

**Chambre territoriale des comptes
de la Polynésie française**

Papeete, le 13 février 2012

—————
Le Président
—————

Par porteur avec A.R.

N° 2012-052

Réf : ma lettre n° 2011-737 du 23 décembre 2011.

P.J. : 1

Monsieur le Président,

Par lettre citée en référence, je vous ai communiqué le rapport d'observations définitives de la chambre comptes concernant la gestion des finances de la Polynésie française pour les exercices 2005 à 2010. Ce rapport a également été communiqué, pour ce qui les concerne, à vos prédécesseurs.

En l'absence de réponse écrite dans le délai d'un mois fixé par l'article L. 272-48 du code des juridictions financières, je vous notifie à nouveau ce rapport.



En application du même article, vous avez l'obligation de le communiquer à l'assemblée délibérante. Il doit faire l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de sa plus proche réunion, être joint à la convocation adressée à chacun de ses membres et donner lieu à un débat.

Ce rapport devenant communicable à toute personne qui en ferait la demande, dès la première réunion de l'assemblée délibérante postérieure à la notification du présent courrier, je vous serais obligé de bien vouloir m'indiquer à quelle date ladite réunion aura eu lieu.

Je vous précise enfin qu'une copie du rapport d'observations est communiquée au haut-commissaire de la République et au trésorier-payeur général en application de l'article R. 272-65 du code des juridictions financières.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération la plus distinguée.



Le président

Jacques BASSET

**Conseiller référendaire
à la Cour des comptes**

**Monsieur Oscar TEMARU
Président de la Polynésie française
BP 2551
98713 PAPEETE**

**CHAMBRE TERRITORIALE DES COMPTES
DE LA POLYNESIE FRANCAISE**

**RAPPORT D'OBSERVATIONS
DEFINITIVES**

***COLLECTIVITE DE LA POLYNESIE FRANCAISE
FINANCES***

Exercices 2005 à 2010

RAPPEL DE LA PROCEDURE

La chambre territoriale des comptes de la Polynésie française a procédé, dans le cadre de son programme de travail, à l'examen de la gestion des finances de la collectivité de la Polynésie française pour les exercices 2005 à 2010, en application de l'article LO.272-12 du code des juridictions financières.

Le président de la Polynésie française en fonctions au moment de l'ouverture du contrôle, M. Gaston TONG SANG, ainsi que ses prédécesseurs, MM. Gaston FLOSSE et Oscar TEMARU, en ont été informés par courriers du 15 septembre 2010.

L'entretien préalable prévu par l'article L.272-45 du code des juridictions financières a eu lieu le 19 mai 2011 avec M. Oscar TEMARU, président en exercice, et les 18 et 25 mai 2011 avec MM. Gaston TONG SANG et Gaston FLOSSE, anciens présidents.

Lors de ses séances des 27 juin, puis 11 et 12 juillet 2011, la chambre avait formulé des observations provisoires qui ont été envoyées le 14 octobre 2011 à M. Oscar TEMARU, président en fonctions. Des extraits ont été adressés à la même date aux anciens ordonnateurs, au Haut-commissaire et à des tiers mis en cause, pour les observations les concernant. Trois réponses sont parvenues à la chambre dans le délai imparti de deux mois. Après avoir examiné ces réponses écrites, la chambre, lors de sa séance du 22 décembre 2011, a arrêté les observations définitives reproduites ci-après.

SYNTHESE

Le présent rapport, qui porte sur le programme « finances » de la collectivité d'outre-mer, est principalement consacré à l'évolution de la situation budgétaire et financière de la Polynésie française au cours des années 2005-2010 ainsi qu'aux réformes qu'elle rend aujourd'hui essentiel d'adopter. La troisième partie du rapport traite spécifiquement du dispositif de défiscalisation locale, dont un premier examen critique est conduit, quinze ans après sa création.

1. - La situation budgétaire et financière s'est considérablement dégradée au cours de la période contrôlée

Les comptes de la Polynésie française comportaient en 2010 144,44 milliards de F CFP (1,21 milliard d'€) de recettes réelles pour 135,34 milliards de F CFP (1,13 milliard d'€) de dépenses réelles, après avoir connu une croissance d'environ 8 % sur la période 2004-2010. Les opérations retracées en section de fonctionnement représentent une masse financière quatre fois plus importante que celles de la section d'investissement.

1.1. – La maîtrise de la section de fonctionnement s'est altérée

La crise a avivé la fragilité des éléments qui concouraient antérieurement aux équilibres budgétaires et financiers de la collectivité de la Polynésie française.

Ceux-ci, jusqu'en 2007, reposaient pour l'essentiel sur la plus forte croissance des prélèvements fiscaux par rapport aux dépenses courantes, l'écart permettant de dégager de nouvelles capacités de financement.

Toutefois, ce modèle comportait une faiblesse structurelle en présentant l'inconvénient de donner la priorité à la progression continue des recettes fiscales sur la maîtrise des dépenses de fonctionnement, alors que le rendement fiscal dépendait exclusivement du dynamisme ou de l'atonie de l'économie. La diminution des produits fiscaux liée aux premières manifestations de la crise économique en 2008 a logiquement déstabilisé ce modèle budgétaire, et a plongé la collectivité dans de graves difficultés.

Sur la période 2004-2010, les dépenses réelles de fonctionnement ont ainsi connu une croissance plus forte (+ 15 %) que les recettes réelles de fonctionnement (+ 13,5 %).

Conséquence de l'effet de ciseaux résultant de ce différentiel de croissance, l'épargne nette disponible pour financer des investissements nouveaux est devenue négative en 2008 et ne s'est rétablie en 2010 que grâce à des recettes exceptionnelles. L'épargne de gestion, qui ne prend pas en compte les résultats exceptionnels, continue de décroître.

En 2010, cette dégradation n'était toujours pas jugulée, et la collectivité ne s'était toujours pas extirpée de la spirale non vertueuse qui fragilise sa situation et réduit sensiblement ses investissements dans l'économie. La collectivité, en dépit de ses efforts pour maintenir ses dépenses de fonctionnement, n'était plus en mesure d'exécuter le budget voté, sans retenir des mandats pour ménager sa trésorerie exsangue, ou sans différer des investissements, faute de disponibilités et de prêteurs consentants.

Cette situation est d'autant plus sérieuse qu'elle a longtemps été partiellement occultée par des comptes entachés d'insincérités importantes qui n'ont donné lieu qu'à des réactions tardives. Le défaut de sincérité n'a été l'objet des premières mesures correctives significatives qu'en 2010 alors qu'il avait été relevé en 2006 dans le précédent rapport de la Chambre consacré aux finances de la collectivité.

Cette question, au surplus, avait été évoquée dans le Rapport Public de la Cour des comptes en 2007, puis, une nouvelle fois, en 2009 pour déplorer la faiblesse des progrès constatés, même si plusieurs chantiers avaient été ouverts par la collectivité. N'étaient pratiqués, ni les amortissements techniques, ni les provisions couvrant les risques contentieux, ni le rattachement régulier de la comptabilité des receveurs particuliers (impôts, conservation des hypothèques), le compte de gestion ne retraçant toujours pas la totalité des créances de la collectivité.

1.2. – La section d'investissement a été peu dynamique

Dans ce contexte, le financement des investissements est devenu plus difficile. Aussi, les conditions dans lesquelles la collectivité est parvenue à maintenir un niveau de dépenses de l'ordre de 30 milliards par an se sont-elles détériorées.

Cette situation est particulièrement critique puisqu'elle équivaut pour la collectivité à une amputation de sa capacité à décider de ses investissements. En effet, dans ce contexte déprimé, les dépenses d'investissement de la collectivité sont financées dès le premier franc par des subventions reçues et par des emprunts. Au demeurant, cette dernière possibilité s'avère de plus en plus problématique, la disparition de l'épargne nette agissant comme un signal de défiance pour les prêteurs. En 2010, ces difficultés se sont traduites par un décrochage du niveau des dépenses d'équipement par rapport aux années précédentes. Or, financer dans les meilleures conditions possibles les dépenses d'équipement a toujours figuré parmi les objectifs prioritaires des stratégies budgétaires et financières de la collectivité de la Polynésie française qui manque toujours d'équipements structurants.

Pour combler l'absence d'autofinancement, le recours à l'endettement s'est rapidement accru, l'encours de dette entre ayant progressé de 60 % en 6 ans. Des prises de risques croissants ont accompagné la gestion de l'encours dont 14 % est composé de prêts structurés particulièrement volatils, exposant la collectivité au risque latent de taux d'intérêt très élevés.

Mais plus que le niveau de l'encours, c'est la vitesse de sa progression qui est apparue inquiétante, d'autant que la dette représente déjà 74 % du total du budget. La collectivité a dû restreindre depuis 2009 ses campagnes d'emprunt, se heurtant en outre, de plus en plus à des conditions de prêt dégradées par rapport aux périodes précédentes.

Ces difficultés budgétaires ont naturellement retenti sur la trésorerie de la collectivité, qui depuis 2008, est confrontée à de vives tensions chroniques.

2. - Le redressement budgétaire et financier passe par des réformes de structure

La crise a joué le rôle de catalyseur des difficultés budgétaires et financières de la collectivité, mais leur origine est antérieure. Elle dépend très largement de facteurs structurels.

2.1. - Les difficultés actuelles sont plus structurelles que conjoncturelles

Les effets dépressifs de la mauvaise conjoncture économique qui frappent la Polynésie française depuis 2008, se sont ajoutés aux effets propres à la structure des dépenses et des recettes budgétaires de la collectivité.

Par rapport à la situation budgétaire antérieure à l'apparition de la crise, celle-ci a eu pour effet d'accélérer les processus en cours sans en changer fondamentalement la nature. Le phénomène d'accélération des dégradations budgétaires et financières a été ressenti aussi bien du côté des recettes que des dépenses. Pour les premières, la crise a impacté négativement les produits fiscaux et douaniers. La chute des recettes a été directement liée à la conjoncture défavorable. Entre 2007 et 2009, environ 11 milliards de F CFP de rendement fiscal net ont ainsi été détruits par la crise économique qui s'est installée en Polynésie française à partir de 2007.

La crise a aussi augmenté les dépenses de transfert. Les soutiens aux satellites, confrontés aux difficultés conjoncturelles du marché, et les dépenses d'interventions sociales ont connu une hausse significative. Indirectement, la crise a contribué aussi à réaliser les risques latents des prêts toxiques contenus dans l'encours.

Mais l'origine profonde des difficultés budgétaires est bien structurelle. Dans son rapport précédent, la Chambre avait décelé les signes avant-coureurs de difficultés, notamment l'absence de marge de manœuvre sur le fonctionnement en raison de l'extrême rigidité des dépenses compte tenu notamment du poids des dépenses de personnel.

La détérioration des finances est donc antérieure à la crise économique. Cette détérioration avait été en partie masquée par les insincérités comptables, mais aussi par l'utilisation abusive en fonctionnement de l'aide à l'investissement qu'était la DGDE pour financer des régimes d'aide à l'emploi.

2.2. – Des réformes portant sur la dépense publique et la fiscalité sont indispensables

Le niveau des dépenses de fonctionnement atteint en 2008 était insoutenable à terme

Le format de l'administration apparaît disproportionné et mal adapté aux missions de la collectivité. En 2004, il y avait 5.322 agents, toutes catégories confondues. En 2010, il y en avait 455 de plus, mais avec un ratio d'encadrement toujours aussi faible.

La multiplicité des structures et le morcellement des missions a eu un coût budgétaire très lourd pour des résultats médiocres. De nombreux doublons existent encore dans les services et les organismes périphériques de la Polynésie française qui interviennent parfois dans des secteurs concurrentiels où l'administration et ses satellites n'ont pas leur place. La collectivité n'a pas traité ce problème avant la survenance de la crise. Mais la solution qui sera trouvée pour mettre fin à l'hypertrophie de l'administration par rapport aux possibilités financières de la collectivité est une des clés du redressement.

La définition de politiques publiques adaptées, clairement déclinées et périodiquement évaluées est indispensable. La multiplication des interventions publiques sans plan stratégique sans vision d'ensemble a coûté très cher à la collectivité de la Polynésie française, comme l'ont déjà souligné plusieurs rapports de la Chambre.

Par ailleurs, le système fiscal et douanier est trop sensible aux effets de conjoncture car il repose essentiellement sur des impôts indirects et des taxes (72% de la fiscalité et en 2010) qui affectent essentiellement les consommateurs. Il doit donc être rééquilibré pour être plus efficace et plus équitable.

Le développement de la fiscalité directe doit être envisagé pour permettre de réguler le niveau des recettes fiscales quand la conjoncture économique pèse sur le montant des impôts indirect et des taxes. Toutefois la collectivité doit procéder avec méthode, afin de préserver le niveau des recettes fiscales et autofinancer la réforme. C'est ainsi que la diminution de la fiscalité indirecte ne peut être envisagée qu'à mesure que les dépenses budgétaires inutiles seront éliminées ou qu'une fiscalité directe rénovée, sur le modèle de la CST cédulaire ou, mieux encore, d'impôts assis sur le patrimoine (fiscalité immobilière, droits de transmission) sera définie.

Il n'existe pas d'impôt sur le revenu. S'en rapproche le prélèvement à la source au profit du régime de solidarité du système de protection sociale. Cet impôt, dit contribution de solidarité territoriale (CST), ne transite pas par le budget mais est directement versé au régime social. C'est une contribution due par les salariés et les professions et activités non salariales (commerçant, professions libérales, agriculteurs). Il existe aussi une CST sur les capitaux mobiliers (IRCM).

Enfin, la mise en œuvre d'une politique fiscale rénovée requiert l'allocation de moyens supplémentaires afin d'améliorer les rendements fiscaux et la connaissance des bases. Les taux de recouvrement sont en moyenne inférieurs de deux points aux taux métropolitains. Par ailleurs, les revenus des ménages, notamment les revenus non salariaux, sont peu connus, de même que les bases foncières. Or, l'administration des impôts a un format trop réduit, notamment en ce qui concerne les agents de catégorie A, pour mener à bien toutes ses tâches. Des missions sont, dès lors, sacrifiées, faute de moyens et de formation professionnelle organisée et performante. C'est ainsi que le contrôle fiscal n'a jusqu'à présent pas été exécuté avec des moyens suffisants. (5 agents de catégories A).

Les grands chantiers qui constituent la réorganisation de l'administration sur un nouveau format et la réforme fiscale, doivent être conduits en respectant un calendrier resserré et précis.

3. - La défiscalisation locale : un dispositif à reconsidérer

3.1. - Les dispositifs de défiscalisation se sont révélés coûteux pour la collectivité et très avantageux pour certains contribuables et investisseurs

La dépense fiscale induite par les mécanismes de défiscalisation locale est lourde. Depuis 1995, le dispositif défiscalisant dit de « la loi Flosse » a coûté 108 milliards de F CFP (0,9 milliard d'€) au budget de la Polynésie française. Les crédits d'impôt ainsi obtenu ont représenté en moyenne sur la période le tiers du produit de l'impôt sur les sociétés.

A ces montants, il conviendrait d'ajouter les interventions complémentaires instituées afin d'aider les entreprises réalisant en Polynésie française des investissements productifs dans les secteurs éligibles au dispositif de défiscalisation locale. C'est ainsi que l'aide fiscale à l'exploitation (AFE) a représenté, une dépense supplémentaire estimée à 9 milliards de F CFP. Aussi, le coût véritable de la défiscalisation locale depuis sa création serait au total de 117 milliards de F CFP (0,98 milliard d'€), soit approximativement le produit de cinq années de fiscalité directe.

Le paramétrage du dispositif a avantage l'investisseur sans imposer de contreparties à la hauteur de l'effort fiscal consenti par la Polynésie française.

Les investisseurs fiscaux ont tiré un avantage particulier du dispositif en obtenant depuis l'instauration de ce système en 1995, 40 % de l'avantage fiscal (crédit d'impôt) pour les portages financiers qu'ils ont réalisés, les porteurs de projet en ayant conservé 60 %.

Certains investisseurs, appartenant à des groupes locaux, ont bénéficié du système d'incitation fiscale pour les mêmes opérations, à la fois en qualité de porteur de projet et d'investisseur fiscal.

Des secteurs, comme le commerce de grande distribution, ont pu bénéficier du système alors que leurs caractéristiques économiques les écartent du dispositif de défiscalisation nationale (loi Girardin).

L'incitation fiscale dans le cadre de la double défiscalisation (nationale et locale) est particulièrement puissante puisqu'elle peut actuellement atteindre, en cumulant les aides fiscales, 70 % du coût du projet. Le taux d'aide pouvait, avant la réforme issue de la loi du pays du 1^{er} avril 2009, atteindre même 90%. Avec de tels paramètres, l'intérêt fiscal a naturellement supplanté l'intérêt économique des projets.

3.2. - Les retombées économiques et sociales de la défiscalisation s'avèrent limitées

L'effet le moins contestable de la défiscalisation en termes de développement économique a été un impact positif, du moins jusqu'en 2004, sur le secteur du BTP et du logement.

Le secteur du BTP a été soutenu par les constructions d'hôtels aussi bien que par les constructions d'immeubles. Le ralentissement du courant d'affaires lié aux premières difficultés de financement de la demande publique et de la défiscalisation en 2004 et 2005 s'est immédiatement répercuté sur le secteur du BTP qui, depuis 2009, est en crise.

La défiscalisation locale a conduit à des surinvestissements, notamment dans le domaine de la construction hôtelière. Ce secteur a été le premier bénéficiaire du dispositif de défiscalisation locale. La Polynésie française s'est ainsi spécialisée dans le tourisme de luxe qui représente désormais 60 % de l'offre hôtelière.

Alors que le secteur touristique polynésien est en crise depuis 2001, les investissements défiscalisés ont continué jusqu'en 2009. Il en a résulté un renforcement de la concurrence par les prix, d'abord entre hôtels de luxe, puis entre ceux-ci et les hôtels de catégorie inférieure et les pensions de famille, dans un contexte global de stagnation, voire de diminution de la clientèle. Le surinvestissement, facilité par les mécanismes défiscalisants, a ainsi conduit à des effets pervers, les nouveaux hôtels captant la clientèle des hôtels précédemment installés et précipitant leur faillite ou leur fermeture. De ce fait, de nombreux hôtels défiscalisés ont dû réduire leur activité, être reconvertis, ou même fermés, avec des pertes d'emploi pour le secteur.

3.3. - Une reconsidération globale est nécessaire

Les réformes débutées en 2004, puis consolidées en 2009 par la loi du pays précitée, sont encore insuffisantes.

Certes, le coût budgétaire de la défiscalisation a été ramené à 4 milliards par an au lieu des 7 dépensés antérieurement. Une logique d'aménagement du territoire a été introduite dans le dispositif existant, grâce à la majoration du taux de crédit d'impôt pour des localisations géographiques sélectionnées en dehors de TAHITI et de BORA BORA, qui, jusqu'à présent, concentrent la grande majorité des projets.

La durée minimale de portage a été fixée à 12 mois, ce qui théoriquement supprime les possibilités de placements de courte durée qui étaient jusque là possibles. Le taux de crédit d'impôt pour l'hôtellerie de luxe, cible principale du dispositif, a été ramené de 60 à 40 %. Un suivi des opérateurs et des projets est désormais organisé et placé sous la responsabilité du service des contributions afin d'être en mesure à l'avenir de documenter les retombées économiques et sociales de la défiscalisation locale avec des statistiques précises.

Toutefois, les moyens nécessaires à l'administration de ce dispositif n'ont pas été renforcés de manière pérenne. Par ailleurs, un dispositif sans avis de la commission d'agrément a été instauré pour les projets de défiscalisation de moins de 100 MF CFP. Ces projets ont été placés sans adjonction des moyens techniques correspondants sous le seul contrôle de la commission de contrôle budgétaire de l'Assemblée de la Polynésie française dans le cadre de la supervision (avis consultatif) qu'elle doit exercer sur les concours financiers accordés par la Polynésie française.

L'encadrement de la double défiscalisation est toujours inexistant, alors que les aides fiscales obtenues dans ce contexte sont très puissantes, puisqu'elles peuvent atteindre 70 % du coût du projet.

En raison de ses excès, de son coût et de ses résultats peu probants, la redéfinition de cette politique fiscale paraît devoir figurer en bonne place dans la réforme fiscale globale qui est annoncée par la collectivité de la Polynésie française.

En outre, son cadre macroéconomique doit être mieux défini afin d'éviter les effets de saturation de l'offre dont souffre aujourd'hui le secteur de l'hôtellerie de luxe.

Si le principe de la défiscalisation n'est pas remis en cause par la collectivité, il conviendrait sûrement d'en limiter le périmètre d'intervention aux secteurs où son apport est économiquement déterminant.

Une approche recentrée de la défiscalisation pourrait conduire à réduire le montant des crédits d'impôt. Cette nouvelle stratégie doit cependant tenir le plus grand compte des caractéristiques de l'économie polynésienne, qui est une économie de transferts publics et de services, qui, à eux seuls, représentent 53,5 % de la valeur ajoutée des services marchands (hors commerce). La crise qu'elle traverse depuis 2008 provient principalement d'une insuffisance globale de la demande (stagnation du pouvoir d'achat, diminution de la clientèle touristique, etc...). Cette conjoncture rend provisoirement inadaptée la défiscalisation locale, qui, par définition, est une action sur l'offre productive.

En termes de développement économique, la comparaison de la défiscalisation avec d'autres moyens d'intervention publique, tels le prêt participatif ou la subvention, devrait être encouragée.

Compte tenu des observations qu'elle a formulées dans le cadre du présent rapport, la chambre territoriale des comptes adresse à la collectivité diverses recommandations qui figurent en conclusion.

SOMMAIRE

1 – La situation budgétaire et financière s’est considérablement dégradée au cours de la période contrôlée.....	11
1.1. - La maîtrise de la section de fonctionnement s’est altérée.....	11
1.1.1. - La progression des dépenses de fonctionnement n’a pas été ralentie avant 2008.....	11
1.1.1.1. - Malgré leur niveau élevé, les dépenses ont continué à progresser.....	11
1.1.1.1.1 – Une inflexion à la baisse très tardive et non pérenne.....	11
1.1.1.1.2. - Le poids élevé des dépenses de transfert.....	12
1.1.1.1.3. - Le niveau élevé des dépenses de personnel.....	13
1.1.1.2 - Le niveau atteint par les dépenses contraintes réduit considérablement les marges de manœuvre de la collectivité.....	14
1.1.2. - La croissance des recettes de fonctionnement a été interrompue de 2007 à 2009.....	15
1.1.2.1. - L’érosion des recettes fiscales et douanières.....	16
1.1.2.2. – L’évolution erratique des concours de l’Etat à la section de fonctionnement.....	16
1.1.3. - L’évolution des montants d’épargne est préoccupante.....	17
1.1.3.1. – La dégradation des montants d’épargne de la collectivité.....	18
1.1.3.1.1. - L’évolution de l’épargne brute et de l’épargne nette.....	18
1.1.3.1.2. - L’évolution de l’épargne de gestion.....	19
1.1.3.2. - Un effet de ciseaux non jugulé.....	19
1.1.4 - De nombreuses insincérités budgétaires et comptables ont retardé la mise en œuvre des mesures de redressement.....	20
1.2. – La section d’investissement a été peu dynamique.....	22
1.2.1. – La stagnation voire la réduction des dépenses d’investissement (hors remboursements d’emprunts).....	22
1.2.2. – Les capacités de financement de la section d’investissement se sont amenuisées.....	23
1.2.2.1. – La réduction des ressources propres annuelles d’investissement et des concours de l’Etat.....	23
1.2.2.2. – La collectivité a largement utilisé ses réserves pour compenser la faiblesse de l’épargne.....	24
1.2.2.3. - Le recours à l’emprunt, de plus en plus sollicité, est devenu problématique.....	25
1.2.2.3.1. - La gestion de la section d’investissement a conduit à une augmentation de l’encours de la dette.....	25
1.2.2.3.2. - La gestion de l’encours a conduit à des prises de risques latents sur une partie de la dette.....	26
1.2.2.3.3. - La Polynésie française tend à devenir une collectivité à risque pour les prêteurs.....	29
1.3. - La situation financière de la collectivité est devenue instable et risquée.....	32
1.3.1. - La trésorerie connaît des tensions chroniques.....	32
1.3.2. - Les risques d’insolvabilité ont considérablement augmenté.....	33
2 – Le redressement budgétaire et financier passe par d’urgentes réformes de structure.....	34
2.1. - Les difficultés actuelles sont plus structurelles que conjoncturelles.....	34
2.1.1. - La crise a joué un rôle de catalyseur.....	34
2.1.2. - Les difficultés budgétaires et financières de la Polynésie française s’expliquent aussi par des causes structurelles.....	35
2.1.2.1. – L’accroissement du poids des dépenses de fonctionnement, insoutenable à terme, est antérieur à la crise et étroitement lié à la mauvaise organisation de la collectivité.....	35
2.1.2.2. - Le système fiscal et douanier est trop sensible aux effets de conjoncture.....	37
2.1.2.2.1. - La fiscalité repose essentiellement sur des impôts indirects et des taxes.....	38
2.1.2.2.2. - La fiscalité indirecte et les recettes douanières surrégissent à la conjoncture économique.....	38

2.2. - Des réformes portant sur la dépense publique et la fiscalité sont indispensables	39
2.2.1. – Une diminution progressive des dépenses de fonctionnement	39
2.2.1.1. – Réorganiser les moyens pour parvenir à un nouveau format d’administration.....	40
2.2.1.2. – Revoir les relations financières avec les communes.....	40
2.2.2. - La mise en œuvre d’une réforme fiscale globale pour optimiser les prélèvements publics	41
2.2.2.1. - Une modification progressive de la structure fiscale est indispensable.....	41
2.2.2.1.1. - Pour aller vers plus d’efficacité	41
2.2.2.1.2. - Pour aller vers plus d’équité	44
2.2.2.2. – L’augmentation des moyens de l’administration fiscale doit être envisagée.....	45
2.2.2.2.1. – Des moyens doivent être alloués en vue de réaliser les préalables techniques de toute réforme.....	45
2.2.2.2.2. - Renforcer les services fiscaux	46

3 - La défiscalisation locale : un dispositif à reconsidérer au regard des objectifs visés et des contraintes actuelles

