

ASSEMBLÉE
DE LA
POLYNÉSIE FRANÇAISE

Commission de l'économie, des finances,
du budget et de la fonction publique

Papeete, le 10 FEV. 2022

N° 14-2022

RAPPORT

relatif à l'avis de l'assemblée de la Polynésie française sur la saisine rectificative au projet d'ordonnance relatif aux titres III à VIII de la partie législative du livre VII du code monétaire et financier,

présenté au nom de la commission de l'économie, des finances, du budget et de la fonction publique ,

par les représentants M. Teva ROHFRITSCH et M^{me} Moihara TUPANA

Document mis
en distribution

Le 10 FEV. 2022

Monsieur le Président,
Mesdames, Messieurs les représentants,

Par lettre n° 10/DIRAJ du 10 janvier 2022, le Haut-commissaire de la République en Polynésie française a soumis pour avis à l'assemblée de la Polynésie française, une saisine rectificative au projet d'ordonnance relatif aux titres III à VIII de la partie législative du livre VII du code monétaire et financier.

Prise sur habilitation donnée par le III de l'article 218 de la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et à la transformation des entreprises, la présente ordonnance a pour objet de réécrire les dispositions applicables en outre-mer du code monétaire et financier (CMF) pour répondre aux besoins des usagers, en particulier ultramarins, et faciliter l'activité des opérateurs financiers et des entreprises.

PROPOS LIMINAIRES

Précédentes saisines

Il est utile de souligner que cette saisine « rectificative » est la quatrième à être soumise à la consultation de l'assemblée de la Polynésie française sur la réécriture des dispositions du code monétaire et financier applicables en outre-mer. En effet, lui ont précédé les saisines suivantes :

1. La lettre n° 683/DIRAJ du 28 juin 2021 lui a soumis pour avis dans un délai de trente jours, un projet d'ordonnance relative à la partie législative du livre VII du code monétaire et financier ;
2. La lettre n° 739/DIRAJ du 26 juillet 2021 lui a soumis pour avis dans un délai de quinze jours, un projet d'ordonnance relatif aux titres I^{er} et II de la partie législative du livre VII du code monétaire et financier ;
3. La lettre n° 979/DIRAJ du 19 octobre 2021 lui a soumis pour avis dans un délai de trente jours, un projet d'ordonnance relatif aux titres III à VIII de la partie législative du livre VII du code monétaire et financier.

Pour des raisons de cohérence et de pertinence, l'assemblée s'est prononcée sur les deux premiers projets d'ordonnance dans le même avis (n° 2021-12 A/APF du 26 août 2021).

En effet, un échange avec le Haut-commissariat était venu confirmer que les titres I^{er} et II de la saisine du 28 juin 2021 étaient devenus « sans objet » puisqu’une nouvelle rédaction en avait été donnée dans la saisine du 26 juillet 2021 sans qu’il y ait lieu de les substituer, et ce, afin que les délais relatifs aux deux demandes continuent de s’appliquer.

Le projet d’ordonnance transmis le 19 octobre 2021 a quant à lui fait l’objet d’un avis (n° 2021-19 A/APF du 25 novembre 2021).

A ce jour, seule l’ordonnance relative aux titres I^{er} et II de la partie législative du livre VII du CMF a été adoptée au niveau national (n° 2021-1200 du 15 septembre 2021).

Ces transmissions multiples s’expliquent par le changement de méthodologie employée par l’Etat qui avait initialement sollicité la Polynésie française sur un projet portant modification de l’ensemble du livre VII du CMF avant de décider de scinder le projet en deux ordonnances, l’une sur les titres I et II et l’autre sur les titres III à VIII de ce livre.

Par conséquent, en l’espace de sept mois, après avoir rendu deux avis sur trois projets d’ordonnance portant sur les mêmes dispositions, l’assemblée de la Polynésie française est aujourd’hui invitée à en rendre un troisième sur le projet d’ordonnance transmis le 19 octobre 2021, suite à des modifications apportées à ce dernier.

Saisine rectificative de celle du 19 octobre 2021

Il est à noter toutefois que la présente saisine ne comporte aucune précision justifiant les modifications opérées, bien que des documents *amendés* y sont joints afin de faciliter l’analyse du projet.

A la lecture des documents, il semblerait que cette saisine rectificative vise non seulement à corriger des erreurs mais également à intégrer les dispositions issues de l’ordonnance n° 2021-1735 du 22 décembre 2021 modernisant le cadre relatif au financement participatif, qui vient le mettre en conformité avec la réglementation européenne.

