



**HAL**  
open science

## La mise en cohérence des décisions publiques et des possibilités de financement de l'économie polynésienne

Florent Venayre, Tamatoa Bambridge, Julien Vucher-Visin

### ► To cite this version:

Florent Venayre, Tamatoa Bambridge, Julien Vucher-Visin. La mise en cohérence des décisions publiques et des possibilités de financement de l'économie polynésienne. *New Zealand Association for Comparative Law Yearbooks*, 2009, 15, pp.157-184. halshs-00653047

**HAL Id: halshs-00653047**

**<https://shs.hal.science/halshs-00653047>**

Submitted on 16 Dec 2011

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

# La mise en cohérence des décisions publiques et des possibilités de financement de l'économie polynésienne

Tamatoa Bambridge<sup>\*</sup>, Florent Venayre<sup>\*\*</sup> et Julien Vucher-Visin<sup>\*\*\*</sup>

*Yearbook of New Zealand Association for Comparative Law,*  
2009, Vol. 15, pp.157-184

*L'amélioration de la gouvernance économique de la Polynésie française, par la diminution des barrières douanières et le développement de la concurrence, suppose d'adapter les décisions publiques selon deux axes : fiscalité (recettes) et action publique (dépenses). L'étude du système fiscal polynésien met en exergue des inefficacités et des injustices qui offrent des possibilités sensibles d'amélioration. De la même façon, la réduction de l'omniprésence du secteur public conduirait à accroître les performances du secteur privé, trop souvent contraint par la concurrence parapublique, en même temps qu'elle permettrait d'éviter des dépenses inutiles. Enfin, la Polynésie doit renforcer l'efficacité de son service public, notamment en procédant à la mise en place de systèmes d'évaluation, inexistantes à ce jour.<sup>#</sup>*

## 1. Introduction

La Polynésie française connaît des difficultés sociales majeures. Certaines sont liées au financement et à la partielle inadaptation de son système social. D'autres relèvent plus des dysfonctionnements de son système économique, qui échoue à créer suffisamment de richesses et d'emplois. Ainsi la pauvreté touche-t-elle une part significative des ménages

---

<sup>\*</sup> Chargé de recherches, CNRS-CRIOBE.

<sup>\*\*</sup> Maître de conférences en Sciences économiques, Université de la Polynésie française et LAMETA, Université de Montpellier.

<sup>\*\*\*</sup> Institut de la statistique de Polynésie française (ISPF).

<sup>#</sup> Les données utilisées proviennent de l'ISPF.

polynésiens, de même que les jeunes Polynésiens, particulièrement, peinent à intégrer le marché du travail à l'issue de leur parcours scolaire<sup>1</sup>.

Une lecture hâtive des motifs de ces maux sociaux conduirait à conclure qu'ils sont dus au marasme économique ambiant, partagé par la plupart des pays dans le monde. Pourtant, de manière bien plus alarmante, ces mauvais résultats signent la fin du modèle de croissance polynésien. L'économie polynésienne souffre en effet de lourdeurs et de freins au développement qui, s'ils avaient parfois pu apparaître comme secondaires par le passé, affichent maintenant l'ampleur de leur impact sur la création de richesse. Protectionnisme et absence de concurrence, touchant l'ensemble des secteurs de la vie économique, minent le développement de la Polynésie. C'est de réformes de fond dont cette dernière a besoin pour espérer une réelle sortie de crise<sup>2</sup>.

Ces réformes destinées à relancer le potentiel de croissance de la Polynésie française ne sont cependant pas neutres sur les décisions publiques. La fiscalité polynésienne est en effet, pour plus des trois quarts des recettes, assise sur des prélèvements indirects. Au sein de cette fiscalité indirecte, les recettes fiscales liées au protectionnisme sont importantes : droits à l'importation, droits de douane, taxe de développement local... Les surcoûts induits se répercutent par ailleurs dans le circuit économique et contribuent donc également aux autres recettes fiscales. Sans modifications du système fiscal actuel, la diminution des protections douanières – même si les protections vont bien au-delà de barrières tarifaires mais contiennent également nombre de barrières non tarifaires qui permettent la protection des marchés – entraînerait une baisse des recettes fiscales du gouvernement. Une réforme de la gouvernance économique polynésienne implique donc que l'on adapte également la fiscalité polynésienne. La pression fiscale en Polynésie française est cependant bien plus importante que ne le supposent les idées reçues en la matière. L'accroître sans améliorations ne serait donc pas raisonnable et pèserait considérablement sur les possibilités de développement du territoire. Il faut jouer sur sa simplification et la recherche d'une meilleure efficacité, en même temps qu'un rééquilibrage de l'équité et de la justice fiscale (2).

Si influencer sur les recettes publiques apparaît indispensable, l'action sur les dépenses publiques l'est également. La Polynésie française vit au-dessus de ses moyens, depuis assez longtemps, et cette tendance s'accroît avec le temps, comme le montre par exemple

---

<sup>1</sup> Voir : Bambridge, T. ; Venayre, F. et Vucher-Visin, J. (2010), « Les défis sociaux de la Polynésie française », *Revue Juridique Polynésienne*, Vol. 16.

<sup>2</sup> Voir : Bambridge, T. ; Venayre, F. et Vucher-Visin, J. (2010), « La gouvernance du système économique polynésien en question – Comment protection et absence de concurrence obèrent la croissance », in : *Gouvernance et autonomie dans le Pacifique Sud : études comparées – Governance and Self-Reliance in Pacific Islands Societies : Comparative Studies*, Hors-série XII de la *Revue Juridique Polynésienne*.

l'explosion des dépenses de santé<sup>3</sup>. La réduction des dépenses inefficaces, inutiles ou génératrices d'effets économiques pervers est donc nécessaire. Mieux, c'est un préalable à la mise en œuvre de toute mesure fiscale complémentaire. Il n'est plus envisageable de continuer à mettre en place de nouveaux prélèvements, auprès d'une population qui connaît des difficultés croissantes, sans justifier du bien-fondé des dépenses engagées sur ces fonds. Cette action est très largement possible, compte tenu d'une part de l'inefficacité de certains services publics – ce qui renvoie à la question de l'évaluation de la performance des services publics polynésiens – et d'autre part du fait que les pouvoirs publics sont présents dans de nombreux cadres où leur intervention ne se justifie pas. Au-delà des dommages causés aux équilibres de marché<sup>4</sup>, cela représente un gaspillage des ressources publiques auquel il faut remédier (3).

## **2. Caractéristiques et limites du système fiscal polynésien**

La fiscalité polynésienne se caractérise par quatre éléments qui seront successivement abordés : l'importance des ressources publiques au regard du PIB du pays, une modification de l'équilibre entre la part de l'État et les ressources fiscales, l'accroissement de la fiscalité indirecte et l'augmentation des aides aux entreprises. L'analyse de ces caractéristiques, de même que la question soulevée en introduction de l'adéquation du système fiscal à une meilleure gouvernance économique, conduit à s'interroger sur l'opportunité d'une réforme du système fiscal de la Polynésie française.

### **2.1. Des ressources publiques qui représentent 71 % du PIB**

La valeur ajoutée générée par le secteur des administrations publiques (APU), avec ses trois composantes confondues, s'élève à 121 milliards (chiffre de 2003), soit 24 % du produit

---

<sup>3</sup> Voir : Bambridge, T. ; Venayre, F. et Vucher-Visin, J. (2010), « Les défis sociaux de la Polynésie française », *Revue Juridique Polynésienne*, Vol. 16.

<sup>4</sup> Cette question des effets des mesures protectionnistes et du manque de concurrence sur l'efficacité des résultats de marchés a déjà été abordée dans : Bambridge, T. ; Venayre, F. et Vucher-Visin, J. (2010), « La gouvernance du système économique polynésien en question – Comment protection et absence de concurrence obèrent la croissance », in : *Gouvernance et autonomie dans le Pacifique Sud : études comparées – Governance and Self-Reliance in Pacific Islands Societies : Comparative Studies*, Hors-série XII de la *Revue Juridique Polynésienne*.

intérieur brut (PIB). A l'instar des économies domiennes<sup>5</sup>, la présence des administrations publiques dans l'économie est plus forte qu'elle ne l'est dans l'ensemble des départements français (16 % du PIB), pourtant déjà réputés fortement administrés.