3.1 - Les dispositifs de défiscalisation se sont révélés coûteux pour la collectivité et très avantageux pour certains contribuables et investisseurs	49
3.1.1 - Une dépense fiscale très lourde.....	49
3.1.2 - Les incitations fiscales ont été très avantageuses pour certains contribuables et investisseurs	51
3.1.2.1. - Le paramétrage du dispositif a avantageé l’investisseur sans imposer des contreparties à la hauteur de l’effort fiscal consenti	51
3.1.2.1.1. - Les taux de crédits d’impôt	52
3.1.2.1.2. – L’utilisation des crédits d’impôt.....	53
3.1.2.1.3. – La définition des bases éligibles et des contrôles	54
3.1.2.1.4. - Les conditions offertes aux investisseurs fiscaux.....	55
3.1.2.2. - Les secteurs bénéficiaires des aides fiscales les plus importantes.....	57
3.1.2.2.1. - La construction hôtelière de luxe et de logements intermédiaires.....	58
3.1.2.2.2. - Des effets d’aubaine pour la grande distribution et la restauration.....	58
3.2. - Les retombées économiques et sociales de la défiscalisation s’avèrent limitées.....	59
3.2.1 – L’absence de véritable évaluation	59
3.2.2 - Une mobilisation de l’épargne privée et du secteur de la construction immobilière dont les effets ont été limités dans le temps.....	60
3.2.2.1- La mobilisation des capitaux privés	61
3.2.2.2 - Le soutien du secteur de la construction immobilière	61
3.2.3. – Des valeurs ajoutées et des retombées en matière d’emploi peu significatives sur le long terme	62
3.2.3.1. - Des surinvestissements dans le secteur de la construction hôtelière de luxe.....	62
3.2.3.2. - Des structures hôtelières très peu rentables.....	63
3.2.3.3. - Des effets sur l’emploi non pérennes	64
3.3 - Une reconsidération globale est nécessaire.....	65
3.3.1. - Les réformes du dispositif sont encore insuffisantes.....	65
3.3.1.1. - Les précisions apportées au dispositif fiscal demandent à être complétées	66
3.3.1.1.1. - La demande d’agrément.....	66
3.3.1.1.2. - Les procédures d’agrément.....	67
3.3.1.1.3. - Les obligations de l’investisseur	69
3.3.1.2. - Les méthodes doivent être renouvelées pour assurer l’efficacité de la dépense fiscale	70
3.3.2. - Une redéfinition de la politique fiscale paraît indispensable.....	71
3.3.2.1. - Le dispositif conserve encore trop de souplesses pour être complètement maîtrisable pour les finances publiques.....	71
3.3.2.1.1. - L’agrément dérogatoire	72
3.3.2.1.2. - Le droit applicable	73

3.3.1.2.3. - La double défiscalisation n'est pas encadrée	73
3.3.2.2. - La comparaison avec d'autres moyens d'intervention publique plus efficaces doit être systématiquement opérée	74
3.3.2.2.1. - L'étroitesse des marges de manœuvre de la collectivité plaide pour un recadrage de la mesure fiscale	74
3.3.2.2.2. - Le recours à d'autres moyens alternatifs doit être étudié	74

Conclusion générale et recommandations 76

<i>ANNEXE 1 : Situation financière de la Polynésie française : 2004 – 2010</i>	<i>78</i>
<i>ANNEXE 2 : Produits de la fiscalité directe 2004-2010</i>	<i>79</i>
<i>ANNEXE 3 : Produits de la fiscalité indirecte 2004 -2010</i>	<i>80</i>
<i>ANNEXE 4 : Evolution des résultats cumulés de 2004 à 2010 (budget principal)</i>	<i>81</i>
<i>ANNEXE 5 : Dépenses réelles d'investissement hors remboursement de la dette (prévisions budgétaires et réalisations)</i>	<i>82</i>
<i>ANNEXE 6 : Répartition de l'encours de la dette de la collectivité de Polynésie française, par bailleurs de fonds</i>	<i>83</i>
<i>ANNEXE 7 : Tableau récapitulatif du montant des crédits d'impôt imputés de 1996 à 2010</i>	<i>84</i>

1 – La situation budgétaire et financière s’est considérablement dégradée au cours de la période contrôlée

Les comptes de la Polynésie française comportaient en 2010 144,44 milliards de F CFP (1,21 milliard d’€) de recettes réelles pour 135,34 milliards de F CFP (1,13 milliard d’€) de dépenses réelles, après avoir connu une croissance d’environ 8 % sur la période 2004-2010. Les opérations retracées en section de fonctionnement représentent une masse financière quatre fois plus importante que celles de la section d’investissement.

1.1. - La maîtrise de la section de fonctionnement s’est altérée

Durant la période examinée, les dépenses réelles de fonctionnement ont connu une croissance plus forte (+ 15 %) que les recettes réelles de fonctionnement (+ 13,5 %). Cette situation a été à l’origine de difficultés budgétaires qui menacent encore la Polynésie française. L’effet de ciseaux résultant de ce différentiel de croissance, amorcé en 2004, n’était toujours pas jugulé en 2010 (annexe 1). L’ampleur de cette dégradation aurait même pu être accentuée si plusieurs insincérités budgétaires et comptables, dûment signalées dès 2005-2006, avaient été entièrement corrigées.

1.1.1. - La progression des dépenses de fonctionnement n’a pas été ralentie avant 2008

Ce n’est qu’en 2008, deux ans après le début de la contraction des recettes de fonctionnement, qu’une action de freinage des dépenses a été mise en œuvre. Toutefois, même après avoir obtenu une diminution du montant des dépenses en 2009, l’intensité de l’effort accompli est restée insuffisante pour permettre à la collectivité de sortir de l’effet de ciseaux auquel elle est restée confrontée jusqu’en 2010.

1.1.1.1. - Malgré leur niveau élevé, les dépenses ont continué à progresser

Après avoir crû de plus de 7 % par an au cours des quatre années précédentes, les dépenses réelles de fonctionnement avaient atteint en 2004 un niveau déjà élevé de 92 ,7 milliards de F CFP, ce qui représentait environ 18 % du PIB¹. En 2010, malgré leur rythme de croissance plus modéré (+ 2,4 %), leur poids dans le PIB² s’est encore accru (20 %).

1.1.1.1.1 – Une inflexion à la baisse très tardive et non pérenne

Les dépenses réelles de fonctionnement par habitant ont continué d’évoluer à la hausse jusqu’en 2008, atteignant 422 425 F CFP. Ce n’est qu’en 2009 qu’une légère inflexion apparaît, la dépense moyenne par habitant baissant de 7,2 % par rapport à l’année précédente avant de remonter légèrement en 2010, de + 1,9 % (source : rapport d’information financière 2011, Direction du Budget).

¹ 511,9 milliards de F CFP (Direction du Budget).

² Chiffres provisoires : 533,9 milliards de F CFP (Direction du Budget).

Le niveau des dépenses réelles de fonctionnement par habitant est donc passé entre 2004 et 2008, de 366 663 F CFP à 422 425 F CFP, avant d'amorcer un léger repli à 399 440 F CFP en 2010.

Le niveau, de progression de ces dépenses n'a pas été assez rapidement infléchi après 2005, alors que les recettes de fonctionnement stagnaient.

Leur progression s'est poursuivie jusqu'en 2008 sur un rythme élevé : + 3 % en 2006, + 7 % en 2007, + 4 % en 2008. Ce n'est qu'en 2009, que la courbe s'est inversée, les dépenses réelles de fonctionnement ayant baissé de 5 %, ce qui a correspondu à une diminution de 5,4 milliards de F CFP.

Jusqu'en 2008, l'évolution des dépenses réelles de fonctionnement a donc suivi la lancée de la période précédente, période au cours de laquelle les dépenses de personnel, de fonctionnement courant et de transferts continuaient de croître à un rythme soutenu. Toutefois, l'évolution des recettes de fonctionnement n'était plus aussi dynamique que sur la période antérieure, sous l'effet notamment de la crise économique. Après, des efforts d'économie devenus inévitables, les dépenses de personnel ont été contenues à partir de 2009 au niveau élevé où elles étaient parvenues (32 milliards de F CFP). Les dépenses de transfert et de fonctionnement courant ont amorcé, la même année, une décrue de l'ordre de 5 milliards.

Cette baisse n'a été pas poursuivie en 2010, la hausse des dépenses de fonctionnement ayant repris sur un rythme de 2 %. La reprise de la progression est en partie due aux crédits pour la première fois consacrés aux admissions en non valeur (2 milliards de F CFP), qui vont dans le sens d'une amélioration de la sincérité des comptes, alors que l'effort d'économie sur le fonctionnement courant a été légèrement poursuivi (0,5 milliards de F CFP). En revanche, la baisse qu'enregistrent les dépenses de transfert en 2010, résulte de modalités de calcul du fonds intercommunal de péréquation qui sont contestables.

1.1.1.1.2. - Le poids élevé des dépenses de transfert

Les dépenses de transfert constituent toujours la première dépense de fonctionnement de la collectivité de la Polynésie française. Ce poste correspond aux interventions économiques et sociales de la collectivité.

En 2010, les subventions et participations courantes ou exceptionnelles représentaient 46,9 % des dépenses réelles de fonctionnement, en augmentation de 15,7 % par rapport à 2004. Jusqu'à l'inflexion de 2009, ces subventions et participations n'avaient cessé de croître à mesure que les interventions économiques de la collectivité de la Polynésie française se multipliaient. En 2008, elles ont représenté le poids maximal de 52,6 % des dépenses réelles de fonctionnement.

La collectivité a augmenté son soutien à ses « satellites » confrontés à des difficultés économiques et financières (ATN, TNR, TNTV, GIE TAHITI Tourisme...) et aux fonds d'intervention par lesquels elle administre les prix de plusieurs produits sensibles (denrées alimentaires de base, essence).

Depuis 2004, l'augmentation des dépenses de transfert a été le marqueur des difficultés de nombreux organismes périphériques mis en place au début des années 2000, dont plusieurs rapports de la chambre ont analysé les difficultés et les échecs³. En 2009, 12 milliards de F CFP ont ainsi été versés à ces organismes, 1,9 milliard de F CFP à d'autres entreprises et associations. Ces montants avaient continué de progresser par rapport à 2008 où ils s'étaient élevés à 11,7 milliards de F CFP et encore plus par rapport à 2007, où le versement n'avait été que 9,7 milliards de F CFP.

Par ailleurs, les subventions au régime de solidarité ont atteint 12,9 milliards de F CFP en 2009, en retrait par rapport à 2007 où elles s'élevaient à 15,7 milliards de F CFP, et 10 milliards de F CFP pour les aides diverses à caractère économique (emploi, formation, revalorisation du SMIG, versement aux fonds de soutien et de régulation).

Enfin, la chambre relève que la collectivité a appliqué d'office, de façon contestable, de nouvelles modalités de calcul du Fonds Intercommunal de péréquation (FIP). La Polynésie française a considéré que les recettes entrant dans l'assiette de calcul du FIP correspondaient aux recettes effectivement encaissées par la collectivité, et non plus aux recettes inscrites à son budget primitif. L'économie ainsi réalisée a été relativement substantielle puisqu'au lieu de 14,5 milliards de F CFP, le versement aux communes s'est seulement élevé à 13,2 milliards de F CFP.

L'interprétation de l'article 52 de la loi organique à laquelle se livre la collectivité de la Polynésie française est très contestable. Le Tribunal administratif de Papeete, saisi pour avis par le Haut commissaire de la République le 28 septembre 2010, a confirmé que rien ne permettait dans la rédaction actuelle de l'article 52 de calculer le montant du FIP en fonction des recouvrements d'impôts intervenus.

1.1.1.1.3. - Le niveau élevé des dépenses de personnel

Par ordre d'importance, les frais de personnel restent le deuxième poste de dépenses de fonctionnement de la Polynésie française.

Le poids des charges de personnel dans l'ensemble des dépenses réelles de fonctionnement était de 28,3 % en 2004. Malgré le niveau élevé alors atteint, ces dépenses n'ont pas baissé et représentaient, en 2010, 30 % des dépenses réelles de fonctionnement.

En 2006, la hausse des dépenses de personnel a dépassé 11 %. Depuis 2007, leur progression annuelle a fortement ralenti : 2,3 % en 2007, avant de se stabiliser, la progression n'étant plus que de 0,03 % en 2008, 3,8 % en 2009.

En 2010 les dépenses de personnel enregistrent pour la première fois une baisse, de près de 1 % (300 millions de F CFP), notamment sous l'effet du gel des embauches.

Le poids important des dépenses du personnel s'explique en effet d'abord par le nombre d'agents rémunérés par la collectivité.

En décembre 2004, ce nombre, était déjà très important (5322 agents). Il a continué de progresser jusqu'en 2009.

³ Rapports Chambre territoriale des comptes sur ATN, TNR, TNTV.

Entre 2004 et 2010, toutes catégories confondues, l'effectif a crû de 405 agents. L'augmentation la plus forte a eu lieu en 2006, l'effectif total ayant atteint 6 106 agents après les intégrations « sans concours » des ex-agents du GIP et le reclassement des bénéficiaires d'emplois de cabinet dans les services.

Ce n'est qu'en 2007 que l'effectif a amorcé une légère décroissance, suivie d'une hausse modérée en 2009. Cette stabilisation n'a pas correspondu immédiatement à celle de la masse salariale, en raison de la politique de titularisation qui s'est intensifiée durant cette période. Depuis 2004, le nombre de titulaires a doublé passant de 1 985 à 3 230 agents. Cette modification de la proportion d'agents titulaires s'est traduite par une diminution de la flexibilité de la masse salariale qui constitue à présent un facteur d'inertie compliquant le retour à un niveau optimal de dépenses.

L'évolution du montant moyen des salaires et traitements versés n'intervient qu'en second rang dans l'explication de la hausse des dépenses du personnel.

Une politique de modération de la masse salariale a été amorcée en 2009. Cette politique s'est traduite par un gel des embauches ainsi que par le maintien du gel du point d'indice à sa valeur 2008⁴. Les charges de personnel ont ainsi été contenues à 32 milliards de F CFP, soit à leur niveau de 2009. La suspension des droits aux congés administratifs et la réduction de 10 % du montant de certaines indemnités, décidées en 2011, ne produiront leurs effets qu'à partir de cette année.

1.1.1.2 - Le niveau atteint par les dépenses contraintes réduit considérablement les marges de manœuvre de la collectivité

Dans le rapport de la Chambre du 31 janvier 2006 sur les finances de la Polynésie française, l'excessive rigidité des dépenses avaient été relevée : « *Sur la période 1998/2003, les dépenses de personnel et les dépenses relatives aux subventions et allocations représentent entre 80 et 85 % des dépenses réelles de fonctionnement. Les dépenses relatives au fonctionnement des services sont quasiment stables sur les trois derniers exercices et représentent environ 10 % des dépenses. Ces trois postes constituent environ 90 % des dépenses de fonctionnement et révèlent une forte rigidité desdites dépenses.* ».

Cette caractéristique négative ne s'est pas estompée depuis 2004, le niveau des dépenses de fonctionnement continuant d'être fortement conditionné par les engagements antérieurs de la collectivité.

Pour prendre l'exacte mesure des contraintes qui pèsent sur la section de fonctionnement du budget de la Polynésie française, il conviendrait d'ajouter aux dépenses de personnel et de transfert, les charges financières ainsi que les dépenses résultant des marchés et des conventions passées par la collectivité.

Ces dépenses agissent comme des contraintes sur le niveau des charges de la collectivité qui ne peut s'en dispenser sans précaution, sauf, très souvent, à courir des risques juridiques importants.

⁴ Arrêté n° 1799/CM du 21/12/2007 : valeur du point d'indice = 995 F CFP à compter du 01/01/2008.

Ce volume de dépenses obligatoires n'a cessé de croître au cours des dix dernières années. Il en est résulté une dépense budgétaire contrainte qui obère actuellement plus de 90 %⁵ du budget de fonctionnement, réduisant les marges de manœuvre immédiates de la collectivité à néant.

Le desserrement progressif de ces contraintes constitue l'un des axes forts des recommandations de la mission d'assistance de novembre 2010. C'est aussi la direction stratégique préconisée par la Chambre territoriale des comptes.

Bien que la rigidité des dépenses rende la gestion budgétaire plus difficile à conduire, elle n'interdit pas pour autant toute diminution des charges. La stabilisation qui a été engagée entre 2008 et 2010 s'est appuyée sur un programme d'économies visant le fonctionnement courant et la masse salariale. Il doit être suivi d'une politique de réduction progressive, mais déterminée, des dépenses de fonctionnement. Le profil particulier de la Polynésie française, avec de fortes contraintes en matière de dépenses, justifie qu'il soit nécessaire de programmer sur plusieurs années les économies indispensables et les redéploiements utiles.

1.1.2. - La croissance des recettes de fonctionnement a été interrompue de 2007 à 2009

Depuis 2004, les recettes réelles de fonctionnement n'ont connu qu'une faible progression : + 14 milliards en 6 ans, soit une augmentation moyenne d'environ 2 milliards de F CFP par an.

Les recettes réelles de fonctionnement, qui avaient connu une forte croissance annuelle de 1998 à 2003 (+ 34 % soit + 6 % par an), ont peu progressé sur la période 2004 à 2010 (+ 13,5 % soit 2,2 % par an), seule l'année 2010 marquant une reprise (+ 6 %). A partir de 2006, les recettes ont soit stagné, comme en 2007, soit régressé comme en 2008 et 2009. Cette évolution à la baisse a d'ailleurs été atténuée par des recettes ponctuelles et par la réintégration de certaines taxes dans le budget général. A cet égard, le recours en 2009 à de substantiels produits exceptionnels pour maintenir coûte que coûte le niveau des recettes n'a estompé qu'en partie la tendance baissière. C'est ainsi que les redevances pour l'exploitation des réseaux téléphoniques (3,7 milliards de F CFP), le reversement des fonds libres du compte spécial CAVC (1,2 milliards de F CFP), d'une partie de l'excédent disponible de l'Assemblée de la Polynésie française (400 millions de F CFP) ont contribué à ralentir la dégradation des recettes. De même, en 2010, l'augmentation enregistrée repose essentiellement sur l'intégration des recettes des receveurs particuliers (3,5 milliards de F CFP nets des admissions en non valeur). Cette régularisation, qui découlait d'une observation faite par la chambre dans son rapport de 2006⁶, ne saurait pour cette raison, être considérée comme l'amorce d'un rétablissement.

Par ailleurs, pour compenser la baisse de ses recettes fiscales, la collectivité a procédé en 2010 à la réintégration au budget général des taxes antérieurement affectées à des établissements publics (EAD, FDA, EPAP, ISPF) pour un montant supérieur à 1,6 milliard de F CFP. Mais ces réintégrations n'ont pas été suffisantes pour renouer avec la croissance des produits de fonctionnement.

⁵ Le rapport de la mission d'assistance à la Polynésie française (dit rapport BOLLIET) évaluait ces dépenses contraintes à un minimum de 92 % du total des dépenses réelles en 2009.

⁶ Rapport du 31 janvier 2006 (Ministère des Finances) § 2.1.5.

Les deux facteurs qui ont le plus contribué à la stagnation voire à la baisse des recettes de la collectivité depuis 2007 sont l'érosion des recettes fiscales et douanières et l'évolution irrégulière des concours de l'Etat affectés au fonctionnement de la collectivité.

1.1.2.1. - L'érosion des recettes fiscales et douanières

Les recettes fiscales et douanières représentent en 2010 près de 80 % des recettes réelles de fonctionnement. Les tableaux en annexe 2 et 3 en présentent le détail.

Les produits fiscaux ont subi dans un premier temps une érosion de leur taux de croissance entre 2004 et 2008, avant de connaître une récession en 2009 et 2010.

Le produit de la taxe à la valeur ajoutée, qui est le principal impôt de la Polynésie française, est ainsi passé de 38,9 milliards de F CFP en 2004 à un maximum de 43,5 milliards de F CFP en 2008, avant de régresser à 39,5 milliards de F CFP en 2009, puis 38,3 milliards de F CFP en 2010.

Dans le même temps, les recettes douanières, sont passées de 26 milliards de F CFP en 2004 à 29,3 milliards de F CFP en 2006, avant de décroître de 2,5 milliards de F CFP dès 2007. Leur baisse a ensuite été de 0,5 milliard en 2008, puis s'est accentuée en 2009 pour atteindre 3,9 milliards et 1,5 milliard de F CFP en 2010.

La fiscalité directe, pour sa part, a connu une évolution erratique : une première baisse en 2007, peu importante (280 millions de F CFP), suivie d'une hausse en 2008, une nouvelle baisse plus marquée en 2009 (2,3 milliards de F CFP), à nouveau suivie d'une hausse en 2010.

Globalement, les recettes fiscales et douanières ont chuté en 2009 de 11 milliards de F CFP, ce qui représente une baisse de 11 % d'une année sur l'autre. En 2010, l'érosion fiscale et douanière s'est poursuivie, mais de manière moins accentuée, les recettes passant de 93,7 milliards de F CFP à 92,1 milliards de F CFP, grâce notamment à la reprise de la progression de 1,7 milliard de F CFP des impôts directs, due à un freinage des dépenses fiscales liées aux dégrèvements et aux crédits d'impôt pour la défiscalisation. Les autres impôts ont cependant continué leur recul, les produits de la TVA et des taxes diverses régressant respectivement de 3 % et 9 % et celui des recettes douanières de 6,6%.

1.1.2.2. – L'évolution erratique des concours de l'Etat à la section de fonctionnement

L'Etat n'intervient dans le financement de la Polynésie française que dans un cadre partenarial et de solidarité. Les deux conventions au titre desquelles l'essentiel de ses financements était assuré sont arrivées à leur terme entre 2004 et 2010.

Sur la période contrôlée, les conventions santé solidarité ont permis à la Polynésie française de bénéficier de plus de 2 milliards de F CFP par an entre 2004 et 2007, mais ont cessé de produire leurs effets en 2008. Cette année là, l'Etat a mis fin au concours financier au régime de solidarité⁷. Cette décision, prise après la reconduction par avenants de la contribution depuis 2004, a privé la collectivité de ces contributions qu'elle a dû compenser à partir 2008.

⁷ Rapport de la CTC du 6 octobre 2011 (Collectivité de la Polynésie française – Affaires sociales et solidarité : 2000-2009).

La dotation globale pour le développement économique (DGDE), qui était initialement une subvention d'investissement libre d'emploi, a été, à compter de 2005, employée en fonctionnement dans des conditions non conformes à la convention de 2002. Des avenants ont permis par la suite de revenir progressivement à une utilisation conforme, mais avec des conséquences sur le niveau des ressources ainsi affectées à la section de fonctionnement.

En 2005, l'imputation de presque la moitié de la DGDE en section de fonctionnement avait notamment permis de financer le secteur social (2 milliards de F CFP) et les actions d'aide à l'emploi (4,712 milliards de F CFP).

Dans un avis budgétaire sur le déséquilibre du budget 2006, la chambre territoriale des comptes avait réaffirmé que la DGDE devait être réservée à la section d'investissement. Une modification du budget avait alors été effectuée, après signature d'un avenant permettant le retour progressif de la DGDE à sa vocation initiale. Cet avenant a autorisé le financement des actions pour l'emploi et pour la formation professionnelle, sous réserve d'une imputation dégressive de la dotation à la section de fonctionnement : 35 % en 2006, 30 % en 2007, 20 % à partir de 2008.

Un autre avenant a permis l'utilisation de la DGDE en 2009 pour financer les dépenses de fonctionnement relatives à la promotion de la Polynésie française et de ses produits, dans une limite maximale de 8,38 millions d'euros et les actions de sauvegarde et de création de l'emploi (IME et CRE) dans une limite maximale de 16,76 millions d'euros.

Dans ce cadre, entre 2003 et 2005, les concours de fonctionnement de l'Etat ont été multipliés par deux pour atteindre 12 milliards de F CFP en 2005. A partir de 2006, ces concours au fonctionnement ont nettement régressé jusqu'en 2008 : 5,6 milliards de F CFP en 2008. Après cette chute de plus 6 milliards de F CFP, les concours de l'Etat à la section de fonctionnement ont été augmentés à 8,4 milliards de F CFP en 2009 et 8,5 milliards de F CFP en 2010.

A compter de 2011, la nouvelle dotation globale d'autonomie (DGA), qui remplace partiellement la DGDE, est affectée au fonctionnement, ce qui devrait permettre de stabiliser les concours de l'Etat à cette section, tout en garantissant le maintien de son aide au financement des investissements en Polynésie française dans le cadre de deux autres instruments financiers.

1.1.3. - L'évolution des montants d'épargne est préoccupante

La section de fonctionnement dégage trois soldes significatifs : l'épargne de gestion, qui correspond à la différence entre les recettes et les dépenses réelles de fonctionnement, hors soldes financiers et exceptionnels ; l'épargne brute, qui est calculée en intégrant les charges financières et exceptionnelles aux dépenses et les produits financiers et exceptionnels aux recettes, et l'épargne nette, qui correspond à l'épargne brute diminuée de l'annuité en capital des emprunts.

Sur la période contrôlée, l'évolution des soldes d'épargne résulte des difficultés éprouvées par la collectivité pour maîtriser ses dépenses de fonctionnement dans un contexte économique défavorable qui a considérablement érodé ses ressources fiscales depuis 2008.

1.1.3.1. – La dégradation des montants d'épargne de la collectivité

En millions de F CFP

En MF CFP	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Epargne de gestion	15 586	23 715	22 417	20 007	15 862	12 846	11 262
Epargne brute	11 364	21 303	19 188	11 984	6 366	7 146	11 487
Epargne nette	3 114	13 392	11 434	5 173	- 903	- 349	3 835

1.1.3.1.1. - L'évolution de l'épargne brute et de l'épargne nette

A partir de 2005, l'épargne brute et l'épargne nette n'ont cessé de diminuer. L'épargne brute a décliné à partir d'un maximum de 21 milliards de F CFP et l'épargne nette à partir d'un maximum de 13,4 milliards de F CFP.

La baisse de l'épargne a été très régulière de 2006 à 2008. Cette dernière année, l'épargne brute atteignait son plus bas niveau, avec seulement 6,3 milliards de F CFP. L'épargne nette était devenue négative sous l'effet de la progression de l'annuité de la dette en capital.

Le faible niveau de l'épargne brute pour un service de la dette s'élevant en moyenne à 11 milliards de F CFP a conduit la collectivité à l'impossibilité de financer des investissements nouveaux depuis 2008.