Or, cette ordonnance avait également fait l’objet d’une saisine en urgence du Haut-commissariat en date du 15 novembre 2021. Etudiée en commission de l’économie le 11 décembre dernier, cette dernière avait émis un avis défavorable au projet qui lui avait été soumis.

Suite à son adoption au niveau national, et en raison de la suppression dans la version adoptée, des articles proposant d’étendre à l’outre-mer — dont la Polynésie française — les modifications apportées au CMF en matière de financement participatif, le dossier a été retiré de la liste des dossiers en instance.

La présente saisine rectificative fait apparaître que l’Etat a finalement décidé de traiter le sujet du financement participatif directement dans le cadre de la refonte des titres III à VIII du livre VII du CMF.

Bien que ce choix apporte une meilleure lisibilité, il est regrettable que ce revirement opère bien après le délai laissé pour rendre un avis sur l’un et l’autre des projets d’ordonnance relatifs, l’un au titre III à VIII, et l’autre au financement participatif préalablement transmis. En outre, cette méthode interroge sur le caractère d’urgence de la saisine du 15 novembre 2021.

Par ailleurs, la lecture de l’ordonnance n° 2021-1735 du 22 décembre 2021 fait apparaître des différences avec le projet d’ordonnance transmis à l’assemblée de la Polynésie française. Ces changements ne sont pas expliqués, faute de développements en ce sens dans le rapport au Président qui se répète à l’identique de saisine en saisine.

Ce rappel des éléments de procédure et du contexte de la présente saisine, bien que fastidieux, semble nécessaire pour dépeindre le manque de clarté et de cohérence de la méthodologie adoptée par l’Etat dans son entreprise de refonte du CMF, particulièrement s’agissant des dispositions d’extension en outre-mer.

PRÉSENTATION DE LA SAISINE RECTIFICATIVE

Le projet d'ordonnance relatif aux titres III à VIII de la partie législative du livre VII du CMF, tel que soumis rectifié à l'assemblée de la Polynésie française, comporte dorénavant 8 articles au lieu de 6 articles. Cependant, les modifications qui y sont opérées manquent de clarté.

S'agissant du projet d'ordonnance en lui-même, des modifications sont opérées au niveau des dispositions modificatives du CMF contenues dans :

- l'ordonnance n° 2021-1652 du 15 décembre 2021 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine des obligations d'information, de la gouvernance des produits financiers et des limites de position des investisseurs destinées à faciliter le financement des entreprises ;
- la loi n° 2021-402 du 8 avril 2021 relative à la réforme du courtage de l'assurance et du courtage en opérations de banque et en services de paiement ;
- l'ordonnance n° 2021-858 du 30 juin 2021 portant transposition de la directive (UE) 2019/2162 du Parlement européen et du Conseil du 27 novembre 2019 concernant l'émission d'obligations garanties et la surveillance publique des obligations garanties.

La disposition fixant l'entrée en vigueur de l'ordonnance à une date fixée par décret et au plus tard le 1^{er} mars 2022 disparaît au profit de dispositions transitoires applicables aux conseillers et intérimaires en investissements participatifs et aux prestataires de services d'investissement immatriculés ou agréés notamment en Polynésie française, relativement à la fourniture de leurs services et offres.

S'agissant du projet de CMF qui y est annexé, une trentaine de dispositions étendues à la Polynésie française sont modifiées. Nombre de ces articles sont dorénavant étendus à la Polynésie française dans leur rédaction résultant de l'ordonnance n° 2021-1735 du 22 décembre 2021 modernisant le cadre relatif au financement participatif.

OBSERVATIONS

Il est précisé que les observations émises par l'assemblée de la Polynésie française dans les avis n° 2021-12 A/APF et n° 2021-19 A/APF précités restent valables s'agissant de la saisine rectificative au projet d'ordonnance relatif aux titres III à VIII de la partie législative du livre VII du CMF.

Observations sur la procédure et la méthodologie employée par l'Etat

Il est utile de souligner une fois de plus que ces saisines à répétition, parfois dans l'urgence, et ces changements de méthodologie sont extrêmement chronophages pour les administrations polynésiennes qui doivent, à chaque fois, analyser des projets lourds, sur une matière très technique, dans des délais très contraints.