**Les ressources des APU en Polynésie française  
(comparaison avec les départements français)**

En millions de Fcfp	2003	
	Polynésie	France
Ressources publiques hors CS	283 284	59 055 224
Cotisations sociales	74 432	34 527 420
<b>Total</b>	<b>355 716</b>	<b>93 582 643</b>
% du PIB	71 %	49 %
Par habitant	1 438 400	1 511 055
<i><u>Pour information</u></i>		
PIB	499 912	190 309 155
Population	247 300	61 932 000

Les ressources publiques totales, qui ont un périmètre de calcul plus large que la valeur ajoutée<sup>6</sup>, s'élèvent à 356 milliards de Fcfp en Polynésie. Exprimé en pourcentage du PIB, ce montant paraît particulièrement élevé (71 %), et notamment bien plus élevé que le niveau relatif déjà important des départements français (49 %). Il faut noter néanmoins que si l'on appréhende l'importance des ressources publiques en fonction du nombre d'habitants, les ressources publiques polynésiennes n'apparaissent plus aussi démesurées par référence à la situation des départements français. En effet, si les administrations publiques dépensent en

<sup>5</sup> C'est-à-dire les économies des départements d'outre-mer (DOM) et des collectivités d'outre-mer (COM) du Pacifique.

<sup>6</sup> Si la valeur ajoutée du secteur des APU correspond à la production de services publics moins les consommations intermédiaires – solde souvent très proche des salaires des fonctionnaires –, les ressources publiques correspondent à l'ensemble des ressources nécessaires pour faire fonctionner les services publics : traitement des fonctionnaires, dépenses de matériel, service de la dette publique et financement et maintenance des infrastructures.

Polynésie, en moyenne, 1 400 000 Fcfp (12 054 €) par habitant, elles en dépensent en moyenne 1 500 000 Fcfp (12 663 €) par habitant en France.

Toutefois le niveau inférieur de dépenses publiques par habitant en Polynésie, par rapport à la France, est cohérent avec le fait que le besoin de financement de la couverture sociale par habitant est presque deux fois inférieur en Polynésie qu'en France du fait de la jeunesse relative de la population polynésienne et de l'absence de RMI. Or, si l'on prend en compte cet effet et que l'on considère les dépenses publiques hors cotisations sociales par habitant, on constate qu'elles s'élèvent à 1 150 000 Fcfp en 2003 contre 950 000 Fcfp en France à la même date. Les dépenses publiques sont donc particulièrement élevées en Polynésie, quel que soit le référent que l'on utilise pour en évaluer l'ampleur.

## 2.2. Diminution de la part de l'État et augmentation de la part des ressources fiscales

Hors cotisations sociales, les ressources publiques s'élèvent à 282 milliards de Fcfp en moyenne sur la période 2003-2005, soit 56 % du PIB. Leur croissance aura été en moyenne de 4 % sur la période 1989-2005, soit un rythme similaire à celui du PIB.

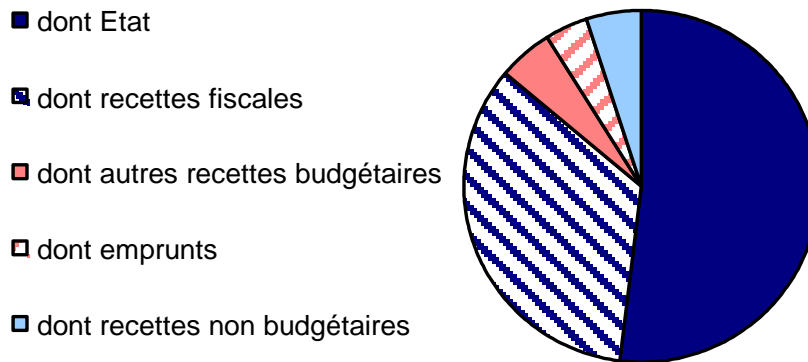
### Origine des ressources publiques en Polynésie française (hors cotisations sociales)

<i>En millions de Fcfp</i>	Moyenne annuelle		Croissance annuelle	Part		Evolution des parts
	1989-1991	2003-2005		1989-1991	2003-2005	
Ressources publiques	169 512	282 183	4 %	100 %	100 %	-
dont État	107 137	147 981	2 %	63 %	52 %	-11 pts
dont recettes fiscales	48 158	95 186	5 %	28 %	34 %	5 pts
dont autres recettes budgétaires	3 657	13 428	10 %	2 %	5 %	3 pts
dont emprunts	9 219	10 097	1 %	5 %	4 %	-2 pts
dont recettes non budgétaires	1 340	15 492	19 %	1 %	5 %	5 pts

Le poste le plus important est celui des ressources apportées par l'État (148 milliards en moyenne triennale), soit 52 % des ressources publiques totales pour la période 2003-2005. Cette part a toutefois fortement diminué en une quinzaine d'années puisqu'elle représentait

63 % des ressources publiques totales sur la période 1989-1991, et son rythme de progression a été en moyenne inférieur à la croissance du PIB (2 % contre 4 %).

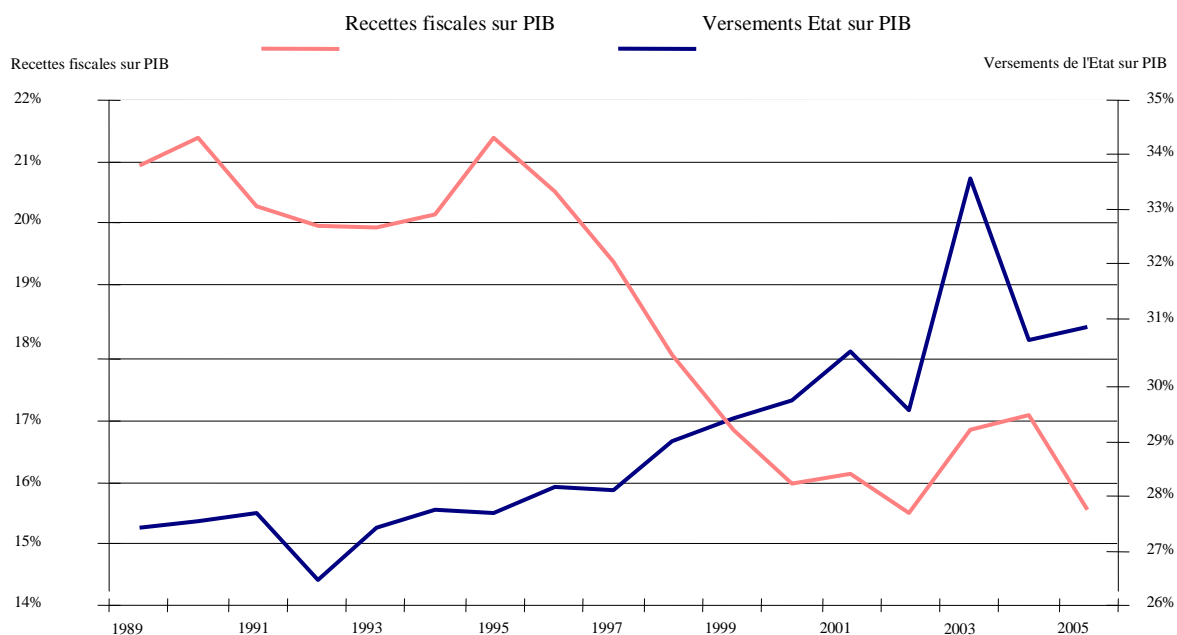
### Ressources publiques 2003-2005



Cette diminution de l'importance relative de la part de l'État a été compensée par une croissance soutenue (et supérieure à la croissance économique) des recettes fiscales de la collectivité, de l'ordre de 5 % en moyenne sur ces 15 dernières années. Elles représentent 99 milliards de Fcfp en moyenne sur la période 2003-2005, soit 35 % des ressources publiques totales (contre 28 % il y a une quinzaine d'années).

Ces différents rythmes de progression des versements de l'État et des recettes fiscales ne sont pas neutres sur la croissance économique et sur la redistribution. Ils signifient en effet que la diminution de la part provenant de l'État, qui n'a pas une origine fiscale, a été compensée par une part de plus en plus importante de ressources publiques qui sont au contraire prélevées sur l'économie locale par la fiscalité. Dès lors, à mesure que s'opère cette substitution, il devient plus nécessaire de s'interroger sur l'efficacité du système fiscal local, c'est-à-dire de savoir s'il n'a pas d'effet négatif sur la croissance et s'il est efficace tout en répondant à un éventuel objectif d'équité sociale.

