replacer les parents dans leur rôle premier, à savoir celui de donner de l'amour à leur enfant, de lui donner les moyens de travailler et de l'accompagner avec attention et bienveillance dans sa progression.
- Persuader les parents qu'ils n'ont aucune obligation d'avoir les connaissances à acquérir par leur enfant et « n'ont pas à rougir de ces lacunes ».
- Redonner confiance aux parents, les décomplexer et/ou les déculpabiliser, entre autres, en utilisant largement les médias (radio, télévision).
- Communiquer avec eux de façon positive et motivante : inviter et non convoquer les parents pour les informer sur ce que l'enfant a réalisé et/ou sait faire.

Orientation 2 : Associer les parents au fonctionnement du système scolaire

- Développer une synergie administration / institutions associations / individus.
- Organiser dans les réunions avec les parents des temps conviviaux et adaptés à notre culture.

- Diffuser et généraliser des expériences réussies dont celle du « Collège des parents de » (exemple de Taunua) :
 - ⇒ Réunions régulières avec des objectifs précis intégrant l'ensemble de la « communauté éducative » ;
 - ⇒ Redonner du sens à cette « communauté éducative » ;
 - ⇒ Visites faites par le Principal chez les familles des élèves.
- Assurer une meilleure représentation des parents au sein des Conseils d'Administration des établissements.
- Intégrer dans la formation des enseignants des modules de formation axés sur la relation d'adulte à adulte (psychosociologie) et l'accompagnement personnel pour les enseignants qui ont peur du contact.
- Nommer des directeurs ou chefs d'établissements capables d'appréhender cette dimension culturelle.
- Veiller toujours dans toutes les initiatives à ce que l'enfant soit vraiment au centre de tous nos travaux, le point focal de notre synergie.

Orientation 3 : Soutenir les parents dans leur démarche éducative

- Constituer une cellule logistique dont la fonction serait de régler les problèmes matériels des familles en difficultés.
- Mettre en place une « animation partenariale » parents/enfant/école sous la forme d'une « synergie socio-éducative conviviale » couplée à une information circulante et partagée afin d'éviter la personnalisation des projets innovants qui sont alors dépendants d'une seule personne.
- Institutionnaliser les PEL (projets éducatifs locaux) avec des objectifs précis et un échéancier.
- Former les parents au développement personnel et à l'éducation financière populaire.

3.2 EN MATIERE DE SANTE

Cet atelier s'est décliné en 3 parties autour des trois partenaires du domaine de la santé en Polynésie Française : l'Etat, le Pays et les communes.

3.2.1 Santé et compétences de l'Etat

La première interrogation portait sur l'amélioration de la prise en charge efficiente des habitants de l'ensemble des archipels de Polynésie française, et plus précisément sur les offres de formations pour des niveaux de compétences semblant inadaptés aux besoins de la population.

Le débat s'est alors tourné vers les compétences de l'Etat dans le domaine des formations initiales de santé, pour terminer sur la question du possible financement des formations initiales des professionnels de santé engagées au sein de l'Université de Polynésie française.

7 propositions ont alors été préconisées sur la base des compétences actuelles de l'Etat étant :

- la mise en place du cursus entier des études de médecine générale
- l'installation de la recherche biomédicale
- la création de D.U. spécifiques à la Polynésie française
- l'ouverture et les échanges avec la métropole et les Pays du Pacifique
- la mise en place d'une préparation à la L1 Santé en classes terminales
- l'intégration des formations sanitaires existantes à la future faculté de médecine (LMD).

Proposition 1 : Mettre en place à l'UPF le cursus entier des études de médecine générale

Le numerus clausus actuel en médecine est insuffisant. Le quota nécessaire à la Polynésie se situe aux environs de 50-60 places, l'objectif étant de former des médecins polynésiens diplômés d'Etat.

Il a été proposé une mise en place progressive de ce cursus :

- 1er cycle (PCEM) ;

- 2ème cycle (DCEM) en partenariat avec les universités et les Centres Hospitaliers Régionaux :
 - ⇒ métropolitains ayant développé les spécialités les plus orientées vers les pathologies spécifiques de la Polynésie ;
 - ⇒ avec les hôpitaux du Pacifique Sud (Nouvelle-Calédonie, Nouvelle-Zélande).
- 3ème cycle entier de médecine générale ;
- Les autres spécialités se feront dans des CHU métropolitains conventionnés.

Si un pays comme l'Islande, de moins de 300.000 habitants y est arrivé, seule la volonté politique pourrait donc permettre ou non la création d'une faculté de médecine en Polynésie Française.

Proposition 2 : Constituer le Centre Hospitalier Universitaire dont le fleuron sera l'hôpital du Taaone, condition indispensable à la création de la faculté de médecine.

- Cela permettrait la spécialisation de l'hôpital du Taaone dans des filières santé pour l'ensemble du Pacifique.
- L'hôpital deviendrait un pôle de référence au sein de la Polynésie.
- On pourrait également développer la télé médecine à partir de ce pôle de référence.

Proposition 3 : Installer la recherche biomédicale

- La constitution d'un réseau de scientifiques locaux qui travailleront en coopération avec les pays du Pacifique Sud et la métropole est préconisée.
- Les recherches sur les plantes médicinales de la pharmacopée polynésienne devraient être accentuées. D'ailleurs, la médecine traditionnelle doit être valorisée car elle a des effets curatifs très positifs. Pour cela, elle devrait voir sa place à côté de la médecine conventionnelle officiellement admise afin de permettre à chacun de choisir. Cependant, l'évaluation de cette médecine traditionnelle par des programmes de recherche reste tout aussi importante.

- Les recherches permettront de mieux connaître les spécificités polynésiennes des pathologies sur les maladies chroniques polynésiennes (obésité, diabète, asthme, insuffisance rénale, addictions) ainsi que sur les maladies tropicales.

Cela permettrait également de donner de l'ambition aux étudiants polynésiens, de susciter des vocations de médecins chercheurs, des carrières universitaires de professeurs-chercheurs, etc.

Proposition 4 : Mettre en place des diplômes universitaires spécifiques répondant aux problématiques sanitaires de la Polynésie française permettant des transferts de compétences aux professionnels de santé

- D.U. d'éducation thérapeutique,
- D.U. de prévention communautaire,
- D.U. de médecine de proximité, de médecine traditionnelle, de médecine hyperbare, de médecine d'urgence (CAMU), de médecine tropicale
- D.U. de psychiatrie de crise.

Cela permettrait notamment de faire émerger de nouveaux métiers de la santé venant alléger le travail des médecins.

Proposition 5 : Favoriser les coopérations régionales avec les pays du Pacifique Sud

Il faudrait consolider les liens avec les pays francophones (Nouvelle-Calédonie...), anglophones (Nouvelle-Zélande...) et l'OMS (à Fidji). Ainsi on enverrait nos étudiants en stages dans leurs hôpitaux et nous accueillerions les leurs. Cela permettrait aussi d'échanger des expériences entre praticiens grâce à des missions d'expertise.

Proposition 6 : Mettre en place une préparation à la L1 Santé en classe terminale

Cette mise à niveau augmenterait les chances de réussite de nos étudiants au concours et durant leur cursus. Cela permettrait la mise en place d'une politique incitative de recrutement pour la L1 Santé.

Proposition 7 : Intégrer les formations sanitaires existantes à la future faculté de médecine

Ceci afin de répondre aux impératifs de la réforme européenne du LMD dès septembre 2010 par la mise en conformité des formations existantes, tout en garantissant des diplômes d'État.

Cela permettrait également une gestion rationalisée de l'enseignement par mutualisation des moyens grâce aux Unités d'enseignements (UE) communes.

Exemple : un module d'anatomie enseigné en commun aux étudiants en médecine, étudiants sages-femmes, kiné, infirmiers au lieu de 4 cours différents de contenu pourtant identique.

Cependant, la définition de la santé par l'Organisation Mondiale de la Santé qui est « la recherche constante d'équilibre entre la santé mentale, la santé sociale et la santé physique » rappelle que la santé, c'est faire en sorte qu'il y ait moins de malade et non pas soigner plus de malade. Le second partenaire qu'est le Pays est ici le premier concerné.

3.2.2 Santé et responsabilités du Pays

Le Pays doit impérativement répondre aux questions suivantes en termes de santé : le système de santé, son organisation et ses priorités ; le système de protection sociale, ses ressources et leur gestion ; l'harmonisation des deux systèmes et la pertinence du circuit décisionnel intersectoriel.

Le pays se doit de répondre au défi de l'accès aux soins et de la maîtrise de l'évolution des dépenses de santé, mais également au défi de la prévention, des comportements sociétaux.

Le pays disposant ici de toutes les compétences nécessaires, il se doit d'être volontaire et innovant.

Trois grandes orientations ont été préconisées afin de sortir le financement du système de santé de l'impasse et faire évoluer le système de santé polynésien.

Orientation 1 : Un système de santé recentré sur la prévention

Pour agir efficacement et durablement sur la problématique des maladies liées au mode de vie et maîtriser les besoins de soin, soins de plus en plus sophistiqués et coûteux, il est nécessaire de se recentrer sur la prévention.

Une prévention axée sur l'humain et sur la qualité de la vie

La santé psychosomatique est aussi importante que la santé physique. La prévention en matière de santé doit pour cela se centrer sur l'humain dans ses deux facettes : se canaliser tout d'abord sur les particularités et les priorités sanitaires polynésiennes, mais également se fonder sur et s'intégrer à l'organisation sociétale et aux caractéristiques culturelles polynésiennes.

L'adoption d'un plan de lutte pour améliorer la qualité de l'air dans l'agglomération de Papeete ou bien pour lutter contre le bruit à proximité des principales infrastructures routières et aéroportuaires sont des propositions pour améliorer la qualité de vie polynésienne.

Un organisme central de prévention : l'EPAP

Cet organisme mérite de voir ses missions renforcées, dans le cadre de grands programmes afin de lui permettre de fonctionner sur le moyen et long terme.

Pour être efficace, il devrait être fédérateur et coordinateur des projets et des effecteurs de terrain. Il assurerait alors le nécessaire pilotage de l'ensemble des actions de prévention en Polynésie Française.

Il est proposé de lui fournir un financement distinct, issu de la lutte contre les grands fléaux de santé (alcool, tabac, alimentation...).

Une proposition est de s'inspirer du programme EPODE (Ensemble pour la Protection de l'Obésité Des Enfants) pour le décliner à la Polynésie française.

Ses moyens financiers proviendraient de la surtaxe appliquée sur l'ensemble des produits provoquant l'obésité (ex : les boissons sucrées).

Les moyens d'actions se concrétiseraient à travers le sport dans les programmes scolaires et la semaine du goût dans les établissements scolaires.

Un renforcement des effecteurs de prévention

Tous les professionnels de santé devraient être impliqués dans le cadre d'une prévention intégrée au soin.

La proposition d'intégrer dans le contrat de travail des professionnels de santé un temps consacré à l'éducation pour la santé qu'ils dispenseraient dans les écoles, familles, associations de parents d'élèves, les paroisses... ne dépend que d'une volonté politique.

L'éducation sanitaire et la rencontre avec la population doit être valorisée et ne pas apparaître comme une déchéance pour des personnes diplômées du domaine de la santé

Il est également proposé d'introduire une éducation à la santé dans les programmes éducatifs en tant que matière scolaire.

La médecine scolaire et la prévention lors des consultations médicales sont actuellement insuffisantes. Le nombre d'infirmiers dans les infrastructures éducatives doit être relevé.

L'extension aux partenaires de santé (éducation, sport, social...) est importante et permet de valoriser des associations et des initiatives citoyennes.

Cependant une formation est fondamentale, tant des personnels de santé que des partenaires sociaux impliqués ; la bonne volonté ne suffit pas.

Il faudrait également promouvoir de nouveaux métiers de la santé : infirmières éducatrices et cliniciennes, grâce à la réforme LMD et la mise en place de Diplômes Universitaires locaux.

Orientation 2 : Une centralisation du système de santé

Le système de santé actuel polynésien a besoin d'être décloisonné et étendu à tous les partenaires de santé. Il doit ensuite être coordonné afin de créer une cohérence interministérielle. 4 ensembles de propositions ont été émises.

Créer un organisme de pilotage central de santé

Un organisme de pilotage central de santé est le premier dispositif essentiel à la réussite du système. Sa mission serait la suivante :

- L'analyse des données afin de définir des priorités et évaluer les résultats des actions menées.
- La gestion et le contrôle de la qualité : FMC obligatoire et recommandations pour la pratique clinique.
- La promotion des réseaux de soin et de santé publique.
- L'animation professionnelle et transversale.
- Un rôle fortement axé sur les maladies liées aux modes de vie.
- Pour cela, son partenariat devrait être étroit avec l'organisme de prévention.

Un organisme de pilotage unique renforcerait son positionnement. Sa forme pourrait être celle d'un observatoire ou d'un haut conseil.