En effet, comme l'a déjà souligné l'assemblée de la Polynésie française, l'examen d'une ordonnance d'une telle ampleur, sans un tableau comparatif, est impossible, même dans le délai normal de 30 jours, sauf à dédier des moyens humains exclusivement à cette tâche pendant plusieurs jours.

Ainsi, malgré les réserves qu'elle a émises dans ses avis précités, la méthodologie employée par l'Etat continue de nuire gravement à l'intelligibilité du droit en matière monétaire et financier car elle rend impossible, faute de temps et de concertation, d'évaluer les effets des modifications proposées.

La difficulté est d'ailleurs ici renforcée par le fait que le travail à faire pour appréhender la rédaction des dispositions étendues à la Polynésie française est double puisqu'il faut d'abord passer par une consolidation du projet d'ordonnance tenant compte des modifications opérées par la saisine rectificative pour pouvoir appréhender la version consolidée des textes modifiés avant de déterminer les impacts en découlant sur les articles du CMF applicables et la conséquence des modifications intervenues sur la réglementation applicable au niveau local.

En ce sens, cette saisine rectificative, tout comme les saisines qui l'ont précédée, va à l'encontre du constat et des préconisations contenus dans le rapport de la mission relative à l'accessibilité et à l'intelligibilité du droit en Polynésie française. Ce rapport prend d'ailleurs comme exemple le code monétaire et financier, relevant qu'outre les erreurs observées, la nature et les modalités d'extension de ce code en Polynésie française rendaient « périlleux » et chronophage l'exercice consistant à déterminer le droit applicable en Polynésie française en la matière.

Par conséquent, l'assemblée de la Polynésie française continue d'estimer nécessaire d'associer, en amont, la Polynésie française à la rédaction de refonte de cette ampleur et complexité. Cela aurait permis aux services techniques de l'Etat comme de la Polynésie française, de définir, ensemble, les meilleurs moyens d'assurer l'accès et l'intelligibilité du droit monétaire et financier au sein de notre collectivité.

Observations sur la technique rédactionnelle

Par ailleurs, pour l'indication des dispositions du CMF étendues à la Polynésie française, l'Etat continue d'utiliser les compteurs dits « LIFOU ». Or, ce mode de rédaction, qui ne permet pas une accessibilité et une intelligibilité immédiates des dispositions applicables, impose de réaliser un travail conséquent de recherche et de consolidation pour établir le texte tel qu'applicable en Polynésie française.

La diversité des dispositions modifiées et le fait qu'il soit difficile de déterminer la version des dispositions à modifier, doublées de délais contraints alors même qu'ils doivent tenir compte du processus institutionnel, rendent malaisé l'exercice de la production d'un avis éclairant et circonstancié.

De surcroît, les documents produits auraient mérité d'être accompagnés à tout le moins d'un tableau synoptique et d'une consolidation. Faute de disposer de ces éléments, la détermination des dispositions applicables en Polynésie française est rendue quasiment impossible dans le délai imparti.

Aussi, il est à nouveau souligné l'importance accrue pour les citoyens d'une collectivité régie par le principe de spécialité législative, de pouvoir consulter des codes consolidés, lisibles et intelligibles. **Il est donc à nouveau demandé aux autorités de l'État la transmission d'une version consolidée du CMF tel qu'applicable en Polynésie française et, plus généralement, des textes et codes¹ intervenant dans les matières relevant de sa compétence.**

Observations sur les modifications apportées aux titres III à VIII de la partie législative du livre VII du CMF

Cette saisine modificative ne remet pas en cause les réserves émises par l'assemblée de la Polynésie française dans son avis n° 2021-19 A/APF du 25 novembre 2021 sur le projet d'ordonnance relatif aux titres III à VIII de la partie législative du livre VII du CMF.

S'agissant des effets des rectifications apportées au CMF, le temps manque aux administrations polynésiennes pour étudier les modifications envisagées et leurs conséquences au niveau local.

Cependant, il est possible de souligner que l'insertion des modifications apportées à la loi n° 2021-402 du 8 avril 2021 relative à la réforme du courtage de l'assurance et du courtage en opérations de banque et en services de paiement n'est pas claire, voire même erronée. Il semblerait qu'elles doivent se situer aux 3°, 4°, 5° et 6° du III de son article unique.