## Évolution comparée des recettes fiscales (en points de PIB) et de la croissance du PIB



Le troisième poste par ordre d'importance est constitué par les recettes qui ne sont pas affectées au budget territorial : il s'agit du produit de la contribution sociale du territoriale (CST) versé directement à la Caisse de prévoyance sociale (CPS), des taxes et redevances prélevées par le service des douanes au profit d'établissements publics (GIE Tahiti Tourisme, GIE Perles de Tahiti...). Ces recettes représentent en moyenne 15 milliards de Fcfp et constituent 5 % de l'ensemble des ressources publiques disponibles en Polynésie française. La part de ces recettes non versées au budget général est passée de 1 % à 5 % en une quinzaine d'années. Viennent enfin les autres recettes budgétaires (recettes non fiscales) et les emprunts, ces deux sources représentant ensemble 4 % de la totalité des ressources publiques.

### 2.3. Un recours grandissant à la fiscalité indirecte

Les ressources de la collectivité correspondent aux recettes du budget territorial et aux recettes non budgétaires (taxes et redevances perçues au profit d'établissements publics), c'est-à-dire aux ressources publiques hors cotisations sociales et hors dépenses directes de l'État.

Ces recettes et emprunts s'élevaient à 151 milliards en 2005 (153 milliards en moyenne sur la période 2003-2005). Elles sont composées en majorité de recettes fiscales



(64 %), de subventions, participations et dotations reçues de l'État (14 %), d'emprunts (7 %), de recettes non fiscales (5 %) et de recettes non budgétaires (10 %).

Depuis 1989, les ressources de la collectivité ont augmenté en moyenne annuelle de 6 %, grâce à la forte progression des recettes fiscales qui ont plus que doublé, passant de 48 milliards à 99 milliards en 2005, mais également grâce au soutien financier de l'État à travers le FREPF et la DGDE<sup>7</sup>.

Enfin, il apparaît que le gouvernement local a développé un système de financement hors budget d'institutions ou organismes publics. Les impôts, taxes et redevances versés directement à différents GIE, à la CPS ou à des établissements publics représentent aujourd'hui 16 milliards de recettes, soit 10 % de l'ensemble des ressources globales utilisables par le gouvernement.

### Évolution de la parafiscalité de 2003 à 2008

Année	Montant	Evolution n / n-1	
		valeur absolue	taux
2003	12 720 795 008		
2004	13 183 127 696	462 332 688	3,63%
2005	13 651 915 242	468 787 546	3,56%
2006	14 593 337 148	941 421 906	6,90%
2007	15 007 016 359	413 679 211	2,83%
2008	16 382 316 908	1 375 300 549	9,16%
Projections 2009	15 206 506 927	-1 175 809 981	-7,18%

<sup>7</sup> Fonds pour la reconversion de l'économie de la Polynésie française et Dotation globale de développement économique.

## Les ressources de la collectivité

<i>En millions de F CFP</i>	Moyenne annuelle		Croissance moyenne annuelle	Part		Evolution des parts
	1989-1991	2003-2005		1989-1991	2003-2005	
<b>Ressources de la collectivité, dont</b>	<b>65 849</b>	<b>153 340</b>	<b>6 %</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>	-
<b>Recettes fiscales</b>	<b>48 158</b>	<b>95 186</b>	<b>5 %</b>	<b>73 %</b>	<b>62 %</b>	-11 pts
<b>Subventions, participations et dotations reçues</b>	<b>4 333</b>	<b>21 517</b>	<b>12 %</b>	<b>7 %</b>	<b>14 %</b>	7 pts
<b>Autres recettes</b>	<b>2 800</b>	<b>11 048</b>	<b>10 %</b>	<b>4 %</b>	<b>7 %</b>	3 pts
<b>Emprunts</b>	<b>9 219</b>	<b>10 097</b>	<b>1 %</b>	<b>14 %</b>	<b>7 %</b>	-7 pts
<b>Recettes non budgétaires</b>	<b>1 340</b>	<b>15 492</b>	<b>19 %</b>	<b>2 %</b>	<b>10 %</b>	8 pts

Le taux de prélèvements obligatoires<sup>8</sup> correspond à l'ensemble des impôts payés par les contribuables auxquels s'ajoutent les cotisations sociales, le tout rapporté au produit intérieur brut. Ce taux s'élève à 38 % en 2008 en Polynésie. Il est inférieur à celui de la France qui se situait à 43 % à la même date.

Rapporté à la population, on observe que chaque habitant contribue en moyenne à hauteur de 790 000 Fcfp (6 500 €) en Polynésie française. Dans les départements français, cette somme est 1,7 fois supérieure, soit 1 300 000 Fcfp (11 033 €) par habitant.

---

<sup>8</sup> La notion de prélèvements obligatoires fut à l'origine définie par l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) comme recouvrant l'ensemble des « versements effectifs opérés par tous les agents économiques au secteur des administrations publiques (élargi en Europe aux institutions de l'Union européenne), tel qu'il est défini en comptabilité nationale, dès lors que ces versements résultent, non d'une décision de l'agent économique qui les acquitte, mais d'un processus collectif de décisions relatives aux modalités et au montant des débours à effectuer, et que ces versements sont sans contrepartie directe ».

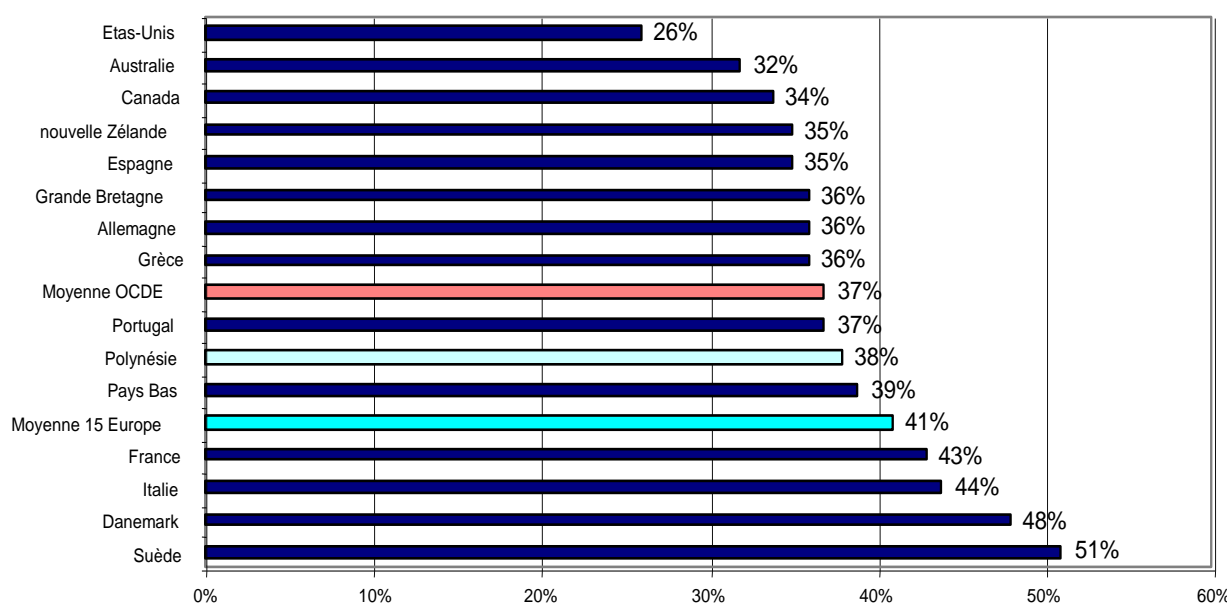
## Taux de prélèvements obligatoires en Polynésie française (comparaison avec les départements français)

<i>En millions de Fcfp</i>	Polynésie française		France
	1995	2008	2003
<b>Impôts</b>	60 821	118 000	50 763 817
<b>Cotisations sociales</b>	37 959	84 000	30 770 911
<b>Total</b>	<b>98 780</b>	<b>202 000</b>	<b>81 534 728</b>
<b>% du PIB</b>	<b>27 %</b>	<b>38 %</b>	<b>43 %</b>
<b>Par habitant en Fcfp</b>	<b>457 740</b>	<b>787 217</b>	<b>1 316 520</b>
<i><u>Pour information</u></i>			
<i>PIB en millions de Fcfp</i>	364 417	536 600	190 309 155
<i>Population</i>	215 800	256 600	61 932 000

Source: ISPF, INSEE

Si, en terme de taux de prélèvements obligatoires, la Polynésie se situe en deçà de la moyenne nationale<sup>9</sup>, elle occupe malgré tout un rang supérieur à la moyenne des pays de l'OCDE, et ce même en bénéficiant des versements publics additionnels de la métropole.