Il devrait être professionnel et transversal, c'est-à-dire ouvert à tous les partenaires de santé communautaire (éducation, sport, social, culture...).

Il se devrait également d'être indépendant du politique, de l'administration, des syndicats et de toute autre forme de pression.

Pour cela, il devrait se baser sur un collège d'experts locaux compétents et indépendants.

Il paraît opportun d'utiliser les moyens existants afin de ne pas créer de dépenses supplémentaires. Un financement original permettrait la responsabilisation des acteurs.

Redéfinir les missions de la Direction de la Santé

Il est proposé de renforcer ses missions administratives et réglementaires, non médicales. Il est préconisé que la Direction abandonne les missions de soins spécialisés.

Il devrait également lui incomber de définir le positionnement et le fonctionnement du pilotage et de la coordination en santé.

Elle devrait enfin étendre à tous les partenaires ses missions captives de santé préventive, en bannissant les clivages et les cloisonnements au profit de la compétence et de l'efficacité.

Assurer le regroupement des hôpitaux publics

Il apparaît nécessaire de regrouper les hôpitaux publics dans le cadre d'un établissement public de santé (EPS) :

- avec un statut unique des personnels,
- avec des moyens mutualisés,
- avec des circuits de soins optimisés,
- qui assure la formation permanente des personnels,
- qui assure la mobilité (réseau inter-îles) : il a été suggéré de recourir à des médecins et infirmiers VCAT pour des missions sur les archipels éloignés. Les tournées maritimes des médecins contactables par le biais de la radio gagneraient également à être remises en place.

De plus, la réflexion Etat-Pays sur le développement des transports sanitaires par hélicoptère devrait aboutir.

Optimiser le système de soins spécialisés

L'optimisation nécessaire du système de soins spécialisés devrait passer par la conclusion du dossier du pôle de santé privé.

Ce pôle serait alors mis en cohérence avec l'établissement public de santé, le but étant la complémentarité et le partage de compétences.

Il permettrait également l'uniformisation des procédures de qualité et d'évaluation.

Orientation 3 : Un système innovant

Développer un outil de transfert d'informations puissant : le Réseau Informatique de Santé Polynésien

Le Réseau Informatique de Santé Polynésien est le second dispositif essentiel de la réussite du système de santé polynésien et doit être ainsi développé.

Informatisé et sécurisé, il devrait non seulement être généralisé à tous les professionnels de santé, mais également étendu aux partenaires de santé (éducation, sport...).

Il devrait disposer de modules d'analyses intégrés et automatisés.

Valoriser les pratiques innovantes

Les expériences pratiques innovantes sont nombreuses et disponibles. Elles doivent être reconnues, soutenues et valorisées.

Pour cela, leur opérationnalité doit être évaluée, puis affirmée, afin d'être installée officiellement puis coordonnées entre elles.

3.2.3 Santé et responsabilités des communes et des citoyens

La ligne directrice des propositions est celle de l'inscription des communes et des citoyens dans une dynamique de santé. Les soins et la prévention à l'échelon de proximité des communes, des associations et de la population peut se faire par l'éducation, le sport, le social, le secteur primaire, l'artisanat, la culture, la médecine traditionnelle...

Proposition 1 : Repenser la santé de proximité

- En recentrant le système sur la prévention intégrée aux soins,
- En utilisant tous les moyens sanitaires publics disponibles,
- En intégrant le secteur libéral (convention),
- En réformant les textes de la Caisse de Prévoyance Sociale afin d'inclure la prévention,
- En donnant mission de définition et de coordination des priorités et des programmes à l'organisme central de pilotage,
- En fédérant tous les partenaires à un niveau défini de santé communautaire (plus petit dénominateur commun).

Proposition 2 : La mise en place d'un projet de santé communal

Tous les pays qui ont développé ce mode de décentralisation obtiennent des résultats très intéressants. La commune polynésienne peut elle aussi devenir le dénominateur privilégié de la santé communautaire, sous certaines réserves cependant.

Les points forts d'un tel système sont les suivants :

- Des communes sont demandeuses,
- Des expérimentations sont menées et semblent fructueuses (Moorea),
- Les communes possèdent de réelles possibilités de fédérer tous les partenaires : santé (dispensaire et libéraux), éducation, sport, social, culture, médecine traditionnelle...
- La caution morale du Tavana et de son équipe est importante car elle permet d'agir efficacement sur les comportements collectifs et individuels ; par le biais des familles, des quartiers, des associations, des confessions religieuses, des clubs sportifs...
- La commune peut agir à travers le lieu d'exercice privilégié qu'est le milieu scolaire dès la maternelle, avec la possibilité d'impliquer enfants, parents et communautés.

Toutefois, on note quelques réserves :

- Il ne faut pas alourdir les missions des communes, ni leurs charges financières,
- Les communes doivent se concentrer sur leurs priorités sanitaires directes et indirectes (gestion de l'eau et des déchets, de l'enseignement et du social),
- Ces expériences doivent être menées que si elles s'inscrivent dans le cadre de priorités et de programmes coordonnés et évalués,
- Il n'y a pas de solution uniforme ; toute solution devra être adaptée à l'échelle de la commune, de ses moyens et de ses motivations (objectifs bien adaptés aux îles).

Proposition 3 : Soutenir le rôle des associations et des citoyens

- Il est essentiel et doit être encouragé,
- Les professionnels de santé doivent être incités à investir le champ associatif qui nécessite formation et pilotage,
- Le milieu de la santé doit être décloisonné et s'ouvrir à ses partenaires en dehors de son cadre de travail (école, sport...).

3.3 EN MATIERE DE LOGEMENT

Le problème du logement est global, il concerne tant le logement du « parc privé » que le logement « social ». Les liens entre les problèmes rencontrés dans ces deux types de logements sont inévitables donc les solutions proposées communes.

Le premier questionnaire a porté sur la place du logement dans le budget des familles polynésiennes. En effet, on observe quotidiennement des familles polynésiennes vivant entre quatre cloisons de tôles rouillées, ne pas payer leurs loyers, mais avoir un 4x4 flambant neuf ou bien des antennes TV satellites.

Ensuite s'est posée la question du désengorgement de l'agglomération urbaine de Papeete. En effet, la notion d'habitat, de lieu de vie, est actuellement circonscrite à l'agglomération de Papeete. Aujourd'hui, il devient quasi obligatoire d'avoir un logement à Papeete pour bien vivre, c'est-à-dire amener ses enfants à l'école avant d'aller au travail, les soigner, les nourrir et les divertir facilement. Ailleurs, le logement n'est qu'un local d'habitation et non pas un véritable lieu de vie, ou bien une résidence secondaire pour les vacances. Et à Papeete même, nombre de logements insalubres ne permettent pas des conditions dignes de vie.

Puis a été abordé le problème crucial du foncier. La question était de savoir si la solution au problème du manque de logements réside uniquement dans la propriété ou la construction de logements neufs, ces deux dernières étant favorisées par des politiques d'aides publiques et le but de la quasi majorité de la population. Le domaine foncier polynésien étant limité et source de litige, la réhabilitation des logements déjà existants et la location méritent d'être revalorisées.

Aujourd'hui les communes ne sont pas suffisamment associées à la politique de logement social menée par la Polynésie française et co-financée par l'Etat ; ni à la politique de logement globale.

Ce manque de partenariat est lui-même à l'image du cloisonnement existant entre les multiples opérateurs publics et privés agissant dans le domaine du logement, notamment social.

Le dernier questionnaire a porté sur le logement dit « social » et son actuelle commercialisation : comment concilier critère de solvabilité et logement pour les plus démunis ?

Les orientations de l'atelier s'articulent autour de 6 axes :

- Les changements de mentalité accordant une place de choix au logement dans le budget des familles polynésiennes ;
- Le partenariat renforcé entre les pouvoirs publics en matière de logement ;
- La coordination efficace des opérateurs publics de l'habitat ;
- L'adaptation de l'offre du marché privé à la demande publique de logement ;
- La déconcentration des bassins de vie ;
- La possibilité d'un parcours résidentiel au sein du parc social.

Orientation 1 : Changer les mentalités pour accorder une place de choix au logement dans le budget des familles polynésiennes

Le changement de mentalité est primordial car la population comme les citoyens doivent être amenés à changer leurs comportements mutuels. Ce changement doit venir de chacun, être volontaire. C'est en présentant de nouveaux outils qu'il faut amener chacun à ce changement d'état d'esprit. Il faut de la volonté politique et de la continuité car cela se construira dans le temps.

Le changement de mentalité des citoyens « Taui to tatou feruriraa »

La dignité humaine passe par un logement décent. Pour cela, les loyers et les rénovations méritent d'être la priorité par rapport aux dépenses matérialistes et aux prêts à la consommation.

Un logement décent peut être simple. Retrouver la simplicité de construction qui existe encore dans les îles permettrait notamment la construction de logements adaptés aux ressources de chacun à Tahiti.

Chaque citoyen doit apprendre à se prendre en charge et se libérer des dépendances que son budget ne permet pas. Mais pour cela, c'est le système actuel qui doit changer, un système qui est également entretenu par les gouvernants.

Le changement de mentalité des gouvernants : « Assister n'est pas aider »

Ce changement de mentalité des gouvernants et des élus passent par plusieurs dispositifs.

Des règles renouées et communiquées

Il paraît tout d'abord essentiel que certains gouvernants arrêtent de faire croire qu'un logement est aujourd'hui gratuit. Les victimes de ce clientélisme sont les locataires eux-mêmes dont les dettes de loyers impayés s'accroissent, et les bailleurs qui ne sont pas payés.

Il est ensuite proposé de favoriser l'aide matérielle à la construction plutôt que l'attribution de logement social, afin de freiner le système de la main tendue mais également de pousser les gens à retourner sur leurs terres.

Puis il est proposé de mettre en place des aides à la location pour les budgets intermédiaires. Ces budgets sont les plus nombreux actuellement, et concernent notamment les jeunes couples. Plutôt que de les pousser à construire du neuf immédiatement, il faut les aider financièrement à louer des logements, aujourd'hui souvent trop chers pour leurs budgets.

Il faudrait enfin limiter réglementairement les prêts à la consommation afin de limiter la tentation des achats consuméristes sur lesquels de nombreux budgets sont aujourd'hui focalisés, au détriment des loyers ou des réparations.

Des contrôles transparents et renoués

Il paraît nécessaire de continuer la démarche de renouement du contrôle de la distribution des aides publiques à l'habitat afin de stopper le clientélisme électoral comme les abus individuels.

Mais tout aussi important est le contrôle de la bonne utilisation des aides publiques à l'habitat, notamment des aides en matériaux de construction.

Ce contrôle doit se situer en amont de l'acceptation des dossiers à travers des règlements intérieurs clairs d'attribution des aides, mais également par des sanctions qui doivent être appliquées.

Des sanctions appliquées

Les expulsions ou les surloyers des mauvais payeurs (c'est-à-dire ceux qui peuvent payer, mais ne le font pas) doivent être mises en œuvre dans le public (logements sociaux) à l'instar du parc privé.

Orientation 2 : Renouer le partenariat entre les pouvoirs publics en matière de logement

L'ensemble des trois partenaires : Polynésie Française, communes et Etat doivent voir leurs rôles clarifiés et leurs liens renoués. Ils possèdent tous les trois des terres et à ce titre pourraient se concerter et mettre en place des partenariats en cas de manque de surface foncière de l'un ou de l'autre pour des projets précis. Mais chacun doit aussi mieux remplir le rôle qu'il détient.

La Polynésie Française

La Polynésie Française doit mettre en place une politique directrice de l'habitat durable du pays sur laquelle ses partenaires pourraient se reposer, mais également les opérateurs publics et privés chargés de mettre en œuvre cette politique.

Cela passe également par la mise en place d'une politique foncière durable. Il est urgent de résoudre les problèmes d'indivision qui bloquent les terrains constructibles pour les propriétaires particuliers comme les opérateurs publics et qui diminuent le foncier disponible à la construction.

Les communes

La formation des maires aux Plans Généraux d'Aménagement, Plans d'Occupation des Sols et aux normes environnementales semblent indispensables.

La consultation des maires préalablement à tout projet d'habitat semble tout aussi importante. Une procédure d'avis obligatoire pourrait être mise en place.

Les mairies ne devraient pas être négligées dans leurs possibilités de mise en œuvre de la politique générale d'aménagement du Pays dans laquelle s'insère la politique de logement, mais à leur échelon municipal, échelon essentiel de proximité. Cependant elles n'ont actuellement pas les moyens financiers de recruter les cadres nécessaires à cette mise en œuvre.

L'Etat

L'Etat qui finance notamment une partie des logements sociaux devrait être également consulté. De même, un rôle instructif comme informatif pourrait être développé au niveau de l'Etat qui devrait être un accompagnateur actif de la Polynésie Française et des communes.