¹ Cf. Avis n° 2010-3 A/APF du 18 mars 2010 sur le projet de loi de régulation bancaire et financière ; Avis n°2014-9 A/APF du 5 juin 2014 sur le projet d'ordonnance relatif au financement participatif ; Avis n° 2015-25 A/APF du 12 novembre 2015 sur le projet d'ordonnance portant transposition de la directive 2013-50 UE du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2013 modifiant la directive 2004-109 CE du Parlement européen et du Conseil sur l'harmonisation des obligations de transparence concernant l'information sur les émetteurs dont les valeurs mobilières sont admises à la négociation sur un marché réglementé ; Avis n° 2016-6 A/APF du 21 mars 2016 sur le projet d'ordonnance portant transposition de la directive 2014-17 UE du 4 février 2014 relative aux contrats de crédit aux consommateurs relatifs aux biens immobiliers à usage résidentiel et sur le projet d'ordonnance portant transposition de la directive 2014-91 UE du 23 juillet 2014 modifiant la directive 2009-65 CE portant coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant certains organismes de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM) ; Avis n° 2016-14 A/APF du 25 août 2016 sur le projet d'ordonnance relatif aux marchés d'instruments financiers et Avis n° 2021-14 A/APF du 23 septembre 2021 sur le projet d'ordonnance portant réforme des règles de publicité, d'entrée en vigueur et de conservation des actes pris par les collectivités territoriales et leurs groupements

Observations sur l'extension, en Polynésie française, de l'ordonnance n° 2021-1735 du 22 décembre 2021 modernisant le cadre relatif au financement participatif

L'ordonnance n° 2021-1735 crée le statut de « prestataire de service en financement participatif » dans le CMF. Ce type d'activité existe déjà et est, actuellement mis en œuvre par des « conseillers en investissement participatif » et des « prestataires de service d'investissement ». Le statut des conseillers en investissement participatif est par conséquent supprimé.

Le projet d'ordonnance vise également à réduire les activités des « intermédiaires en financement participatif » qui ne pourront plus procéder, au niveau communautaire, qu'à des prêts à titre gratuit. L'activité des prêts à titre onéreux sera quant à elle assurée par les « prestataires de service en financement participatif ». Au niveau national, les intermédiaires en financement participatif ne pourront procéder à des prêts onéreux qu'à destination de l'Etat, de ses établissements et des collectivités, dans la mesure où cette activité n'est pas encadrée au niveau européen.

Ces dispositions relèvent intégralement de la compétence de l'Etat et n'ont a priori que très peu d'impact sur l'économie locale polynésienne. Il convient cependant de noter qu'il existe un conseiller en investissement participatif en Polynésie française, la SAS I.I.F, connue sous le nom commercial « Invest in Fenua », agréée dans les conditions prévues par la réglementation en vigueur. Cette société devra demander un nouvel agrément, en tant que « prestataire de service en financement participatif » d'ici le 10 novembre 2022. Dans l'intervalle, cette société pourra continuer d'opérer selon son statut antérieur, puisque les dispositions transitoires ont été étendues en Polynésie française.

Compte-tenu de la technicité des modifications envisagées, il n'est pas possible d'évaluer les conséquences que pourraient avoir ces modifications sur la société Invest in Fenua.

En conclusion, bien que les dispositions du CMF relèvent de la compétence de l'Etat, les recommandations émises par l'assemblée de la Polynésie française en matière d'intelligibilité du droit peuvent s'appliquer, une fois de plus, à ce projet d'ordonnance.

En outre, vu l'ampleur et la technicité de ce travail de refonte du livre VII du CMF, il aurait été pertinent que l'Etat travaille de concert avec la Polynésie française sur la méthode à employer.

Enfin, à l'issue de ce travail de modification, il est indispensable que l'Etat fournisse, et mette à jour, une version consolidée du CMF dans sa rédaction applicable en Polynésie française.

*
* *

Au regard de ces éléments, la commission de l'économie, des finances, du budget et de la fonction publique, réunie le 10 février 2022, propose à l'assemblée de la Polynésie française d'émettre un *avis défavorable* au projet d'ordonnance relatif aux titres III à VIII de la partie législative du livre VII du code monétaire et financier présenté.