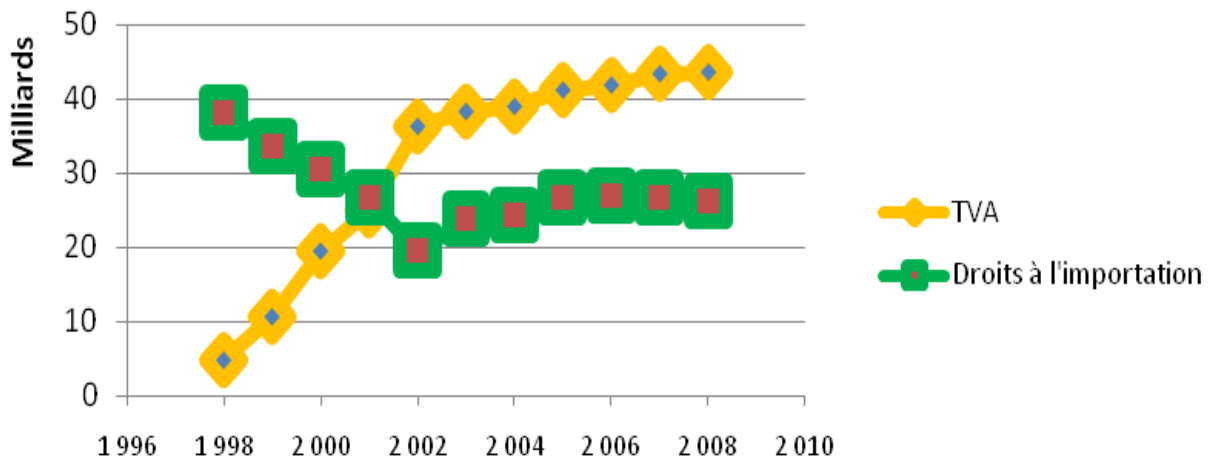
### Taux de prélèvements obligatoires



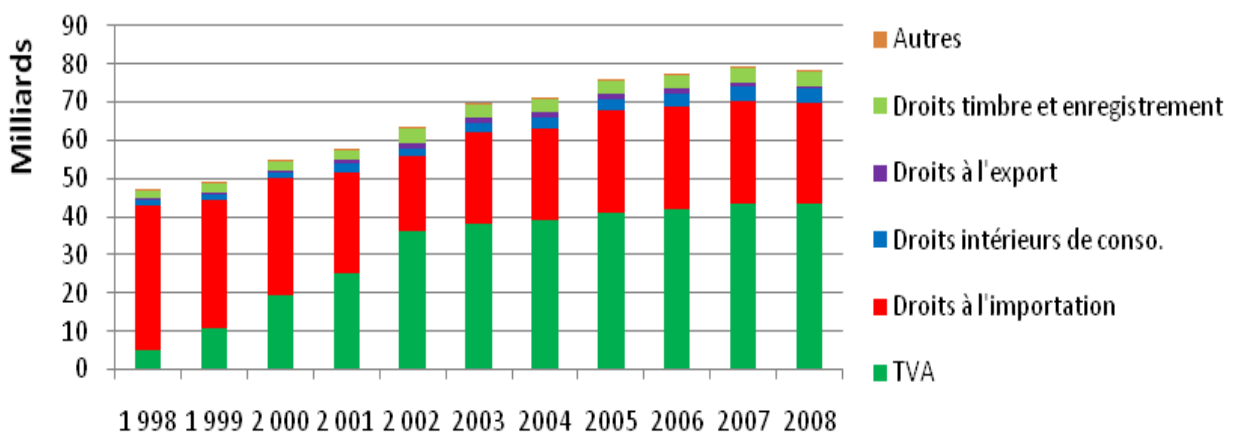
<sup>9</sup> La comparaison internationale des taux de prélèvements obligatoires est toutefois rendue difficile en raison du caractère plus ou moins public du système de protection sociale.

La mise en place de la TVA a eu pour effet de réduire la protection douanière. La TVA, qui s'applique aussi bien sur les produits importés que sur les produits locaux, a en effet remplacé une partie des droits de douane qui ne s'appliquaient qu'aux importations et indirectement sur les produits polynésiens *via* la taxation des intrants importés. Les graphiques ci-dessous font apparaître la part des droits et taxes appliqués aux importations (droits de porte et TVA sur les importations) sur la valeur des importations de biens et services CAF, ainsi que les différentes composantes de la fiscalité indirecte. On observe que la part de la fiscalité liée aux importations a commencé à diminuer à partir de 1998, date de l'instauration de la TVA : elle est passée de 42 % en 1995 à 26 % en 2003.

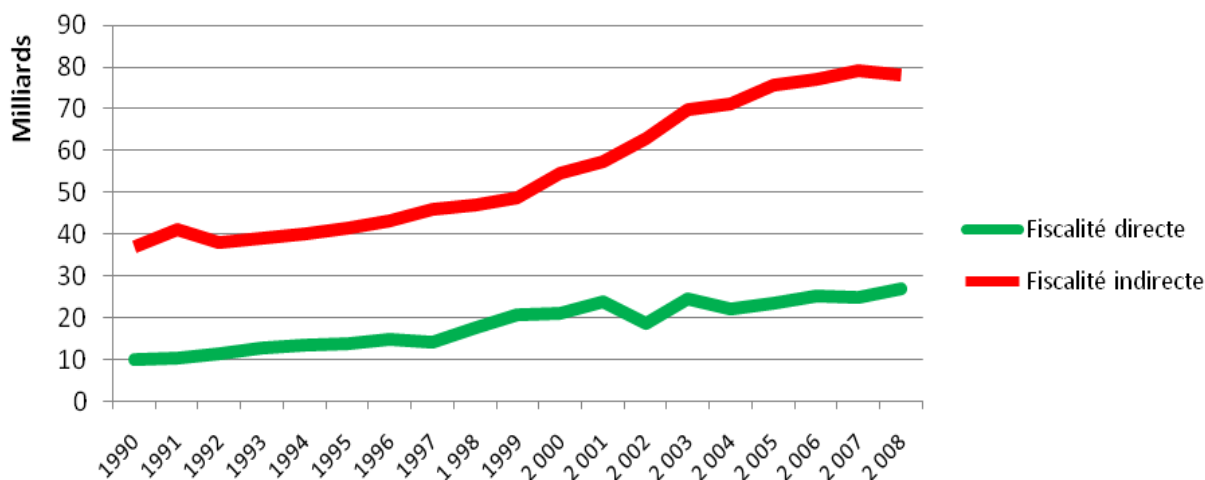
**Impact de la réforme de la TVA**



**Evolution des composantes de la fiscalité indirecte**



Cette diminution de la protection douanière a obligé les entreprises à réduire leur taux de marge brute afin de ne pas être évincées par la concurrence importée. Au total, on note donc un recours massif aux impôts indirects, accompagné d'une fiscalité directe stable.



Quant à la pression fiscale qui porte sur les entreprises polynésiennes, elle est deux fois plus importante que celle que l'on observe en métropole, comme le montre le tableau suivant (SNF = sociétés non financières). Dans ce tableau, la fiscalité sur la production comprend la TVA et les droits de douane sur la valeur ajoutée marchande, tandis que la fiscalité sur le revenu est composée des impôts directs sur le revenu disponible avant impôts (dont l'impôt sur les sociétés et l'impôt sur les transactions). Les transferts aux administrations sont exclus des impôts directs.