Certains mécanismes applicables en métropole en matière de logement peuvent inspirer, tout comme les nouveaux mécanismes de défiscalisation en matière de financement de logement social gagneraient à être mieux communiqués par l'Etat.

Ce manque de partenariat est lui-même à l'image du cloisonnement existant entre les multiples opérateurs publics et privés agissant dans le domaine du logement.

Orientation 3 : Coordonner efficacement les opérateurs publics de l'habitat

Redistribuer leurs missions

Il appartient à la Polynésie Française de clarifier les missions des nombreux opérateurs publics en matière de logement, en évitant les recoupements pour une clarté finale au service de l'utilisateur comme des pouvoirs publics.

Il faudrait ensuite coordonner leurs missions afin de décloisonner leurs actions. Une meilleure communication entre ces différents opérateurs est pour cela souhaitable.

Créer un guichet unique

La création d'un guichet unique serait au service tout d'abord des élus. Il leur permettrait d'assurer une continuité entre les gouvernements et de ne pas subir les conséquences d'une instabilité gouvernementale.

Il serait également au service des citoyens en leur offrant une information rapide car centralisée. En effet, la nécessité de mieux informer les citoyens sur l'ensemble des dispositifs existant fait cruellement défaut. L'information sur les dispositifs de plan épargne logement y serait également dispensée.

Ce guichet unique peut prendre la forme d'un service de l'habitat qui serait créé, ou bien on pourrait assigner cette fonction à un opérateur déjà existant mais dont les missions seraient renouvelées.

Orientation 4 : Adapter l'offre du marché privé à la demande publique de logement durable

La réglementation polynésienne actuelle considère comme pouvant accéder aux logements sociaux, non pas les personnes les plus démunies, mais celles qui n'ont pas les moyens de se loger décemment dans le parc privé. Agir sur le parc privé permet donc de libérer des logements sociaux en faveur des personnes les plus démunies et redonner par là du sens au terme social.

Il a été alors proposé de mieux inciter le marché privé à s'adapter à la demande publique de logements, notamment en matière de logements intermédiaires, voire même sociaux, sachant que l'objectif de durabilité et de protection de l'environnement est un préalable qui devrait être constant.

Cette incitation devrait passer par une défiscalisation mieux guidée et contrôlée.

Une réglementation orientée incitative

Négocier avec les promoteurs un pourcentage de logements sociaux financés par la défiscalisation et le rendre éligible au contrat de projets est une proposition.

Cela peut passer également par une réglementation imposant par la suite aux promoteurs, quel que soit le standing des bâtiments construits, des quotas de logements intermédiaires, voire sociaux. La prise en charge du supplément de loyer pourrait être prise en charge par les pouvoirs publics dans certains cas.

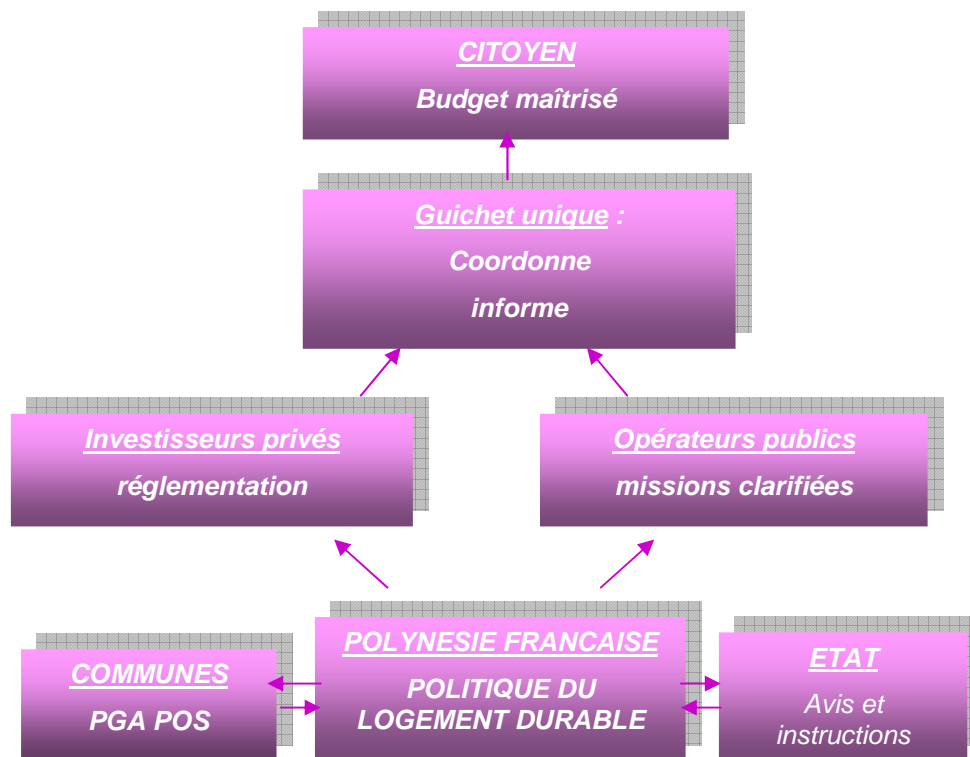
L'orientation vers des logements économisant le foncier est également importante, notamment dans l'agglomération de Papeete, qui en tant que capitale, attirera toujours. Il ne faut pas mettre de côté les logements en hauteur, mais inciter les promoteurs à créer des logements de qualité, avec des espaces collectifs et des maisons communautaires.

Une défiscalisation mieux contrôlée

La défiscalisation actuelle comme future devrait être mieux contrôlée dans son application. Une sanction devrait être appliquée lorsque des défiscalisations au profit de logements intermédiaires sont utilisées pour construire au final des logements de luxe inaccessibles aux budgets intermédiaires.

Les marges actuelles des entrepreneurs sont trop élevées.

Résumé schématique de ces 4 orientations :



Orientation 5 : La déconcentration des bassins de vie

Afin de désengorger l'agglomération de Papeete, mais aussi les logements sociaux attirant et fixant de nombreux îliens à Tahiti, il est nécessaire de déconcentrer des bassins de vie vers les communes éloignées et les îles.

L'impact sur les loyers en ville serait également positif.

Les conditions interdépendantes d'une qualité de vie qui donneraient envie aux Polynésiens de retourner sur leurs terres préconisées sont :

- un système éducatif performant
- un système de santé performant
- une vie économique adaptée aux richesses et atouts de chaque île ou commune
- un bassin d'emploi
- une administration
- des moyens de transport performants.

Il est notamment proposé pour cela de mettre en place des conseils de développement prenant en charge toutes ces stratégies de développement par archipels.

La dernière proposition concerne le parc social.

Orientation 6 : La possibilité d'un parcours résidentiel au sein du parc social

La possibilité d'évoluer dans le parc social est importante et s'appuie sur deux propositions.

La location sociale ne doit être qu'un passage

Il faudrait tout d'abord lutter contre la location sociale « *ad vitam eternam* ». Cela passe par une prise de conscience des citoyens concernés mais également par la cessation des promesses électorales des gouvernants : les logements ne sont plus gratuits. Cela concerne les locaux qui ne sont pas en accession, comme ceux en accession dont les loyers ne sont pas payés.

Pour cela, il faudrait également valoriser l'évolution sociale des locataires : le but est de sortir du parc social afin de se réinsérer dans le parc privé grâce à une meilleure situation financière.

Cette évolution sociale suppose une enquête relative aux budgets des ménages demandeurs puis possesseurs de logements sociaux. Un contrôle transparent de la situation économique, familiale mais également foncière (possession de terre) à l'entrée du logement et de son évolution est essentielle afin de redistribuer les logements à ceux qui en ont réellement besoin. Les aides financières publiques devraient se cibler sur ces personnes démunies et les aider à payer leurs loyers.

Une structure spécialisée (maisons de retraite ou centres d'accueil journalier) devraient permettre d'accueillir les personnes âgées aujourd'hui bénéficiant de l'aide familiale au logement, mais dépourvues de logements adaptés à leurs difficultés.

Lutter contre la « ghettoïsation »

Il faudrait tout d'abord faire des lotissements sociaux de véritables espaces de vie, c'est-à-dire des bassins économiques, sociaux et culturels, et non pas uniquement des dortoirs.

Il faudrait sensibiliser les locataires de logements sociaux à l'importance de l'entretien des logements sociaux afin d'éviter la dégradation de ceux-ci. Une aide technique (mise à disposition de cahier de charges...) comme financière pourrait leur être apportée.

Il est également essentiel de sensibiliser en amont les futurs propriétaires (logement en location accession) aux responsabilités financières communes qui vont leur incomber, à savoir notamment les charges de gestion des équipements collectifs comme les stations d'épuration.

4. Les conditions de la réussite des états généraux

Cet atelier qui a rencontré un grand succès en termes de participation rappelle à tous les participants des Etats généraux, organisateurs ou citoyens, l'essence même de la mise en place des Etats généraux de l'Outre Mer, et plus précisément de ceux organisés en Polynésie Française qui est de « donner la parole à la société civile ».

Dans un contexte de crise politique, économique et sociale, les pouvoirs publics ont décidé de se tourner vers la société civile polynésienne et de lui « donner la parole ».

La réussite des Etats généraux dépend alors du travail qui est fait en amont, pendant et en aval des réunions plénières, permettant à tous les décideurs de la sphère politique et de la société civile de se rencontrer et d'échanger en tant que simples citoyens.

Les questionnements ont tout d'abord porté sur le processus actuel de changement de la société :

- Quelles sont les raisons qui nous obligent à changer ?
- Quels sont les freins au changement ?
- Quels sont les moteurs du changement ?

Ensuite s'est posée la question du suivi des Etats généraux de Polynésie Française. Comment procéder, quelles mesures prendre pour veiller à ce que dans ces trois niveaux de responsabilité, les acteurs de notre avenir, hommes politiques, acteurs sociaux, et citoyens respectent les conclusions des Etats Généraux ?

- Quelle stratégie de changement ?
- Quelles démarches ?
- Quelles structures ?
- Quelles actions ?

Enfin les participants se sont interrogés sur la responsabilité des politiques dans le changement.

Dans notre système de démocratie représentative, les élus sont ceux à qui l'on confie la responsabilité de nous représenter et de décider en notre nom. Il s'agit donc d'une fonction de grande confiance. Aujourd'hui, de nombreuses affaires politico-financières ont mis à mal le crédit dont les élus bénéficient dans la population. Quelles propositions faire pour redonner à la fonction d'élu toute son importance et toute sa noblesse ?

Quelles sont les qualités que nous souhaiterions voir chez nos élus ?

Quelles valeurs doivent être portées par les élus ?

Comment voyons-nous l'implication de vos élus dans la suite de la démarche des Etats généraux ?

Orientation 1 : Remettre l'homme, l'environnement et l'économie au centre de toutes les discussions, propositions et actions

Se poser les bonnes questions et agir efficacement suppose de ne jamais perdre de vue les véritables raisons qui nous obligent à changer :

- la raréfaction des ressources naturelles et les changements climatiques menacent aussi la Polynésie ;
- les pertes des valeurs culturelles polynésiennes et le mal-être social s'étend ;
- la baisse des flux financiers extérieurs, avec notamment la fin de la rente nucléaire.

Orientation 2 : Amener au changement de mentalité des gouvernants et des gouvernés

Concernant tous les citoyens

Se poser les bonnes questions, proposer les meilleures solutions et agir ensuite efficacement revient à pouvoir poser toutes les questions.

La remise en cause de chacun est nécessaire: aucune appartenance partisane, professionnelle ou autre ne doit venir perturber le débat ; chacun s'exprime d'abord en tant que citoyen.

L'expression est libérée : aucun tabou ni crainte de l'impossible (« Là où est la volonté, là est le chemin »), ni crainte des retombées ne doit venir limiter les échanges et les actions.

L'être doit définir le faire et l'avoir et non l'inverse. L'ère de la surconsommation ne peut plus continuer.

Ce changement doit être volontaire et opéré par chacun suite à sa propre prise de conscience.

Concernant les élus

De nombreux reproches sont faits envers les gouvernants en Polynésie Française :

- grand manque de responsabilisation de certains élus
- incompétence de certains élus
- esprit partisan
- manque de dialogue avec la population
- représentants : beaucoup d'efforts pour détruire le camp adverse
- représentants : quelle utilité ?
- manque de transparence et de sincérité
- désintérêt de la chose publique
- manque de formation des élus territoriaux
- un seul programme : se faire élire puis réélire.
- élu caméléon
- contre-exemple pour l'électorat
- laxisme de l'Etat pour faire respecter la loi
- clientélisme
- interventions délibérées pour détruire le pays
- Cependant le peuple a aussi parfois les élus qu'il mérite.