En 2009, l'épargne brute s'est légèrement redressée en progressant de 800 millions de F CFP ; cette inflexion a toutefois été insuffisante pour couvrir l'annuité de dette de l'année (8,1 milliards de F CFP). L'épargne nette est donc restée négative :- 349 millions de F CFP.

En 2010, l'épargne brute a confirmé son redressement, retrouvant son niveau de 2007, et l'épargne nette est redevenue positive : 3,8 milliards de F CFP.

L'épargne brute n'a toutefois été améliorée que grâce à des recettes exceptionnelles, l'action engagée sur les dépenses n'ayant pas permis de les réduire globalement.

Les dépenses de personnel, le levier le plus efficace, n'ont été que très légèrement diminuées. L'effort a porté sur le maintien du niveau de la charge salariale pour le personnel titulaire, et une légère baisse pour les charges relatives aux non titulaires.

Par ailleurs, des économies ont été réalisées sur le fonctionnement courant de l'administration : 6,8 milliards de F CFP contre 7,1 milliards de F CFP en 2009 pour les contrats « services extérieurs ».

En revanche, les autres dépenses de fonctionnement, notamment les dépenses de transfert, après avoir baissé de 2,8 milliards en 2009 (48,8 MF CFP), ont de nouveau augmenté de 2 milliards de F CFP en 2010. Ces mouvements erratiques sont le résultat indirect de la désaffectation des taxes de certains établissements publics, qui a nécessité une augmentation corrélative des subventions qui leur sont versées. Cette tendance a toutes les chances de se prolonger tant qu'une décision stratégique ne sera pas intervenue pour fixer le périmètre de l'administration et des organismes périphériques de la collectivité.

1.1.3.1.2. - L'évolution de l'épargne de gestion

L'évolution de l'épargne de gestion, qui ne tient pas compte des éléments exceptionnels, rend mieux compte de la fragilité du redressement de 2010.

L'amélioration de l'épargne brute étant essentiellement due à la multiplication par cinq des recettes exceptionnelles⁸, par nature non récurrentes, l'épargne de gestion dégagée par la section de fonctionnement, hors éléments exceptionnels, a continué à diminuer. En 2010, sa baisse par rapport à 2009 s'élève à 1,6 milliard de F CFP.

	2007	2008	2009	2010
Epargne brute	11 984	6 366	7 146	11 487
Solde des opérations financières	-1 143	-1 915	-1 639	843
Solde des opérations exceptionnelles	-6 880	-7 581	-4 061	-618
Epargne de gestion	20 007	15 862	12 846	11 262

La tendance n'est donc pas inversée. A la différence des soldes d'épargne brute et nette, l'épargne de gestion n'a pas cessé de diminuer depuis 2004. Entre 2007 et 2010, elle a été divisée par deux en trois ans, passant de 20 milliards de F CFP à 11,3 milliards de F CFP.

Cette évolution montre que les dépenses de fonctionnement, malgré le coup de frein enregistré en 2009, ont poursuivi leur progression à un rythme supérieur à celui des recettes récurrentes et qu'en définitive, l'épargne brute reste d'un niveau trop bas pour couvrir le service de la dette (11 milliards en moyenne) tout en dégagant un solde disponible significatif pour l'investissement.

En 2010, la collectivité n'avait pas encore reconstitué ses marges de manœuvre. Avec une épargne, certes en amélioration, mais qui restait toujours 7 à 8 points en-dessous du niveau souhaitable, les soldes étaient encore trop étroits pour dégager une capacité d'autofinancement significative.

La tendance à la détérioration semblait marquer le pas, sans qu'il soit toutefois possible d'assurer qu'il s'agissait d'une inversion durable de la tendance, en raison du caractère non récurrent de certaines recettes.

1.1.3.2. - Un effet de ciseaux non jugulé

La croissance des dépenses de fonctionnement, plus rapide que celle des recettes, est à l'origine des difficultés budgétaires de la collectivité. La persistance de cette situation doit être considérée comme préoccupante car, à un terme plus ou moins rapproché, elle conduit à la disparition de l'épargne.

En 2004, les recettes réelles de fonctionnement s'élevaient à 104 milliards de F CFP pour des dépenses réelles de 92,7 milliards de F CFP.

⁸ L'intégration des restes à recouvrer pour 7,7 milliards.

Mais entre 2004 et 2008, cet écart entre les recettes et les dépenses s'est réduit. Le rythme moyen de croissance annuelle des recettes a été de 2,8 % alors que celui des dépenses se maintenait à 4,4 %

En 2009, après avoir accusé une forte baisse (- 4 %), les recettes ne s'élevaient plus qu'à 111,8 milliards de F CFP. Si elles ont à nouveau progressé de près de 6 % en 2010, elles ne le doivent qu'à des recettes exceptionnelles, par définition non récurrentes.

En effet, en 2010, la section de fonctionnement dégage un excédent de 11,5 milliards de F CFP, en progression de 60% par rapport à 2009, grâce à l'intégration des restes à recouvrer des receveurs particuliers (+ 7,7 milliards de F CFP) qui ne garantit pas pour les prochains exercices, le maintien d'un tel niveau de recettes.

La tendance au redressement demande donc à être confirmée sur les gestions suivantes, notamment en 2011 et 2012 par l'engagement de réformes d'envergure, permettant notamment des économies durables.

1.1.4 - De nombreuses insincérités budgétaires et comptables ont retardé la mise en œuvre des mesures de redressement

Sur le plan de l'exécution budgétaire, les difficultés rencontrées par la Polynésie française ne se sont pas traduites par une dégradation de ses résultats de fonctionnement (annexe 4). Ceux-ci ont été particulièrement élevés entre 2007 et 2010, entre 6 et 12 milliards de F CFP.

L'ampleur de la dégradation observée sur la période contrôlée a en effet été masquée par des insincérités budgétaires et comptables qui ont en eu pour effet de retarder la mise en œuvre des mesures de redressement qui apparaissent aujourd'hui indispensables.

L'omission de dépenses d'ordre budgétaires, notamment la sous-estimation des provisions, en particulier pour les risques relatifs aux emprunts garantis (15,32 milliards de F CFP, dont 3,6 milliards de F CFP sur Air Tahiti Nui), aux contentieux (créances d'électricité de Tahiti pour 1,9 milliard de F CFP) ou découlant des prises de participations dans des sociétés déficitaires (TNR, ATN) ou encore l'absence d'amortissements techniques, a considérablement altéré la signification des résultats comptables.

Cette situation avait été dénoncée par la Chambre, dans son rapport de 2006 sur les finances de la Polynésie française, et a fait l'objet de mentions spéciales dans les Rapports publics 2007 et 2009 de la Cour des comptes.

Ces pratiques irrégulières ont conduit à minorer, les dépenses de fonctionnement de la collectivité d'environ 3,5 milliards de F CFP par an. Ce montant reste une estimation qui ne tient pas compte des ajustements d'amortissement du patrimoine après réalisation complète de l'actualisation de l'inventaire physique des biens amortissables. Selon le rapport de la mission d'assistance à la Polynésie française le montant total des dépenses annuelles d'apurement des comptes devrait atteindre 27,9 milliards de F CFP en intégrant les régularisations d'amortissement et paraît donc irréalisable en l'état actuel des finances de la collectivité.

L'effet de ces omissions sur le solde de la section de fonctionnement est particulièrement sensible. L'inscription de ces dépenses d'ordre budgétaires aurait fortement réduit voire annulé les résultats de fonctionnement positifs de la collectivité.

L'amélioration de la fiabilité des comptes n'a été amorcée qu'à partir de 2010. Afin d'aider la collectivité, un chiffrage des crédits absolument nécessaires à la sincérité des comptes a été adressé par le haut commissaire le 30 janvier 2010 au président de la Polynésie française. Finalement, le budget 2010 a été voté, en dépenses avec des dotations aux amortissements et provisions, et, en contrepartie, des recettes exceptionnelles liées à l'intégration des restes à recouvrer des receveurs particuliers, jamais budgétisés auparavant.

Cette dernière opération s'est accompagnée d'une régularisation de la situation des receveurs particuliers de la Polynésie française. La délibération n° 2009-87 APF du 15 décembre 2009 a, avec beaucoup de retard, pris en compte les observations de la chambre formulées en 2006, en modifiant les articles 132-1 à 132-8 de la délibération n°95-205 AT du 23 novembre 1995. Les ambiguïtés qui subsistaient quant au régime de ces comptables ont ainsi été dissipées sur le plan juridique. Les receveurs particuliers ont désormais la qualité de comptables secondaires, et doivent à ce titre intégrer leurs opérations dans les comptes de la Polynésie française, sous le contrôle et la responsabilité du payeur territorial. Ils sont tenus d'agir à l'égard du payeur comme des comptables publics régisseurs selon l'article L 132-8, dernier aliéna du code des impôts, en émettant notamment un titre pour les créances non recouvrées avant le terme de l'année durant laquelle elles sont nées. Les receveurs sont tenus de présenter à la clôture de chaque exercice, un état des restes à recouvrer au payeur de la Polynésie française, qui l'annexe au compte de gestion.

Les remises de service des deux receveurs particuliers ont finalement été réalisées, le 30 novembre 2010 pour la recette des impôts, et le 27 décembre 2010 pour la conservation des hypothèques. Au budget 2010, les recettes exceptionnelles provenant de restes à recouvrer des receveurs particuliers jusqu'alors non budgétisés avaient été prévues pour 6,6 milliards de F CFP pour les titres provenant de la recette des impôts et pour 1,07 milliard de F CFP en provenance de la conservation des hypothèques⁹. D'après les procès-verbaux, les intégrations se sont finalement élevées¹⁰ à 466 millions de F CFP pour la Conservation des hypothèques et à 7,656 milliards de F CFP pour la recette des impôts, après admission de certaines cotes en non valeur (1,1 milliards de F CFP).

La chambre déplore cependant qu'il ait fallu près de cinq ans après ses observations pour parvenir à un fonctionnement régulier et contrôlé de la comptabilité des receveurs particuliers de la collectivité de la Polynésie française. Cette situation ambiguë s'est soldée par des pertes budgétaires importantes pour la collectivité qui a dû admettre 1,1 milliard de titres de recettes en non valeur, dont 95 % provenaient de la Conservation des hypothèques.

Avec des comptes plus sincères, reflétant plus fidèlement la situation réelle des finances, la collectivité aurait été contrainte, non seulement d'agir pour respecter les règles d'équilibre, mais aussi à engager plus tôt les réformes de fond indispensables.

Sans réformes structurelles pour inverser les tendances lourdes qui détériorent ses équilibres budgétaires et financiers, la collectivité ne parviendra pas à restaurer ses capacités de financement. Cette action, dans le contexte économique et financier de la Polynésie française, est fondamentale au regard de la place et du rôle du budget de la collectivité d'outre-mer dans l'économie polynésienne.

⁹ Un communiqué de novembre 2010 de la présidence mentionnait 7,7 milliards de F CFP, au titre des « restes à recouvrer ».

¹⁰ Sans préjuger de la régularité de cette intégration comptable qui sera examinée lors du jugement des comptes de la Polynésie française.

1.2. – La section d’investissement a été peu dynamique

Sur la période contrôlée, les dépenses et recettes réelles d’investissement ont été sensiblement équivalentes, voire inférieures, à celle des dernières années de la période précédente. Elles ont eu une tendance à régresser (2004, 2006, 2008, 2010) ou à stagner (2005, 2009), sans jamais dépasser le niveau atteint en 2003, la diminution des capacités de financement de la section d’investissement expliquant en grande partie ce manque de dynamisme.

1.2.1. – La stagnation voire la réduction des dépenses d’investissement (hors remboursements d’emprunts)

Alors que les dépenses réelles d’investissement (hors remboursement de la dette) avaient atteint 33,5 milliards de F CFP en 2003, elles n’ont représenté en moyenne que 30,2 milliards de F CFP par an sur la période 2004-2010. En 2006 et 2010 le montant des dépenses d’investissement a même été très inférieur à cette moyenne.

En 2006, les dépenses ont diminué de 19 % par rapport à 2005, passant de 32 milliards à 25,8 milliards de F CFP. En 2010, elles ont encore baissé de 7,4 %, soit de 30,9 milliards de F CFP en 2009 à 28,7 en 2010.

	2004	2005		2006		2007		2008		2009		2010	
INVESTISSEMENTS REELS.	32 325	31 993	-1%	25 795	-19%	31 800	23%	30 606	-4%	30 978	1%	28 688	-7%
dt subv. d’investissement versées (c/130 – M51 et 204 – M52)	6 533	7 897	21%	7 087	-10%	6 410	-10%	7 826	22%	6 479	-17%	5 442	-16%
dt immo. Corpo et incorpo (c/132 - M51, 203, 205 et 208 – M52)	24 398	23 789	-2%	18 591	-22%	24 092	30%	17 468	-27%	21 990	26%	20 129	-18%
dt participations, avances aux tiers	205	130	-37%	62	-52%	2 120	3319%	5 620	165%	2 417	-57%	1 117	-54%
dt opérations de crédits vendeurs sur acquisition immobilière	656												
travaux en régie	1 202	1 276	6%	1 442	13%	1 393	-3%	1 007	-28%	1 148	14%	1 029	-10%

Cependant entre 2004 et 2010, la structure des dépenses d’investissement a changé.

Une diminution des dépenses annuelles d’équipement (immobilisations corporelles et incorporelles) n’a pas pu être évitée : de l’ordre de 22 à 23 milliards de F CFP entre 2004 et 2007, elles sont tombées à moins de 20 milliards de F CFP en moyenne de 2008 à 2010.

A l’inverse, le compte des participations et des avances en compte courant d’associés a connu une forte augmentation. Leur montant représentait une charge quasi nulle de 2004 à 2006, avant de croître très fortement à partir de 2007. Depuis, elles se sont élevées à 2,1 milliards de F CFP¹¹ en 2007, 5,6 milliards¹² en 2008, 2,4¹³ en 2009 et 1,1 milliard¹⁴ de F CFP en 2010.

Les subventions d’investissement versées aux organismes publics et privés n’ont pas connu une forte variation durant la période. Elles se sont situées entre 6,8 à 7,8 milliards, sauf en 2009 et 2010 où elles ont connu leur première baisse significative (-17% par rapport à l’année précédente).

¹¹ 1,5 milliards de F CFP et 0,5 milliard de F CFP pour ATN ; 100 et 20 MF CPF pour Bora-Bora Croisiers.

¹² 2,5 milliards de F CFP et 3 milliards de F CFP pour ATN ; 119 MF CPF pour la SAGEP.

¹³ 1,5 milliards de F CFP et 1 milliard de F CFP pour ATN.

¹⁴ Dont 0,5 milliard de F CFP pour ATN.

Ces dépenses d'interventions ont correspondu aux soutiens budgétaires qui ont été accordés aux satellites de la collectivité. Ces organismes, qui avaient bénéficié d'abondantes ressources publiques pour leur lancement et leurs premières années d'exploitation¹⁵, ont représenté une charge lourde pour le budget car leur financement s'est souvent effectué au détriment des dépenses d'équipement.

La fin du chantier de l'hôpital du TAAONE en 2010, qui avait soutenu le montant des investissements annuels pendant une dizaine d'années, se traduit par une diminution sensible du volume des investissements au cours de cette dernière année. Les subventions d'équipement versées tendent également à diminuer en fin de période (2009 et 2010).

L'évolution du taux d'exécution budgétaire des dépenses d'investissement (annexe 5) révèle d'ailleurs que cette tendance à la compression des dépenses apparaît dès le stade de la prévision et de l'ouverture des crédits budgétaires. Les crédits de paiements inscrits au budget sont ainsi passés de 78,3 milliards de F CFP en 2004 à 57 milliards de F CFP en 2010, au terme d'une évolution à la baisse presque continue. Cette évolution a certes permis d'améliorer légèrement le taux d'exécution des dépenses (de 40 à 50 %), même si le résultat final est encore loin d'être satisfaisant. Mais elle révèle aussi la difficulté pour la collectivité d'assumer l'exécution de programmes d'investissement trop ambitieux compte tenu de sa capacité à pouvoir les mettre en œuvre.

1.2.2. – Les capacités de financement de la section d'investissement se sont amenuisées

Au cours de la période contrôlée, la collectivité a dû faire face à la réduction progressive de ses ressources propres annuelles d'investissement. Elle a dû puiser sur ses réserves pour faire face au financement de ses investissements et n'a pu éviter le recours accru à l'emprunt auquel elle n'accède plus aussi facilement que dans le passé. Cette évolution est lourde de conséquence pour la collectivité qui voit des marges de manœuvre se réduire.

1.2.2.1. – La réduction des ressources propres annuelles d'investissement et des concours de l'Etat

La réduction des ressources propres de la collectivité devant financer la section d'investissement a été concomitante avec la stagnation, voire la diminution, des concours de l'Etat destinés au financement de cette même section.

En MF CFP	2004		2005		2006		2007		2008		2009		2010	
RECETTES REELLES INVEST.	29 273	100 %	18 478	100 %	23 511	100 %	25 247	100 %	26 529	100 %	29 598	100 %	26 303	100 %
dt part. de l'Etat	15 072	51 %	11 150	60 %	13 394	57 %	13 445	53 %	14 551	53 %	12 112	41 %	12 617	48 %
dt emprunts	11 438	39 %	7 200	39 %	10 000	42 %	11 153	44 %	11 767	44 %	17 387	59 %	13 544	51 %

¹⁵ Quelques uns d'entre eux avaient fait l'objet de rapports de la Chambre dans lesquels la collectivité était invitée à réviser les stratégies et la gouvernance qui, manifestement, ne fonctionnaient pas. Les réactions ont tardé entraînant un alourdissement des charges publiques qui aurait pu être allégé par des décisions plus rapides.

Depuis toujours, le financement des investissements de la Polynésie française reposait principalement sur des subventions de l'Etat. Ces financements ont gardé une place prépondérante dans les recettes d'investissement jusqu'en 2008.

En 2005, la baisse de 4 milliards de F CFP était due à l'imputation de la moitié de la DGDE en section de fonctionnement. Une subvention pour l'acquisition du terrain et des bâtiments de l'hôpital Jean Prince (subvention de 2,6 milliards de F CFP du ministère de la Défense) avait néanmoins permis d'amortir la baisse du niveau des financements de l'Etat imputés à la section d'investissement.

Pour les années suivantes, bien que les modifications des dispositions de la convention relative à la DGDE aient autorisé des imputations partielles de la DGDE en section de fonctionnement le niveau des participations de l'Etat a pu se maintenir au dessus du niveau atteint en 2005 grâce au versement du reliquat FREPF¹⁶.

En 2009, les dotations d'investissement de l'Etat ont toutefois diminué sensiblement en raison de la dernière modification de la convention DGDE, qui autorisait un prélèvement au profit de la section de fonctionnement supérieur aux 20 % prévus initialement, pour financer les mesures de relance de la collectivité (3 milliards de F CFP).

1.2.2.2. – La collectivité a largement utilisé ses réserves pour compenser la faiblesse de l'épargne

La mission d'assistance à la Polynésie française relevait dans son rapport de septembre 2010 : « *La collectivité ne parvient plus à financer ses projets d'investissement depuis 2005 : il manquait ainsi au Pays pour financer ses investissements, après prise en compte des dotations de l'Etat et des emprunts, 4 milliards F CFP (34 millions €) en 2008 et 1,4 milliard F CFP (12 millions €) en 2009, la différence étant couverte par un prélèvement sur les réserves* ».

Plus loin, le rapport précisait que : « *De fait depuis 2007, l'excédent dégagé en section de fonctionnement ne suffit plus à financer le déséquilibre structurel de la section d'investissement du budget général* »¹⁷.

De ce fait, la collectivité a dû largement faire appel à ses réserves pour compenser la faiblesse de l'épargne.

Pour maintenir sa politique d'investissement et apporter une part d'autofinancement aux projets d'équipement, la collectivité de la Polynésie française a donc été contrainte de « ponctionner » sur ses excédents reportés.

Au 31 décembre, le résultat global cumulé est ainsi passé de 19,5 milliards de F CFP en 2006 à 18,2 milliards de F CFP en 2007, à 11,4 milliards de F CFP en 2009 et environ 13 milliards de F CFP en 2010 (annexe 4).

¹⁶ Article 9 de la convention DGDE du 4 octobre 2002 (3,705 milliards de F CFP chaque année, jusqu'en 2010).

¹⁷ Rapport de la mission d'assistance à la Polynésie française (annexe 1 – page 5).

Les fonds utilisables¹⁸ ont fortement diminué depuis 2006, même si en 2010, grâce à une meilleure épargne brute, obtenue par des recettes exceptionnelles (11,4 milliards au lieu de 7,1 milliards de F CFP), les réserves se sont légèrement reconstituées à près de 13 milliards de F CFP.

Les conditions dans lesquelles la collectivité est parvenue à maintenir un niveau de dépenses d'investissement, hors remboursement d'emprunt, de l'ordre de 30 milliards par an se sont toutefois détériorées puisque pour pallier la faiblesse de l'épargne, la collectivité a largement utilisé ses réserves.

1.2.2.3. - Le recours à l'emprunt, de plus en plus sollicité, est devenu problématique

Malgré la baisse ou la stagnation du montant des investissements réels, la collectivité a eu davantage recours à l'emprunt. Mais ce mode de financement s'avère de plus en plus difficile à utiliser, la disparition de l'épargne nette constituant un signal de défiance pour les prêteurs.

1.2.2.3.1. - La gestion de la section d'investissement a conduit à une augmentation de l'encours de la dette.

Depuis 2009, pour faire face aux divers besoins de financement, la part de l'emprunt dans le financement de la section d'investissement est devenue prépondérante : 12 milliards de F CFP de subventions d'investissement contre 17 milliards de F CFP d'emprunt.

La progression de l'encours a été de plus de 35 % depuis 2005. A partir de 2007, l'encours de la dette a fortement progressé pour maintenir le niveau des investissements.

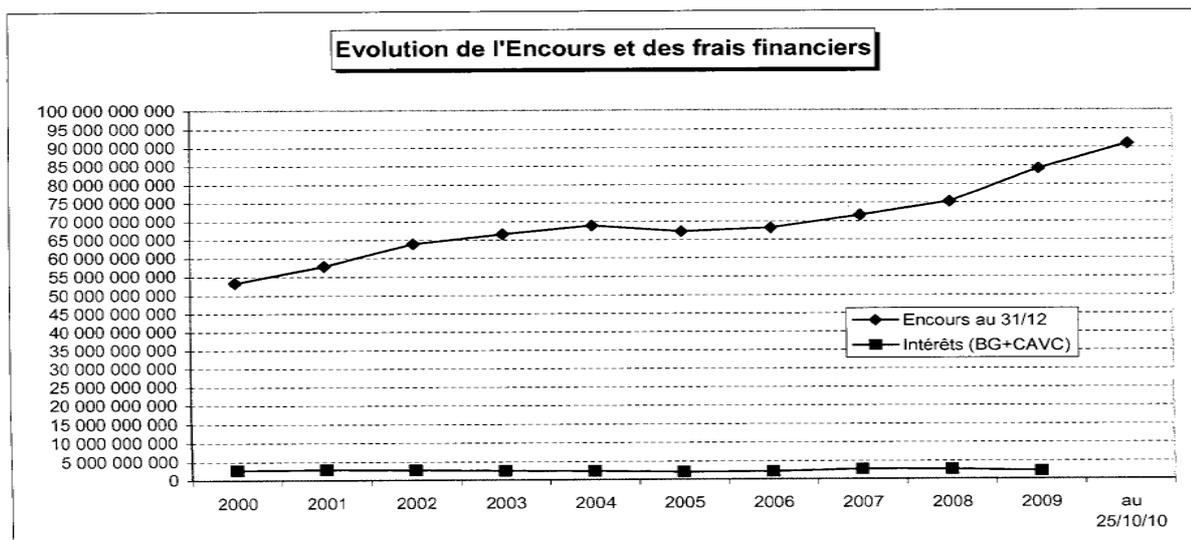
La dette, qui ne s'élevait au 31 décembre 2005 qu'à 67,3 milliards de F CFP, atteignait 84,3 milliards de F CFP au 31 décembre 2009. En 2010, l'encours était de 90,7 milliards de F CFP¹⁹.

Cette situation ne prend pas en compte les garanties accordées par la Polynésie française. L'encours garanti s'élevait en 2010 à 9,8 milliards de F CFP, dont les principaux bénéficiaires étaient ATN pour 3,36 milliards et l'OPH pour 5,3 milliards.

¹⁸ Depuis la mise en place de l'affectation du résultat (1^{ère} fois en 2008, avec le résultat 2007), les excédents sont comptabilisés au compte 1068.

¹⁹ Budget général + comptes spéciaux (CAVC).

Situation de l'encours et des charges financières de 2000 au 31 décembre 2010



La dette par rapport aux recettes réelles de fonctionnement a progressé de 17,5 points depuis 2005 : 57 % en 2005, 74, 5 % en 2010. Cette rapide progression s'est traduite par une détérioration rapide du ratio relatif à la capacité de remboursement, indicateur-clé pour les bailleurs de fonds.

En 2005, ce ratio était de 2,7 ans. En 5 ans, il a été multiplié par 4 pour atteindre 11, 3 ans en 2009 ; en 2010, grâce à une amélioration de l'épargne brute et une progression de l'encours modéré de 6,63 milliards de F CFP, le ratio de désendettement était redescendu à 7, 5 ans²⁰.

Depuis 2004, la mobilisation annuelle d'emprunt a d'abord varié jusqu'en 2008 autour d'une moyenne de 11 milliards de F CFP (sauf en 2005), puis, s'est brusquement accélérée pour atteindre 17 milliards de F CFP en 2009, avant de décroître à 13,5 milliards de F CFP en 2010.