<b>Pression fiscale</b>	<b>1995-1997</b>	<b>2001-2003</b>
<b>Fiscalité sur la production</b>		
<u>Pour toutes les entreprises</u>		
<i>Polynésie française</i>	16 %	16 %
<i>France métropolitaine</i>	5 %	5 %
<b>Fiscalité sur le revenu</b>		
<u>Pour toutes les entreprises</u>		
<i>Polynésie française</i>	10 %	15 %
<i>France métropolitaine</i>	17 %	19 %
<u>Pour les SNF uniquement</u>		
<i>Polynésie française</i>	13 %	24 %
<i>France métropolitaine</i>	17 %	19 %
<b>Part des impôts directs et indirects dans la VA marchande</b>		
<i>Polynésie française (toutes les entreprises)</i>	22 %	23 %
<i>France métropolitaine (SNF uniquement)</i>	8 %	9 %

La fiscalité sur la production est demeurée constante sur la période, aux alentours de 16 %. Cette fiscalité indirecte était composée en 2003 de 32 % de TVA sur les importations, de 45 % de droits de douane sur les importations et de 23 % d'autres impôts indirects. Les droits de douane ont partiellement et progressivement été remplacés par la TVA à partir de 1998. Cette substitution n'a pas donné lieu à une diminution de la fiscalité indirecte pesant sur les entreprises du secteur marchand, qui reste plus de trois fois supérieure à ce qu'elle est en métropole (16 % contre 5 %).

C'est la fiscalité pesant sur le revenu des entreprises qui a le plus augmenté. La part de l'impôt sur les sociétés et de l'impôt sur les transactions dans le revenu disponible des entreprises (sociétés et entreprises individuelles confondues) avant impôts est passée de 10 à 15 % sur la période. Ce sont les sociétés non financières qui ont fait l'objet d'une plus grande taxation sur le revenu : le taux de pression fiscale directe est en effet passé de 13 % à 24 %,

dépassant ainsi en une dizaine d'année le taux relativement stable de la France métropolitaine (19 %).

Globalement le taux de pression fiscale pesant sur les entreprises polynésiennes est plus du double de celui que l'on peut dégager des comptes métropolitains. En moyenne sur les années 2001-2003, le taux global (impôts sur la valeur ajoutée) était de 23 % en Polynésie française contre 9 % en France métropolitaine.

#### **2.4. Les aides directes et indirectes aux entreprises doublent dans la décennie**

Pour soutenir l'activité économique, mais aussi pour pallier le manque de compétitivité de l'économie, le gouvernement polynésien soutient directement le secteur marchand grâce à des aides directes<sup>10</sup> (à la création d'entreprises et à la création d'emplois, subventions à certains investissements...). Ces aides permettent ainsi de stimuler des secteurs considérés comme stratégiques en matière de création d'emplois ou de création de valeur ajoutée. Par ailleurs, des aides indirectes<sup>11</sup> sont également attribuées et consistent en des crédits ou exonérations d'impôts. Les crédits d'impôts relevant du mécanisme de défiscalisation sur les investissements (« Loi Flosse ») se sont élevés à environ 75 milliards sur l'ensemble de la décennie.

L'ensemble de ces aides a plus que doublé entre 1995 et 2003. En proportion de la valeur ajoutée elles sont passées de 3 % à 6 %. Il apparaît que le secteur marchand est de plus en plus subventionné. L'impôt vient subventionner les services publics qui ne sont pas de la compétence de l'État, mais de plus en plus aussi le secteur marchand.

---

<sup>10</sup> Les aides directes comprennent les aides à l'exploitation et les subventions d'investissement.

<sup>11</sup> Les aides indirectes représentent les mécanismes de défiscalisation, c'est-à-dire les avantages fiscaux sur la production (exonération) et la défiscalisation « Flosse ».

<b>En millions de Fcfp</b>	<b>1995-1997</b>	<b>2001-2003</b>
Aides directes : subventions	2 531	6 329
Aides indirectes : exonérées de taxes et d'impôts	5 705	13 865
<b>TOTAL</b>	<b>8 236</b>	<b>20 194</b>
% de la VA		
Aides directes : subventions	1 %	2 %
Aides indirectes : exonérées de taxes et d'impôts	2 %	4 %
<b>TOTAL</b>	<b>3 %</b>	<b>6 %</b>

*Source : ISPF, Service des contributions, Service de finances et de la comptabilité*

## **2.5. Une réforme fiscale nécessaire en Polynésie**

La fiscalité polynésienne présente nombre d'inefficacités qui se répercutent sur le fonctionnement des marchés et les équilibres de prix, contribuant à la stagnation du pouvoir d'achat des Polynésiens. Sa complexité, par ailleurs, fait craindre un effet baissier sur la création d'activités indépendantes – comme le régime des patentés en fournit une excellente illustration. Des efficacités sont ainsi à rechercher dans la simplification du système et la suppression de ses effets pervers sur les mécanismes de marché.

Le système fiscal polynésien se caractérise par ailleurs par une très forte inégalité des Polynésiens devant l'impôt. Ainsi, la pression fiscale est quasiment exclusivement supportée par le secteur commercial. Ce sont 27 000 patentés qui supportent 80 % de la pression fiscale, tandis que, parallèlement, moins de 3 % des entreprises réalisent 80 % du chiffre d'affaires global. Certains secteurs sont quant à eux presque totalement exonérés d'impôt. C'est le cas de l'agriculture et de la perliculture qui, grâce à un abattement de 80 %, bénéficient d'une pression fiscale quasiment nulle. Pourtant, le secteur de la perle représente un chiffre d'affaires total de 12 à 14 milliards de Fcfp. Par comparaison, le rendement fiscal de ce secteur s'établit à 60 millions de Fcfp seulement. C'est donc une fiscalité incroyablement faible qui s'applique au secteur perlier, puisqu'à peine 0,5 % du chiffre d'affaires total du



secteur est prélevé. Autre anachronisme du système fiscal polynésien : la contribution de solidarité du territoire n'est pas considérée comme une taxe fiscale.

Enfin, la pression fiscale, qui s'établit à un niveau d'autant plus important que le gouvernement n'a pas à assurer les dépenses de souveraineté ou d'éducation<sup>12</sup>, n'a cessé d'augmenter ces quinze dernières années. Depuis 1995, la pression fiscale a en effet été multipliée par 1,8. À la TVA, se sont rajoutées de nouvelles taxes (hydrocarbures pour 4 milliards de Fcfp, tabacs pour 4 milliards de Fcfp, droits de douane pour 6 milliards de Fcfp, *etc.*). Pourtant, sur cette même période, le PIB n'a été multiplié que par un coefficient de 1,5.

Au total, la fiscalité polynésienne apparaît non seulement comme complexe et insuffisamment efficace, mais elle est aussi particulièrement inéquitable.

<b>RESSOURCES</b>	<b>1995</b>	<b>2000</b>	<b>2006</b>	<b>Variation 95/2006</b>
Impôts des entreprises en Millions	51 128	53 386	58 542	1,2%
Impôts des ménages en Millions	3 815	25 022	48 811	26,1%
<b>Somme des impôts</b>	<b>54 943</b>	<b>78 408</b>	<b>107 353</b>	<b>6,3%</b>
<b>Population moyenne</b>	<b>215,8</b>	<b>235,1</b>	<b>256,2</b>	<b>1,6%</b>
Impôt moyen par habitants	254 604	333 509	419 020	4,6%
PIBe en Millions (production brute marchande)	264 111	316 715	361 770	2,9%
PIB ( PIBe + Salaire public + TVA) en Millions	364 417	446 046	536 344	3,6%
PIBe par habitant	1 222 571	1 344 840	1 409 532	1,3%
PIB par habitant	1 686 890	1 894 010	2 089 707	2,0%

Source : Comptes économiques

La hausse de la fiscalité polynésienne a accompagné la reprise en main du Territoire en matière d'interventionnisme économique. Il est temps de revenir à des principes de gouvernance plus efficaces et plus justes. À ce titre, il faut envisager conjointement la réforme fiscale et la redéfinition du périmètre de l'intervention publique – qui représente aujourd'hui plus de 10 % du PIB au travers de l'action de l'administration et de ses satellites (SEM, établissements publics, *etc.*).

<sup>12</sup> Des économies sont à rechercher du côté des dépenses du gouvernement, notamment en raison d'un interventionnisme massif et trop souvent inefficace, comme nous le verrons dans la partie suivante.