La mise en œuvre d'un partenariat renoué entre la Polynésie française, les communes et l'Etat

Or le changement est nécessaire. Il passe d'abord par l'acquisition de ces qualités :

- honnêteté et honnêteté intellectuelle
- responsabilisation vis-à-vis de chacun
- probité
- écoute
- appétance au dialogue vrai
- meilleure connaissance de leurs rôles et de leurs missions
- amour de son fenua, de sa culture
- fierté d'être Polynésien, d'être un peuple et de construire notre pays
- être travailleur et sérieux
- visionnaire et courageux
- savoir s'entourer et déléguer
- sens de la décision

Mais le changement passe aussi par des valeurs que les élus devraient incarner :

- la responsabilité
- le sens de l'intérêt général
- le courage
- l'honnêteté
- le sens du service public
- l'exemplarité
- le respect de l'autre
- la loyauté
- l'humilité
- l'écoute

Orientation 3 : Aller directement vers la population polynésienne

Tout le monde peut et devrait participer aux Etats généraux.

Les Etats généraux ne doivent pas être l'apanage de techniciens ou de politiciens, mais le lieu d'échange des citoyens qui doivent être impliqués dans la démarche.

De même tout le travail mené doit servir la population polynésienne. Les Etats généraux doivent s'inscrire dans le domaine de l'action et non du cahier de doléances. Les propositions doivent pour cela être suivies d'effets.

Proposition 1 : Un langage clair et compréhensible de la majorité doit être privilégié

Non seulement à l'écrit mais également lors de la communication des informations.

Proposition 2 : Il faut traduire la synthèse finale des Etats généraux de Polynésie française en reo maohi

Pour écouter tous les citoyens de Tahiti et des îles, il faut leur donner envie de s'exprimer, d'où l'importance de la présence de traducteurs tout au long des Etats généraux.

Pour les informer des conclusions des Etats généraux, un support en reo maohi est indispensable, tout comme la présence de traducteurs.

Proposition 3 : Utiliser tous les moyens de communication de proximité

Informez tous les citoyens en passant non seulement par les relais médiatiques, mais surtout par celui des communes, des paroisses, des associations, des écoles, des cercles professionnels.

Proposition 4 : Un débat bilingue public à l'Assemblée de la Polynésie Française

Et ce afin de se positionner sur les Etats généraux.

Proposition 5 : Des débats publics dans chaque commune

Et ce afin de faire connaître les conclusions et la démarche entreprise des Etats généraux et permettre son suivi.

Orientation 4 : Créer une association du suivi des Etats généraux

Cette association rassemblera, sur la base du VOLONTARIAT tous les participants aux états généraux.

Elle serait animée par un conseil composé de :

- 1- Nos deux délégués généraux,
- 2- Des animateurs et co-animateurs des ateliers
- 3- Des membres cooptés.

Elle participerait :

- Aux décisions ;
- A la sélection des décisions en partenariat avec les gouvernants et les experts techniques ;
- A l'identification des moyens humains ;
- A la planification dans le temps ;
- A la mise en place / à la mise en œuvre des propositions validées. Elle se veut une force de proposition mais aussi d'action ;
- Au pilotage et à l'arbitrage des problèmes rencontrés.

Elle sensibiliserait la population :

- Information, médiatisation ;
- Rencontre, sensibilisation de la population (ensemble des archipels) ;
- Relai entre la population et les institutions.

Pour cela une formation à la rencontre de la population est importante.

5. La contribution des communes aux Etats généraux de la Polynésie française

Le Syndicat pour la Promotion des Communes de Polynésie Française (SPCPF), en partenariat avec l'atelier 5 des Etats généraux, a invité les maires (et les maires délégués) à débattre ensemble pendant trois journées, du 19 au 21 août 2009, afin d'apporter une contribution des décideurs locaux aux Etats généraux de la Polynésie Française.

Les débats et propositions se sont déclinés sur 4 thèmes.

THEME 1 : L'AVENIR PRIMORDIAL DE LA FORMATION DANS LA FONCTION PUBLIQUE EN POLYNESIE FRANÇAISE

Deux groupes de travail se sont penchés sur cette première problématique ; un groupe était composé des représentants des îles Australes, Marquises, et Tuamotu-Gambier, l'autre était composé des représentants des Iles du Vent.

Les conclusions rendues convergeant ; leurs propositions communes sont présentées ci-dessous.

Le rôle essentiel de la formation pour l'avenir des communes

Les objectifs sont :

- Permettre l'application des nouvelles compétences : eau potable (2012), déchets (2016), assainissement (2021) ;
- Accompagner sur le long terme, assurer le suivi ;
- Informer les élus pour faire face à la complexité et aux exigences de la Fonction Publique Communale (2011) ;
- Donner les moyens et outils aux élus et agents pour améliorer l'organisation communale, le service public face à une population de plus en plus exigeante ;

- Assurer une base commune grâce aux actions mixtes ; permettre de travailler plus sereinement ;
- Pour les élus, être capable de s'exprimer ;
- Favoriser, créer l'échange ;
- Créer une dynamique, une culture communale ;
- Aider à la prise de décision ;
- Avec toujours un objectif d'excellence dans l'intérêt général, dans une culture du service public.

Proposer la même offre de formation à des communes de taille et situation différentes

Les objectifs de l'organisme de formation chargé de proposer l'offre de formation sont :

- Proposer la même formation, notamment pour les tronc communs, car c'est la même fonction publique communale qui s'appliquera à tous ;
- Respecter les particularités des îles, en partant des besoins du terrain, en favorisant les séminaires géographiques pour dégager des axes de développement propres à chaque archipel ;
- Mutualiser les moyens avec le Pays, en décentralisant par archipel ;
- Bilinguisme nécessaire pour la formation des élus, les élus deviendront ainsi les premiers formateurs.

L'articulation offre de formation des élus / offre de formation des agents

- Le Syndicat pour la Promotion des Communes s'occuperait des formations optionnelles, c'est-à-dire de la formation continue des agents, et de la formation des élus ;
- Le Centre de Gestion et de Formation proposerait une formation statutaire (dont la formation initiale dans le grade), et la préparation aux concours interne et externe ;
- Il est important d'avoir les mêmes repères, les mêmes références, les mêmes objectifs, afin de donner le même sens aux mots, aux concepts ;

- Intégrer le management dans le programme des élus ;
- Une formation mixte « management » par archipel après les séminaires intra élus et cadres est souhaitée.

Des rôles clairement répartis entre le centre de Gestion et de Formation et le Syndicat pour la Promotion des Communes en matière de formation obligatoire, continue et à la préparation au concours

Le Centre de Gestion et de Formation se chargerait :

- De la formation obligatoire

Le centre définit la politique de formation obligatoire. Il pourrait ensuite ou non déléguer au syndicat.

Pour chaque agent, il s'agira de lui transmettre les valeurs du service public, de qualité du service public, l'intérêt général, des droits et obligations des agents, ainsi que la formation spécifique au métier (APJa, M14, régie, etc..).

- De la préparation aux concours de catégorie A, B et C en faisant une information et une publicité auprès des étudiants en se mettant en relations avec l'UPF

Cette préparation se ferait selon les gestions de ressources humaines dans chaque commune.

Il faut que le centre soit opérationnel dès 2010 et qu'il y ait entente avec le Haut-commissariat pour les statuts particuliers qui doivent paraître.

Lors de son démarrage, le Centre doit être accompagné par le syndicat.

Le Syndicat pour la Promotion des Communes se focaliserait sur la formation continue qui est essentielle face au manque de fonctionnaire.

Il s'agit de l'adaptation de l'agent au service public, du partage des idées par des témoignages d'expériences entre professionnels, mais également de la formation à la gestion communale et financière, ainsi qu'au management.

Le SPC doit s'investir désormais dans :

- La promotion active de l'institution communale (colloques, congrès, suivi CGCT) ;
- La défense politique des intérêts des communes ;
- L'équilibre des forces institutionnelles polynésiennes.

Eviter la « double cotisation » afin d'optimiser les ressources CGF et SPCPF

- Grâce à une participation financière de l'Etat et du Pays, afin de prendre en compte les coûts liés à la dispersion et l'étendue de la Polynésie.
- Pas de double cotisation s'il n'y a pas superposition de compétences : l'efficacité et l'efficience sont à rechercher. C'est le rôle des élus SPC et du Conseil d'Administration du CGF de veiller à la bonne tarification.
- Il est nécessaire de chiffrer au plus tôt les coûts et d'en informer les communes.

Favoriser les ressources humaines locales déployées

- Les deux structures doivent disposer de cadres formateurs locaux.
- Un directeur de formation expérimenté (CNFPT) pour apporter des solutions nouvelles et former localement des agents « formation » et son successeur est réclamé.
- Un apport humain extérieur est possible après vérification de l'absence de ressources locales. Il faut privilégier le potentiel local.
- Il faut davantage de moyens humains pour le SPC.
- Un responsable de la politique formation (peut-être la direction) est nécessaire pour le CGF.
- Il faut éviter les doublons dans les moyens humains.
- Il faut mutualiser autant que possible.

Une union nécessaire des efforts de l'Etat, du Pays et des communes en matière de formation

- Mutualiser les moyens financiers, fonciers, matériels et les locaux.
- Favoriser une politique de formation commune et homogène pour tout le service public.
- Créer un « Institut de Formation des Fonctionnaires Polynésiens ».

THEME 2 : LES FINANCES

Atelier 1 : Les transferts financiers de l'Etat et du Pays vers les communes

Comme le prévoit la Loi, tout transfert de compétence doit s'accompagner de moyens : il ne s'agit pas d'une faveur mais d'un droit.

Aujourd'hui, le partenariat Etat – Pays – communes est « bancal » compte tenu de la différence des moyens de chacun, qui place souvent les communes en situation de « mendiant » ; les maires ne sont pas considérés à leur juste valeur alors qu'ils ont certainement plus de légitimité que les représentants du Pays et de l'Etat (représentés par des fonctionnaires et non par des élus).

Certaines questions dénotent une suspicion d'incompétence et d'immaturité des élus communaux.

La part des transferts de l'Etat et du Pays vers les communes

Dans le cadre des nouvelles compétences dévolues aux communes par le statut de 2004, l'Etat et le Pays doivent transférer aux communes 100 % des moyens financiers nécessaires à leur exercice, tant en investissement qu'en fonctionnement. Il en est de même pour toutes les compétences actuellement assumées par les communes à la place de l'Etat (passeport biométrique, sécurité...) et du Pays (entretien des accotements des routes territoriales, production d'eau potable).

Ainsi, une partie des impôts aujourd'hui levés par l'Etat et le Pays (l'impôt foncier par exemple) devrait être totalement reversée aux communes. Avant de créer de nouveaux impôts, il faudrait d'abord transférer ce qui existe déjà. Les conséquences de cette mesure sur le FIP doivent cependant être évaluées, et il conviendra certainement de revoir le système de péréquation du FIP.

Le Pays, qui a la compétence fiscale, devrait par ailleurs rapidement définir le cadre qui permettra aux communes de lever des impôts locaux, et ainsi d'être dotées d'une réelle autonomie financière. Ce n'est qu'à ce titre que les communes pourront jouer le rôle de véritable partenaire du « redécoupage » économique du pays, aux côtés des deux autres acteurs publics que sont l'Etat et le Pays.

L'évaluation des transferts

Sur la base des données disponibles auprès des services ou établissements de l'Etat et du Pays (SEP), voire même à partir de l'expérience des communes de métropole, il conviendra d'évaluer le coût réel, tant en investissement qu'en fonctionnement, de chacune de ces nouvelles compétences, et de définir des clés pour une répartition équitable des moyens entre les communes. Pour le traitement des déchets par exemple, on pourrait retenir comme clé le tonnage des déchets produits par commune.

Les contraintes et dispositifs de contrôles

Pour que les transferts soient équitables, il convient de tenir compte des contraintes géographiques, économiques et sociales de certaines communes (archipels éloignés), et des niveaux de compétence des agents communaux qui devront être formés pour assumer ces nouvelles compétences. Les élus devront se mettre d'accord sur les principes de péréquation avant d'en définir les modalités techniques.

L'Etat et le Pays doivent davantage jouer un rôle de conseil auprès des communes, et assurer l'accompagnement technique des projets communaux au lieu d'en juger l'opportunité, prérogative qui n'appartient qu'aux électeurs. A l'inverse, les élus communaux doivent absolument être consultés pour tout projet relevant de la compétence de l'Etat et du Pays sur leur territoire.

Les missions de la Chambre Territoriale des Comptes doivent être renforcées, notamment en matière de conseil aux communes.

Les structures nécessaires à une mise en œuvre efficace des transferts

Par mesure d'économie, il convient d'éviter la création de nouvelle structure. Il est ainsi proposé d'étudier de quelle manière le Comité des Finances Locales et les services du Trésorier Payeur Général, dont la neutralité est garantie, pourraient mettre en œuvre le plus efficacement possible ces transferts.