LES RAPPORTEURS

Teva ROHFRTSCH

Moihara TUPANA

**ASSEMBLÉE
DE LA
POLYNÉSIE FRANÇAISE**

AVIS N°

A/APF

DU

sur la saisine rectificative au projet d'ordonnance
relatif aux titres III à VIII de la partie législative du
livre VII du code monétaire et financier

L'ASSEMBLÉE DE LA POLYNÉSIE FRANÇAISE

Vu la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 modifiée portant statut d'autonomie de la Polynésie française, ensemble la loi n° 2004-193 du 27 février 2004 modifiée complétant le statut d'autonomie de la Polynésie française ;

Vu la lettre n° 10/DIRAJ du 10 janvier 2022 du Haut-commissaire de la République en Polynésie française soumettant à l'avis de l'assemblée de la Polynésie française une saisine rectificative au projet d'ordonnance relatif aux titres III à VIII de la partie législative du livre VII du code monétaire et financier ;

Vu la lettre n° /2022/APF/SG du portant convocation en séance des représentants à l'assemblée de la Polynésie française ;

Vu le rapport n° du de la commission de l'économie, des finances, du budget et de la fonction publique ;

Dans sa séance du

ÉMET L'AVIS SUIVANT :

En liminaire, la saisine rectificative au projet d'ordonnance relatif aux titres III à VIII de la partie législative du livre VII du code monétaire et financier appelle les mêmes observations que celles émises dans les avis n° 2021-12 A/APF du 26 août 2021 et n° 2021-19 A/APF du 25 novembre 2021.

Il est utile de souligner une fois de plus que les saisines à répétition, parfois dans l'urgence, et les changements de méthodologie qui ont jalonné l'extension en Polynésie française du code monétaire et financier refondu sont extrêmement chronophages pour ses administrations qui doivent, à chaque fois, analyser des projets lourds, sur une matière très technique, dans des délais très contraints.

Ainsi, malgré les réserves émises par l'assemblée de la Polynésie française dans les avis précités, la méthodologie employée par l'État dans cette saisine rectificative continue de nuire gravement à l'intelligibilité du droit en matière monétaire et financière car elle rend impossible, faute de temps et de concertation, d'évaluer les effets des modifications proposées et de rendre un avis circonstancié.

L'intelligibilité de la matière est renforcée par l'utilisation de la technique rédactionnelle dite des « compteurs LIFOU », qui entrave l'accessibilité et l'intelligibilité immédiates des dispositions applicables en Polynésie française.

De surcroît, faute de disposer d'un tableau synoptique des modifications opérées, aussi bien par le projet d'ordonnance, que par la saisine rectificative audit projet, et d'une consolidation, la détermination des dispositions applicables en Polynésie française est rendue quasiment impossible dans le délai imparti.

D'une manière générale, au regard de l'ampleur et de la technicité de ce travail de refonte du livre VII du code monétaire et financier, il aurait été pertinent que l'Etat travaille de concert avec la Polynésie française sur la méthode à employer.

S'agissant des effets des modifications apportées aux titres III à VIII de la partie législative du livre VII du code monétaire et financier, le temps manque aux administrations polynésiennes pour étudier les modifications envisagées et leurs conséquences au niveau local.

Cependant, il est possible de souligner que l'insertion des modifications apportées à la loi n° 2021-402 du 8 avril 2021 relative à la réforme du courtage de l'assurance et du courtage en opérations de banque et en services de paiement n'est pas claire, voire même erronée. Il semblerait qu'elles doivent se situer aux 3°, 4°, 5° et 6° du III de son article unique.

S'agissant de l'extension en Polynésie française de l'ordonnance n° 2021-1735 du 22 décembre 2021 modernisant le cadre relatif au financement participatif, les dispositions introduites, qui relèvent intégralement de la compétence de l'Etat, n'ont a priori que très peu d'impact sur l'économie locale polynésienne.

Il convient cependant de noter qu'il existe un conseiller en investissement participatif en Polynésie française, la SAS I.I.F, connue sous le nom commercial « Invest in Fenua », agréée dans les conditions prévues par la réglementation en vigueur. Or, compte-tenu de la technicité des modifications envisagées, il n'est pas possible d'évaluer les conséquences que pourraient avoir ces modifications sur cette société.

Compte tenu de ces éléments, le projet d'ordonnance relatif aux titres III à VIII de la partie législative du livre VII du code monétaire et financier recueille un *avis défavorable* de l'assemblée de la Polynésie française qui, en outre, réitère sa *demande consistant à mettre à jour une version consolidée du code dans sa rédaction applicable en Polynésie française dès l'achèvement de ce travail d'extension*.

Le présent avis sera publié au *Journal officiel* de la Polynésie française et transmis, accompagné de son rapport de présentation, au Haut-commissaire de la République en Polynésie française, au Président de la Polynésie française, aux Présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat et aux parlementaires de la Polynésie française.

La secrétaire,

Béatrice LUCAS

Le Président,

Gaston TONG SANG