### **3. Omniprésence du secteur public et efficacité du service public**

Au-delà de la réforme du système fiscal polynésien, qui apparaît nécessaire tant pour dynamiser l'économie polynésienne que pour répartir la contribution fiscale sur l'ensemble des Polynésiens, et notamment des entreprises polynésiennes, se pose la question des dépenses du Pays. Il est surprenant de voir, comme cela a déjà été souligné, à quel point la pression fiscale polynésienne s'est rapprochée de celle de métropole, alors même que les dépenses de défense, justice, police, éducation ne sont pas assumées par le Territoire. Cela interroge sur la nature des dépenses effectuées et conduit à envisager que des économies de coûts et des gains d'efficacité peuvent nécessairement être dégagés. Nous discuterons à cet effet, dans un premier temps, de l'interventionnisme des pouvoirs publics en Polynésie française. Ce dernier n'apparaît pas toujours suffisamment justifié, c'est-à-dire fondé sur des nécessités économiques réelles (1). Plus encore, il est souvent générateur d'effets pervers pour le secteur concurrentiel lui-même (2). Dans un second temps, nous aborderons la question de l'efficacité du service public. La légitimité des services publics, vis-à-vis des citoyens, est en crise et il convient de résoudre cette difficulté par l'adoption d'une structure d'évaluation des performances de la Polynésie française et de son administration (3). Cette évaluation de l'action publique suppose la définition d'objectifs et de critères de performances, ainsi qu'une mesure des résultats obtenus, afin d'en tirer, plus généralement, une évaluation de l'ensemble des décisions publiques qui soit accessible pour l'ensemble des citoyens polynésiens (4). Cette évaluation des performances, qui n'existe pas aujourd'hui, induit des difficultés réelles et des dépenses inutiles qu'il convient de faire disparaître.

#### **3.1. Des justifications insuffisantes à l'interventionnisme public**

La loi n° 90-612 du 12 juillet 1990, pour la première fois, autorise la Polynésie française à créer des sociétés d'économie mixte (SEM) pour la mise en œuvre d'opérations concourant à son développement économique. Cette disposition, reprise depuis dans toutes les lois organiques portant statut de la collectivité d'outre-mer<sup>13</sup>, a été complétée en 2004 par la faculté, donnée à la Polynésie française, de participer au capital de toute société commerciale

---

<sup>13</sup> Actuellement, article 29.

pour des motifs d'intérêt général<sup>14</sup>. Ces dispositions législatives sont en fait venues reconnaître et autoriser avec retard une pratique très ancienne de la collectivité d'outre-mer qui a consisté à intervenir dans l'économie du territoire par la création d'entreprises commerciales ou la prise de participation dans des sociétés privées, y compris celles intervenant dans le domaine concurrentiel. C'est ainsi que la Polynésie française est devenue actionnaire, parfois majoritaire, dans les années 1970-1980 d'entreprises couvrant les secteurs d'activité les plus divers comme la production d'huiles, de jus de fruit, d'énergie, de services de transport maritime ou aérien, de télécommunications, de banque ou plus couramment la gestion de services publics industriels et commerciaux.

Bien qu'elle se soit depuis retirée de certains secteurs relevant du champ purement concurrentiel (jus de fruits...), après avoir initié ou soutenu une activité concourant au développement économique, la Polynésie française continue, avec ses établissements publics, d'occuper par ses SEM ou autres sociétés commerciales une place très importante dans l'économie locale. On ne compte pas moins de treize SEM et trois autres sociétés à participation majoritaire de la Polynésie française, sans compter six sociétés majoritairement détenues par ses établissements publics, certains d'entre eux ayant un caractère industriel et commercial très affirmé (l'OPT notamment). Dans ce secteur, figurent certaines des plus grandes entreprises de Polynésie, que ce soit pour leur chiffre d'affaires (comme Air Tahiti Nui, à la première place, ou encore Tikiphone, qui occupe la 9<sup>ème</sup> position) ou pour leurs effectifs (Air Tahiti Nui, par exemple, est le 2<sup>ème</sup> plus gros employeur du Territoire). Certaines entreprises polynésiennes, parmi les plus remarquables pour leur poids économique, ont ainsi une partie variable de leur capital détenue par la collectivité d'outre-mer (13,66 % pour Air Tahiti, 88 % pour Air Tahiti Nui). Le chiffre d'affaires annuel des entreprises appartenant majoritairement au secteur public (y compris le groupe OPT) dépasse 60 milliards de Fcfp en 2007, soit 10 % du PIB.

Pour autant, le recours aux SEM doit répondre à des exigences opérationnelles comme la flexibilité de l'action, la réactivité ou encore la nécessité pour les pouvoirs publics de nouer des relations avec d'autres acteurs, notamment du secteur privé. Il doit permettre aussi de donner à la collectivité d'outre-mer des outils et des leviers en matière d'aménagement ou de développement économique. Il doit enfin respecter un certain nombre de règles et de critères, comme le respect de la liberté du commerce et de l'industrie, le respect de l'intérêt général et celui du principe de complémentarité des diverses activités exercées par chaque SEM.

---

<sup>14</sup> Article 30 de la loi organique de 2004.

Or, dans la plupart des cas, les entreprises publiques créées par la Polynésie française et ses établissements publics ne répondent qu'imparfaitement à ces principes ou à ces objectifs. Si la réalité économique est toujours très affirmée pour soutenir l'interventionnisme public, il faut pourtant souligner que les entreprises publiques polynésiennes ne répondent souvent pas aux objectifs qui leur sont assignés. Par ailleurs, les plus grandes SEM ont été créées dans des secteurs habituellement réservés à l'initiative privée. Aucune grande SEM délégataire de services publics n'a été créée, alors que les besoins existent dans des secteurs où de grandes infrastructures sont à réaliser (eau, assainissement, déchets). Les rares expériences conduites dans ces domaines ont été des échecs ou sont restées à une échelle très limitée alors qu'elles auraient pu intéresser l'ensemble du territoire. La Polynésie française n'est pas parvenue à créer une grande SEM d'aménagement. Celles qui ont été instituées dans ce secteur n'ont pas été chargées de grands projets d'aménagement et ont donc dû diversifier leur activité, au risque de se banaliser et d'entrer en concurrence avec le secteur privé.

### **3.2. Un empiètement réel et inefficace sur le secteur concurrentiel**

En intervenant dans des secteurs qui s'écartent des domaines traditionnels d'intervention des collectivités publiques, la Polynésie française tend à empiéter sur le champ habituellement dévolu à l'initiative privée. En effet, la collectivité d'outre-mer n'a aucune obligation d'intervenir dans des secteurs comme la fabrication d'huiles, la téléphonie mobile, l'Internet, le multimédia, l'informatique, le transport aérien, la promotion et la gestion immobilières, l'immobilier d'entreprise, les activités touristiques. Son intervention dans ces secteurs apparaît même comme illégitime, dès lors que ces derniers ne sont pas marqués par une carence patente de l'initiative privée. Or, dans de nombreux cas, la diversification des activités des entreprises publiques se traduit par une présence de plus en plus marquée dans le domaine concurrentiel, introduisant des distorsions dans la concurrence avec des entreprises privées ne bénéficiant pas des aides apportées par la collectivité publique aux entreprises dont elle est actionnaire (secteur des télécommunications notamment). Dans d'autres cas, la présence d'opérateurs du secteur public contribue à maintenir des situations de monopole de fait au détriment d'une ouverture à la concurrence de vastes secteurs d'activité, ce qui constitue des freins importants au développement d'activités privées qui pourraient elle aussi soutenir la création d'emplois et de richesses.

Les SEM et entreprises assimilées constituent d'une manière générale un secteur très protégé par la collectivité territoriale et ses établissements publics. Ce secteur se caractérise aussi par une faible performance, même si certains exemples se démarquent de ce travers et si son apport en matière de création d'emplois n'est pas contestable<sup>15</sup>. De nombreuses sociétés du secteur public sont fortement déficitaires et n'atteignent pas les objectifs qui leur ont été assignés. Ces faibles performances peuvent selon les cas être explicables par le caractère peu rentable de leur secteur d'activité, par l'existence d'organismes publics concurrents qui entraînent une déperdition de moyens, ou d'une manière plus générale par une mauvaise gestion<sup>16</sup>. Des situations de sureffectifs perdurent et semblent être tolérées par la collectivité d'outre-mer qui finance les pertes des sociétés les plus déficitaires.