Les difficultés financières des communes

Ces difficultés sont de deux ordres : d'une part, le manque de rigueur en matière de gestion financière et comptable, et d'autre part, l'incapacité à ficeler un dossier et à mener les projets de manière efficiente et efficace.

Pour beaucoup de maires, ces difficultés sont dues à des mauvaises pratiques et habitudes que l'Etat, en tant que tutelle des communes, qui a laissé faire durant des années, à des moyens humains déficients (manque de cadres) mais aussi à des compétences que les communes assument à la place de l'Etat (sécurité, passeports, cartes d'identité...) et du Pays (logement, social, entretien des routes territoriales, production d'eau potable...) sans contrepartie financière.

Pour améliorer la situation, rigueur, formation, clarification et respect des compétences sont indispensables :

- Rigueur maximale en matière de gestion des ressources humaines, matérielles et financières : pour ce faire, les élus doivent avoir le courage de rompre avec les pratiques du passé (stop au clientélisme) et de prendre parfois des mesures impopulaires (sanction, répression).
- Formation des agents communaux mais aussi des élus.
- Clarification de la répartition des compétences entre l'Etat, le Pays et les communes, notamment pour les services de proximité, et remboursement total des dépenses effectuées par les communes pour des services ne relevant pas de son domaine de compétence.

La participation du citoyen au financement du service rendu

La proximité (familiale, politique...) et les difficultés sociales de leurs populations, de même que les échéances électorales ont souvent conduit les élus communaux à rendre des services publics gratuitement, ou presque.

Les tarifs fixés par les conseils municipaux sont souvent bien en deçà du coût réel des services rendus et des tarifs pratiqués par le secteur privé (concurrence déloyale).

A l'exception d'une commune qui n'a pas hésité à couper l'eau des mauvais payeurs (le taux de recouvrement est ainsi passé de 45 % à 95 %), les élus sont peu enclins à prendre des mesures radicales pour obliger les administrés à payer leurs redevances, si bien que pour beaucoup, la délégation du service public serait la solution.

Pour rompre avec ces pratiques et cette fausse perception de gratuité des services communaux, tant les élus que les citoyens doivent être informés voire formés sur la notion de service public : ses principes (neutralité), son coût, son financement. La mise en place des budgets annexes devrait conduire les élus à ajuster progressivement les tarifs des redevances au coût réel des services rendus, lesquels, en contrepartie, devront répondre aux exigences de qualité et la disponibilité des citoyens.

Atelier 2 : Le Fonds Intercommunal de Péréquation

Cet atelier a été l'occasion pour les différents élus participants, en réponse à des questions précises, d'exprimer leur avis sur le fonctionnement du Fonds Intercommunal de Péréquation (FIP) et plus globalement sur les ressources fiscales et la gestion financière des communes, ainsi que sur les relations entre les institutions Etat, Pays, communes.

Les qualités et défauts du FIP

La favorable péréquation géographique

Le principal avantage de ce dispositif reste la péréquation géographique qu'il représente.

Des règles obscures et peu communiquées

Il apparaît clairement pour l'ensemble des participants, que les élus et les maires en particulier, ne connaissent pas bien le fonctionnement du FIP. Seuls les élus membres du Comité des finances locales, organisme qui gère le FIP, sont plus informés sur le fonctionnement du FIP, ses différents volets, l'organisation du CFL, etc.

Les élus demandent à être informés afin de mieux préparer leurs projets.

Il est suggéré que l'Etat organise des séminaires afin d'informer et d'accompagner les maires sur le fonctionnement du FIP. Il est demandé une meilleure communication sur ce dossier.

Les dotations restent insuffisantes

Les dotations sont insuffisantes, surtout pour la part non affectée de fonctionnement, en raison du poids des charges du personnel.

Le problème de la non-consommation de la dotation à l'investissement se situe au niveau de l'ingénierie de projets, qu'il convient de développer.

La représentativité des communes est à redéfinir.

Celle-ci apparaît trop politisée et ne reflète pas la réalité des territoires.

Le FIP : un transfert suffisant du Pays vers les communes possible

La population paie des impôts, ce qui permet le fonctionnement des institutions. Le Pays a les moyens de recouvrer les taxes et peut réaliser la péréquation en amont.

Pour les participants de l'atelier, le FIP reste donc une part du budget du Pays.

En réalité, la question véritable reste selon les participants, la définition et la répartition des compétences de chacune des institutions présentes en Polynésie française, ainsi que son accompagnement.

Si la définition et la répartition des compétences des communes et du Pays sont clarifiées par le statut de 2004, en réalité, tout reste à faire, notamment en ce qui concerne le transfert des moyens.

Il manque un espace de dialogue entre le Pays et les communes sur ce point.

De nécessaires modifications

Une augmentation de la dotation de fonctionnement

Les participants réaffirment leur volonté de voir la dotation réservée au fonctionnement augmentée afin de financer notamment la mise en place de la fonction publique communale de la Polynésie Française.

La création de dotations ministérielles d'actions de proximité

Il est indispensable que le Pays réserve une part de son budget pour le financement des interventions de proximité des communes dans le cadre des politiques de droit commun relevant des compétences du Pays.

Il ne s'agirait pas d'augmenter la part du budget du Pays réservée au FIP mais de créer dans chaque ministère des dotations pour financer les actions de proximité conduites par les communes (logement, emploi, social, jeunesse...).

La possible fiscalité communale

La nécessité d'un système de péréquation

C'est une bonne chose d'augmenter les ressources des communes par la mise en place d'une fiscalité communale mais cela paraît difficile pour les petites communes.

Il conviendrait de la mettre en place dans toutes les communes tout en l'adossant à un système de péréquation (ex : l'impôt foncier).

Une préalable amélioration du recouvrement nécessaire

Mais avant de créer de nouveaux impôts, il faut améliorer le recouvrement par un partage de l'information et une meilleure communication entre les communes et les services fiscaux du Pays.

Améliorer la gestion financière des communes

La gestion financière des communes est plus ou moins défailante selon le type de taxe et de redevance.

Un traitement différencié de la population s'avère nécessaire.

Il faut aller plus loin que la seule gestion comptable pour engager un travail de gestion financière (de nouvelles compétences sont à acquérir par le recrutement de cadres et la formation).

Les habitudes gagneraient à être changées.

Une sensibilisation nécessaire des citoyens au financement du service rendu

Il conviendrait de mieux informer la population du coût réel des services publics et surtout de sortir du clientélisme.

Atelier 3 : La Délégation au Développement des Communes et le Fonds de Développement des Archipels

Améliorer la gestion de la Délégation au Développement des Communes

Le constat est le suivant :

L'insuffisance d'ingénierie des communes

Les maires reconnaissent unanimement que le problème se situe au niveau des communes. L'ingénierie technique et financière des dossiers est de faible qualité et cette faiblesse est plus ressentie dans les îles. Les communes ont besoin de se doter de personnes formées et espèrent beaucoup de la mise en place de la fonction publique communale.

L'éloignement des îles n'encouragent pas la finalisation et la transmission complète des dossiers.

Une information lacunaire concernant la délégation au développement des communes

La DDC est un outil efficace. Sa gestion actuelle semble performante. Les difficultés sont rencontrées au niveau des démarches administratives et du déroulement de l'opération d'investissement.

L'information des communes sur les financements disponibles à la DDC pourrait être renforcée.

PRECONISATION 1 : la solidarité et le partage

Les maires souhaitent que toutes les communes soient en mesure d'accéder aux financements de la DDC et qu'une répartition entre les communes soit réalisée de manière plus équitable. Ils déplorent néanmoins que les communes préfèrent jouer la carte du « chacun pour soi ».

PRECONISATION 2 : la mise en place de commission d'arbitrage associant les communes

Les maires souhaitent que, inspiré du système du comité des finances locales, des réunions techniques par archipel précédant l'arbitrage par les instances du Pays soient mises en place.

Ce partenariat plus étroit associerait les communes de chaque archipel ce qui permettrait un éclairage particulier apporté par les communes confrontées à des réalités très spécifiques. La DDC serait également en mesure d'expliquer son mode de fonctionnement et ses propres difficultés à valider certains dossiers.

La validation conjointe des projets d'investissement des communes soumis au financement de la DDC

Pour les maires, ces projets d'investissement doivent être validés conjointement avec les communes. La procédure administrative et réglementaire convient comme définie.

Quelle place pour la logique du développement par archipel dans ce fonds ?

L'obligation pour la commune de pré-financer la subvention est problématique surtout pour les communes qui n'ont pas beaucoup de trésorerie. Les communes ont exprimé leur souhait que dès lors que les opérations prévues au titre d'un projet d'investissement sont effectuées et le mandatement a été transmis (sur « service fait »), les partenaires institutionnels devraient directement payer les prestataires de service impliqués dans le projet.

Un maire des Marquises souhaite que les frais de fonctionnement des structures soient intégrés dans le calcul des coûts du projet global.

La différenciation justifiée de la DDC et du FDA

Ces deux fonds ne poursuivent pas les mêmes missions. C'est la raison pour laquelle les maires souhaitent maintenir la distinction entre la DDC et le FDA. Les demandes d'aides des communes ne sont pas éligibles au FDA alors que l'assistance financière du FDA est destinée à l'administré et permet de faire travailler les entreprises dans les archipels, aidant ainsi à l'emploi dans les îles.

Les maires concèdent cependant que l'appellation de ces fonds peut prêter à confusion et qu'il serait alors judicieux de changer le nom du FDA.

THEME 3 : LES COMMUNES ASSOCIEES

Atelier 1 : Les communes avec des communes associées dispersées sur plusieurs îles

Les communes concernées sont Anaa, Arutua, Fakarava, Fangatau, Hao, Hikueru, Makemo, Manihi, Napuka, Nukutavake, Rangiroa, Reao, Takarua.

Les avantages et inconvénients des communes associées

- C'est une bonne chose mais cela dépend de la vision du maire, s'il a une vision globale du développement ou non.
- Des difficultés géographiques apparaissent cependant, à savoir la dispersion, le problème de convocation du Conseil Municipal pour étudier les projets, le coût de la réunion du Conseil Municipal.

- Des difficultés également quant à la représentativité dans le Conseil Municipal, selon le nombre de conseillers.
- Une absence du maire sur la commune associée, donc de proximité, peut entraîner des difficultés pour résoudre les problèmes.

Les avantages et inconvénients du nouveau mode d'élection du maire délégué des communes associées

- L'ancien système est plus respectueux des électeurs.
- Le nouveau système permet cependant :
 - ⇒ au maire de mettre quelqu'un de confiance pour pouvoir déléguer
 - ⇒ une légitimité du maire délégué au sein du conseil municipal
 - ⇒ un respect accentué des règles de l'institution notamment à travers la souveraineté du Conseil Municipal
 - ⇒ MAIS la population risque de ne plus participer aux élections puisque son choix n'est pas respecté.

La possible transformation des communes associées en communes de plein exercice (de 13 à 34 communes et de 199 à 408 élus)

- Il existe déjà aux Tuamotu des communes constituées d'une seule île sans commune associée.
- Mais il faut régler les problèmes de gestion.
- Il faudrait également faire une étude par rapport à la population, l'éloignement, les ressources pour que la commune associée puisse devenir une commune à part entière.
- Il faut augmenter le Fonds Intercommunal de Péréquation et la Dotation Globale de Développement Economique, l'après Centre d'Expérimentation du Pacifique, et avoir des possibilités fiscales.

Les inconvénients d'une fusion des communes associées en 1 seule commune (1 seul conseil municipal, plus de maire délégué)

- Il y aura toujours le problème de la dispersion géographique et de son coût.
- Il y aura également un problème identitaire par rapport à l'appartenance à une île.

Des améliorations nécessaires en cas de conservation du régime actuel

Pour que la prise en compte des besoins de la population, la réalisation des projets communaux, la définition d'un politique communale globale pour l'ensemble des communes associées soient améliorées, il paraît nécessaire de :

- Respecter le développement de chaque commune associée ;
- Créer des budgets annexes par communes associées gérées par chaque maire délégué et sous le contrôle du Conseil municipal ;
- Avoir une vision quinquennale du développement de la commune.

Propositions d'évolution du régime des communes associées en Polynésie française

- Une seule liste pour la totalité de la commune avec une représentation de chaque commune associée afin d'avoir des projets communs ;
- Etudier la possibilité de créer une communauté de communes ;
- Il faut consulter la population sur l'avenir des communes associées ;
- Expérimenter le Conseil municipal par le biais de vidéos conférences ;
- Créer des ressources pour conserver sa population (ex : une possibilité d'avoir des participations dans les entreprises privées, les taxes sur les concessions maritimes, la DSPE...) ;
- Les Tuamotu devraient être plus reconnus au sein de la République française ;
- Continuer à réfléchir avec des études objectives sur les communes associées aux Tuamotu ;
- Pour les îles qui n'ont pas le statut de communes associées, qu'elles le deviennent ;
- Que l'Etat participe d'avantage au développement des communes.