1.2.2.3.2. - La gestion de l'encours a conduit à des prises de risques latents sur une partie de la dette

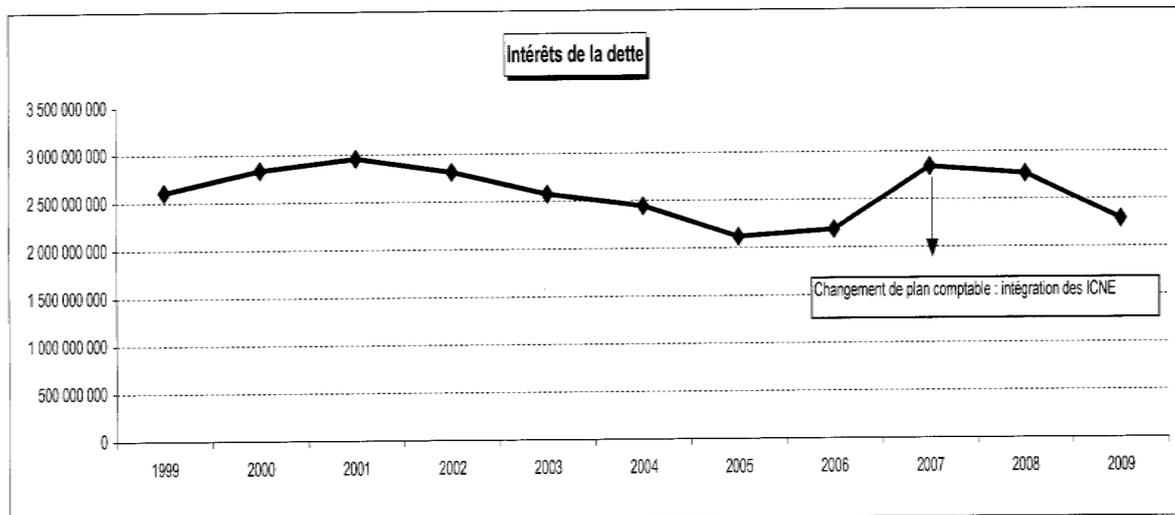
L'objectif assigné à la gestion de l'encours a été de minimiser les dépenses d'intérêt afin d'alléger les dépenses de fonctionnement. Cette gestion technique a été bien exécutée. En raison d'un contexte de taux d'intérêt favorables, les charges financières ont constamment été inférieures à 3% des recettes réelles de fonctionnement (2,38 % en 2010).

Catégorie	%	Encours au 31 décembre 2010 en millions F CFP
Dette totale	100%	90 765
Type de taux	%	
Fixe (y compris produits structurés, les 1ères périodes)	67,96%	61 684
Indexé	32,04%	29 081
Tranches de taux	%	
6.00% < taux <= 8.00%	0,08%	77
4.00% < taux <= 6.00%	19,85%	18 016
3.00% < taux <= 4.00%	44,42%	40 315
taux <= 3.00%	35,65%	32 357

²⁰ La zone dangereuse est généralement estimée à 14/15 ans.

Les charges financières supportées au titre des intérêts de la dette n'ont jamais égalé, sur la période contrôlée, le niveau atteint en 2001.

Evolution des intérêts de la dette



Toutefois, l'économie sur les charges d'intérêt a été obtenue en consentant des prises de risques croissants sur une partie de l'encours.

1.2.2.3.2.1. - Une partie de l'encours est composée d'emprunts à haute volatilité potentielle

La gestion de la dette a conduit à contracter des prêts à taux variables aux index de plus en plus complexes, et de plus en plus potentiellement volatils.

L'encours de la dette par bailleurs de fonds au 31 décembre 2010 (voir annexe 6) était principalement détenu par DEXIA, qui est le premier prêteur de la Polynésie française avec 43 % de l'encours total. L'AFD en détenait 26 %, la CNCEP (+ Banque de Tahiti) 14 %, la Banque de Financement et Trésorerie 7,6 %. Les banques locales sont peu présentes dans cet encours.

La majorité de l'encours apparaît comme étant à taux fixe : 67,96 %. Mais en réalité, sont comptés avec les taux fixes, des emprunts structurés qui comportent effectivement une première tranche à taux fixe à durée variable, suivie d'une tranche à taux indexés dès qu'une « barrière » est actionnée.

L'encours est composé de trois types de produit. Des produits classiques qui sont des produits bancaires à taux préfixés. Les produits mixtes qui associent des lignes de trésorerie et des crédits bancaires classiques avec lesquels la collectivité gère sa trésorerie. Enfin des produits structurés qui combinent un produit bancaire classique et un ou plusieurs produits dérivés (vente d'options).

	Montant au 30/09/2010	%
Produits classiques	36 942 010 352	40,28 %
Produits structurés	31 551 836 718	34,40 %
Produits mixtes (crédits revolving)	23 215 292 837	25,31 %
Total de l'encours de la dette	91 709 139 907	100,00 %

Les produits structurés sont d'un maniement délicat. Ils servent à la gestion du risque économique et financier. Ils sont souvent opaques. Leur complexité est réelle car le taux d'intérêt de seconde période est conditionné par un index non standard, dit « *exotique* », qui est soit la pente de la courbe de taux de maturité différente, soit l'évolution comparée de devises ou du cours des matières premières.

Ces produits ont l'inconvénient d'entraîner la collectivité dans une gestion risquée de son encours, sous couvert d'économies budgétaires sur les intérêts qui sont servis durant la première période de prêt (taux fixe bonifié).

Pour la collectivité, la contrepartie des économies budgétaires réalisées dans les premières périodes de l'emprunt se traduit par une exposition à un risque élevé de pertes exponentielles à terme, dont elle ne peut estimer à l'avance le vrai coût.

D'une manière générale, une collectivité ne peut pas maîtriser tous les paramètres nécessaires à la gestion de ces emprunts. En contracter est donc une pratique en soi risquée qui doit être évitée²¹.

1.2.2.3.2.2. - Une gestion délicate et risquée des emprunts toxiques

La Polynésie française a contracté plusieurs produits structurés à partir de 2003, dont plusieurs s'avèrent particulièrement risqués.

Ces produits sont construits avec un risque important de volatilité du taux en deuxième partie de l'emprunt qui est activé par le franchissement d'une barrière. Le taux d'intérêt est alors déterminé, selon les emprunts, par l'écart des cours de change du dollar US, du franc suisse ou du yen, assorti d'un coefficient multiplicateur.

Ces formules de calcul permettent de classer ces emprunts dans la catégorie des « *prêts toxiques* », car ils peuvent exposer la collectivité à des taux d'intérêt très élevés, dépassant parfois les 30 %. Ces emprunts représentaient 14 % de l'encours en 2010²², alors que les produits structurés, moins dangereux en raison d'un adossement sur des index moins volatils (Euribor), représentaient 35 % de l'encours.

	Période taux fixe	Conditions 2ème phase	Vérification
Fixia : Dual USD/YEN DEXIA Mai 2007	3,70 % jusqu'au 1 ^{er} octobre 2010	Si cours USD/YEN est supérieur ou égal à 90 : $5,2\% + 49\% \left(\frac{90}{\text{USD/YEN}} \right) - 1$	En continu
HELVETIX BPCE	3,12 % jusqu'au 25 juin 2012	Si cours USD/CHF < 1 : $3,12\% + 50\% \left(1 - \frac{\text{USD/CHF}}{\text{USD/CHF}} \right)$	Une fois par an
CORIALYS-DUALIS DEXIA Juin 2006	1er août 2011	Si cours EUR/CHF supérieur ou égal à EUR/USD : $3,4\% + 38\% \left(\frac{\text{EUR/USD} - \text{EUR/CHF}}{\text{EUR/CHF}} \right)$	Au 1er septembre

²¹ La chambre se réserve d'analyser lors de son prochain contrôle les conséquences financières exactes de ces emprunts.

²² Il s'agit des prêts FIXIA (DEXIA), HELVETIX (BPCE) ou CORIALYS-DUALIS (DEXIA).

Pour éviter l'envolée du taux d'intérêt en deuxième période de prêt, la Polynésie française est contrainte de renégocier en permanence cet encours avant que les produits sur écart de taux, ou les produits de pente qu'elle a contractés, ne s'activent. Pour y parvenir la collectivité s'efforce de suivre au mieux l'évolution des index et la courbe des taux. Sur la base des informations obtenues de la BFT, de NATIXIS et de DEXIA, la stratégie qu'elle utilise, est la suivante : les prêts dont la première phase arrive à échéance sont mis sous surveillance l'année précédant ce terme, afin de demander, à temps, aux banques le réaménagement de ces emprunts.

Cette méthode a donné lieu à plusieurs opérations de réaménagement avant activation des barrières. Les premières ont commencé en 2006.

Le contrat FIXIA (4,4 milliards de F CFP), qui figure actuellement dans l'encours, procède de plusieurs réaménagements menés avec DEXIA. Depuis que la collectivité s'est engagée dans cette gestion de prêts structurés, en 2003, le contrat le plus volatil qui a figuré dans l'encours, a été le contrat MPH 985551 FIXIA WIBOR. L'index était le WIBOR, c'est-à-dire l'index des taux interbancaire de la bourse de Varsovie, assorti d'un coefficient multiplicateur de 5, activable en seconde tranche quelques mois après la signature du prêt.

Les réaménagements avec DEXIA ont conduit la collectivité de la Polynésie française à contracter, dès 2006, des produits structurés à coefficient. Les écarts (spreads) utilisés pour le déclenchement des barrières sont devenus de plus en plus exotiques : du CMS au WIBOR ou à la variation comparée du dollar et du yen, ou du franc suisse.

Sur un autre contrat (HELVETIX), dont l'index de seconde partie est la comparaison des cours du dollar américain et du franc suisse, la banque prêteuse se disait prête en 2010 à accepter un nouvel aménagement, mais cette fois en allongeant la durée du prêt.

Les évolutions, de plus en plus erratiques des marchés financiers depuis 2008, ont multiplié les risques latents sur cette partie de l'encours.

1.2.2.3.3. - La Polynésie française tend à devenir une collectivité à risque pour les prêteurs

1.2.2.3.3.1. - A partir de 2010, la collectivité a été classée par l'agence de notation Standards and Poor's en « qualité moyenne inférieure » à la limite de la catégorie des risques spéculatifs

Avec la montée des difficultés budgétaires depuis 2008, les conditions d'une détérioration de la confiance des prêteurs se sont installées. L'évolution négative du coefficient de désendettement jusqu'en 2009, la présence d'emprunts risqués (emprunts toxiques), qui a obligé à des renégociations incessantes sous pression à partir de 2005, a conduit aux premières interrogations des bailleurs de fonds sur la capacité de remboursement de la dette.

Le modèle budgétaire sur lequel s'est appuyé la Polynésie française a périclité. En dépit d'une gestion financière de l'endettement et de la trésorerie accomplie, cette stratégie a conduit à une impasse.

Cette impasse est d'abord financière. La collectivité de la Polynésie française, pour financer ses emprunts annuels, a besoin de la confiance des prêteurs. Ces derniers, dans leur analyse, calibrant leur financement en se fondant essentiellement sur la capacité de remboursement à long terme de la collectivité, se sont interrogés lorsque la capacité de remboursement s'est détériorée.

Le rapport de la mission d'assistance à la Polynésie française avait noté également en septembre 2010 : « *Le recours à l'emprunt est de plus en plus difficile : d'une part, l'endettement est devenu rapidement très important. Il a augmenté de 60 % en dix ans, passant de 53 à 84 milliards F FCP (404 à 707 millions €) entre le 31 décembre 2000 et le 31 décembre 2009. Pour 2010, la prévision s'établit à 98 milliards F FCP (824 millions €). Le nombre d'années d'autofinancement nécessaires au remboursement de la dette s'est ainsi très rapidement dégradé passant de 3 en 2005 à près de 12 ans en 2009 ; d'autre part, la notation de la Polynésie française par Standard and Poor's s'est progressivement dégradée, passant à BBB + avec surveillance négative le 25 novembre 2009, puis à BBB - le 24 avril 2010 en raison notamment de la crise de trésorerie, de la dégradation des comptes et de l'instabilité politique* ».

Dans ce contexte dépressif, l'agence de notation Standard and Poor's a annoncé, en avril 2011, qu'elle s'apprêtait à abaisser à nouveau la note de la Polynésie française en BB+ stable, soit dans la catégorie des risques spéculatifs pour le prêteur.

1.2.2.3.3.2. - Les conditions des emprunts ont été durcies

En quelques années, la collectivité de la Polynésie française est devenue un « mauvais emprunteur ». En 2009, la collectivité n'a pu obtenir que les 2/3 des emprunts demandés, soit 17,4 milliards F FCP au lieu de 28,9 milliards F FCP.

Pour 2010, dans le cadre du plan de relance économique, 19,5 milliards de F FCP ont été votés. Mais, les offres des banques n'ont pas dépassé 13,5 milliards de F FCP, pour certaines à des conditions assez contraignantes. Ainsi, la CNCEP conditionnait son offre de 3,6 milliards de F FCP à la renégociation de deux de ses prêts structurés à des conditions durcies (indemnité actuarielle, allongement de la durée). D'autres banques n'ont fait aucune offre (comme la Banque de Polynésie), ou bien se sont rétractées (Crédit Mutuel, pour 1,8 milliards F FCP).

En 2010, la campagne d'emprunt concernant pourtant des montants moins importants, a connu les mêmes difficultés. La conditionnalité des prêts s'était notablement durcie : le prêt AFD de 5 milliards de F FCP avait pour contrepartie la mise en œuvre des recommandations de la mission d'assistance.

Les conditions du prêt ont été jugées inacceptables par le Président de la Polynésie française²³ : respect des préconisations du rapport de la mission d'assistance, budget 2011 présenté selon la lettre de cadrage du Président, vote conforme de l'Assemblée de la Polynésie française, versement en deux ou trois fractions selon la réalisation de ces préconisations.

²³ M. Gaston TONG SANG.

1.2.2.3.3.3. - Un retour sur le marché obligataire qui n'a pas abouti

Le 28 octobre 2010, la demande de prêt auprès de l'AFD a été ajournée. Dès lors, seule l'option obligataire, plus onéreuse, est apparue envisageable, pour la totalité des prêts restants à souscrire. La Polynésie française a alors tenté de se porter sur le marché obligataire comme elle l'avait fait avec succès avec un emprunt obligataire arrangé par NATIXIS de 2,4 milliards de F CFP²⁴. La banque DEXIA s'est proposée comme arrangeur : 11,4 milliards de F CFP devaient être souscrits sur le marché obligataire. DEXIA a prospecté auprès des compagnies d'assurances pour leur demander de participer à cet emprunt obligataire. Mais finalement, dans un contexte de crise de l'euro (Grèce), le marché n'a pas été réceptif aux propositions de la Polynésie française, qui venait d'être déclassée par son agence de notation. Dans ces conditions, DEXIA a conseillé de différer le lancement de cet emprunt obligataire.

In fine, l'emprunt AFD a été de nouveau sollicité pour boucler en urgence le financement des dépenses reportées d'investissement. L'accord a été signé par le président de la Polynésie française, M. Oscar TEMARU, nouvellement élu. Ce prêt est assorti d'un protocole Etat-Polynésie française daté du 30 avril 2011.

Dans ce document, l'Etat conditionne le prêt AFD à des engagements de redressement dans la durée de la situation financière, inspirés des recommandations de la mission d'assistance, notamment au retour d'excédents de fonctionnement et à une plus grande sincérité des comptes (dépenses d'ordre), afin de financer à terme davantage d'investissements publics. A court terme, il s'agit d'une part de réduire les dépenses, notamment de personnel, le nombre des ministères, de réintégrer les taxes affectées et de vendre les actifs non essentiels : Hôtel Rocklands, flottille administrative, avion présidentiel, immeuble du boulevard Saint-Germain. D'autre part, d'améliorer les recettes fiscales par un moratoire sur la défiscalisation locale et un meilleur recouvrement. Il s'agissait enfin de présenter un budget primitif 2011 qui intègre les orientations budgétaires mentionnées dans la lettre du président de la Polynésie française du 26 juillet 2010. De plus, le gouvernement doit s'engager à instaurer un plafond de rémunération en cas de cumul des mandats, à apurer les non-valeurs et à élaborer un plan de redressement (avec un système de gouvernance propre) au plus tard le 30 juin 2011, afin de le mettre en œuvre dès le second semestre.

Ce plan de redressement devra reprendre les mesures préconisées par le rapport de la mission d'assistance : limiter l'intervention de la collectivité dans l'économie ; élaborer un schéma d'aménagement (SAGE) ; actualiser le cadre juridique ; améliorer la sincérité des comptes (admissions en non-valeurs et dotations aux amortissements, provisions) ; élaborer un plan à 5 ans d'optimisation des recettes fiscales comportant une amélioration du recouvrement et du contrôle fiscal ; préparer des outils nécessaires à une imposition globale des revenus.

La mise en place du prêt (1^{ère} tranche), qui est intervenue au premier semestre 2011, était conditionnée par la réception par « les tutelles » de la liste des réalisations, dressée par le haut commissaire. La seconde tranche est conditionnée à l'adoption par le gouvernement d'un plan de redressement précis prévoyant un calendrier de mise en œuvre²⁵, et à sa transmission à l'Assemblée de la Polynésie française.

²⁴ Avec remboursement in fine, A ce titre, la collectivité provisionne chaque année 239 millions de F CFP : remboursement du capital en 2012 : 2,4 milliards de F CFP.

²⁵ Le calendrier et le plan de redressement de la collectivité ont été adoptés par l'Assemblée le 18 août 2011. La seconde tranche du prêt a été débloquée le 2 décembre 2011.

1.3. - La situation financière de la collectivité est devenue instable et risquée

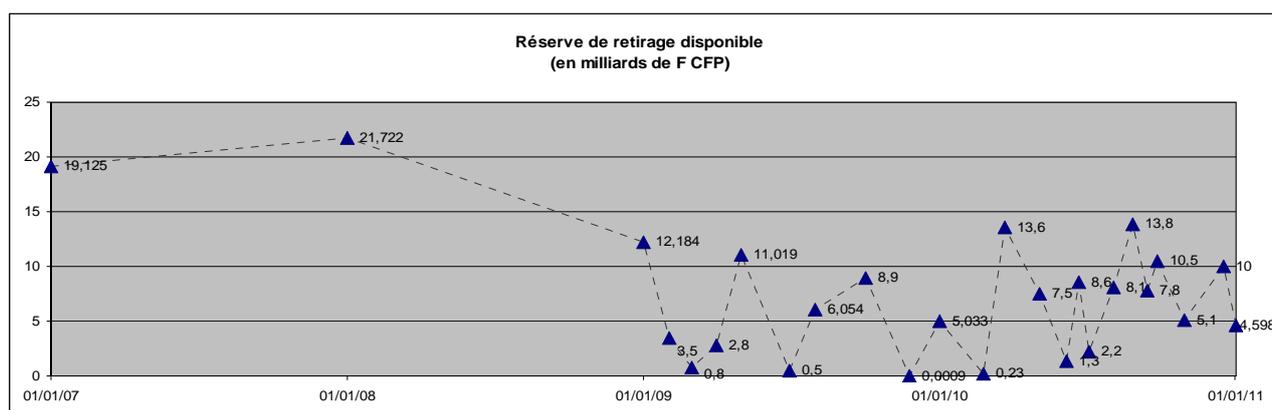
1.3.1. - La trésorerie connaît des tensions chroniques

En application des recommandations de la Chambre, la collectivité a considérablement amélioré la gestion technique de sa trésorerie.

Une liaison efficace a été établie avec les services du Payeur qui permet la mobilisation à bonne date des fonds nécessaires aux décaissements, et l'utilisation maîtrisée des crédits revolving qui permettent, par des remboursements infra annuels, de reconstituer les réserves de retraitage.

Mais, en raison de la baisse des recettes fiscales pour couvrir les dépenses particulièrement rigides de la collectivité et de la diminution forcée du recours à l'emprunt, la trésorerie de la Polynésie française a connu des tensions très vives à partir de 2008, qui sont devenues chroniques.

Pour faire face à ses échéances, la collectivité gère au jour le jour des priorités de dépenses. La situation est devenue très tendue au cours de l'exercice 2009, lorsque les réserves de tirage ont commencé à devenir moins abondantes. Elles ont atteint leur plus bas niveau le 25 novembre 2009, le solde n'étant plus que de 87 931 F CFP. Au 18 mai 2011, les réserves de retraitage étaient de 6 256 955 472 F CFP. Mais au 13 septembre 2011, elles avaient chuté à 3 milliards de F CFP.



Plusieurs causes expliquent la tension progressive de la trésorerie, dont trois ont eu un impact décisif : les retards de versement par l'Etat de la DGDE en 2009 (les arriérés DGDE) qui, finalement, seront soldés en 2010 ; la chute des recettes fiscales, en lien avec la crise économique, qui a privé subitement la collectivité de 11 milliards de F CFP entre 2008 et 2009, enfin, le maintien jusqu'en 2008 d'un niveau de dépenses trop élevé, dû à leur trop forte inertie.

Depuis, la collectivité a tenté de répondre à la tension de la trésorerie par une gestion plus serrée des délégations de crédits, en instaurant une délégation par douzièmes à compter du second semestre 2009. Des priorités de dépenses ont été mises en place. Certains choix, comme le décalage du versement du FIP, d'abord de 15 jours en 2010, puis de quatre mois en 2011, ont pénalisé les communes. Le versement retardé de trois jours des salaires, et du paiement des factures a également été utilisé pour pallier les difficultés de trésorerie.

Fin 2010, la situation était toujours aussi tendue. Elle ne s'améliorera significativement que lorsque les difficultés budgétaires auront été surmontées. Il est probable que sans amélioration budgétaire notable en 2011, en particulier sans une exécution très rigoureuse du budget voté, la trésorerie risque de connaître d'ici la fin de cet exercice, notamment sur le dernier trimestre, une tension extrême.

1.3.2. - Les risques d'insolvabilité ont considérablement augmenté

En dépit d'une gestion attentive de la trésorerie, les risques d'insolvabilité de la collectivité d'outre-mer se sont accrus depuis 2009. Les réserves de trésorerie constituées par les lignes de retraitage ont diminué, à mesure de la consolidation en emprunts.

La chute des recettes depuis 2009 n'a pas été compensée, soit par des recettes nouvelles, l'Assemblée de la Polynésie française ayant refusé par deux fois d'accroître les impôts en votant des motions de défiance²⁶, soit par des diminutions de dépenses suffisantes.

Même si les soldes d'épargne ont connu une légère amélioration, partiellement artificielle, les dépenses réelles n'ont été diminuées que de 5 milliards en 2009, et ont progressé de 1,6 milliard de F CFP en 2010.

Au surplus, les prêts toxiques présents dans l'encours de la dette font courir en cette période d'instabilité des marchés financiers des risques très élevés de payer des surcoûts importants par rapport à des produits plus classiques.

Depuis 2010, les négociations d'emprunts sont devenues beaucoup plus ardues : les réaménagements comportent maintenant le paiement immédiat des indemnités actuarielles et la recomposition dans le taux est beaucoup plus difficile à obtenir qu'auparavant²⁷.

A ce risque purement bancaire, s'ajoute un risque de déséquilibre budgétaire qui peut réapparaître si le plan et le calendrier des réformes n'est pas bien calibré puis suivi. De la qualité et de l'ampleur des réformes, qui ont aussi un coût, dépend la réussite du redressement budgétaire et financier de la collectivité.

Les difficultés éprouvées par la collectivité pour se doter d'un budget 2011 en droite ligne avec les recommandations de la mission d'assistance et des principaux bailleurs de fonds, qui ont débuté en novembre 2010 pour s'achever en avril 2011, n'ont, semble-t-il, pas permis de démontrer la détermination de la collectivité à mettre en œuvre les réformes d'envergure que requiert la situation.

L'exécution du budget 2011, les axes de réforme et les réalisations effectives qui seront constatées au 31 décembre 2011 seront à cet égard un indicateur précieux de la capacité de la collectivité à surmonter durablement ses difficultés financières.

²⁶ Contre le gouvernement d'Oscar TEMARU en novembre 2009, puis contre le gouvernement de Gaston TONG SANG en avril 2011.

²⁷ En 2011, le réaménagement avec la BPCE a donné lieu à un allongement de la durée du prêt, ce qui équivaut à un renchérissement de l'emprunt.

2 – Le redressement budgétaire et financier passe par d’urgentes réformes de structure

2.1. - Les difficultés actuelles sont plus structurelles que conjoncturelles

La crise économique qui touche la Polynésie française depuis 2008 n’explique qu’en partie les difficultés budgétaires.

La Polynésie française a connu entre 1996 et 2006 un taux de croissance annuel moyen de son PIB d’environ 3,4 %, tendant à se réduire en fin de période²⁸. Entre 2006 et 2007, ce taux n’était plus que de 2,4 %. Depuis, le Pays est entré dans une période de décroissance qui n’est pas terminée. Le taux de la contraction a été estimé²⁹ à 1 % en 2008 puis 2,2 % en 2009 et pourrait se poursuivre en 2010.

Entre 2007 et 2010, selon les statistiques officielles, il y a eu 5000 pertes d’emplois salariés déclarées alors que les besoins en emplois nouveaux pour absorber les nouveaux entrants ont été estimés à 7 500.

En 2010, l’IEOM notait que l’activité des banques était marquée par l’insuffisance de la collecte des dépôts, la progression des créances douteuses, qui est désormais de 11%, ce qui représente un doublement par rapport à 2006.

Cette mauvaise conjoncture a sérieusement impacté le budget de la Polynésie française, mais n’est toutefois pas la seule cause des difficultés budgétaires actuelles, dont l’origine est plus ancienne et touche aux structures de la dépense et de la fiscalité.

2.1.1. - La crise a joué un rôle de catalyseur

Par rapport à la situation budgétaire antérieure à l’apparition de la crise, celle-ci a eu pour effet d’accélérer les processus en cours sans en changer fondamentalement la nature.

Les dépenses ont continué à s’accroître. Le soutien aux organismes périphériques, notamment ATN, confrontée aux difficultés conjoncturelles du marché, ainsi que le financement de la solidarité ont été plus importants avec la crise.

Le phénomène d’accélération a été surtout ressenti en matière de recettes. Entre 2007 et 2009, environ 11 milliards de F CFP de rendement fiscal net ont été détruits par la crise économique qui s’est installée en Polynésie française.

La chute des recettes provenant des produits fiscaux et douaniers a été directement liée à la conjoncture défavorable.

²⁸ Rapport annuel de l’IEOM (2010).

²⁹ Le PIB n’est plus publié officiellement depuis 2006. La seule publication indiquant la valeur estimée du PIB est le rapport d’information financière de la Direction du Budget. Pour 2010, le rapport reprend exactement le montant de 2009, sans doute à défaut d’information précise sur l’évolution récente du PIB.

Indirectement, la crise a contribué aussi à révéler les risques latents des prêts toxiques contenus dans l'encours de sa dette.