Les entreprises à capitaux majoritairement publics bénéficient d'aides et/ou de soutien financés par l'impôt qui contribuent à fausser le jeu de la concurrence<sup>17</sup>. De nombreuses sociétés d'économie mixte, dont l'exploitation est déficitaire, requièrent le versement systématique de subventions, peu conformes aux principes de gestion des entreprises commerciales ou nécessitent périodiquement la reconstitution de leur capital, du fait de l'importance des pertes cumulées. Dans certains cas, les partenaires privés sont protégés des risques de gestion par des pactes d'actionnaires qui laissent à la seule collectivité d'outre-mer le soin de financer les échecs de la société (comme dans le cas d'Air Tahiti Nui).

Il en résulte non seulement une charge pour l'ensemble des contribuables, mais aussi, plus particulièrement, pour les entreprises du secteur privé dont l'activité est parfois entravée ou concurrencée par l'intervention de ces sociétés parapubliques peu performantes. Des économies doivent donc être recherchées pour permettre une meilleure efficacité et un meilleur contrôle de ce secteur parapublic, dont le champ d'action doit être recentré.

Des regroupements sont en effet sans doute envisageables, pour donner aux entités du secteur public et parapublic une meilleure performance à moindre coût. La suppression de

---

<sup>15</sup> Dans les débats publics, il est souvent souligné l'importance des emplois générés par le secteur public par le biais des SEM et autres activités commerciales réalisées par le public. C'est oublier que nombre de ces emplois existeraient également si les activités en question étaient réalisées par le secteur privé.

<sup>16</sup> Nombre de travaux économiques montrent les gains d'efficacité réalisés par une gestion privée par comparaison avec une gestion publique.

<sup>17</sup> Auxquels se rajoutent les mécanismes dérivés de la protection, tels que la taxe de développement local (TDL), qui contribuent également à diminuer la concurrence, tant externe qu'interne. Voir la première partie de cet article pour l'évolution des subventions versées aux entreprises. Pour les mécanismes de protection, voir : Bambridge, T. ; Venayre, F. et Vucher-Visin, J. (2010), « La gouvernance du système économique polynésien en question – Comment protection et absence de concurrence obèrent la croissance », in A. Angelo et Y.-L. Sage (éds), *Gouvernance et autonomie dans le Pacifique Sud : études comparées – Governance and Self-Reliance in Pacific Islands Societies : Comparative Studies*, Hors-série X de la *Revue Juridique Polynésienne*.

certaines doublons permettrait aux sociétés qui subsisteraient de réaliser des économies d'échelle tout en bénéficiant d'une dynamique nouvelle.

Par ailleurs, la question doit être posée de l'identification des secteurs d'activités dans lesquels la présence de sociétés à capitaux publics est indispensable. De même faut-il se demander s'il y a véritablement carence de l'initiative privée qui justifierait une intervention publique au nom du bien-être de la collectivité. Lorsque les pouvoirs publics décident d'entrer dans le capital de telle ou telle entreprise privée, il faut également s'assurer que cette entrée est bien réalisée au nom de l'intérêt général. Pour ce qui est des sociétés existantes, il faut en outre déterminer jusqu'où l'intervention doit être maintenue : il n'est pas toujours légitime de soutenir une activité, quel qu'en soit le prix pour la collectivité. De manière corollaire, la réflexion sur la privatisation de certaines entités devrait être engagée.

Dans l'hypothèse où les analyses précédentes aboutiraient à la nécessité du maintien des entreprises, il faudrait alors assurer la mise en place de règles de bonne gouvernance pour que le secteur concerné devienne plus efficient. Cela passe par des vecteurs divers : contrôle et encadrement des rémunérations, en particulier celles des dirigeants qui doivent être en rapport avec leur activité, leurs compétences et leurs performances, meilleure prise en compte des réalités économiques, dans le cadre de plans stratégiques d'entreprise, meilleure définition des obligations respectives des sociétés et de la collectivité publique, dans le cadre de contrats d'objectifs et de moyens.

### **3.3. Une crise de légitimité qui impose l'évaluation des performances**

Le système de légitimité des gestionnaires publics est en crise en Polynésie française. Le temps n'est plus où l'action des pouvoirs public n'avait pas à se justifier aux yeux des citoyens. La raréfaction de la ressource fiscale et la nécessité de préserver les revenus et la compétitivité des agents économiques, dans le contexte d'une économie qui devrait s'ouvrir davantage à l'international, rend indispensable la recherche d'un fonctionnement plus économe, plus efficient et plus efficace des administrations publiques. Il faut faire mieux avec les mêmes moyens, lorsque ce n'est pas avec des moyens réduits.

La mesure de la performance des administrations et des actions conduites par les pouvoirs publics est donc absolument nécessaire pour atteindre ces objectifs. Elle doit également permettre aux pouvoirs publics d'avoir une réactivité immédiate face aux événements – ou même une réelle capacité à les anticiper – à partir de données objectives. Or,

la Polynésie française ne dispose pas aujourd'hui d'outils suffisants pour mesurer la performance de ses services et des organismes qui mettent en œuvre ses compétences.

Jean-Claude Wathelet<sup>18</sup> rappelle que dans le contexte des collectivités territoriales, le concept de gouvernance convoque les citoyens-contribuables, qui sont aussi les usagers des services publics qu'ils financent. Ils sont en droit de contrôler effectivement par eux-mêmes et par leurs représentants que la performance économique et sociale de l'administration et des entreprises publiques est à son optimum. La performance économique pose la question des moyens utilisés par rapport aux objectifs poursuivis. Celle de la performance sociale a trait aux moyens utilisés par rapport aux attentes du citoyen. À ce propos, J.-C. Wathelet (2003) s'interroge en indiquant que « *si les assemblées délibérantes qui votent les budgets et arrêtent les comptes des collectivités publiques ne connaissent pas les coûts des services produits, si elles ne disposent pas de l'évolution du nombre de personnes qui fréquentent les services publics, si elles n'ont pas connaissance des indicateurs sur le degré de satisfaction des bénéficiaires des politiques publiques, si elles ignorent les délais d'intervention des services publics de proximité, si l'importance et les motifs de réclamation contre l'administration leur sont inconnus, ne risquent-elles pas de mal assurer leur rôle de représentation des citoyens ?* ».

Toutes ces questions, de portée générale, sont pertinentes dans le cas de la Polynésie française. Dans ces perspectives, on peut s'interroger sur les moyens qui permettraient au gouvernement de la Polynésie française et à l'administration de la collectivité d'outre-mer d'atteindre une plus grande efficacité dans l'action au meilleur coût – ce qui pose également la question de l'identification des expériences françaises ou étrangères dont pourrait s'inspirer le Territoire en la matière.

### **3.4. Définition des objectifs, mesure des résultats et évaluation des décisions publiques**

Toute recherche de performance ou de mesure et d'analyse des résultats obtenus, suppose l'identification préalable de besoins et la définition d'objectifs précis et pertinents pour les satisfaire. Ces objectifs peuvent concerner des volumes d'activité, la satisfaction d'un besoin clairement identifié ou encore la qualité du service rendu par rapport à un référentiel.

---

<sup>18</sup> Wathelet, J.-C. (2000), *Budget, comptabilité et contrôle externe des collectivités territoriales : essai prospectif*, Paris : L'Harmattan, 560 p. et Wathelet, J.-C. (2003), « Reddition de comptes et gouvernance des collectivités territoriales françaises », *Politiques et Management Public*, Vol. 21, n° 4, pp. 71-88.

Or, dans le cas polynésien, il ne semble pas que les objectifs quantitatifs et qualitatifs assignés aux différents secteurs de l'administration de la Polynésie française ou aux politiques et actions qu'ils doivent mettre en œuvre, soient clairement fixés.

Les références aux questions de performance économique et sociale sont ici pertinentes. Dans le cas polynésien, il conviendrait alors de préciser ce qu'on attend de tel ou tel service ou organisme ou de telle ou telle action publique ; de procéder à une analyse préalable des besoins à satisfaire ; de se donner les moyens de connaître l'attente des usagers du service public ou des citoyens sur l'ensemble du territoire et de mesurer l'impact des décisions à prendre.