Atelier 2 : Une île avec une seule commune composée de plusieurs communes associées

Les communes concernées sont Raivavae, Rimatara, Rurutu, Tubuai, Moorea – Maiao, Bora Bora, Huahine, Tahaa, Hiva-Oa, Nuku-Hiva, Ua-Pou.

S'interroger sur la possibilité de faire disparaître les communes associées et plus particulièrement pour une commune sur une seule île, c'est admettre que le régime actuel n'est pas ou plus satisfaisant pour répondre aux besoins de la population, pour la réalisation des projets communaux, pour le développement de la commune, et qu'il n'a pas ou plus sa raison d'être.

Envisager la disparition des communes associées, par leur transformation en commune de plein exercice ou par leur fusion, c'est donc déterminer si les difficultés rencontrées dans le contexte actuel, et notamment au niveau du mode d'élection du maire délégué et de la répartition des pouvoirs au sein du conseil municipal, peuvent être modifiées, écartées, voire éliminées au profit de meilleures conditions de fonctionnement réalisables sans autres moyens (financiers) complémentaires que ceux déjà existants.

Supprimer les communes associées, c'est proposer une solution d'avenir qui satisferait à la fois l'ensemble de la population et l'ensemble des élus composant le conseil municipal, en préservant toutefois l'identité culturelle et historique de l'île.

La situation en 2009

La commune associée en tant que section électorale

Il n'y a pas à revenir sur l'importance du sentiment d'appartenance en Polynésie, que ce soit à une famille, à une population, au fenua, à une terre, à un district, à une île, à un archipel...

Voter et participer au scrutin des élections municipales dans une commune associée, c'est élire son tavana, son maire, du moins sont-ce, entre autres, ce sentiment et cette volonté, qui motivent les électeurs.

En effet, préalablement à l'élection du maire délégué de la commune associée par et au sein du conseil municipal, il y a eu une liste de candidats, avec une propagande et un programme, qui a été élue par la majorité de la population.

Si à la base les électeurs de chaque commune associée votent pour une liste avec un programme, en fin de compte c'est plusieurs, et peut-être même plusieurs listes divergentes, qui formeront et seront en confrontation au sein du conseil municipal, duquel pourtant devra ressortir une majorité avec une seule politique, qui souvent a tendance à ne servir et à ne favoriser qu'une seule population en priorité.

L'élection du maire délégué

C'est là où se trouve le paradoxe, entre une population qui a le sentiment d'élire son maire (délégué) lors des élections municipales, avec une liste, une propagande et un programme porteur de projets et d'avenir pour la section de commune, et que ce choix puisse ne pas être respecté et suivi par le conseil municipal.

En effet, compte tenu des dispositions prévues au CGCT pour l'élection du maire délégué parmi et par l'ensemble des membres du conseil, et non plus parmi et par les seuls élus de la section électorale concernée, tel que le prévoyait plus « justement » le code des communes, cette garantie n'est plus assurée.

Deux points de vue s'affrontent, celui de la population et des élus de la section de commune et celui du maire et de la majorité de son conseil municipal.

Pour la population comme pour les élus de la commune associée, le maire délégué doit être un élu de proximité, qui doit être en premier lieu considéré et reconnu comme tel, et donc qui doit être proche (et donc au mieux issu) de sa population. C'est une aberration si ce n'est pas le leader de l'équipe gagnante qui est élu maire délégué. Ne pas élire la tête de cette liste en tant que maire délégué, décision pourtant qui peut être compréhensible pour la majorité des membres du conseil municipal lorsque cette tête de liste n'est pas du même parti politique ou a des objectifs contraires aux leurs, c'est mentir aux électeurs, pire, c'est aller à l'encontre de leur vote.

C'est une véritable déception et trahison des électeurs s'il n'y a pas de respect de ce pour quoi ils ont élu telle liste plutôt qu'une autre.

Lorsque le maire délégué est élu par les conseillers de la commune associée il est indéniablement plus proche de la population, mais suivant les éventuelles divergences politiques il peut être en opposition avec le maire. La commune associée peut en pâtir et être lésée. Les promesses électorales, indépendamment de la volonté de l'élu, peuvent alors ne pas être tenues.

Pour le conseil municipal, l'élection du maire délégué repose plus sur ses affinités et sa proximité idéologique avec la majorité, dans le but de mieux servir la politique globale du maire.

Lorsque le maire délégué est élu par le conseil municipal il est donc a priori plus proche du maire, mais, s'il n'est pas issu des élus de la commune associée, il risque d'être en désaccord avec eux, voire en conflit et ne pas être reconnu par la population pour laquelle il est au service.

Aussi, c'est lorsque toutes ces conditions (idéales) ne sont pas réunies, que naissent les conflits et les problèmes de fonctionnement des communes associées.

Dysfonctionnements ou questions de pouvoirs

Dans les communes de plein exercice, les conflits d'ordre « politique » sont moindres puisque la liste élue, de par son élection (et donc de la satisfaction de la majorité des électeurs), est porteuse de progrès et n'a de fait qu'une seule population à servir et à satisfaire. Le maire a sa légitimité, il est maire de plein droit, et est reconnu par tous comme tel. Il est moins taxé de favoritisme pour tel ou tel secteur de sa commune.

Dans les communes associées, le fait pour les élus d'être issus de plusieurs et différentes listes, de chaque section électorale, fait qu'il peut y avoir au final dans le conseil municipal plusieurs idéologies politiques, lesquelles doivent cohabiter ou malheureusement s'affronter.

Etre le tavana de la commune ne signifie pas forcément être le tavana de la commune associée tant pour la population que pour les élus de cette section électorale et même si pourtant légalement il en est responsable.

Aujourd'hui le maire délégué doit être proche de sa population et devrait pouvoir agir pour elle, alors que dans les faits et tel que le définit la loi, il n'a aucun pouvoir et n'a pas de budget propre pour sa section de commune. Peu de fonctions lui sont accordées puisque la loi restreint celles-ci à l'état civil et à la police judiciaire. Les adjoints ont plus de pouvoirs que le maire délégué qui n'a aucun pouvoir décisionnaire pour sa propre commune, laquelle sera toujours lésée s'il est en désaccord d'une façon ou d'une autre avec le maire.

Les élus sont pour la décentralisation dans les communes associées et notamment en faisant respecter le pouvoir, un pouvoir réel du maire délégué, notamment au niveau des recrutements sur sa commune associée ou de pouvoir proposer, défendre, engager suivre et mener les propres projets de sa section de commune.

Le seul pouvoir des élus des communes associées, quand ils le peuvent, c'est de boycotter ou de bloquer le vote du budget, mais encore faut-il que leur nombre le permette.

Le vote du budget est souvent source de zizanie à cause des mécontentements politiques préalables et de l'absence d'une politique globale commune, autour de laquelle s'est fondé le conseil municipal. La répartition des fonds se fait principalement par rapport à la politique du maire, à sa majorité. Les élus des communes associées se sentent démunis et lésés.

Les mécontentements, les divergences favorisent et entraînent toutes sortes de marchandages au profit des uns, à l'encontre des autres. Il ne peut pourtant y avoir de résultat positif que s'il y a un respect mutuel et une véritable concertation entre et avec tous les élus des différentes sections électorales. Mais le système actuel, des communes associées, avec ces failles et ces contraintes ne permet pas d'atteindre cet objectif.

Comment envisager l'avenir et la disparition des communes associées ?

Difficile pour les élus aujourd'hui d'envisager de conserver le régime actuel ou de le modifier afin que soient améliorées la prise en compte des besoins de la population, la réalisation des projets communaux, la définition d'une politique communale globale pour l'ensemble des communes associées.

Il y a toujours des risques, par exemple, à ce que le budget soit morcelé si l'on doit satisfaire l'ensemble des programmes de chacune des communes associées, alors qu'au contraire, afin de gérer au mieux les finances publiques on doit se tourner au maximum vers la mutualisation (comme dans le cas de l'intercommunalité).

Afin de préserver son identité culturelle et historique, on a tendance à dissocier la commune associée de la commune sans pour autant lui donner des moyens.

Chaque commune associée devient une commune de plein exercice

Envisager ce scénario c'est indéniablement procéder à la multiplication du nombre des communes, du nombre des élus, sans pour autant pouvoir multiplier les moyens inhérents pour accompagner cette transformation. Sans une augmentation adéquate des moyens, cette hypothèse aboutit sur l'interrogation de nouvelles modalités de répartition des dotations et des ressources financières actuelles.

L'utopie serait de croire que la mise en œuvre de cette solution n'entraînerait pas de surcoûts, si on répartissait le budget global au prorata de chaque population de chaque section de commune et que l'on mutualiserait par la suite.

Dissocier les communes associées des communes de plein exercice reviendrait donc aussi à multiplier les services, donc le personnel, même en pratiquant au mieux une mutualisation des services en intercommunalité.

Faire de chaque commune associée une commune de plein exercice implique de trouver des moyens financiers complémentaires.

Aussi faire de chaque commune associée une commune de plein exercice n'est pas réalisable pour des raisons de moyens financiers et de logique de développement.

La fusion des communes associées

Si aujourd'hui la stabilité fait défaut dans les communes associées, la fusion pourrait être la solution, puisqu'elle n'engendrerait pas le problème des moyens financiers à mettre en œuvre, puisqu'ils sont déjà existants.

D'un point de vue des procédures électorales, la fusion des communes reviendrait à ne présenter qu'une seule liste de candidats (représentatifs de chaque ex-commune associée) pour l'ensemble du territoire, avec un programme unique à moyen et long terme, qui serait plus facile à mettre en œuvre.

Le maire gagnerait enfin sa légitimité sur l'ensemble du territoire de la commune et deviendrait véritablement le tavana à part entière de sa commune, le chef de l'administration communale dans son ensemble et plus seulement en partie.

Durant la période transitoire, il faudrait toutefois, pour combler la disparition des tavana (délégués), nommer des adjoints par zone (ou par section électorale) avec de véritables délégations leur donnant une certaine liberté d'action sur leur secteur d'intervention.

Quels que soient les moyens à déployer et les modalités à mettre en œuvre, l'objectif reste le même : arrêter les communes associées et les regrouper, les fusionner en une commune de plein exercice, tout en respectant l'histoire, tout en maintenant l'existence des districts culturels actuels de l'île. C'est bien là la volonté des élus, leur choix de raison, de faire de leur île une commune de plein exercice pour que leur collectivité puisse fonctionner pleinement.

Pour ce faire, il faut donc bien raisonner par rapport à l'île en tant qu'entité historique et culturelle et aller conjointement vers un système d'élection avec une seule liste, représentative de chaque section électorale, pour l'ensemble de la commune. Il faut arriver à une seule liste avec un intérêt commun, avec une représentativité de l'ensemble du territoire, pour défendre un seul programme et pour satisfaire toute la population de l'île.

Le choix de la fusion, le plus envisageable, ne veut pas dire le choix de la disparition, au contraire, il semble qu'il faille maintenir les sections électorales existantes et conserver les mairies annexes.

Une chose est certaine, pour aboutir à un conseil municipal solidaire et uni, chaque ex-commune associée devrait pouvoir être représentée par un adjoint (spécial, si besoin est) au sein de ce dernier et nommé par celui-ci.

Mais peut-on garantir ce résultat sans avoir à modifier le code électoral, afin que cette représentativité devienne obligatoire, ou y aura-t-il un intérêt et/ou une logique politique de choisir des candidats dans chaque section électorale afin d'être élu ?

Il est certain que cette réforme n'est pas qu'une affaire de droit, mais avant tout une affaire d'hommes et de femmes, de changement de mentalités.

Atelier 3 : Une île avec plusieurs communes ayant des communes associées

Les communes concernées sont Hitia O te ra, Taïarapu Est, Taïarapu Ouest, Teva I Uta, Taputapuatea, Tumaraa.

Les avantages et inconvénients des communes associées

Pour la population

C'est un bon système car le maire délégué est proche des habitants de son district, il connaît bien sa population. Quand il y a un problème, il peut être interpellé rapidement par les administrés.

C'est également un bon système pour les nouveaux élus qui arrivent dans le conseil municipal.

Cela leur apporte une approche particulière utile à l'apprentissage de leurs fonctions et favorable à la proximité avec les citoyens.

Pour les projets

Le problème se pose quand le maire délégué est de l'opposition. En général il vaut mieux faire partie de la majorité car si le maire n'a pas la même opinion il peut « couper le tuyau ».

L'idéal serait que le maire partage le budget communal avec tout le monde de façon égale. Finalement tout dépend du comportement du maire. S'il partage cela est viable, sinon, cela aboutit à des inégalités de traitement entre les communes associées, notamment les plus petites.

« Si les élus arrivent à faire la part des choses, à distinguer ce qui est bien pour la commune et ce qui relève de l'intérêt général, ça peut aller. Si c'est bien réparti tout va bien ».