2.1.2. - Les difficultés budgétaires et financières de la Polynésie française s'expliquent aussi par des causes structurelles

Les difficultés budgétaires et financières que rencontre la Polynésie française ne sont pas exclusivement dues à la conjoncture. La grave détérioration des finances de la collectivité d'outre-mer a des origines qui sont antérieures à la crise.

L'une d'elles réside dans le niveau trop élevé des dépenses de fonctionnement. Cette situation avait été constatée bien avant l'apparition des premières manifestations de la crise économique. Une autre origine de ces difficultés est à rechercher dans l'inadaptation du système fiscal, déséquilibré dans sa structure et trop sensible à la conjoncture économique.

2.1.2.1. – L'accroissement du poids des dépenses de fonctionnement, insoutenable à terme, est antérieur à la crise et étroitement lié à la mauvaise organisation de la collectivité.

Dans son rapport précédent, la Chambre avait signalé que derrière les équilibres budgétaires se profilaient les signes avant-coureurs de difficultés, révélés notamment par l'absence de marge de manœuvre sur le fonctionnement en raison de l'extrême rigidité des dépenses.

Le poids très important et croissant des dépenses de personnel et des dépenses de transfert avait déjà été relevé.

A terme, toute inflexion durable nécessite la mise en œuvre de réformes touchant au format même de l'administration et à son périmètre d'intervention.

Le format de l'administration est disproportionné par rapport aux missions essentielles de la collectivité. Il crée des dépenses de fonctionnement qui sont insoutenables à terme.

En 2004, il y avait 5.322 agents, toutes catégories confondues. En 2010, il y en avait 455 de plus³⁰.

De surcroît, la composition de l'effectif est très peu adaptée à une administration moderne : les cadres ne représentent que 12 % de l'effectif contre 60 % pour les personnels d'exécution.

³⁰ Malgré la suppression de 289 postes budgétaires vacants.

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Cadres	563	603	614	640	630	638	686
<i>% par rapport au total des effectifs</i>	10,58%	10,67%	10,06%	10,69%	10,64%	10,70%	11,98%
Cadres moyens	1 039	1 111	1 268	1 237	1 283	1 342	1 291
<i>% par rapport au total des effectifs</i>	19,52%	19,66%	20,77%	20,65%	21,66%	22,50%	22,54%
Personnel d'exécution	3 371	3 356	3 628	3 618	3 594	3 595	3 455
<i>dont dockers,</i>	122	121	115	120	114	118	114
<i>dont personnel maritime</i>	138	155	138	152	147	151	148
<i>% par rapport au total des effectifs</i>	63,34%	59,39%	59,43%	60,41%	60,68%	60,28%	60,33%
Total des effectifs	5 322	5 651	6 105	5 989	5 923	5 964	5 727

Le manque de qualification du personnel (faible nombre de catégorie A) et le nombre très élevé d'emplois « occupationnels » ne permettent pas à la collectivité de s'adapter rapidement aux critères d'une administration moderne.

De trop nombreux emplois sans valeur ajoutée pour la collectivité obèrent ses marges de manœuvre pour promouvoir efficacement le développement économique et social de la Polynésie française.

La collectivité n'a pas traité ce problème avant la survenance de la crise. Mais la solution qui sera trouvée pour mettre fin à l'hypertrophie de l'administration par rapport aux possibilités financières de la Polynésie française est une des clés du redressement.

En effet, comme par le passé, l'immobilisme aurait pour conséquence une élévation permanente du niveau d'imposition.

La multiplication des services au sein de l'administration de la Polynésie française ou des organismes dotés de la personnalité morale en périphérie de la collectivité (établissements publics, sociétés d'économie mixte...) a abouti mécaniquement à une augmentation des charges de structures et à un accroissement des risques de la collectivité. Plusieurs de ces services ou organismes interviennent dans des domaines qui ne peuvent être considérés comme prioritaires, ainsi que relevait le rapport de la mission d'assistance.

Certains services de la collectivité constituent parfois « *un doublon de services externalisés au sein [de] GIE ou d'établissements publics* ». Des organismes périphériques subventionnés par la Polynésie française ou bénéficiant de l'affectation de certaines ressources fiscales, au risque de disperser les ressources publiques, entrent en concurrence entre eux pour des missions très proches. Ces organismes s'investissent quelquefois dans des domaines concurrentiels n'ayant qu'un lien ténu avec l'objet pour lequel ils ont été créés.

L'exemple de l'aménagement-construction et du logement social, qui ont fait l'objet de plusieurs rapports de la Chambre (FDA, EAD, SAGEP, OPH ...) est particulièrement édifiant. La multiplicité des structures et le morcellement des missions pour des résultats, de l'aveu de tous, médiocres, ont eu un coût budgétaire très lourd pour la collectivité.

Ces organismes périphériques concourent ainsi à la rigidité des dépenses de la collectivité qui n'exerce qu'un contrôle minimal sur leur activité et leurs résultats. La Polynésie française ne dispose pas de services de contrôle de ces structures et d'outils de consolidation des comptes qui lui permettraient d'apprécier les risques, notamment financiers, qu'ils peuvent entraîner pour elle.

La multiplication des interventions publiques, sans plan stratégique et sans vision d'ensemble, a coûté très cher à la collectivité de la Polynésie française.

La chambre a particulièrement insisté dans ses différents rapports d'observations relatifs aux politiques conduites par la Polynésie française sur les conséquences dommageables de l'absence d'évaluation.

L'évaluation systématique des politiques publiques constituerait une aide à la cohérence des actions menées. Elle permettrait d'infléchir les dispositifs mis en œuvre, tout en contribuant à la transparence de la gestion publique et au débat démocratique au sein de l'assemblée délibérante.

En ne se dotant pas d'un service et d'outils d'évaluation, la collectivité se prive d'informations indispensables à l'amélioration de sa gestion.

En février 2009, procédant à l'examen des suites qui avaient été données par la collectivité aux observations du Rapport public 2007, la Cour des comptes avait relevé qu'en matière d'évaluation, la collectivité en était restée au stade d'une réflexion sur la mise en place d'indicateurs de performance. Le seul progrès obtenu dans ce domaine était imputable à l'action de l'Etat dans le cadre du contrat de projet 2008-2013 (dispositif de suivi et d'évaluation des volets du contrat de projet).

A ce jour, la Polynésie française ne paraît toujours pas disposer d'un véritable dispositif d'évaluation des politiques publiques.

De même, les modalités de financement des communes par le FIP et diverses subventions ont représenté une charge annuelle de près de 20 milliards de F CFP, sans que soit organisée de manière pérenne l'évolution des règles de financement des communes. La définition de nouvelles modalités de financement de ces collectivités par la voie fiscale ou par celle de dotations stabilisées et garanties n'a pas été traitée alors que le code général des collectivités territoriales leur impose de nouvelles contraintes budgétaires dans un calendrier pré-établi.

Enfin, dans un autre secteur, concernant lui aussi les dépenses de transfert, le projet de redéfinition d'une politique de protection sociale et de solidarité, faisant évoluer la PSG et ses modalités de financement n'a pas avancé, alors que les problèmes financiers des régimes sociaux s'aggravent.

2.1.2.2. - Le système fiscal et douanier est trop sensible aux effets de conjoncture

La structure du système fiscal rend la collectivité particulièrement vulnérable aux effets de conjoncture. En période de haute conjoncture, le niveau élevé des recettes fiscales incite à négliger la recherche d'une gestion plus économique et plus efficiente, alors qu'en période de ralentissement économique les recettes se creusent rapidement, au point de conduire à l'impasse budgétaire.

Depuis la crise de 2008, les recettes douanières et fiscales ont fortement chuté. Le produit des impôts et taxes indirects est en effet étroitement lié au niveau de l'activité économique, au volume des importations et de la consommation.

2.1.2.2.1. - La fiscalité repose essentiellement sur des impôts indirects et des taxes

La fiscalité indirecte représentait respectivement, en 2004 et en 2010, 78 % et 72 % des ressources fiscales. La part de la fiscalité indirecte dans la fiscalité générale a augmenté jusqu'en 2006³¹. Elle a ensuite diminué en 2007, cette baisse s'étant accentuée entre 2008 et 2010. La perte fiscale a atteint cette dernière année environ 12 milliards de F CFP par rapport à 2008. (cf. annexe 3).

Le poids de la fiscalité indirecte n'a, pour autant, pas cessé d'être nettement prépondérant dans la fiscalité polynésienne.

En 2004, son poids était de 72 % au niveau des prélèvements bruts, mais il représentait 85 % des prélèvements nets. En 2007, la proportion est devenue de 73 % pour les prélèvements bruts, mais seulement 78 % pour les prélèvements nets. En 2009, malgré la crise, la fiscalité indirecte représentait encore 67 % des prélèvements bruts et 75 % des prélèvements nets.

2.1.2.2.2. - La fiscalité indirecte et les recettes douanières surréagissent à la conjoncture économique

En période de croissance soutenue, ces recettes ont augmenté de manière continue depuis 1995, mais elles ont commencé à régresser en 2008 lorsque la crise a affecté la Polynésie française (voir annexe 3).

C'est particulièrement le cas des produits nets de la TVA³², qui étaient de 38,9 milliards en 2004, qui ont culminé à 43,6 milliards de F CFP en 2008, avant de chuter à 39,5 milliards de F CFP en 2009 et à 38,3 milliards en 2010 (voir annexe 3). Les droits sur les produits importés (droits de douanes, hydrocarbures, tabac) ont suivi la même évolution. Ils ont passés de 24,3 milliards de F CFP en 2004, ont plafonné entre 26 et 27 milliards de 2005 à 2008, puis ont chuté de 4 milliards en 2009. Ils se situaient en 2010 à 21 milliards de F CFP.

Les effets de la mauvaise conjoncture économique ont ainsi impacté le budget de la collectivité par le biais de deux principales ressources fiscales et douanières. Mais, la fiscalité indirecte étant assise essentiellement sur la consommation, les autres taxes qui alimentent le budget ont connu, avec plus de modération, la même inversion de tendance.

S'est ajouté à cet effet direct l'incidence de la politique fiscale qui a consisté durant cette période de ralentissement économique à recourir à la taxation pour répondre aux besoins budgétaires tout en soutenant l'activité économique par des exonérations et des dégrèvements.

³¹ Rapport CTC de 2006 sur le ministère des finances : « Globalement, les recettes de la fiscalité indirecte connaissent une progression constante. Le taux moyen d'augmentation annuelle est de 9 % depuis 1995, en raison de l'évolution de l'activité économique, donc des importations, mais également à de nouvelles taxes et à l'élargissement de l'assiette fiscale (la TVA est assise sur les prestations commerciales et de service). »

³² Produits bruts – remboursements de TVA.

C'est ainsi qu'en 2006, on constate une augmentation importante des recettes brutes, alors que les recettes nettes sont stables. De nouvelles recettes fiscales brutes, provenant de la création d'une nouvelle taxe ou de l'affectation au budget général de la Polynésie française de taxes jusqu'à alors affectées à des établissements publics (EPAP, EGT), ont été en partie neutralisées par l'augmentation des exonérations (+ 1 900 MF CFP) et des remboursements de crédits de TVA (+ 700 MF CFP).

En 2008, la création de taxes a été suspendue pour soutenir l'activité.

A ce jour, la récession économique s'est traduite en définitive par une baisse par rapport aux recettes 2007-2008, de 5 milliards au titre de la TVA, de 6 milliards au titre des droits à l'importation, de 1,2 milliard au titre des droits intérieurs de consommation, de 700 millions au titre des droits de timbre et d'enregistrement.

2.2. - Des réformes portant sur la dépense publique et la fiscalité sont indispensables

L'autonomie de la collectivité de la Polynésie française au sein de la République se manifeste par une liberté d'organisation des services administratifs, dans le respect de la loi organique statutaire, et, en matière de fiscalité, par la faculté qui lui est reconnue de choisir librement le système fiscal applicable à son territoire.

Cette dernière compétence de principe est très ancienne puisqu'elle remonte au XIX^e siècle et a été confirmée depuis par tous les statuts du territoire³³. La Polynésie française est donc compétente pour organiser ses services et réglementer son régime fiscal et douanier, pour lesquels l'Etat n'a reçu du législateur aucune compétence d'attribution.

Pour faire face avec pertinence aux difficultés budgétaires du moment, compte tenu de leur origine, il ne s'agit plus d'adapter le budget à une conjoncture défavorable, mais bien de réformer en profondeur la collectivité et son système fiscal, ce qui exclut les mesures fragmentaires qui ne s'inscriraient pas dans une stratégie générale permettant à la collectivité de retrouver au plus vite le rôle majeur qui doit être le sien dans l'économie polynésienne.

2.2.1. – Une diminution progressive des dépenses de fonctionnement

L'augmentation systématique des dépenses de fonctionnement, financées par l'alourdissement des prélèvements obligatoires dans le cadre de l'autonomie fiscale, a montré ses limites. Elle est directement responsable de la situation fragile et préoccupante dans laquelle se trouve la collectivité, sans réelles marges de manœuvre.

³³ Pour ce qui est de la « Polynésie française », proprement dite, la « souveraineté fiscale » remonte à la loi n°56-619 du 23 juin 1956 et à l'article 46 du décret n°57-812 du 22 juillet 1957.

2.2.1.1. – Réorganiser les moyens pour parvenir à un nouveau format d'administration

Le plan de redressement adopté par la collectivité a proposé plusieurs regroupements de services et la fusion ou la suppression de plusieurs établissements publics. Il doit être étalé dans le temps. Mais son but est de réduire la dépense publique en rendant chaque franc dépensé plus efficace lorsqu'il sera utilisé dans cette nouvelle configuration.

Ces restructurations doivent être accompagnées par une politique de soutien qui ne reconduise pas les errements passés. Dans plusieurs rapports de la Chambre sur les instruments de développement de la Polynésie française a été soulignée la nécessité de rédiger des conventions d'objectifs et de moyens avec les organismes périphériques (établissements publics, sociétés d'économie mixte, GIE) et autres partenaires de la collectivité.

Ces conventions d'objectifs et de moyens devraient permettre à la collectivité de fixer des buts clairs à l'organisme, d'évaluer à terme ses résultats et d'en déduire des actions correctrices pour améliorer sa performance.

Cette révision du périmètre d'intervention de la collectivité doit nécessairement conduire à des économies budgétaires. Les suppressions d'organismes ne doivent pas aboutir, comme en 2006, à grossir l'effectif des agents de la collectivité avec des personnels surnuméraires.

La question des sureffectifs doit être posée. Les rapports de la chambre territoriale des comptes, comme le rapport de la mission d'assistance, en ont identifié quelques uns, dont les plus importants se situent aux ministères de l'agriculture (SDR) et de l'équipement.

Avant que ne s'engagent les premières restructurations, la chambre précise qu'à son estime il ne saurait y avoir de réintégration systématique dans une administration à l'effectif déjà très important.

Il convient de mettre en place, parallèlement aux restructurations, des mesures d'accompagnement finançables par la collectivité de la Polynésie française, sans compromettre sa capacité à investir, pour se doter des équipements structurants qui lui font encore défaut.

Il serait tout aussi indispensable d'augmenter la productivité de l'administration en améliorant le ratio d'encadrement par des actions de formation bien ciblées. Ce type de dépenses a été d'un niveau trop faible au cours des années écoulées eu égard aux besoins.

L'appareil administratif reste à ce jour inadapté. Le manque de cadres, en nombre et en qualité suffisante, handicape la collectivité qui éprouve des difficultés certaines à traiter des dossiers complexes en temps compté et à conduire de grands projets.

Une mise à niveau de la réglementation doit être envisagée afin de conférer cohérence et méthode au processus entrepris.

2.2.1.2. – Revoir les relations financières avec les communes

De même, le financement des communes, pour soutenir les missions qu'elles exercent dans le cadre défini par la loi organique statutaire, doit être stabilisé.

La collectivité de la Polynésie française reverse aux communes une partie des impôts et des taxes prélevés sur les contribuables en abondant le fonds intercommunal de péréquation (FIP).

Par ailleurs, elle leur alloue des subventions d'investissement par l'intermédiaire de la délégation aux communes (DDC).

Le FIP, défini par l'article 52 de la loi organique du 23 février 2004 modifiée, a pour assiette diverses ressources fiscales et douanières de la Polynésie française, notamment les droits de douanes, les taxes sur les hydrocarbures, sur les tabacs, la TVA à l'importation et sur le régime intérieur, le versement forfaitaire CEA-CEP³⁴, l'impôt sur les sociétés et les crédits d'impôt à la défiscalisation locale, qui, à l'exception du versement forfaitaire CEA-CEP, sont tous, à des degrés divers, sensibles à la conjoncture.

Pour cette raison, les montants versés au FIP sont en forte régression depuis l'aggravation de la crise économique :

<i>En MF CFP</i>	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
FIP	13 894	13 336	15 644	17 206	17 813	14 542	13 500

La fiscalité « résiduelle et archaïque » (contribution des licences, impôt foncier sur les propriétés bâties, contribution des patentes), qui est également partagée avec les communes au moyen de centimes additionnels, a subi elle aussi, dans une moindre mesure, les effets de la crise économique.

La fiscalité communale mériterait donc d'être révisée afin que soit stabilisé le financement des collectivités dans des conditions soutenables par la Polynésie française. Une telle réforme doit reposer avant tout sur des mesures de rendement à fiscalité constante avant d'envisager la création d'impôts nouveaux. Par ailleurs, les mécanismes de péréquation pour les communes organisés dans le cadre le FIP doivent être préservés, compte tenu des grandes disparités existant entre ces collectivités.

2.2.2. - La mise en œuvre d'une réforme fiscale globale pour optimiser les prélèvements publics

2.2.2.1. - Une modification progressive de la structure fiscale est indispensable

2.2.2.1.1. - Pour aller vers plus d'efficacité

La structure de la fiscalité polynésienne ne la dispose pas à absorber au mieux les aléas de conjoncture. Elle rapproche la Polynésie française des pays, généralement jeunes, où l'essentiel des produits fiscaux et douaniers est perçu au franchissement de la frontière. Le poids particulier de la fiscalité indirecte l'éloigne des structures des pays développés où fiscalités directe et indirecte s'équilibrent. Les impôts directs, qui frappent la détention de la matière imposable, revenu ou propriété sont peu développés.

³⁴ Terminé en 2011.

Dans le rapport précédent de la chambre, le faible niveau de la fiscalité directe avait été relevé et considéré comme un handicap : « *La fiscalité directe représente en 2003, 21% des recettes réelles de fonctionnement* ». De 2004 à 2010, son poids n'a guère varié.

Les impôts qui développent des effets compensant la sensibilité des impôts et taxes indirects à la conjoncture économique sont très peu nombreux dans la fiscalité polynésienne. Lorsqu'ils sont suffisamment développés, ces impôts permettent de maintenir le niveau des recettes fiscales quand les impôts indirects subissent les effets dépressifs de la crise. En Polynésie française, le rôle de régulateur des recettes fiscales n'est tenu par aucun impôt important.

Actuellement, le système fiscal polynésien ne comporte pas d'impositions destinées au budget de la collectivité d'outre-mer, insensibles à la conjoncture économique.

Il n'existe pas d'impôt sur le revenu. S'en rapproche le prélèvement à la source au profit du régime de solidarité du système de protection sociale. Cet impôt, la Contribution de solidarité territoriale (CST) ne transite pas par le budget de la collectivité d'outre-mer mais est directement versé au régime social. C'est une contribution due par les salariés et les professions et activités non salariées (commerçant, professions libérales, agriculteurs). Il existe aussi désormais une CST sur les capitaux mobiliers (IRCM).

Cette imposition est moderne : prélèvement à la source, contribution universelle, taux progressif par tranche sans plafond pour la dernière tranche (+ de 700 000 F CFP). C'est un impôt payé au premier franc imposable qui frappe surtout par les salariés (73% de la collecte). Comme le notait, à juste titre, la mission d'assistance, l'absence de familiarisation pénalise le couple de salariés avec enfant, la CST n'étant pas modulée par la composition du foyer fiscal, notion qui n'existe pas dans le droit fiscal polynésien.

La question de l'intégration de la CST dans le budget général peut être intéressante à poser. En effet, cet impôt, qui pourrait être développé, est relativement peu sensible aux effets de la conjoncture et permettrait de rééquilibrer la structure fiscale. Mais cette question ne peut être utilement étudiée que dans le cadre de la réforme globale des prélèvements obligatoires, de la protection sociale généralisée (PSG) et de son financement.

Par conséquent, l'impôt sur les sociétés (IS) continue de représenter à lui seul plus de la moitié des recettes fiscales directes brutes. Cette proportion était encore plus élevée en 2004 : 72%. En 2008, les recettes d'IS ont été à leur niveau maximum³⁵ car les impôts de l'année sont assis sur les résultats de l'année précédente. Cette particularité permet de développer un léger contre-effet à la chute des recettes indirectes.

Le produit de l'IS n'a fléchi qu'en 2009 : - 2,3 milliards de F CFP. Ce fléchissement est imputable pour 1,6 milliard au rendement de l'impôt et pour le reste à l'augmentation des crédits de d'impôt liés aux opérations de défiscalisation locale. Le produit fléchit à nouveau, en 2010 (- 1,7 milliard de F CFP), mais une gestion plus resserrée des crédits d'impôt de défiscalisation locale (- 2,6 milliards de F CFP), en atténue l'effet.

³⁵ Des évolutions semblables ont affecté l'impôt sur les transactions.

Enfin, il n'y pas assez d'imposition du capital et du patrimoine. L'intérêt économique de la taxation du patrimoine présente plusieurs avantages. C'est un impôt à assiette large qui n'a pas besoin de taux élevé pour avoir un bon rendement. Ensuite, c'est un impôt assis sur une grandeur économique qui n'est pas sensible aux effets de conjoncture. Ces impôts permettent de lisser dans le temps les rendements fiscaux.

Or le système fiscal ne comporte pas suffisamment d'impôts assis sur la détention d'un capital immobilier ou sur le foncier. Il existe bien un impôt sur le revenu des capitaux mobiliers (actions, parts sociales, jetons de présence, obligations etc..) mais celui-ci rapporte peu, (1,6 milliard de F CFP en moyenne). Il existe aussi un impôt sur le foncier bâti qui rapporte en moyenne la même recette. Son rendement est notoirement faible, car le cadastre n'est pas à jour³⁶ : il manquerait environ 26 000 habitations. Les bases locatives datent de 1950, date de la création de l'impôt. Il y a 36 000 contribuables alors qu'il y a, par exemple 80 000 compteurs électriques et 76 000 habitations déclarées.

La réponse est assurément dans le rééquilibrage progressif du système fiscal.

Auparavant, la réforme fiscale doit trancher plusieurs questions fondamentales pour le budget de la Polynésie française.

La collectivité doit procéder avec méthode, afin de préserver le niveau des recettes fiscales et autofinancer la réforme. C'est ainsi que la diminution de la fiscalité indirecte (taxes) ne peut être envisagée qu'à mesure que les dépenses budgétaires inutiles sont éliminées ou qu'une fiscalité directe rénovée, sur le modèle de la CST cédulaire ou, mieux encore, d'impôts assis sur le patrimoine (fiscalité immobilière, droits de transmission), est mise en place.

Des modalités sont à retenir pour coordonner, dans le temps et dans l'espace, le calendrier des modifications de la structure fiscale. Dans ce cadre, le niveau de dépenses fiscales supportable pour les finances publiques doit être réajusté.

Il conviendrait aussi de développer les techniques et les moyens consacrés au recouvrement de l'impôt. Les mesures de rendement qui sont attendues doivent conforter le niveau des recettes existantes.

Une action doit être engagée pour lutter contre le comportement fiscal de fuite devant l'impôt qui s'est développé. Par exemple, les impôts sur l'entreprise sont déclaratifs. Ils reposent donc sur le civisme fiscal des citoyens mais aussi sur la qualité du contrôle fiscal. L'un et l'autre ont, semble-t-il, fait défaut jusqu'à présent. Sur les 26 217 entreprises, le service des contributions n'avait trace dans ses fichiers que de 2 800 entreprises imposables à l'IS et 18 581 imposables à l'IT. Il est estimé par les services fiscaux que, depuis 2004, les déclarations à l'IS ne dépassent pas 80 % et à IT, 75 %. Des incohérences grossières dans les déclarations des assujettis ont été décelées par le service des contributions³⁷ qui, à ce titre, a constaté entre 2001 et 2007 une évolution contradictoire du chiffre d'affaires réel et du chiffre d'affaires imposable³⁸. La raison identifiée de cette anomalie était une utilisation abusive des provisions, poste qui n'était pas contrôlé, faute de moyens de contrôle fiscal.

³⁶ L'assujettissement des archipels éloignés où cet impôt n'est pas mis en recouvrement, a été prévu par une loi du pays, confirmée par un arrêt du Conseil d'Etat du 30 juin 2010, à compter du 1^{er} janvier 2014.

³⁷ Etude d'octobre 2009.

³⁸ Entre 2001 et 2007, les chiffres d'affaires ont augmenté de + 225 milliards de F CFP et les provisions de 194 milliards de F CFP, ce qui a eu pour effet de minorer le produit de l'IS.

2.2.2.1.2. - Pour aller vers plus d'équité

Le système fiscal polynésien a souvent été décrit comme injuste. La prépondérance marquée de la fiscalité indirecte, qui repose en grande partie sur la consommation des ménages, et l'absence d'impôt sur les revenus « *qui appréhende globalement, à un taux progressif, l'ensemble des revenus* » des foyers fiscaux, rend le système fiscal particulièrement inéquitable, comme l'a souligné le rapport de la mission d'assistance en septembre 2010. Entre 1995 et 2006, les impôts des ménages sont passés, avec notamment l'introduction de la TVA en 1998, de 3,8 milliards de F CFP à 48,8 milliards de F CFP, tandis que ceux des entreprises progressaient de 51,5 à 58,5 milliards de F CFP³⁹.

Par ailleurs, la fiscalité en Polynésie française est dans un état proche de celle décrite en 1960, dans le rapport Rueff-Armand consacré à l'examen des obstacles à l'expansion économique française. Le système fiscal polynésien apparaît « *ravagé par les exonérations et les régimes particuliers* ». Ceci confère très souvent au système un haut degré d'iniquité parce que le nombre élevé de taxes et de droits auxquels chacun est assujéti, est compensé pour certains agents économiques, par un ensemble très développé d'exonérations et de dégrèvements qui réduisent considérablement leurs charges fiscales.