La notion de performance implique celle de mesure et celle de comparaison. Dans de trop nombreux cas, il n'existe pas en Polynésie française de plans d'action stratégiques définissant les buts à atteindre ou des chartes de qualité du service rendu (respect des normes, continuité du service, accueil des usagers...). Mesurer la performance des services publics ou organisations financées sur fonds publics, doit permettre notamment de parvenir à une gestion plus efficace et plus efficiente. C'est le moyen permettant d'identifier les dysfonctionnements et de « corriger le tir » lorsque c'est nécessaire. Mais cela suppose la fixation préalable d'indicateurs de performance pertinents, leur calcul et leur suivi. Les indicateurs peuvent concerner des données aussi diverses que le coût des services produits, la fréquentation des services ouverts au public, le degré de satisfaction des bénéficiaires des politiques publiques, les délais d'intervention des services publics de proximité et l'accueil du public, les réclamations contre l'administration. Il n'existe aucune liste-type d'indicateurs, mais ceux-ci doivent être sélectionnés au cas par cas en fonction des objectifs prioritaires de chaque action. Cette sélection doit cependant conduire à adopter des indicateurs faciles à renseigner, dans un souci d'économie et d'efficacité.

Ces différents chantiers doivent être entamés dans l'administration de la Polynésie française. Parmi ceux-ci, nous pouvons évoquer les nécessités suivantes. (i) Définir des indicateurs permettant de mesurer la performance des services, la qualité du service rendu, l'efficacité et l'efficience des actions menées. (ii) Définir des indicateurs permettant de comparer la performance des services dans le temps et dans l'espace. (iii) Disposer d'outils statistiques permettant de nourrir à un coût raisonnable ces indicateurs après un recensement préalable des données existantes et de celles qu'il conviendrait d'établir pour assurer le suivi des indicateurs indispensables. Pour l'heure, la Polynésie française ne dispose pas des moyens d'évaluer ses politiques publiques et les organismes qui les mettent en œuvre, en dépit des nombreuses inefficacités que cela génère.



La mesure de la performance doit permettre à la collectivité d'opérer ensuite une véritable évaluation de toutes ses actions et de l'activité de l'ensemble des organismes qui les mettent en œuvre. L'audit de performance, qui se distingue de l'évaluation, se limite à analyser les résultats obtenus par rapport aux objectifs fixés. L'évaluation a pour sa part un champ plus large, puisqu'elle consiste à porter un jugement étendu à l'ensemble des aspects des actions en cause. Elle peut ainsi être envisagée sous des angles d'approche très différents. Rappelons à cet égard que l'objectif d'évaluation concourt à la satisfaction d'une obligation inscrite dans notre bloc de constitutionnalité : « *La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration* » (Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, article 15). Par ailleurs, une fois les outils de mesure de la performance des services publics mis en œuvre, il est important de rendre publics les résultats obtenus. Cela suppose une capacité à informer les citoyens, les contribuables et les usagers sur la manière dont l'administration s'acquitte des objectifs qui lui ont été assignés.

Pour l'heure, la Polynésie ne réalise pas d'évaluation des performances de son administration, n'a pas de cadre pour le faire, n'a, de ce fait, pas envisagé d'améliorer l'information à destination des citoyens et ne s'inspire d'aucun exemples étrangers pour mieux informer les citoyens sur la performance des services publics dont elle a la charge.

#### **4. Conclusion**

L'économie polynésienne souffre d'inerties et d'entraves nombreuses. Certes, les marchés polynésiens sont étroits et se trouvent éloignés des principaux partenaires commerciaux, mais le mal est plus profond. Les mécanismes d'intervention sur les marchés qui sont à l'œuvre en Polynésie empêchent l'émergence des équilibres optimaux et développent chez certains acteurs de l'économie polynésienne des comportements opportunistes et improductifs. C'est ainsi l'ensemble de la gouvernance économique qui doit être revue et modernisée, de manière à rétablir les incitations de marché menant à des prix moins élevés et à la disparition des situations monopolistiques. À cet effet, il faut développer la concurrence sur les marchés, aussi bien en aidant de nouveaux opérateurs locaux à se développer, qu'en utilisant la pression concurrentielle des importateurs. Cette promotion de la concurrence et cette diminution du protectionnisme permettra d'accroître le potentiel de

croissance – et de création d’emplois – du pays<sup>19</sup>. Il devient d’autant plus urgent d’agir que les Polynésiens souffrent de plus en plus de difficultés économiques du territoire<sup>20</sup>.

Cette réforme profonde, toutefois, ne sera pas sans conséquence sur les finances publiques, attendu que les droits de douane et autres recettes fiscales issues de la protection des marchés seraient amenés à disparaître avec le développement souhaité de l’ouverture à l’international. Il faut donc réfléchir, du côté des recettes du gouvernement, à une efficacité accrue de la fiscalité, ce qui passe par une stabilisation des mesures fiscales, trop volatiles en fonction des difficultés budgétaires du Pays. Il n’est plus possible de continuer à augmenter le taux des prélèvements obligatoires pour pallier les déficiences de notre système économique et les défauts de gouvernance du territoire. Cette normalisation de la pression fiscale doit également s’accompagner d’une meilleure répartition, dans un souci de justice fiscale, mais également pour s’assurer du soutien majoritaire de la population polynésienne à la réforme.

Cela implique alors une adaptation de nos dépenses, renforcée par le fait que le train de vie de la Polynésie n’est plus adapté à la réalité de sa situation économique – l’échec actuel de l’ancien modèle de croissance polynésien – et politique – la menace pesant sur les transferts de la métropole se développant, comme l’a confirmé la récente suppression de l’ITR<sup>21</sup>. Les déséquilibres observés dans le financement de nos systèmes sociaux témoignent de cette inadéquation entre les possibilités de financement offertes par la faible croissance polynésienne et les dépenses publiques, trop nombreuses et souvent inefficaces ou contre-productives. Il faut donc traquer les gaspillages, les inefficacités et les situations de rente.

Un vecteur simple pour diminuer les dépenses du Pays consiste à limiter son interventionnisme. Nombre des décisions publiques prennent la forme d’une intervention directe sur les marchés. Non seulement ces interventions sont coûteuses pour la puissance publique, mais elles occupent également trop de compétences humaines qui pourraient être affectées à des tâches plus directement utiles pour la collectivité. Au-delà de cette question des économies publiques générées, cela permettrait en outre de rendre aux marchés concernés la souplesse qui leur fait actuellement défaut. Cette libération de l’initiative privée, permise par la possibilité de contester les positions acquises des entreprises en place sur les marchés, sera d’autant plus forte que le cadre d’action de la puissance publique sera clairement établi.

---

<sup>19</sup> Voir : Bambridge, T. ; Venayre, F. et Vucher-Visin, J. (2010), « La gouvernance du système économique polynésien en question – Comment protection et absence de concurrence obèrent la croissance », in : *Gouvernance et autonomie dans le Pacifique Sud : études comparées – Governance and Self-Reliance in Pacific Islands Societies : Comparative Studies*, Hors-série XII de la *Revue Juridique Polynésienne*.

<sup>20</sup> Voir : Bambridge, T. ; Venayre, F. et Vucher-Visin, J. (2010), « Les défis sociaux de la Polynésie française », *Revue Juridique Polynésienne*, Vol. 16.

<sup>21</sup> Le mécanisme d’indexation des retraites.

On observe en effet actuellement que les rigidités de l'interventionnisme – ainsi que son caractère parfois arbitraire ou tout au moins très politique – rendent plus ardues les décisions d'investissement en Polynésie française.

Des économies sont également à dégager de l'amélioration des services publics polynésiens, trop souvent laissés sans objectifs contraignants. L'adoption de mesures objectives des performances réalisées, qui s'est très largement développée toutes ces dernières années dans nombre de pays, constitue un préalable nécessaire à la motivation des personnels et à l'adéquation des décisions publiques et des attentes des usagers. La Polynésie ne peut continuer à se tenir à l'écart de ce courant et doit rejoindre cette mutation des économies modernes.

C'est donc une réforme large et complète, seule, qui pourra assurer les perspectives de développement de la Polynésie. Il faut rapidement rétablir des incitations vertueuses dans le fonctionnement des marchés par la suppression des barrières protectionnistes, des situations de rente et de monopole, et par le soutien à un fonctionnement plus concurrentiel des marchés polynésiens. De même, l'interventionnisme public doit être limité aux domaines où il est nécessaire, doit répondre à des objectifs d'efficacité et d'égalité de traitement des opérateurs. Il doit s'évertuer à simplifier et faciliter les initiatives privées et l'investissement. La fiscalité doit enfin être simplifiée et modernisée avec, en point d'orgue de cette réforme fiscale, la recherche du soutien à l'ensemble des objectifs précédemment énoncés comme celui d'une meilleure répartition de sa charge sur l'ensemble des ménages et des entreprises polynésiens.