Pour Taïarapu Est, pas de problème. Des projets aboutissent dans la commune associée. Ce système est apprécié car la répartition budgétaire est la même pour toutes les communes.

Pour le suivi des projets communaux, cette situation est favorable aussi, car le maire délégué peut mieux suivre les projets, il est sur place.

Le maire délégué propose ses projets au conseil municipal, mais ensuite, il suit la décision du conseil.

Pour le développement

Un problème peut se poser dans la situation où une commune associée se retrouverait en commune unique. Le faible nombre de sa population ne lui permettrait pas d'avoir un budget suffisant pour gérer autre chose que le fonctionnement. En revanche, en étant en commune associée, la commune aussi petite soit-elle peut quand même réaliser des projets, par le biais d'une décision du conseil municipal.

« Un défaut du système de commune associée se retrouve quand on est en section de commune: les projets sont éparpillés et chacun prêche pour sa paroisse.

Du coup, il faut faire des alliances, pour se mettre en majorité, alors qu'en étant une seule commune, il est possible d'avoir une vision globale, une vraie vision communale d'intérêt général », Jean-Paul Barral.

« Mais ce qui est bien, c'est que même si au début il y a des oppositions, cela ne dure que quelques mois, car après les élus se rendent compte qu'il faut s'allier comme une grande famille pour réaliser des projets d'intérêts publics », Maire de Rapa.

En règle générale, les communes présentent un programme pour l'ensemble de la population et pas seulement pour sa commune associée.

Par exemple: Taïarapu Est a un budget de 1 milliard de F CFP, moins le budget nécessaire au fonctionnement à répartir par commune associée. Chaque commune a ses projets spécifiques.

Chaque commune associée propose ses projets, au budget primitif, puis il y aura aussi un budget supplémentaire.

Bien sûr une commune de 150 habitants ne peut pas être comparée à une commune de 3 000 habitants. Exemple : à Taïarapu Est il faut aussi prioriser les projets. Parfois il y a des projets communs, comme l'eau, mais parfois les maires délégués doivent aussi se battre pour leurs propres projets.

En conclusion ce système est bon, notamment lorsque le budget est bien réparti entre les communes associées.

Le système actuel d'élection des maires délégués ne convient pas

Tous préfèrent l'ancien système.

« Le système actuel n'est pas normal: ceux qui sont élus dans leur district doivent être les représentants ». La population est souvent déçue. L'ancien système est plus représentatif et passe mieux auprès de la population. C'est aussi pour le respect du choix de la population.

Conclusion: Il faut garder l'ancien système et les communes associées.

La transformation en commune unique pour les communes actuellement associées n'est pas recherchée.

« En augmentant le nombre de communes, est-ce que l'État va suivre aussi? Le réel problème est de savoir si le financement va suivre ».

Pour les petites communes, ce sera difficile, notamment pour le peu de budget qu'elles se verront attribuer pour gérer tout leur personnel, etc. Il faut du personnel polyvalent et cette idée sera difficilement acceptée par des agents municipaux. Ex : « demander au mutoi d'aller aussi faire l'éboueur ».

Des améliorations sont à apporter tout en conservant le système actuel de communes associées.

Les textes devraient donner plus de pouvoir aux communes associées et aux maires délégués. Exemple: sur la gestion du personnel administratif, car c'est difficile de gérer une commune associée en ayant aucun pouvoir. Il faut prévoir une délégation de signature pour que le maire délégué s'organise et puisse gérer certains services comme le ramassage des poubelles, la distribution de l'eau...

Pour Taputapuatea, par exemple, le maire demande parfois aux maires délégués de gérer du personnel administratif, et estime qu'ils devraient pouvoir rédiger et signer leurs bons de commande eux-mêmes.

L'évolution est de déléguer certains pouvoirs aux maires délégués. Les pouvoirs de police judiciaire et d'officier d'état civil ne suffisent pas.

En général, le système de communes associées est bien accepté. Il permet de rester proche de sa population grâce au rôle du maire délégué.

Un des inconvénients est pour les petites communes et celles qui se trouveraient dans l'opposition, car elles peuvent se faire évincer des projets en fonction de leur nature et de la répartition du budget.

Le maire délégué est vraiment proche de la population car il a une relation privilégiée avec elle, ce qui lui permet d'être un référent auprès du maire. C'est pourquoi le système est à conserver. Mais pour l'améliorer, il faut revenir à l'ancien mode d'élection des maires délégués et également leur donner plus de pouvoir de gestion.

THEME 4 : LA COMMUNE, AGENT DU DEVELOPPEMENT

Atelier 1 : L'optimisation des ressources humaines (RH) dans la commune

Les mesures d'optimisation de l'action des ressources humaines

Cette optimisation des ressources humaines (RH) passe par :

- une réelle volonté politique en matière de RH
- un renforcement de l'encadrement
- le recrutement d'un directeur des ressources humaines – DRH
- la mise en place de formations adaptées aux nécessités de service
- la mise en place de fiches de postes pour les métiers communaux
- l'élaboration d'un organigramme.

Les mesures d'évolution du « management des élus »

Le SPCPF doit mettre en place des formations adaptées et sur mesure pour former les élus au management.

Le maire est le seul et unique responsable en cas de problèmes. Il a un double rôle : il est à la fois un animateur et un décideur. Il doit sensibiliser son équipe municipale mais est celui qui doit recadrer en cas de difficultés au niveau des élus (Ex : les délégations supposent contrôle du Maire sur les actions du délégataire).

Il est noté que la fonction publique communale en Polynésie française (FPPF) risque de modifier le comportement des élus mais également des agents qui deviendront fonctionnaires et seront donc mieux protégés. Il est précisé que les élus qui ont une culture de l'administration n'auront pas de difficultés à s'adapter à ce changement.

- Les commissions composées d'élus doivent préparer les projets pour faciliter la prise de décisions. Elles n'émettent qu'un avis sur les dossiers qu'elles préparent avant transmission au Conseil.
- Les comités consultatifs composés de personnes ressources doivent aider à la prise de décisions qu'ils légitiment.

Un changement nécessaire dans la gestion des agents

Un point important est soulevé et accepté par le groupe de réflexions : les élus ne doivent plus penser « droit privé » mais droit public de par l'application de la FPCPF.

En outre, les agents doivent être formés à la culture et aux notions du service public.

L'évolution des recrutements dits « sociaux »

La FPCPF va changer la manière de recruter des maires (Ex : choix sur une liste d'aptitude d'un candidat pas forcément natif de la Commune).

De même le recrutement sur concours est préconisé.

Cependant, le recrutement « social » peut être compatible avec efficacité.

L'ensemble des participants se met d'accord sur la possibilité qu'il soit donné aux communes des Iles du Vent le pouvoir de bénéficier des contrats d'insertion CPIA.

Enfin, une formation doit être donnée au fonctionnaire dès sa prise de fonctions dans la Commune.

Les enjeux d'un bon encadrement

L'encadrement permettrait que l'exécution et le pilotage des décisions et des projets deviennent réalité. Ces agents seront ceux qui matérialiseront les choix stratégiques et politiques des élus dans le cadre des projets communaux.

Pour cela, il faut :

- coordonner l'ensemble du personnel « ancien » et « les nouveaux » pour arriver à l'excellence.
- rechercher les compétences techniques comme managériales. Désormais, la priorité est de recruter des personnes compétentes avec des savoirs, des savoir-faire et des savoir-être.

La participation des communes au comité de suivi des Etats généraux de la Polynésie française

La participation des Tavana

Les participants déclarent que la mise en place du livre blanc dans les communes est un échec.

Il est nécessaire que les élus s'impliquent davantage auprès de leur population dans le cadre de ces Etats généraux car leur succès sera le message qui sera envoyé par la population (message endogène). Les élus doivent être le relais auprès de la population.

Les participants se mettent d'accord pour qu'un comité de suivi des Etats généraux composé d'élus communaux et obligatoirement de maires soit mis en place.

Les Etats généraux ne sont que le point de départ.

Une stratégie de communication doit être élaborée sur les Etats généraux.

Les mentalités doivent changer (élus et population).

La construction de synergies avec tous les partenaires associatifs

Un partenariat doit exister entre les associations et l'ensemble des acteurs de la communes pour préparer, valider, agir et évaluer les projets communs dans des domaines tels la santé ou l'éducation (ex : P.E.L de la Commune de Faa'a).

Atelier 2 : L'intercommunalité

Sujet de discussion depuis toujours, l'intercommunalité apparaît aujourd'hui comme une solution pour affronter à plusieurs et non plus seul, le difficile contexte économique, financier et social dans lequel nous sommes.

Selon les élus, le temps du chacun pour soi, tout comme la gestion au jour le jour sont révolus. Le temps du changement doit s'accompagner d'actions, il convient désormais de joindre la parole à l'acte et de s'inscrire dans une logique de projets avec une vision globale de développement.

L'intercommunalité doit être activée pour mettre en commun les moyens financiers, humains et matériels afin d'exercer au mieux les missions dévolues aux communes. Partant de ce principe, les élus demandent également à étendre « l'intercommunalité » vers le Pays et l'Etat pour être associés dans tous les projets de développement des communes et des archipels.

La possible intercommunalité

Elle permet de mutualiser les moyens financiers et humains et d'avoir une vision globale.

Le syndicat pour la promotion des communes de Polynésie française est cité comme un exemple d'intercommunalité réussie. Mais ils savent que cette réussite est le fruit de beaucoup de travail. En effet, pour réussir, il ne suffit pas de se regrouper : il faut des objectifs clairs en amont de la création de l'intercommunalité, beaucoup de travail et une implication de l'ensemble des élus et des agents communaux.

Le préalable est le changement de mentalités des élus.

Que ce soit l'intercommunalité ou un autre sujet, on assiste à un changement des mentalités dans la gestion des affaires publiques. On ne veut plus du temps où l'action consistait à réagir aux événements par des solutions « au coup par coup » sans stratégie à moyen et long terme.

S'il faut du courage pour changer, il faut surtout beaucoup d'humilité car le partage des moyens par le biais de l'intercommunalité signifie également le partage du pouvoir entre les élus. Mais a-t-on le choix ?

La réussite de l'intercommunalité passera surtout par le travail et un changement dans le comportement des élus. Ils doivent accepter de travailler main dans la main, de marcher dans la même direction avec l'intérêt général comme point de mire.

Avantages et inconvénients des divers choix existant

Intercommunalité de projet ou de service

En plus des syndicats de communes, il existe d'autres formes de structures intercommunales :

- L'intercommunalité de services qui concerne le fonctionnement, la prestation
- L'intercommunalité de projet qui concerne l'investissement, l'idée.

Mais les deux peuvent se rejoindre, les services pouvant nécessiter des investissements pour leur mise en œuvre.

Syndicats et communautés de commune

Le choix qui doit être effectué car le cumul des deux alourdit le système et induit un coût supplémentaire de fonctionnement.

- Les communautés de communes : elles réalisent les projets de développement, des prestations de services ou assurent une délégation d'un ou de plusieurs services publics à la place des communes. C'est le code général des collectivités territoriales qui détermine les compétences obligatoires et leurs budgets sont alimentés par les dotations de l'Etat. Les élus des Iles Marquises sont intéressés par l'expérimentation de cette forme d'intercommunalité.
- Les syndicats : les compétences et les critères pour les cotisations des communes membres sont fixés par accord entre les Tavana.

L'intercommunalité et la délégation à une société privée

Les deux formes peuvent assurer des missions de prestataires de services et de délégation d'un service public communal. Elles présenteraient les mêmes avantages et inconvénients sauf sur quelques points :

- Société privée : le délégataire privé prend à sa charge les impayés, mais les élus perdent le pouvoir de décision direct alors que la population continue à les solliciter en cas de problème.
- Structure intercommunale, ce sont les Tavana qui décident ensemble mais ils supportent ensuite les impayés.

Le choix final entre l'intercommunalité et une gestion privée dépendra du projet et de nos particularités mais également de notre capacité à négocier le contrat entre la commune et le partenaire public ou privé.

La particularité des communes des archipels éloignés

La possible mise en commun des compétences et des matériels

Malgré une intercommunalité plus difficile à mettre en application, les élus des archipels éloignés pensent que la mise en commun des compétences et des matériels est possible.

La principale difficulté de liaison des îles

Ces difficultés proviennent principalement de liaisons maritimes irrégulières ou inadaptées.

C'est le cas des archipels des Tuamotu Gambier, où les communes associées sont séparées par la mer. Il y a absence de liaison directe, alors que les communes de l'archipel de la Société, à quelques exceptions, disposent de frontières terrestres.

Les Australes également rencontrent un fort problème de liaison.

Ces contraintes de transport sont moins fortes aux Iles Marquises parce qu'elles bénéficient de liaisons maritimes régulières pour tout l'archipel marquisien.