Actuellement, le système fiscal direct (IS et IT) repose essentiellement sur les entreprises. Les taux d'impositions des entreprises sont élevés⁴⁰. Il existe en plus une contribution spéciale pour les bénéfices imposables supérieurs à 100 MF CFP (la contribution supplémentaire à l'IS) qui varie, selon le bénéfice imposable, de 7 à 15 %. D'après les dispositions légales, le taux d'imposition pourrait atteindre 57,5 % au maximum. On dénombrait, en 2010, 26 217 entreprises dont seulement 11 000 étaient assujétiées à la TVA. Les cent premières acquittent 80 % de l'IS. Mais c'est aussi aux mêmes contribuables que plus de 70 % des crédits d'impôt de défiscalisation locale sont accordés.

Les Etats généraux de l'outre-mer avaient montré en 2009, à l'aide de statistiques fiscales, que le taux d'effort fiscal le plus élevé reposait sur les très petites entreprises (TPE) et les petits patentés. Les constats décrits dans la partie consacrée à la défiscalisation du rapport confirment cet état de fait. Grâce aux mécanismes défiscalisants, les banques et les grandes entreprises polynésiennes optimisent très largement leurs impôts. Certaines ont pu être amenées à ne régler que l'impôt minimum de 4 millions de F CFP.

Les exonérations sont organisées par le code des impôts sous forme de déductions d'assiette ou d'avoir fiscal pour les capitaux mobiliers, ou sous la forme de coefficients modérateurs de 50 % pour 40 assujétiés à l'IT⁴¹. Au total, les déductions sur l'impôt dû par les entreprises ont représenté, 45 %⁴² de l'assiette déclarée en 2004 et 32 % en 2008.

Les dégrèvements sur l'impôt dû sont élevés. Ils ont atteint un maximum de 6,5 milliards de F CFP en 2005 pour se stabiliser, par la suite, à 2,2 milliards de F CFP. Cette procédure relève de décisions discrétionnaires du président de la Polynésie française.

³⁹ Source : Comptes économiques.

⁴⁰ Ils varient de 32,5% à 42,5%.

⁴¹ LP 184-4 : armateur, artisan, loueur en meublé, garagiste, restaurateur, etc...

⁴² Total des déductions / Produit brut IS et IT + déduction d'assiette (hors crédit d'impôt).

De très nombreuses exonérations douanières amputent les recettes de la collectivité. Le code des douanes prévoit une longue liste d'exonération de taxes et de droits d'entrée en fonction des produits et des denrées. Parmi celles-ci plusieurs ont un impact budgétaire très fort. En premier lieu, la détaxation des produits pétroliers⁴³, qui fait perdre chaque année à la collectivité de la Polynésie française une somme qui a été estimée à 3,9 milliards de F CFP en 2009.

Le maquis des exonérations douanières est coûteux. Ces exonérations ont en effet représenté en moyenne une dépense fiscale de 3,8 milliards de F CFP par an de 2006 à 2009. Cette dernière année, la dépense avait été de 4,3 milliards de F CFP. Parmi les plus fortes exonérations, figurent celles pour les avions de transport international, qui sont exonérés de droits de douane et de TVA, ce qui représente un coût de l'ordre de 500 MF CFP par an. Les paquebots de croisière sont, pour leur part, exonérés de tous droits et taxes, ce qui a coûté de 230 MF CFP à 150 MF par an. Les matières premières (agro-alimentaire, BTP, plastique, imprimerie) sont exonérées de droits de douane, ce qui a coûté de l'ordre de 240 MF CFP par an. Les objets d'art sont exonérés de toutes taxes sauf de la TDL.

Ce coût élevé pour la collectivité renforce le plus souvent des positions monopolistiques au détriment du libre jeu de la concurrence.

2.2.2.2. – L'augmentation des moyens de l'administration fiscale doit être envisagée

2.2.2.2.1. – Des moyens doivent être alloués en vue de réaliser les préalables techniques de toute réforme

La réforme fiscale doit, en réponse aux problèmes posés, permettre de lisser les recettes par une augmentation progressive des impôts directs et le développement de l'imposition des stocks (patrimoine), de préférence à l'imposition traditionnelle des flux (revenus) et augmenter les assiettes taxables par la suppression raisonnée des exonérations et dégrèvements inéquitables.

Pour y parvenir dans de bonnes conditions, des préalables techniques sont nombreux. A cet égard, l'amélioration du cadastre, dont les imperfections avaient été soulignées dans un rapport de la Chambre consacré à la gestion foncière⁴⁴, est indispensable à la généralisation d'un impôt assis sur le patrimoine foncier. D'une manière générale, la connaissance des revenus autres que salariés doit impérativement progresser avant l'alourdissement de la fiscalité pour laquelle ils serviraient d'assiette. Par exemple, l'augmentation des taux de CST, à laquelle la collectivité de la Polynésie française fait périodiquement appel, pratiquée dans des conditions où la connaissance de tous les revenus n'aurait pas été améliorée, aboutirait à renforcer les situations d'inégalité devant l'impôt entre les salariés et les non salariés.

Le système fiscal polynésien n'est pas suffisamment organisé pour que soient encouragés les comportements civiques que suppose son système déclaratif. L'administration de l'impôt joue, dans un tel système, un rôle capital : en précisant les règles, en les adaptant au contexte économique, et en assurant un contrôle fiscal de qualité.

⁴³ La mission d'assistance s'est longuement penchée sur les moyens de mieux contrôler la détaxation de carburant (coloration). Elle en a déduit qu'il était possible d'en réduire le coût de 20 % (900 MF CFP).

⁴⁴ Rapport d'observations définitives du 4 novembre 2008 (Polynésie française – Affaires foncières).

Aussi, le cadre comptable a-t-il besoin d'être stabilisé. Une délibération n° 85-1001 du 10 janvier 1985 a introduit le plan comptable 1982, sans en préciser la texture exacte, créant ainsi une insécurité juridique quant à l'application de ses règles.

Le plan comptable n'est pas opposable à tous les contribuables. La révision⁴⁵ de 1999 n'a pas été transposée. L'adoption d'une norme comptable réglementaire⁴⁶ paraît indispensable pour améliorer l'administration de l'impôt et le contrôle. De même, les « professions du chiffre », comptables et experts-comptables, ne sont pas régies par un texte réglementaire mais par une voie conventionnelle : une association fait office d'ordre.

Des imprécisions dans le droit applicable laissent des pans entiers de la vie économique sans normes réglementaires. Par exemple, le code de commerce s'applique, dans ses articles L-123-12 à L-123-23, mais ne concerne que les commerçants, et pas les sociétés civiles et les professions libérales.

La commission des impôts (article 431-2) a besoin d'évoluer dans sa composition, car elle ne compte aucun membre délibérant du service des contributions, et dans son fonctionnement, car celui-ci ne garantit pas un exercice satisfaisant du droit de recours. Seules les questions de fait peuvent être évoquées devant elle, et son avis n'est que consultatif. L'interposition d'un arbitrage présidentiel dans la procédure de l'impôt n'offre, pas toutes les garanties d'impartialité qu'est en droit d'attendre tout contribuable d'autant que cette procédure prétorienne génère des retards importants dans le traitement des affaires. Par exemple, une affaire de redressement dont la commission a été saisie en février 2009, et dont l'arbitrage du président a été demandé en juin 2009, n'est toujours pas résolue alors que le montant des droits à notifier est d'un milliard de F CFP.

A l'instar de la mission d'assistance, la Chambre territoriale des comptes recommande la suppression de l'arbitrage présidentiel et la transmission rapide au juge de l'impôt lorsque le précontentieux a échoué.

2.2.2.2.2. - Renforcer les services fiscaux

Une des raisons pour lesquelles, le système fiscal souffre de rendements fiscaux insuffisants est à rechercher dans le dimensionnement trop réduit de l'administration fiscale par rapport aux enjeux.

La mise en œuvre d'une politique fiscale renouvelée requiert l'allocation de moyens supplémentaires afin d'améliorer les rendements fiscaux. Le taux de recouvrement en 2009 était de 93,72% alors qu'il était de 95,8 % en 2005. Mais ces taux sont en moyenne inférieurs de 2 points aux taux métropolitains.

Les recouvrements d'impôts ne sont pas uniformes. Le taux de recouvrement à échéance est de 40% pour l'IS, de 38% pour l'IT, et seulement de 5,8% pour la contribution des patentes. L'impôt foncier a un taux de recouvrement de 45%. La CST salarié a un taux de recouvrement pour la partie déclarative de 71% et de 0,8% pour les non-salariés. La TVA (régime intérieur) a un taux de recouvrement de 94%.

⁴⁵ Il y en a eu 16.

⁴⁶ Le plan de redressement adopté par la collectivité de la Polynésie française mentionne qu'un nouveau plan comptable a été publié.

A titre indicatif, il restait 9 milliards de F CFP en restes à recouvrer sur les rôles émis de 2004 à 2009 pour 191 milliards de F CFP.

L'administration de l'impôt a un format très restreint. Elle compte 84 agents, dont 23 de catégorie A. Le nombre trop réduit d'agents de cette catégorie, en dépit de leur qualité, ne permet pas une administration des impôts accomplie. Des missions sont de fait sacrifiées, faute de moyens et de formation professionnelle organisée et performante.

C'est ainsi que le contrôle fiscal a été une mission qui n'a pas été exécutée avec des moyens suffisants. Avec seulement 5 agents de catégorie A, la cellule de contrôle fiscal externe ne peut pas remplir la totalité de ses missions.

Ainsi, depuis 2004, les statistiques du Contrôle Fiscal Externe (CFE) traduisent la faiblesse des moyens consacrés au contrôle. En 2009, un renforcement des moyens, notamment sur le plan qualitatif (détachement d'un inspecteur principal de la direction générale des finances publiques) s'est aussitôt traduit par une forte augmentation des pénalités sur rappelés⁴⁷.

Contrôle Fiscal Externe (CFE) de 2006 à 2010

	2006	2007	2008	2009	2010	2011(avril)
CFE engagés	28	33	26	45	33	8
CFE clôturés	39	33	26	31	39	14
Droits rappelés	353 892 864	231 218 692	169 063 931	736 811 531	1 409 643 025	2 034 683 547
Moyenne des droits	9 074 176	7 006 627	6 502 458	23 768 113	36 144 692	145 334 539
Pénalités sur rappelés	87 014 522	72 459 425	52 494 884	394 095 424	1 062 763 159	817 857 539

3 - La défiscalisation locale : un dispositif à reconsidérer au regard des objectifs visés et des contraintes actuelles

Les dispositifs de défiscalisation outre-mer sont des mesures d'aide fiscale à l'investissement qui offrent l'opportunité aux contribuables de réduire le montant de leurs impôts, s'ils consentent à investir dans un secteur considéré par les pouvoirs publics comme déterminant pour le développement économique et social du territoire.

Apparues en France pour la première fois en 1952, ces mesures ont été puissamment renforcées par la loi Pons du 11 juillet 1986, puis « normalisées » par la loi Paul du 13 décembre 2000 et la Loi Girardin du 21 juillet 2003.

Le dispositif national, sous les différentes modalités qu'il a connues depuis 1986, n'avait pas rencontré, dix ans après son lancement, le succès escompté dans les collectivités dotées de l'autonomie fiscale, comparativement aux autres collectivités d'outre-mer soumises à une fiscalité de droit commun.

⁴⁷ Le contrôle fiscal va bénéficier en juillet 2011 d'un renfort temporaire : 4 vérificateurs et un inspecteur principal pour améliorer les techniques de contrôle fiscal.

De fait, en Polynésie française, l'absence d'impôts nationaux rendait partiellement inopérante l'une des modalités du dispositif national, la défiscalisation directe, les investisseurs locaux ne pouvant utiliser de crédits d'impôt. L'autre modalité, la défiscalisation externalisée, n'avait pas été beaucoup utilisée en Polynésie française, les investisseurs métropolitains se concentrant sur des projets d'investissements moins lointains.

Pour surmonter ces difficultés, la collectivité de la Polynésie française s'est dotée d'un dispositif complémentaire, juxtaposé au dispositif national de soutien à l'investissement, utilisant la marge d'initiative que lui confère son régime d'autonomie fiscale.

Cette création a aussi été justifiée par ses promoteurs par son inscription opportune dans le contexte volontariste de la période qui a suivi la fermeture du Centre d'Expérimentation du Pacifique (CEP). Pour s'affranchir du modèle de développement antérieur, qui reposait trop exclusivement sur les transferts publics⁴⁸, la collectivité de la Polynésie française et l'Etat, dans le cadre d'un Pacte de progrès économique, social et culturel signé le 27 janvier 1993 et d'une loi d'orientation sur le développement de la Polynésie française adoptée le 5 février 1994, ont décidé d'encourager le développement des ressources propres⁴⁹ de la Polynésie française. Dans ce nouveau cadre, le levier fiscal est apparu particulièrement adapté pour mobiliser l'épargne locale privée, jusqu'alors récalcitrante pour financer des investissements productifs en Polynésie française.

Le premier objectif fixé au levier fiscal était de soutenir prioritairement « la construction immobilière à vocation touristique ».

Le mécanisme fiscal, dans ses principes, est resté inchangé depuis l'origine. Le projet défiscalisé ouvre droit à un crédit d'impôt aux personnes morales soumises à l'impôt sur les sociétés (IS) et aux personnes physiques soumises à l'impôt sur les transactions (IT), dès lors qu'elles financent le projet sous la forme de prises de parts sociales ou d'actions de la société qui investit, d'apports de terrain ou de prêts en compte courant d'associés non rémunérés.

Un premier régime spécifique de défiscalisation dit « dispositif FLOSSE » a été créé par une délibération n°95-55 AT du 24 mars 1995, votée par l'Assemblée de la Polynésie française. En cohérence avec le projet de développement qu'elle venait d'adopter, la collectivité de la Polynésie française a décidé d'orienter le dispositif incitatif en priorité vers la « *construction immobilière, à vocation touristique* ».

Plusieurs modifications significatives ont par la suite été apportées au dispositif initial, en 2004 puis en 2009, sans que ces ajustements en modifient le principe.

A titre d'exemple, un projet d'hôtel agréé en 2008 de 10 milliards de F CFP donnait lieu à une dépense fiscale de 6 milliards (crédit d'impôts) dont la répartition était la suivante : 4 milliards restaient au projet et 2 milliards constituaient la rémunération de l'investisseur fiscal qui, le cas échéant, rétribuait le cabinet de défiscalisation chargé de monter le dossier (environ 0,5 milliard).

⁴⁸ Les crédits de la Défense nationale (CEA-CEP).

⁴⁹ Tourisme, pêche hauturière, perliculture.

En termes de développement économique et social, le bilan de la défiscalisation locale après quinze ans de mise en œuvre n'est pas totalement convaincant. Si les réalisations n'ont pas manqué, en particulier dans la construction hôtelière, les effets du dispositif sur le développement économique et social restent incertains. Le levier fiscal a conduit à des surinvestissements notoires dans les secteurs sur lesquels était censé s'appuyer le développement économique de la Polynésie française : l'hôtellerie, le transport aérien et la pêche hauturière. A l'inverse, la réalisation d'équipements structurants grâce à la défiscalisation locale est restée rare.

Plusieurs déficiences méthodologiques ont été directement à l'origine de ces résultats mitigés. En particulier, le contrôle des projets, l'évaluation des réalisations, l'expertise du coût des projets, n'ont pas été à la hauteur des enjeux, qu'ils aient été financiers ou économiques. Au surplus, le paramétrage des incitations fiscales a été mal ajusté, entraînant une dépense fiscale de 108 milliards de F CFP depuis 1995 qui s'est avérée insoutenable dans la durée pour les ressources de la Polynésie française.

La défiscalisation locale se révèle coûteuse pour le budget de la collectivité d'outre-mer sans que ses retombées économiques et sociales aient profité durablement au développement du territoire. Le dispositif mérite a minima d'être recadré tant en termes d'objectifs que de moyens alloués, et sans que soit a priori exclu un abandon pur et simple de cette dépense fiscale au profit du subventionnement direct, s'il s'avérait plus efficace.

3.1 - Les dispositifs de défiscalisation se sont révélés coûteux pour la collectivité et très avantageux pour certains contribuables et investisseurs

En quinze ans, la collectivité de la Polynésie française, au travers les dispositifs de défiscalisation dont elle s'est dotée, a abandonné 108 milliards de F CFP de recettes fiscales soit environ 7,2 milliards par an, de 1996 à 2010.

Cette politique de défiscalisation locale a conduit la collectivité à se priver chaque année d'environ un tiers du produit de l'impôt sur les transactions et de l'impôt sur les sociétés.

Le paramétrage du dispositif s'est révélé très avantageux pour certains contribuables et investisseurs en leur offrant de bonnes opportunités d'optimisation fiscale sans exiger de fortes contreparties en retour.

3.1.1 - Une dépense fiscale très lourde

Par définition, une dépense fiscale, quel que soit son motif, ne peut pas faire l'objet d'une limitation a priori du montant des crédits d'impôts annuellement allouables. Le raisonnement par enveloppe fermée est proscrit en matière fiscale pour placer tout bénéficiaire potentiel dans une situation de stricte égalité devant l'impôt.

Cette contrainte rendait donc l'introduction de dispositifs défiscalisants délicate particulièrement pour une collectivité dotée de l'autonomie fiscale qui ne bénéficiait pas de recettes directes très abondantes⁵⁰ et qui, sur le plan technique, ne disposait pas d'une véritable imposition sur le revenu⁵¹ sur laquelle les crédits d'impôt de la défiscalisation auraient été susceptibles de s'imputer.

En 1996, la dépense fiscale a représenté d'emblée un effort budgétaire de 2,3 milliards de F CFP, puis s'est stabilisée autour de 5,3 milliards de F CFP en moyenne jusqu'en 2000 (cf. annexe 7).

Elle a franchi un nouveau palier entre 2001 et 2005, période durant laquelle elle a globalement plus que doublé par rapport au niveau atteint en 2000 : 9,4 milliards en 2001, 12,2 milliards en 2002, 13,4 milliards en 2003, 8,8 milliards en 2004 et 9,7 milliards de F CFP en 2005.

De 2006 à 2008, la dépense s'est légèrement repliée en se maintenant cependant en moyenne à plus de 7 milliards de F CFP. Ce n'est qu'en 2009, puis encore plus nettement en 2010 que, contrainte par des difficultés budgétaires, la dépense fiscale a diminué d'environ 2,5 milliards d'une année sur l'autre, s'établissant d'abord à 4,6 milliards de F CFP en 2009 puis, à 4,3 milliards en 2010.

L'abandon de recettes fiscales auquel a donné lieu la défiscalisation locale a représenté un effort substantiel pour les finances polynésiennes. Rapportée aux impôts sur le bénéfice des sociétés et sur les transactions qu'elle affectait, la dépense fiscale, à la fin des années quatre-vingt dix, correspondait à environ 30% des produits bruts. En 2002 et 2003, lorsque la mesure a connu son apogée, elle a représenté la moitié du produit brut fiscal. A partir de 2004, la perte volontaire de recettes fiscales s'est progressivement réduite. Elle représentait encore 40 % des produits bruts en 2004 et 2005, avant de se stabiliser entre 2006 et 2009 à environ 30 % des produits bruts. En 2010, alors qu'elle était en net repli, elle correspondait encore à un abandon de 24% des recettes fiscales.

Cet effort budgétaire direct a été en outre augmenté par des dispositions fiscales spéciales qui, pour remédier aux difficultés d'exploitation des projets défiscalisés, ont mis en place des aides fiscales et admis des dégrèvements d'impôt.

La forme la plus aboutie de cette intervention complémentaire a été le dispositif d'aide fiscale à l'exploitation (AFE), instauré en 2004, lorsque les premières défaillances des entreprises hôtelières qui avaient bénéficié de crédits d'impôts, ont commencé à se manifester.

Cette mesure a été adoptée par délibération n°2004-33 du 12 avril 2004. Elle était instituée afin d'aider « *toutes entreprises réalisant en Polynésie française, pour les besoins de leur activité, un investissement productif dans un secteur éligible au dispositif de défiscalisation locale* ».

⁵⁰ Les recettes fiscales représentaient moins de 25% des produits de fonctionnement en moyenne sur la période 1996-2010 pour la Polynésie française.

⁵¹ Les revenus subissent à la place un prélèvement au profit du système de protection sociale, affecté au financement du régime de solidarité (Contribution sociale territoriale).

Entre 2004 et 2009, année de l'abrogation de cette disposition, a donc été couplée, de manière quasi systématique, au dispositif de défiscalisation locale une aide complémentaire servie sous forme d'exonérations fiscales d'un montant qui pouvait atteindre par projet 30 % de l'investissement hors taxes. En outre, ce dispositif prévoyait une aide financière aux projets agréés à l'AFE d'un montant maximum de 450 MF CFP, pour le financement, durant une période limitée à 7 ans, de dépenses immobilières, de dépenses d'infrastructure, d'honoraires d'architecte ou de maîtrise d'œuvre, de dépenses de formation, de dépenses de location d'aéronefs ou de navires.

L'aide complémentaire au dispositif de défiscalisation locale était accordée de manière discrétionnaire par le président de la Polynésie française⁵². L'accès à cette aide complémentaire était très large. Tous les secteurs éligibles au moment de la création de l'aide y ouvraient droit. Elle était non seulement ouverte aux sociétés⁵³ qui réalisaient l'investissement productif, mais aussi à celles qui simplement participaient au projet. Etaient ainsi concernés tous les investisseurs dans les secteurs de l'élevage, l'agriculture, l'industrie agroalimentaire, les énergies renouvelables, les transports, la production, la pêche industrielle, les activités portuaires et aéroportuaires, l'environnement, la construction d'hôtel, de golf, la pisciculture et l'aquaculture.

Cette aide fiscale à l'exploitation a représenté, d'après la direction des contributions publiques de la Polynésie française, une dépense fiscale supplémentaire estimée à 9 milliards de F CFP⁵⁴. Cette dépense serait à ajouter au coût estimé de la dépense fiscale résultant directement de la défiscalisation locale pour chiffrer le coût global du dispositif. Ainsi chiffré, le coût véritable de la défiscalisation locale depuis sa création serait de 117 milliards de F CFP, soit près du produit de 5 années de fiscalité directe.

3.1.2 - Les incitations fiscales ont été très avantageuses pour certains contribuables et investisseurs

La défiscalisation locale est un moyen d'intervention publique qui repose sur une incitation fiscale pour aider les investissements productifs outre-mer. La collectivité publique qui accorde des crédits d'impôt doit veiller à ce que les avantages fiscaux ne soient pas disproportionnés par rapport à l'objectif poursuivi. Les dispositions techniques doivent viser à maintenir un équilibre raisonnable entre l'intérêt général et les intérêts respectifs de l'entrepreneur et de l'investisseur fiscal.

Le dispositif polynésien, par les paramètres qui ont été retenus dès l'origine, a été trop orienté vers la satisfaction de l'intérêt de l'entrepreneur et surtout de l'investisseur fiscal, l'intérêt général n'étant que secondairement pris en compte.

3.1.2.1. - Le paramétrage du dispositif a avantage l'investisseur sans imposer des contreparties à la hauteur de l'effort fiscal consenti

L'investisseur, en particulier, l'investisseur fiscal, qui n'intervient que pour des actions de portages financiers, ont bénéficié d'avantages substantiels, sans être soumis en contrepartie aux contrôles et aux obligations qui auraient été nécessaires pour préserver les intérêts publics.

⁵² Après avis consultatif de la commission des agréments présidée par le vice-président de la Polynésie française.

⁵³ Y compris aux SEM et aux EPIC.

⁵⁴ En 2005, 7,5 milliards de F CFP ont été agréés cette seule année (transport aérien).

3.1.2.1.1. - Les taux de crédits d'impôt

La fixation de taux de crédits d'impôt à un niveau élevé a considérablement avantage les investisseurs sans leur imposer des obligations.

La raison avancée par les autorités polynésiennes pour justifier ces taux élevés est qu'il s'agissait d'investissements dans des secteurs prioritaires pour lesquels les apporteurs de capitaux restaient réticents. Il importait avant tout de doter rapidement la Polynésie française d'un parc hôtelier de luxe en lien avec la stratégie de niche choisie comme vecteur de son développement économique. En termes quantitatifs, il s'agissait d'atteindre 350 000 touristes en 2005 et de construire en dix ans les réceptifs en rapport.

Le dispositif fiscal reposait sur l'idée que plus le taux de crédit d'impôt était élevé, plus forte était l'incitation fiscale, et, plus important serait le nombre des investissements. Par ailleurs, la fixation de seuils d'éligibilité élevés, notamment pour la construction hôtelière, a conduit à privilégier le financement de grands projets⁵⁵.

Le maintien d'un taux de crédit d'impôt très élevé pour le secteur de l'hôtellerie et du tourisme de 1995 à 2009 a effectivement permis de développer de nombreux hôtels internationaux grâce à la baisse considérable de leur coût d'acquisition. Ce secteur, à lui seul, a donné lieu à environ 70 milliards de F CFP de crédits d'impôt sur les 108 milliards de F CFP octroyés depuis 1995.

L'abaissement du coût d'acquisition a été d'autant plus fort qu'au taux élevé de crédit d'impôt de 60%⁵⁶ de la défiscalisation locale s'est ajouté le taux de crédit d'impôt de 50 % de la défiscalisation nationale. Ces mesures ont eu pour effet, dans le cas d'une double défiscalisation⁵⁷, de permettre au promoteur d'un projet hôtelier de recevoir une aide de 70 % du coût de son investissement.

Le lancement de projets hôteliers est ainsi devenu possible avec un apport en fonds propres ou en emprunts de l'investisseur réduit à 30 % du coût de l'investissement. Dans ces conditions, les considérations habituelles d'un entrepreneur soucieux de la viabilité future de son investissement couraient le risque évident d'être reléguées au second plan, notamment si aucune forte conditionnalité n'était mise à l'octroi de ces avantages.

En 2004, le service du plan et de la prévision économique (SPPE) de l'administration polynésienne avait conclu pour la construction hôtelière que ces taux étaient trop avantageux pour les investisseurs locaux, et qu'ils perturbaient le calcul économique de l'entrepreneur. En 2006, le rapport précédent de la Chambre territoriale des comptes consacré aux finances de la Polynésie française avait mis en exergue le niveau élevé des taux de crédits d'impôts dans le secteur hôtelier, alors que commençaient à se manifester les signes avant-coureurs d'une désaffection de la destination et d'une chute de la fréquentation hôtelière.

De ce fait, la collectivité de la Polynésie française disposait d'un levier d'action important pour diminuer le coût budgétaire de la défiscalisation par l'abaissement du taux de crédit d'impôt dans le secteur hôtelier où se concentraient près des trois quarts de la dépense fiscale. Les taux de crédits d'impôt dans la construction hôtelière ne seront abaissés qu'en 2009, laissant perdurer durant trois ans une situation où, manifestement, l'avantage fiscal était globalement mal ajusté.

⁵⁵ Le seuil d'éligibilité a été initialement fixé à 200 MF CFP hors foncier, puis entre 2004 et 2009 à un milliard de F CFP, avant d'être ramené à 500 MF CFP sur l'île de Tahiti et 250 MF CFP hors Tahiti.

⁵⁶ A l'origine, ce taux était de 50% avec une possibilité d'extension à 60 %, valable jusqu'au 31 décembre 1996. Elle a été reconduite, année après année, jusqu'en 2002, puis pérennisée.

⁵⁷ Expression signifiant que le cumul des deux dispositifs est possible.

3.1.2.1.2. – L'utilisation des crédits d'impôt

En Polynésie française, les crédits d'impôt ont été accordés avant que la réalisation complète des projets ait été constatée. Les crédits d'impôt ne sont pas, comme dans le dispositif national de défiscalisation, accordés en fin de programme, à l'achèvement des travaux. Ils sont utilisables avant la réalisation complète des projets.

Jusqu'en 2004, les dispositions de la délibération n° 95-55 AT n'exigeaient qu'un minimum de pièces pour bénéficier de crédits d'impôt. Il suffisait de produire d'un récépissé de dépôt de la demande et une estimation du coût du projet sur papier libre pour que, sur décision du président, formalisée par un arrêté, l'ouverture des droits à réduction fiscale soit réalisée. Le fait générateur de l'ouverture des crédits d'impôt a été, dans ce dispositif, l'arrêté du président, contrairement à ce qui se pratique dans le dispositif national qui n'ouvre le droit aux crédits d'impôt qu'à l'achèvement du projet.

Il n'est, dès lors, pas étonnant que les situations les plus surprenantes aient pu être rencontrées en Polynésie française. Ainsi, parfois, des opérations ont reçu des crédits d'impôt alors que le chantier avait débuté depuis plusieurs années. D'autres ont bénéficié de crédits d'impôt alors que le chantier n'était qu'au stade initial. En dépit des améliorations apportées de manière significative par la loi du pays du 1^{er} avril 2009, des situations semblables perdurent par le jeu des dérogations⁵⁸ accordées initialement par le président, et depuis 2009 par le conseil des ministres. Ces dérogations consistent à repousser la date de fin de chantier⁵⁹ figurant sur l'arrêté d'agrément, ce qui permet de bénéficier d'un agrément aux conditions qui étaient en vigueur à la date de l'arrêté.

A titre illustratif, un projet de construction d'un hôtel de luxe dans l'archipel des Îles-du-Vent a obtenu le bénéfice de la défiscalisation locale pour une base éligible de 9 milliards de F CFP ouvrant droit à 5,4 milliards de F CFP de crédits d'impôt en 2004. La date du dépôt de la demande remonte à décembre 2002. Le permis de construire a été obtenu le 22 février 2005.

Ce programme a bénéficié de trois prorogations⁶⁰ du délai de présentation du certificat de conformité, amenant le délai de 42 mois à 106 mois⁶¹, après validation par le conseil des ministres de l'argumentation de la société qui a fait valoir les contraintes particulières du projet (délais d'instruction du dossier, utilisation des énergies renouvelables, pression médiatique, manque d'encadrement sur place, aléas climatiques).

La réglementation locale a permis cependant que soit octroyée la totalité des crédits d'impôt prévus, soit 5,4 milliards de F CFP. Le chantier a débuté en mai 2009 mais bénéficie du régime antérieur, à savoir un taux de crédit d'impôt à 60% au lieu des 40% actuels, instaurés en avril 2009, car la date du dépôt de la demande remonte à décembre 2002, et la société a jusqu'au 31 décembre 2013 pour présenter son certificat de conformité.

⁵⁸ Les articles 374-1 et 375-1 organisent une prorogation pour cas de force majeure, ou difficulté liées à l'obtention de la défiscalisation nationale.

⁵⁹ Au terme de la réglementation, le défiscalisant dispose de 42 mois pour présenter un certificat de conformité.

⁶⁰ Arrêté n°1484 du 31 octobre 2007 (31 décembre 2011) ; arrêté n°1621 du 23 septembre 2010 (31 décembre 2013).

⁶¹ Arrêté n°1484 du 31 octobre 2007 (31 décembre 2011) ; arrêté n°1621 du 23 septembre 2010 (31 décembre 2013).

3.1.2.1.3. – La définition des bases éligibles et des contrôles

La base défiscalisable à partir de laquelle sont déterminés les crédits d'impôt, n'a reçu une définition précise qu'en 2009, soit quatorze ans après le lancement de la mesure. C'est ainsi qu'il a fallu attendre 2004 pour que les frais de montage ne soient pas inclus dans la base défiscalisable. Dans ces conditions, on ne s'étonnera pas que les frais de montage aient eu tendance à être particulièrement élevés, puisque pour 60 % d'entre eux ils ouvraient droit à des réductions fiscales à due concurrence.

Ces imprécisions ont permis pour le même projet des modifications très importantes de la base défiscalisable.

Le projet de construction d'un hôtel de luxe, dans le cadre des dispositions existantes, a ainsi, pu bénéficier d'un doublement de la base éligible. Celle-ci, lors de l'agrément initial, était de 4,45 milliards de F CFP en 2002. Elle est actuellement de 9 milliards de F CFP depuis 2009. Une dernière demande (juillet 2009) pour une base éligible à 10,4 milliards de F CFP (prise en compte des travaux préparatoires au chantier) est actuellement à l'étude.

Les investissements ont été aidés sans qu'aucun référentiel, ni coût plafond, n'ait été au préalable fixé par la collectivité de la Polynésie française, contrairement aux conditions en vigueur dans le dispositif national. Ces conditions, qui peuvent être qualifiées d'extrêmement souples, mais qui ne peuvent être reprochées aux bénéficiaires, ont sans aucun doute contribué à l'absence de maîtrise de la dépense fiscale entraînée par les projets hôteliers.

C'est en particulier le cas des investissements hôteliers qui n'ont été limités dans leur montant que très tardivement, et à un niveau élevé⁶². Ces investissements, qui ont représenté l'essentiel des opérations de défiscalisation, ont ainsi connu depuis quinze ans une forte augmentation du coût de construction du « bungalow sur l'eau »⁶³.

Dans les principaux projets hôteliers défiscalisés, le coût par chambre ou bungalow n'a cessé de croître, passant de 12 500 000 F CFP en 1998, pour un hôtel de luxe à BORA BORA, à 41 043 062 F CFP pour un hôtel de la côte OUEST de TAHITI en 2009. Depuis 1995, le coût par chambre, en moyenne, a plus que triplé.

La légèreté des contrôles a aussi participé au déséquilibre constaté entre les avantages fiscaux, considérables, et les contreparties, relativement faibles. Les projets qui ont bénéficié des crédits d'impôt de la défiscalisation locale ont été soumis à peu de contrôle de la part des services de la collectivité territoriale. Aucune reprise fiscale importante n'a, à ce jour, été menée à son terme.

⁶² La base éligible a été plafonnée en 2009 à 5 milliards de F CFP sauf dans le secteur touristique (hôtels) où elle a été fixée à 8 milliards de F CFP.

⁶³ Ce phénomène a été accentué depuis 2005 par une réglementation imposant aux nouveaux hôtels de Bora Bora souhaitant se positionner en cinq étoiles, une surface intérieure minimale par bungalow de 65m².

Cette situation s'explique largement par le fait que lorsque la défiscalisation locale a été décidée en 1995, et jusqu'à présent, aucun moyen d'administration supplémentaire n'a été consacré à cette mesure. Il n'y a pas eu une allocation de moyens à la hauteur des enjeux. Le contrôle des opérations défiscalisées n'a pas fait l'objet d'un traitement spécifique. Il n'a pas été différencié des vérifications et diligences normales du contrôle fiscal. Le contrôle sur place des opérations défiscalisées n'a jamais été distingué des procédures du contrôle fiscal. Aucun moyen spécifique. Il n'a été dédié au contrôle sur place des réalisations.

En n'allouant pas au contrôle des opérations défiscalisées des moyens suffisants, le risque a été pris que certaines de ces opérations recèlent des irrégularités qui auraient autorisé des reprises fiscales et des poursuites, et ce, d'autant plus que le contrôle fiscal en Polynésie française était connu pour être notoirement insuffisant : la fréquence d'occurrence d'un contrôle sur place a été estimée⁶⁴ dix fois moins élevé qu'en métropole.

Ainsi, pour contrôler les montages complexes auxquels nécessairement les dispositions particulières de la défiscalisation conduisaient, les moyens du contrôle fiscal n'ont pas été renforcés. De même, lorsqu'en 2004 des procédures d'agrément plus élaborées se sont mises en place, le secrétariat de la commission a été assuré, à moyens constants⁶⁵ par le service des contributions.

De plus, l'efficacité de ces contrôles a été altérée par les moyens juridiques très limités dont disposent les agents des impôts. Il n'y a toujours pas de texte spécifique habilitant ces agents à effectuer des contrôles sur place, en dehors des procédures du contrôle fiscal externe (CFE). Jusqu'à la loi du pays du 1^{er} avril 2009, le droit de communication ne leur était pas ouvert.

3.1.2.1.4. - Les conditions offertes aux investisseurs fiscaux

Les conditions offertes aux apporteurs de capitaux, les investisseurs fiscaux, ont été particulièrement avantageuses. En effet, les conditions d'apport en compte courant d'associés (CCA) non rémunérés n'ont été assorties d'aucune contrainte forte.

Dans le cadre du dispositif de défiscalisation locale, les investisseurs, contribuables domiciliés fiscalement en Polynésie française, ont la possibilité de concrétiser leur investissement par un apport en compte courant d'associé⁶⁶. Ces investisseurs, le plus souvent, effectuent une opération de portage, qui limite leur intervention au financement de la construction ou de l'acquisition du bien d'exploitation, sans être impliqués dans la couverture des risques d'exploitation du projet défiscalisé. L'apport en CCA, lorsqu'il est repris par l'investisseur fiscal, est généralement remplacé par un emprunt bancaire classique contracté par le porteur du projet.

⁶⁴ Par les services fiscaux polynésiens (Rapport de la mission d'assistance septembre 2010).

⁶⁵ Les agents du contrôle fiscal.

⁶⁶ Il n'existe pas de définition légale des comptes courants d'associés. Seule une réponse ministérielle en précise le sens : «*L'apport en compte courant d'associé consiste pour l'associé à consentir des avances ou des prêts en versant directement des fonds ou en laissant à sa disposition des sommes qu'il renonce provisoirement à percevoir*». Ce compte courant d'associé doit s'analyser comme un prêt.

Le code des impôts polynésien considère le CCA comme un financement éligible au dispositif de défiscalisation, contrairement aux possibilités offertes dans le cadre national. : « *Sont considérés comme financements au sens de l'article 378-1 les souscriptions de parts en numéraire ou apports de terrain, effectués lors de la constitution ou d'une augmentation de capital, ainsi que les apports en compte courant non rémunérés dans ladite société. Dans ce dernier cas, la société est tenue de produire chaque année un extrait du Grand Livre relatifs à ces comptes courants, annexé à sa déclaration de résultats. Le financement étant réputé effectué à la date du versement effectif des fonds* ».

Mais, le CCA a été assorti d'obligations de durée qui ont permis des allers et retours très rentables pour les activités de portage. L'article LP 916-21 qui organise la durée de détention des financements éligibles, dans sa première version de 1995, fixait avec un minimum de contraintes, la dernière limite pour apporter les capitaux ouvrant droit à l'aide fiscale à un mois avant la date d'achèvement du programme d'investissement⁶⁷. Depuis les modifications intervenues en 2004, les fonds devaient être bloqués 18 mois. Depuis la loi du pays du 1^{er} avril 2009, la durée a été raccourcie : le financement doit être apporté au plus tard douze mois avant la date d'achèvement du programme si celui-ci est égal à la quote-part de la base éligible.

Avant ces modifications, c'est-à-dire durant les dix premières années du dispositif, il a été possible d'apporter des financements pour des durées relativement courtes et bénéficier de plein droit des avantages fiscaux.

Par exemple, pour un projet immobilier sis à TAHITI, les sociétés d'un grand groupe polynésien ont apporté leurs financements le 24 octobre 2005, quelques jours avant le certificat de conformité obtenu le 28 octobre 2005 ; cette opération a permis aux sociétés de bénéficier de 116 millions de F CFP de crédits d'impôt. Dans un autre projet, le même groupe a apporté 400 MF CFP à l'opérateur, le 10 mai 2004, le certificat de conformité ayant été délivré le 29 décembre 2004 : cette opération a rapporté à l'investisseur fiscal 240 MF CFP de crédits d'impôt. Dans un autre cas, une banque locale a apporté 150 MF CFP à un projet hôtelier des Îles Sous-le-Vent le 25 juin 2002, le certificat de conformité ayant été délivré le 28 juin 2002.

La rentabilité intrinsèque de ces opérations rémunérées par des crédits d'impôt est, par construction, particulièrement élevée. Elles ont, en quelque sorte, permis de rémunérer un prêt d'argent à court terme par des crédits d'impôt.

Depuis l'origine, pour les plus gros investisseurs, ces opérations ont ainsi permis d'annuler 25,5 milliards d'impôt pour 46 milliards de F CFP de financements apportés par les banques locales, 7 milliards d'impôts pour 15 milliards de F CFP d'apport pour les distributeurs d'énergie (pétrole et électricité) et pour le secteur des télécommunications. Des crédits d'impôt de 4,6 milliards de F CFP ont été accordés au secteur de la grande distribution pour 8 milliards de participation. Le secteur de l'automobile a bénéficié de 3,6 milliards de F CFP de crédits d'impôts pour des participations qui se sont élevées à 6,8 milliards de F CFP. Ensemble, ces investisseurs ont reçu plus de la moitié des crédits d'impôt accordés depuis 1996.

⁶⁷ Par une attestation d'achèvement établie par l'investisseur dans les trois mois du délai imparti pour réaliser le programme.

Il est intéressant de noter que si les banques sont les premières bénéficiaires des crédits d'impôt, elles ne possèdent en direct aucun hôtel. Dans le cas des banques, dont le métier est précisément de financer l'économie, cette économie d'impôt a confiné à l'effet d'aubaine.

En définitive, la défiscalisation locale a profité à tous les intervenants : les investisseurs exploitants, les investisseurs fiscaux et les cabinets de défiscalisation⁶⁸. Le gain fiscal élevé a profité non seulement aux investisseurs mais également aux cabinets spécialisés en défiscalisation (experts-comptables, notaires, établissements spécialisés), dont les frais bénéficiaient, jusqu'en 2004, d'une réduction fiscale implicite en étant incorporables dans l'assiette éligible aux crédits d'impôt.

Tous les acteurs économiques avaient intérêt à une inflation des projets afin de récupérer soit, des crédits d'impôts, soit des rémunérations, les plus importantes possibles. Il n'est donc pas étonnant que la dépense fiscale ait fortement crû et représenté depuis 1996, un coût estimé à environ 7 % des recettes budgétaires.

En face de ces demandes, la collectivité de la Polynésie française n'est pas parvenue à concilier au mieux les intérêts, différents, des investisseurs exploitants et des investisseurs fiscaux. Les premiers comme les seconds sont sensibles au niveau du taux de crédit d'impôt. Mais les investisseurs fiscaux privilégient la garantie de récupérer leurs fonds en fin d'opération, après déduction de la quote-part rétrocédée. La conciliation a été obtenue par un maintien à un niveau très élevé du taux de crédit d'impôt jusqu'en 2009, permettant à chaque partie de sauvegarder au mieux ses intérêts. Mais, en qualité de puissance publique, la collectivité de la Polynésie française devait avant tout veiller aux intérêts économiques du projet, à sa viabilité et à son apport réel au développement de la Polynésie française. Les nombreux échecs économiques du système défiscalisant local démontreraient plutôt que la collectivité de la Polynésie française n'a pas suffisamment pris en compte ces aspects, notamment dans le secteur phare de la construction hôtelière.

A contrario, dans un autre secteur, alors que les besoins en logements et sociaux étaient très élevés, la fixation des taux de crédit d'impôt a été moins favorable à l'investisseur. La bonification pour le logement social, qui aurait dû être maximale au regard des besoins à satisfaire, n'a jamais été à la hauteur de la bonification pour la construction hôtelière.

Depuis 1995, le secteur immobilier a bénéficié d'un taux de 30 % en résidentiel, 45 % en logement intermédiaire, 55 % pour le logement social (location-vente). Les parkings ont bénéficié d'un taux à 40 % en aérien, 60 % en souterrain.

A ce jour, la Polynésie française accuse toujours un retard considérable, notamment en matière de logement social.

3.1.2.2. - Les secteurs bénéficiaires des aides fiscales les plus importantes

Le dispositif fiscal a privilégié, depuis l'origine, le développement du tourisme de luxe et accessoirement, la construction résidentielle. Les aides fiscales ont surtout bénéficié au secteur de la construction d'hôtels de luxe et de logements intermédiaires. Elles ont aussi créé des effets

⁶⁸Qui se rémunèrent d'un pourcentage négocié sur le crédit d'impôt obtenu. En Polynésie française, la majorité des montages en défiscalisation locale sont toutefois effectués directement par les directions financières et juridiques des investisseurs fiscaux ou du groupe qui réalise le projet.

d'aubaine dans les secteurs comme la grande distribution ou la restauration rapide, pour lesquels il est difficile de déceler les objectifs d'intérêt général que poursuivait la collectivité.

3.1.2.2.1. - La construction hôtelière de luxe et de logements intermédiaires

Depuis 1995, le soutien fiscal accordé aux investissements dans le secteur touristique a abouti à une forte concentration de l'aide fiscale. La défiscalisation locale a ainsi surtout bénéficié au secteur de la construction hôtelière et plus précisément à l'hôtellerie de luxe, plutôt qu'aux activités touristiques dans leur ensemble.

Le secteur de la construction hôtelière de luxe a concentré environ 70 % des crédits d'impôt.

Entre 1996 et 2010, sur les 20 projets les plus aidés, 18 étaient liés à la construction hôtelière ou aux activités en lien avec le tourisme (navires de croisière ou golf). Seules, deux sociétés n'appartenaient pas au secteur touristique, mais à celui de la construction immobilière (logement intermédiaire).

En cumul, les aides accordées aux 20 projets les plus importants ont atteint plus de 64 milliards de F CFP. Depuis 1996, une société a ainsi reçu plus de 14 milliards de F CFP de crédits d'impôts.

Par rapport au secteur de la construction-rénovation hôtelière, la construction de logements n'a pas rencontré un aussi grand succès. Les deux principales sociétés immobilières ont cependant reçu un soutien significatif de 1,2 milliard de F CFP.

3.1.2.2.2. - Des effets d'aubaine pour la grande distribution et la restauration

D'autres secteurs bénéficiaires de la défiscalisation sont plus inattendus. En général, dans les dispositifs de défiscalisation, le commerce et la grande distribution sont exclus des secteurs éligibles. C'est ainsi que le commerce n'est pas éligible à la défiscalisation métropolitaine. Cette exclusion répond à plusieurs considérations afin d'éviter tout effet d'aubaine. Parmi celles-ci figurent l'existence d'autres aides publiques bénéficiant au commerce (aides à l'export, infrastructures etc.) et le niveau relativement bas des seuils de rentabilité.

La Polynésie française a fait un choix différent, prenant le risque évident d'offrir aux investisseurs de certains secteurs de substantiels effets d'aubaine puisque le taux de crédit d'impôt dont ils bénéficient atteint 30 %. Cette ouverture s'est opérée graduellement. D'abord, une première délibération du 1^{er} février 2004 a élargi l'éligibilité à la défiscalisation locale à la « construction d'immeubles à usage mixte⁶⁹ », dont les locaux à usage commercial n'étaient pas exclus. Puis, la loi du pays n° 2005-01 du 7 février 2005 a confirmé cette orientation en substituant à la précédente une nouvelle dénomination : « Autres constructions immobilières ».

⁶⁹ Ces constructions sont définies comme ayant vocation à comprendre 20 % de logements dans le coût du projet.

L'agrément du secteur commercial a été sollicité pour la construction à FAA'A d'un centre commercial par deux sociétés⁷⁰, en dépit des réserves exprimées par le service des contributions en 2008 (lettre du 18 juin 2008). Un arrêté du 25 septembre 2008⁷¹ a accordé une aide fiscale de 475 millions de F CFP a un projet d'hypermarché dont la réalisation doit être achevée avant le 25 septembre 2013, pour un coût de 1,6 milliard de F CFP. Un projet connexe de 9 milliards de F CFP pour le centre commercial (galerie marchande et parkings) est en cours d'examen.

Cette éligibilité au secteur du commerce a conduit la collectivité de la Polynésie française à aider aussi fiscalement l'implantation de restaurants de restauration rapide. En 2008⁷², un crédit d'impôt de 107 millions de F CFP a été accordé à un premier projet. En 2010, un autre projet a été déposé. Il est, à ce jour, en instance de décision pour un montant de crédits d'impôt de 167 millions de F CFP.

3.2. - Les retombées économiques et sociales de la défiscalisation s'avèrent limitées

L'objectif général du développement économique par le tourisme grâce à la défiscalisation, qui n'a jamais cessé d'être affirmé par les autorités polynésiennes, ne saurait suffire à conférer une efficacité opérationnelle à ce dispositif.

En réalité, la politique de défiscalisation est restée peu définie dans ses objectifs et, en outre, n'a jamais été officiellement évaluée, même si plusieurs indicateurs invitent à douter de son efficacité et, en tout état de cause, de son efficience.

3.2.1 – L'absence de véritable évaluation

Quinze ans après le lancement de la mesure, aucune évaluation en termes d'emploi ou de valeur ajoutée n'a été réalisée pour le compte de la Polynésie française. Par exemple, s'agissant des investissements dans le secteur immobilier résidentiel, les liens, supposés ou réels, entre la défiscalisation locale et la hausse rapide des prix immobiliers n'ont jamais été expertisés.

Lorsqu'est abordée la question des retombées économiques et sociales de la défiscalisation, qui pourtant sont les véritables justifications des efforts fiscaux consentis par la collectivité, il est très vite avancé par les autorités locales qu'il est hasardeux de conclure sur l'efficacité ou l'inefficacité de cette mesure fiscale car le dispositif n'a jamais été officiellement évalué.

Cet argument, qui prend appui sur l'une des failles du système pour justifier son maintien, repose sur un paradoxe qui ne saurait cependant interdire d'établir le bilan de la défiscalisation locale, quinze ans après son lancement.

⁷⁰ Sociétés qui appartiennent à un groupe qui possède déjà des centres commerciaux dans l'agglomération de Papeete.

⁷¹ Modifié par l'arrêté du 15 juillet 2010.

⁷² Arrêté d'agrément du 11 août 2008.

Le fait qu'aucun cadrage macroéconomique n'ait accompagné la mise en œuvre de la mesure fiscale ne saurait dispenser par avance d'un bilan de l'impact réel de dispositif sur le développement économique et social, qui justifie in fine une dépense fiscale aussi forte. Ce bilan permettrait de savoir si l'aide fiscale massive apportée à la construction hôtelière et au tourisme de croisière, et plus secondairement à la construction résidentielle, a eu les retombées escomptées en termes de développement économique et social.

Des études économiques menées par des universitaires grâce aux financements de l'agence française pour le développement (AFD)⁷³, ont fortement mis en doute en 2008 l'efficacité économique de la défiscalisation locale dans le domaine hôtelier. L'étude démontrait que l'aide fiscale agissait avec efficacité sur l'offre, mais n'avait qu'un effet insignifiant sur la demande : « *La demande hôtelière ne varie quasiment pas à une variation du prix (élasticité-prix de la demande⁷⁴ très faible)* ».

La raison tenait aux caractéristiques de l'offre hôtelière de luxe qui a été développée en Polynésie française : la diminution du coût d'une nuitée (prix) à laquelle concourt l'aide fiscale ne peut avoir qu'une efficacité limitée en raison de la faible sensibilité de la demande aux prix. L'étude concluait que « *la défiscalisation locale ne paraît pas pouvoir être considérée comme un instrument efficace de développement du secteur hôtelier* ». Poursuivant ces analyses, les services de la Polynésie française⁷⁵ ont lancé une autre étude économique avec le concours d'un cabinet spécialisé. Cette étude visait cette fois à déterminer le montant de la valeur ajoutée induite par les projets défiscalisés. D'après les calculs effectués, l'investissement pour la collectivité n'est pas rentable : « *Le coût pour la collectivité est de 5 milliards de F CFP par an⁷⁶. Selon toute vraisemblance, la valeur ajoutée induite (directement ou indirectement) par la défiscalisation serait inférieure à ce montant. La perte oscillerait entre 1 et 3 milliards de F CFP par an* ».

Si ce constat mérite d'être encore affiné⁷⁷, il est toutefois peu contestable au regard des résultats de l'économie polynésienne que le levier fiscal n'a pas eu l'impact économique et social positif qui était attendu. La réponse requiert néanmoins plus de nuances car elle varie en réalité selon l'horizon choisi. A court terme, la défiscalisation locale a, mécaniquement, agi avec efficacité sur l'offre, mais, à moyen-long terme, ses effets se sont révélés très limités, en raison de leur manque d'effectivité sur la demande.

3.2.2 - Une mobilisation de l'épargne privée et du secteur de la construction immobilière dont les effets ont été limités dans le temps

Si, incontestablement l'épargne locale, dans le cadre des dispositifs défiscalisants, s'est investie dans l'économie du pays, et plus précisément dans l'industrie touristique, les retombées économiques et sociales ont surtout eu un effet quantitatif de court terme en favorisant la construction immobilière, en particulier hôtelière.

⁷³ Comment évaluer les effets de la défiscalisation (Gaëlle Ferrant, Valérie Reboud, Christian Montet, Davis Andiamboavonzy) Décembre 2008.

⁷⁴ Variation de la demande en fonction d'une baisse du prix.

⁷⁵ Service du plan et de la prévision économique, avec le concours scientifique du cabinet DME.