La volonté d'une contrepartie financière de la part du Pays et de l'Etat

Autre exemple à l'avantage des communes de la Société, une commune de Tahiti ou de Raiatea qui souhaite effectuer des travaux de terrassement et qui ne dispose pas du matériel adapté peut l'acheter, seule ou dans le cadre d'une intercommunalité, ou le louer. Parfois, il est plus simple de faire appel à une société de location de matériel (paiement de la prestation, pas de budget pour l'entretien ni pour l'acquisition du matériel). Tout dépend des choix budgétaires ou organisationnels décidés par la commune ou la structure intercommunale.

On pourrait penser que ces communes éloignées devront être aidées en premier. Et pourtant, comble du paradoxe, dans la pratique, l'inverse existe déjà dans certaines îles : la commune compense à ses seuls frais la carence des services du Pays et de l'Etat. Elle envisage d'ailleurs de demander des contreparties.

Le développement des communes et des archipels

Le nécessaire partenariat avec l'Etat et le Pays

On ne peut pas se satisfaire de vivre une intercommunalité sans vouloir l'étendre à l'Etat et au Pays parce que nos communes et nos archipels sont liés aux décisions et aux choix arrêtés par ces deux partenaires institutionnels. C'est donc l'occasion pour les élus d'exprimer leur inquiétude sur la situation de leurs communes et de leurs archipels.

Développer la politique de filière

Ils proposent de valoriser les produits phares par archipels en développant une politique de filière, par exemple : les Tuamotu Gambier : perles, coprah, poissons du lagon, les Iles Marquises : artisanat, les Iles Australes : l'agriculture, les Iles sous le vent : l'agriculture dont la vanille, etc.

La recherche du développement endogène

Parallèlement, le développement endogène pour atteindre l'autosuffisance alimentaire sera recherché.

La nécessité de créer un Conseil des Archipels

Pour concrétiser leurs propositions, ils demandent à ce que le Pays et l'Etat les associent aux réflexions sur la politique de développement de notre pays sans omettre de tenir compte des spécificités de chacun des archipels.

C'est pourquoi, pour parler d'une seule et même voix, les élus demandent avec insistance la création d'un conseil des archipels. Il veillera à la bonne mise en œuvre des projets et des décisions, notamment en matière de développement.

Pour marquer leur détermination d'être associés au devenir de leur commune et de leur archipel, les élus revendiquent la présidence de ce conseil des archipels. Le maire est l' élu de proximité qui connaît sa population mais surtout ses attentes et ses besoins.

La participation des communes au suivi des Etats généraux

Les maires souhaitent confier cette mission au bureau syndical du SPC ou créer un comité de pilotage et de suivi des Tavana, afin de porter les projets des maires, et rendre compte des projets à toutes les communes.

Atelier 3 : La commune et l'éducation de la population

La place importante de la commune dans le développement de l'éducation générale de la population

Favoriser, faciliter l'intervention des familles et professionnels

La commune tient une place privilégiée dans l'éducation de sa population. Néanmoins elle ne doit pas se substituer aux familles, ni aux professionnels, mais doit favoriser ou faciliter les interventions de ces derniers dans différents domaines tels que :

- Transport : assurer la présence des enfants à l'école.

- Education : assainir les différentes questions liées aux conditions de travail (matérielles, logistiques, le personnel (ex : personnels dans les écoles maternelles, la surveillance des cantines) afin d'apporter aux écoles les moyens les mieux adaptés pour qu'elles puissent travailler dans les meilleures conditions. Redéfinir de manière précise et non globale, l'affectation du FIP relative à l'entretien de l'élève et l'entretien des classes. Accompagner ou soutenir les parents dans l'éducation de leurs enfants et donner les moyens pour les fédérer.

Etre porteur d'un projet éducatif

Aujourd'hui les communes ont évolué, ont mûri et ont compris qu'il faut une approche globale dans l'éducation de la population. C'est la raison pour laquelle la commune, organe légitime et fédérateur, doit être porteuse de projets éducatifs dans le but d'améliorer l'éducation générale en favorisant par exemple l'organisation du soutien scolaire, la formation et l'information sur le tri des déchets ou encore faire face aux différents problèmes de société tels que les suicides (de plus en plus nombreux notamment chez les jeunes) ou encore la drogue, etc.

En outre, elles disposent d'un outil précieux de recueil d'informations qu'est la main courante de la Police municipale. Celle-ci permet donc aux élus une meilleure réactivité en mettant en place les actions à mener.

Travailler en partenariat

Dès lors, la commune doit trouver et travailler avec des partenaires. Autorité naturelle de proximité, elle doit rassembler les différents partenaires que sont les confessions religieuses, les associations, les services du Pays et de l'Etat, sa population pour travailler et mener ensemble ces actions.

C'est également sans compter sur le rôle premier du Maire, lequel doit sensibiliser ses élus de leur implication dans le programme communal, pour qu'ils soient témoins, relais et acteurs du développement éducatif de leur population.

Ne pas dissocier l'école et le milieu de vie de l'enfant afin d'améliorer les résultats de l'école maternelle et élémentaire

Il est important de ne pas dissocier l'école et le milieu de vie de l'enfant. Plusieurs solutions sont proposées :

- Intégrer dans l'instruction et l'éducation de l'enfant son environnement quotidien de vie : la langue, sa culture, son identité pour qu'il ait une meilleure estime de soi ;
- Réintroduire l'éducation civique à l'école ;
- Réconcilier l'école et la famille par un travail de partenariat (le corps enseignant avec les élus) en allant dans les quartiers et notamment ceux les plus difficiles ;
- Etablir un programme annuel de manifestations fédératrices (Noël, Heiva, Fêtes du reo maohi, Journée Matahiapo, compétitions inter quartiers, etc.).

L'implication possible de la commune concernant la jeunesse et les adultes

S'occuper des jeunes

- Le soutien familial est un enjeu fondamental dans la réussite de l'enfant. Or nos îles sont confrontées aux problèmes d'éloignement et de soutien familial lorsque l'enfant quitte l'île pour Tahiti. D'une manière générale, ils ont un bon suivi pendant leur scolarisation en maternelle et élémentaire. En revanche dès qu'ils quittent leur île, ils n'ont plus ce soutien d'où la nécessité de créer des maisons d'accueil avec un soutien scolaire, humain et technologique (comme par exemple l'utilisation de skype®, pour couper l'isolement familial)
Aussi il est nécessaire de développer les infrastructures dans les îles ou développer les moyens d'aides et notamment financiers aux familles, pour que les parents ne se sentent plus obligés d'arrêter les études des enfants à Tahiti.
- Le sport est important dans l'éducation puisqu'il permet non seulement d'occuper les enfants mais également d'entretenir l'esprit communautaire (ex : compétitions inter quartiers mobilisant parents et enfants).

Former les adultes

- Utiliser les événements pour mettre en place des stands d'information et de sensibilisation. La commune doit alors jouer un rôle d'organisateur.
- Utiliser les dispositifs Conventions Pour l'Insertion par l'Activité (CPIA) pour apporter une formation aux adultes non diplômés. Mais ce mécanisme suppose un travail de partenariat de la commune avec les associations puisque celles-ci ne disposent pas forcément du personnel d'encadrement.
- Réconcilier l'école avec les parents en utilisant notamment l'école maternelle comme moyen pour toucher les parents par des formations à la responsabilité parentale et éducative.
- Que le Pays mobilise davantage les médias, notamment télévisuels, en programmant des émissions éducatives. La télévision est omniprésente dans toutes les familles et dans toutes les îles. La commune devient partenaire pour que sa position de proximité permette de connaître les besoins.

L'importance du changement suite aux Etats généraux

Une volonté forte de changer l'organisation de notre société

Les Etats généraux permettent une prise de conscience des excès, de la fracture sociale, de la non implication de la « haute sphère », de l'absence de concertation d'où une volonté de changer les mentalités et surtout, une volonté forte de changer l'organisation de notre société.

Au niveau politique :

- Il existe trop de disparités entre le travail du terrain et le travail politique, ce qui entraîne un décalage entre élus communaux de terrain et élus de l'Assemblée. La commune n'est pas consultée par les hautes instances mais doit, en conséquence, agir en subissant les décisions de celles-ci.
- Il appartient aux élus du Pays et de l'Etat de donner l'exemple

Au niveau de la société :

- Veut-on vraiment réduire la fracture sociale ou bien que les pauvres restent pauvres et les riches restent riches ?

- Rééduquer les jeunes et les moins jeunes sur l'importance de la valeur du travail, de la gestion du ou des revenus et déterminer les priorités pour éviter des dépenses inutiles tel que l'achat d'un 4x4 avant le logement.

Au niveau foncier :

- Mieux gérer les successions et régler les indivisions ;
- Redistribuer les terres domaniales pour donner du travail à ceux qui peuvent et qui veulent travailler la terre.

Au niveau du transport :

- Revoir complètement les transports en favorisant et en améliorant les transports en commun. Diminuer les coûts excessifs des moyens de transport notamment vis-à-vis des familles les plus nécessiteuses.
- Créer ou améliorer les pistes cyclables pour une meilleure sécurité des 2 roues.

Au niveau loisirs :

- Développer des parcs et aires de jeux et d'activités sportives pour permettre à la population de s'y retrouver, de s'y détendre, de s'y promener ou d'y faire du sport.
- Développer davantage les accès à la mer.

Au niveau des entreprises :

- Développer davantage la communication et la proximité entre le politique et les producteurs locaux.
- Apporter davantage d'aides aux petits entrepreneurs.
- Revoir la fiscalité de ces entreprises pour mieux favoriser la consommation, notamment chez les plus pauvres.
- Développer et soutenir la production et la consommation locales en diminuant les importations.

Le rôle relais de la commune

Un relais de la population

- Il est souhaitable que les États généraux préparent des supports (en français et en tahitien) et accompagnent les élus communaux dans les quartiers pour recueillir l'adhésion de la population.

- La commune est le premier relais de proximité, mais aussi le fédérateur d'un partenariat durable. Elle doit lutter contre le déficit de communication entre « là-haut » et la population.

Un partenaire des institutions

- Il est important que les responsables des Etats généraux coopèrent de façon continue avec les élus municipaux pour permettre un fonctionnement optimal du développement des communes.
- Jusqu'à aujourd'hui, le politique a essuyé de nombreux échecs puisqu'il n'impliquait pas ou peu les actions des élus communaux.
- Organiser après la phase générale des Etats généraux chaque commune avec les mêmes partenaires ; forces et faiblesses de chaque commune (économique, social, culturel...) pour mettre en place un schéma de développement durable en partenariat avec l'État et le Pays.

Liste des participants aux restitutions des réunions thématiques de propositions (animateurs, secrétaire, rapporteurs) de l'atelier 5

Intercommunalité

Animateur : Christophe Valadier

Secrétaire et rapporteur : Aimana Bernière

Conditions de réussite des Etats généraux en Polynésie française

1. Animateur et rapporteur : Yves Doudoute ; Secrétaire : Cave Dexter

2. Animateur et rapporteur : Yves Doudoute ; Secrétaire : Cave Dexter

3. Animateur et rapporteur : Jean Paul Barral ; Secrétaire : Eugène Sanford

Partenariat financier

Animateur et rapporteur : Antonino Troianiello ; Secrétaire : Frédéric Latil

Les services de proximité :

Animateurs : Mickael Fidèle et Terena Hargous

Secrétaire : Merihère Guy

Rapporteur : Terena Hargous

Education :

1. Animateur de l'Atelier : Sylvie André ; Secrétaire : Mickaël Fidèle ; Rapporteur en plénière : Michel Leboucher

2. Animateur de l'Atelier : Michel Leboucher ; Secrétaire : Arona Temu ; Rapporteur en plénière : Michel Leboucher

3. Animateur : Michel Leboucher ; Secrétaire : Dexter Cave ; Rapporteur en plénière : Franco Teaka

Logement

Animateur de l'Atelier : Mareva Lechat

Secrétaire : Mareva Lechat

Rapporteur en plénière : Geneviève Tuhoe

Santé

1. Animateur de l'Atelier : Eliane Tavahitua ; Secrétaire : Najat Charreard ; Rapporteur en plénière : Eliane Tavahitua

2. Animateur de l'Atelier : Eric Parrat ; Secrétaire : Yves Doudoute ; Rapporteur en plénière : Eric Parrat

3. Animateur de l'Atelier : Eric Parrat ; Secrétaire : Georges Sebatigita ; Rapporteur en plénière : Eric Parrat

Liste des rédacteurs des synthèses et powerpoints ressources lors des journées de débat des maires et maires délégués, du 19 au 21 août, organisées en partenariat par le Syndicat pour la Promotion des Communes de Polynésie Française et l'atelier 5 des Etats Généraux :

- Gilles Masson
- Elodie Rouillet
- Heiarii Bonnot
- Juliette Apeang
- Aimana Bernière
- Rosita Hoffmann
- Audrey Vairaaroa DuSouich
- Vannina Crolas