⁷⁶ La mission d'assistance BOLLIET a retenu 7 à 8 milliards par an.

⁷⁷ L'AFD procède actuellement à une modélisation de l'économie polynésienne qui permettra d'affiner les constats.

3.2.2.1- La mobilisation des capitaux privés

Comparée aux investissements classiques de la collectivité d'outre-mer, la défiscalisation a l'avantage de mobiliser des capitaux privés pour le développement de secteurs prioritaires.

Par ce levier fiscal, les capitaux investis viennent s'ajouter à ceux qui peuvent être consacrés par la collectivité au soutien direct de l'économie. La capacité de financement des entreprises et des établissements bancaires est ainsi sollicitée. Les emplois locaux de la capacité de financement de l'économie sont stimulés pour éviter le placement à l'étranger.

La mobilisation des capitaux privés a été réussie en Polynésie française puisque depuis 1996, ce sont, d'après les statistiques fiscales, environ 215 milliards de F CFP d'épargne qui ont été investis dans l'économie polynésienne, principalement sous forme d'investissement hôtelier et immobilier.

3.2.2.2 - Le soutien du secteur de la construction immobilière

L'effet le moins contestable de la défiscalisation locale a été l'impact positif sur le secteur de la construction et du logement. Ce secteur a bénéficié de la défiscalisation qui, par ses avantages spécifiques, a considérablement abaissé le coût de la construction pour les promoteurs.

Ce mécanisme fiscal a ainsi permis la construction d'hôtels, ou la rénovation d'établissements existants, dans les standards de l'hôtellerie de luxe. Ce choix délibéré de l'hôtellerie de luxe⁷⁸ a été le point d'appui principal de la stratégie de développement de la Polynésie française.

Grâce à cette impulsion fiscale, le parc hôtelier s'est transformé. Il était majoritairement constitué d'établissements de moyenne gamme avant l'adoption de cette mesure. L'offre hôtelière est devenue en quinze ans presque exclusivement constituée d'hôtels de luxe. Cette montée en gamme ne s'est pas accompagnée d'une extension des capacités d'accueil.

Les données fournies par l'institut de la statistique de la Polynésie française (ISPF) montrent en effet que, de 1996 à 2010, les capacités hôtelières n'ont pratiquement pas augmenté, passant de 3 044 chambres à 3 355 chambres, après un maximum atteint en 1999 à 3 396 chambres. Le nombre d'hôtels a eu tendance à légèrement régresser : 53 en 1996, 47 en 2009. L'évolution a surtout été qualitative puisque la totalité des hôtels sont maintenant classés en catégorie luxe alors que ce n'était le cas que de la moitié auparavant.

Ces constructions ont contribué à la progression du secteur du BTP depuis 1995. Cette progression s'est poursuivie jusqu'en 2004. Par la suite, le ralentissement du courant d'affaires, lié aux premières difficultés de financement de la défiscalisation, s'est immédiatement répercuté sur le secteur du BTP qui est en crise depuis 2009 avec l'approfondissement des difficultés économiques et budgétaires.

L'effet d'entraînement de la défiscalisation sur le secteur du BTP a été aussi le fait du lancement de programmes de construction d'immeubles résidentiels. Cet effet positif n'a cependant pas été uniforme selon le type de logement réalisé.

⁷⁸ Ou à haute contribution.

D'une manière générale, la défiscalisation locale a rencontré un succès lorsque jusqu'en 2005, une demande solvable a répondu à l'offre de logements défiscalisés. D'après les statistiques fiscales, le rythme de construction a fléchi après 2005. De 648 logements construits grâce à la défiscalisation locale, le chiffre est tombé à seulement 219 en 2006, puis 77 en 2007, 158 en 2008 et depuis, plus aucun.

Dans le domaine du logement social où par définition la problématique est différente, les résultats ont été constamment médiocres.

La mesure en faveur du logement social a d'ailleurs connu une évolution contrastée. Instaurée en 1995 dans le cadre du premier dispositif défiscalisant, la mesure a été une première fois supprimée en 2004 au motif qu'il n'y avait pas de projets. Elle a ensuite été rétablie en 2009, mais avec des taux de crédit d'impôt plus réduits qu'en 1995 : 45 % en zone urbaine et 40 % en zone non urbaine. La mesure ne semble pas trouver plus de faveur auprès des investisseurs locaux puisqu'actuellement, il n'y a qu'un projet de 30 logements qui est en cours d'agrément.

3.2.3. – Des valeurs ajoutées et des retombées en matière d'emploi peu significatives sur le long terme

La principale cible de la défiscalisation locale a été le développement du tourisme de luxe. Sur ce secteur, ont été concentrés près des trois quarts des crédits d'impôt. Dès lors, de sa réussite ou de son échec dépend en grande partie l'appréciation que l'on peut porter sur l'efficacité économique et sociale de la défiscalisation locale.

S'il est manifeste que la défiscalisation a permis de doter rapidement la Polynésie française d'une hôtellerie de luxe, ce succès n'a pas entraîné d'effets positifs durables sur la croissance de la Polynésie française et sur son développement. L'évolution à la baisse des recettes touristiques depuis 2000 est, à cet égard, révélatrice. L'accroissement du produit intérieur brut (PIB) qui était attendu de la défiscalisation locale n'a pas été obtenu. Sous l'effet de la crise, il a même baissé après une période de quasi stagnation depuis 2000.

Des surcapacités sont apparues dès 2001 par rapport aux possibilités réelles du marché touristique. Les fortes incitations fiscales ont, malgré les premiers signes d'essoufflement, continué à drainer les investissements dans ce secteur.

En définitive, cette dépense fiscale a malencontreusement entraîné des surinvestissements dans le secteur hôtelier alors qu'en termes d'intérêt général, les équipements structurants font encore défaut à la Polynésie française. En outre, les effets sur l'emploi de la défiscalisation ont été très contrastés.

3.2.3.1. - Des surinvestissements dans le secteur de la construction hôtelière de luxe

L'effet de la défiscalisation locale sur l'offre a été immédiat. La capacité hôtelière a crû fortement entre 1996 et 1999 (de 3044 à 3396 chambres). Les quantités offertes sur le marché ont augmenté et sont montées en gamme. En revanche, la mesure fiscale est restée sans effet sur la demande. Il en a résulté des surcapacités par rapport au marché solvable.

La Polynésie française s'est spécialisée dans le tourisme de luxe qui représente désormais 60 % de l'offre hôtelière

Entre 1995 et 2010, le nombre d'hôtels à BORA-BORA a triplé. Ils sont à présent au nombre de 14. L'hôtellerie de luxe y est surreprésentée après avoir bénéficié de l'aide fiscale. Un des derniers hôtels construits a donné lieu à un crédit d'impôt de 6,2 milliards de F CFP pour un coût de 10,4 milliards de F CFP.

Les investissements ont été effectués sans que les possibilités réelles du marché aient été traduites dans les calculs prévisionnels de rentabilité. Après une période de croissance, au démarrage de la mesure, le secteur touristique polynésien est en crise depuis 2001, comme le montre la baisse tendancielle des recettes de ce secteur. Il représente actuellement environ 12 % du PIB, après avoir culminé à 16% en 2000. De 32,6 milliards de F CFP en 1995, les recettes du secteur ont d'abord progressé jusqu'en 2000, où elles ont culminé à 49,9 milliards de F CFP, puis elles se sont progressivement érodées pour atteindre en 2009, 37,7 milliards de F CFP, rendant les structures hôtelières peu rentables.

Malgré ce contexte de crise, les constructions hôtelières se sont poursuivies à un rythme soutenu grâce aux dispositifs de défiscalisation. Les investissements défiscalisés ont continué à croître jusqu'en 2009.

C'est ainsi qu'entre 2006 et 2009, sur l'île de TAHITI et aux Iles Sous-le-Vent, six hôtels de classe internationale se sont ouverts alors que la clientèle touristique ne cessait de chuter (- 80 000 environ).

A ce jour, alors que la crise sévit, et que les exploitations des structures hôtelières souffrent, des projets continuent à éclore. Un projet de villas de luxe de plus de 11 milliards de F CFP est en cours de travaux. Un autre, associé à un golf, pour lequel un agrément de 5 milliards de F CFP a été accordé, est en cours de lancement.

Dans une étude consacrée à l'économie polynésienne post CEP (1995-2003), l'Institut de la statistique de Polynésie française partageait cette analyse : *« En définitive, l'effort important consenti par le Pays, en particulier en matière de défiscalisation, ne s'est pas traduit par une évolution du volume de touristes. La baisse de fréquentation coïncide avec l'octroi des plus importantes enveloppes de défiscalisation ».*

3.2.3.2. - Des structures hôtelières très peu rentables

Les taux de remplissage n'ont pas permis de rentabiliser l'exploitation des établissements hôteliers. Ces difficultés montrent que l'action sur l'offre, aussi efficace qu'elle a pu l'être, s'est avérée relativement limitée pour assurer, seule, un développement du secteur.

Quinze ans après le recours à la défiscalisation locale, en complément du dispositif national, les hôtels de luxe qu'elle a contribué à construire et à rénover sont généralement mis en vente dès leur sortie de la période de défiscalisation (7 ans). D'autres structures, confrontées à des pertes d'exploitation récurrentes, tentent de modifier l'activité dès que l'opportunité se présente.

C'est ainsi qu'un hôtel de la côte Est de TAHITI (170 chambres et suites), qui a bénéficié de 2 milliards de F CFP de crédits d'impôt entre 2001 et 2006, a reconverti une partie de ses installations en résidence.

Le manque de rentabilité est aussi à l'origine d'un autre effet pervers de la défiscalisation locale : l'effet d'éviction.

Depuis le début des années 2000, l'ouverture des hôtels défiscalisés s'accompagne de la fermeture ou la réduction d'activité des hôtels précédemment installés. Dans un marché stable, voire en diminution depuis 2001, ces nouveaux hôtels captent la clientèle des hôtels en service et entraînent leur disparition du marché.

Un hôtel de la côte Ouest de TAHITI a ainsi été fermé le 31 mai 2010, après une période de réduction d'activité qui a coïncidé avec à l'ouverture d'un autre hôtel dans le même secteur en octobre 2009. La construction du premier hôtel cité avait bénéficié de 3,6 milliards de F CFP de crédits d'impôt.

L'ouverture d'un hôtel de luxe à BORA BORA, en août 2008, a provoqué quelques mois plus tard la fermeture d'hôtels défiscalisés plus anciens, l'un en octobre 2008 et l'autre, en février 2010.

De nombreux hôtels défiscalisés soit sont actuellement en activité réduite, soit ont dû fermer ou être reconvertis. Ceci explique que l'offre en nombre de chambres se soit finalement réduite entre 1999 et 2009 (de 3396 à 3355).

Pour maintenir sur le marché les structures défiscalisées, la collectivité de la Polynésie française a considéré qu'il était légitime d'accorder des aides à l'exploitation, à l'emploi ou des dégrèvements d'impôt. La forme la plus aboutie a été l'aide fiscale à l'exploitation (AFE) qui, entre 2004 et 2009, a été systématiquement couplée aux crédits d'impôt liés à l'agrément fiscal.

Dans le cadre de la révision du dispositif, un régime d'aide à l'exploitation, le régime dit des investissements directs, a été substitué à l'ancienne (AFE). C'est bien la preuve que les projets défiscalisés connaissent des problèmes de rentabilité persistants.

Enfin, le soutien fiscal à l'hôtellerie de luxe a aussi eu l'effet non désiré de concurrencer par les prix la petite hôtellerie et les pensions de famille, pour se partager un nombre de touristes en déclin.

3.2.3.3. - Des effets sur l'emploi non pérennes

Les effets sur l'emploi de la défiscalisation sont étroitement liés au fonctionnement du dispositif. La défiscalisation a incontestablement permis de soutenir l'emploi dans le secteur du BTP. Toutefois, elle ne permet pas d'assurer le développement durable de ce secteur, sauf à accroître sans cesse le courant d'affaires défiscalisées. Le ralentissement du courant d'affaires, lié aux premières difficultés de financement de la dépense publique et de la défiscalisation en 2004 et 2005, s'est immédiatement répercuté sur le secteur du BTP qui, depuis 2009, est en crise.

Après avoir soutenu l'emploi dans le BTP, la défiscalisation a permis de nombreuses créations d'emploi dans le secteur hôtelier. En 1995, le nombre d'emploi dans l'hôtellerie était de 2 806. Il était en 2009 de 4 317, d'après l'enquête tourisme de l'ISPF. Il est toutefois difficile d'avoir un décompte précis du nombre d'emplois créés ou induits spécifiquement par le dispositif, faute d'étude approfondie sur les effets de la défiscalisation. De plus, ces créations d'emplois ne sont pas pérennes. Le niveau de l'emploi dans l'hôtellerie a été affecté, tant par la crise économique que par la surcapacité hôtelière créée par le dispositif.

Par exemple, un hôtel de la côte Est de TAHITI, qui employait environ 200 personnes lorsqu'il fonctionnait selon les standards de l'hôtellerie de luxe, n'emploie plus que 120 personnes depuis qu'il a pu réduire son activité hôtelière. La fermeture d'un hôtel sur la côte Ouest de TAHITI en 2010 a entraîné une perte sèche d'emplois d'environ 200 personnes. A BORA BORA, la réduction d'activité d'un hôtel (120 chambres et bungalows) a réduit ses emplois salariés en 2008 et 2009 de 200 à 10 personnes.

En définitive, le secteur touristique, après plus de quinze ans d'aides économiques et fiscales renforcées, ne représente que 15 % des emplois⁷⁹, soit environ 10 000, dont 4 173 pour l'hôtellerie et les services d'hébergement.

3.3 - Une reconsidération globale est nécessaire

Le bilan de la défiscalisation locale ne peut être que mitigé au regard des résultats. Le levier fiscal qui a été choisi par le gouvernement FLOSSE, puis reconduit par ses successeurs, a certes permis aux capitaux de s'investir en Polynésie française mais au prix d'une bonification publique très lourde et pour des résultats qui restent difficilement mesurable et incertains.

Ce levier fiscal a été concentré sur la construction hôtelière, secteur qui totalise plus de 70 % des projets aidés. La défiscalisation locale n'a donc pas permis d'aider la construction des équipements structurants qui font encore défaut à l'économie polynésienne. Par ailleurs, l'abaissement du coût du capital pour l'investisseur, auquel aboutit la défiscalisation, a finalement relégué, sauf exception, la démarche entrepreneuriale au second plan, laissant l'optimisation fiscale dicter sa loi. L'utilisation qui en a été faite en Polynésie française influence forcément l'opinion à l'égard de la mesure elle-même.

Pour une part importante, les insuffisances constatées tiennent dans la combinaison efficace des puissantes incitations fiscales qui avaient été décidées avec un encadrement réglementaire et administratif peu rigoureux, trop souple à l'origine.

Le resserrement du dispositif fiscal opéré depuis 2006 reste insuffisant puisqu'il n'a pas permis d'éliminer toutes les difficultés de pilotage.

La collectivité, déjà alertée par la mission d'assistance⁸⁰ en septembre 2010, aurait intérêt à poursuivre sans tarder la révision des règles de défiscalisation sans éluder la redéfinition même de cette politique, qui s'impose si l'on souhaite maintenir ce dispositif.

3.3.1. - Les réformes du dispositif sont encore insuffisantes

Le dispositif initial de 1995⁸¹ avait confié au seul président de la Polynésie française les décisions en matière de défiscalisation locale. Les projets étaient éligibles dès lors qu'ils intervenaient dans un secteur éligible et qu'ils étaient agréés par le président. Le dispositif mis en place n'a pas comporté de procédure d'agrément généralisé jusqu'en 2004. Les projets étaient agréés par le président, seul.

⁷⁹ Chiffres ISPF.

⁸⁰ Le rapport BOLLIET avait préconisé un moratoire pour la défiscalisation locale.

⁸¹ La délibération n° 95-55 AT du 24 mars 1995 (JOPF du 5 avril 1995).

Ce dispositif avait été d'emblée considéré comme cumulable avec la défiscalisation des lois PONS et PAUL. Son objectif principal était la construction immobilière. Le levier fiscal était très puissant : des taux de crédits d'impôt allant jusqu'à 60 % pour la construction hôtelière étaient proposés⁸². Mais les obligations qui étaient mises à la charge du défiscalisant étaient très légères. A titre illustratif, les conditions de reprise fiscale étaient réduites à la non-présentation du certificat de conformité à l'issue du 30^{ème} mois suivant la délivrance du permis de construire. Aucun objectif précis en termes d'emplois ou de développement économique n'était fixé aux investisseurs

Ce système très souple a duré dans ses lignes directrices jusqu'en 2004.

En quinze ans, le dispositif a migré de l'accès quasi automatique du dispositif initial, placé sous le seul contrôle du président de la Polynésie française, à un dispositif comportant un agrément préalable et des taux de crédits d'impôt revus à la baisse, sans pour autant offrir la garantie d'une exacte adéquation de la dépense fiscale aux besoins de l'économie.

3.3.1.1. - Les précisions apportées au dispositif fiscal demandent à être complétées

En dépit des nombreuses modifications⁸³ qu'a connues le dispositif depuis 1995, les procédures d'accès à la défiscalisation sont restées très peu contraignantes. Toutefois, la sélection des projets défiscalisés est devenue plus collégiale et plus transparente.

3.3.1.1.1. - La demande d'agrément

La demande d'agrément a dû, à partir de 2004, être déposée préalablement à l'achèvement de l'opération qui la motivait alors que dans le dispositif précédent, l'agrément était possible pour des demandes postérieures à l'achèvement de l'opération.

Le dossier de demande, très peu formalisé jusqu'à cette date, doit dorénavant fournir un descriptif des financements dans lequel doit apparaître la part des crédits d'impôt et le prix de revient de l'opération.

Toutefois, dans ce dispositif, le dépôt de la demande d'agrément reste possible sur la production d'une simple demande de permis de construire. Le dossier est déposé au secrétariat de la commission des agréments fiscaux.

La contenance des dossiers a été redéfinie en 2006. Le dossier comprend une attestation de financement et, pour la première fois, des demandes précises de renseignements : sur le projet, notamment la faisabilité économique, son intérêt économique en termes de valeur ajoutée et d'emplois induits ; sur les avantages Girardin parallèlement sollicités ; sur le coût global du projet ; sur l'engagement de maintenir en exploitation le bien défiscalisé durant une durée variable.

⁸² Les taux de crédits d'impôt étaient très élevés : de 40 à 20% pour la construction immobilière, de 50 % pour les projets hôteliers, avec un régime dérogatoire à 60 % (PC déposé dans l'année). Cette dérogation pour un taux à 60% sera plusieurs fois reconduite de 1996 à 2002.

⁸³ 26 délibérations et 5 lois du pays.

La base défiscalisable est restée longtemps mal définie. Encore à ce jour, en dépit des coûts croissants constatés dans les projets défiscalisés, notamment le coût du bungalow ou de la chambre d'hôtel, les assiettes défiscalisables n'ont pas été limitées dans leur montant. A la différence du régime des investissements en loi Girardin, aucune norme chiffrée ne limite le coût d'une chambre d'hôtel ou d'un bungalow ou celui de sa rénovation.

La décision d'agrément fait l'objet d'un arrêté du président, elle fixe l'assiette défiscalisable et le montant global des crédits d'impôt. En cas de rejet, elle est notifiée à la société demanderesse.

3.3.1.1.2. - Les procédures d'agrément

Pour la première fois en 1999, pour tenter de freiner la progression du coût de la dépense fiscale, l'aide fiscale en faveur de la construction de logements intermédiaires a été conditionnée à l'aval du ministre des finances. Celui-ci était chargé de contrôler le respect des engagements du bénéficiaire de l'avantage fiscal en matière de vente ou de location. Cette première tentative ne touchait pas la construction hôtelière et ses effets sont restés très limités.

Ce n'est qu'à partir de 2004 que les dispositifs défiscalisants ont évolué vers plus d'encadrement.

Initialement, le président donnait, seul, les agréments après avis d'une commission consultative des agréments fiscaux lorsqu'il s'agissait de construction immobilière, sans avis consultatif lorsqu'il s'agissait de construction hôtelière. Cette commission était composée de ministres et présidée par le président.

En 2004, quelques précisions ont été données sur le cadre de référence que devait utiliser la commission. Il lui était recommandé de « *prendre en considération les avantages et les inconvénients de l'investissement proposé, en matière d'emploi, de développement durable, d'environnement et d'opportunité économique* ». La présidence de cette commission était confiée au vice-président. Le secrétariat de la commission a été transféré du secrétariat du président au service des contributions publiques.

Un premier recadrage a été opéré par l'arrêté n°687 CM du 11 juillet 2006 qui a défini avec plus de précision les modalités de fonctionnement de la commission consultative des agréments.

Les séances sont à l'initiative du vice-président. Le rôle du service des contributions est renforcé. Ce service est désormais habilité à demander tous compléments d'informations ou pièces manquantes aux requérants. Il constitue un dossier de présentation pour chaque dossier de demande examiné en commission.

Le fonctionnement de la commission a été à nouveau amélioré dans le cadre de la loi du pays n° 2009-7 APF du 1^{er} avril 2009. Le recueil des avis circonstancié des ministres membres de la commission ne peut désormais dépasser un mois après notification de la demande d'avis. Les ministres du secteur concerné par le dossier mis en délibéré n'ont plus voix délibérative lors de l'examen de l'avis.

Le rôle du secrétariat, confié au service des contributions, a été encore renforcé par l'arrêté n° 606 CM du 13 mai 2009. Le secrétariat peut décider de l'irrecevabilité d'un dossier s'il constate qu'il est incomplet. Les méthodes de travail de la commission dans son examen des dossiers ont aussi été précisées par un arrêté spécial n° 770 CM du 3 juin 2009. Ces lignes directrices ont, pour la première fois, défini la manière d'apprécier les retombées sociales et économiques des projets défiscalisés. L'analyse repose sur 5 fiches détaillées qui sont obligatoirement remplies par le bénéficiaire de l'avantage fiscal : une balance fiscale prévisionnelle en période de construction ou d'investissement ; une balance sociale prévisionnelle en période de construction ou d'investissement ; une balance sociale en période d'exploitation (à joindre à la liasse fiscale) ; une balance fiscale prévisionnelle en période d'exploitation (à joindre à la liasse fiscale) ; une balance économique prévisionnelle en période d'exploitation (à joindre à la liasse fiscale).

En outre, le service des contributions peut, à tout moment, procéder à des vérifications sur place dans le cadre de l'article L.412-1 applicable pour les vérifications de comptabilité.

L'avis de la commission des agents fiscaux est obligatoirement joint au dossier de demande. Le conseil des ministres devient l'instance de décision à la place du président de la Polynésie française, mettant fin à une prérogative discrétionnaire remontant à la création de la mesure fiscale.

Sur ces questions techniques, les ministres de la commission ont la faculté de recourir aux collaborateurs de leur choix. Le fonctionnement interne de la commission consultative des agréments fiscaux, à travers les comptes-rendus de séances de 2005 à 2009, a montré, très fréquemment, les divergences d'optique qui existaient entre les avis techniques et juridiques du service des contributions et ceux plus généraux des membres de la commission qui ont éprouvé des difficultés à réunir des avis techniques de qualité, souvent faute de normes et de références préétablies.

Pour ces raisons, la composition de la commission des agréments fiscaux demanderait sans doute à être revue.

Un autre équilibre entre les membres du gouvernement et les techniciens de la fiscalité et du développement économique serait à trouver afin de rendre plus effectif le filtre sélectif que doit constituer la commission des agréments.

L'activité depuis 2004 montre en effet que les rejets ont été peu nombreux, sauf en 2005⁸⁴, où systématiquement les dossiers présentés par le gouvernement précédent ont été rejetés, et en 2009, lorsque les conditions ont été durcies pour raisons budgétaires.

Année	Nombre de dossiers déposés	Nombre d'agréments		Nombre de rejets	Nombre de dossiers en instance au 31/12	Nombre de séances
		CCII	AFE			
2004	44	15	10		14	11
2005	56	26	17	17	9	14
2006	37	19	4	7	21	8
2007	48	15	6	4	52	8
2008	10	19	8	2	16	3
2009	49	2	5	15	38	4

⁸⁴ 2005 a été une année de changement de majorité politique.

La Chambre a bien noté que la récente évolution vers plus de rigueur dans le traitement des dossiers d'agrément, par la responsabilisation croissante du service des contributions publiques, a été remise en cause par une loi du pays n°2010-1 du 25 janvier 2010 qui a transféré le secrétariat de la commission des agréments de ce service à la délégation pour la promotion des investissements fiscaux (DPI), alors qu'elle ne compte que deux agents, de surcroît inexpérimentés en matière fiscale.

Cette nouvelle organisation a compliqué inutilement l'examen des dossiers et a contrarié le mouvement amorcé depuis 2009 vers la professionnalisation du traitement de ces dossiers complexes.

3.3.1.1.3. - Les obligations de l'investisseur

Dans le dispositif initial, les obligations de l'investisseur étaient réduites au minimum : une durée minimale d'exploitation pour l'investisseur exploitant, qui variait selon les secteurs éligibles, un financement à apporter avant la délivrance du certificat de conformité pour l'investisseur fiscal.

Les obligations de l'investisseur fiscal n'ont été renforcées que par une loi du pays n°2006-11 du 12 avril 2006 où une première durée minimale de 18 mois de mise à disposition des financements a été introduite. Cette durée pouvait cependant être réduite lorsque la date de délivrance du certificat de conformité⁸⁵ était antérieure à l'expiration du délai de 18 mois. Une nouvelle modification, introduite par la loi du pays n°2009-7 du 1^{er} avril 2009, a supprimé cette option, mais a réduit la durée minimale de mise à disposition des fonds à 12 mois⁸⁶.

Auparavant, les bénéficiaires du crédit d'impôt pour un projet hôtelier⁸⁷ devaient, sous peine de reprise fiscale, satisfaire deux obligations. Pour l'investisseur fiscal, il devait initialement conserver les parts, actions ou dépôts sur compte courant d'associé pour une période qui n'était pas définie jusqu'en 2009. Pour l'investisseur exploitant, il devait maintenir l'immeuble à sa « destination hôtelière » pendant les cinq années qui suivaient l'année de mise en exploitation. Mais la part de l'avantage fiscal rétrocédé au projet de l'exploitant n'était pas fixée par le code des impôts. Elle était fonction de la négociation entre les parties.

Ce n'est que par la loi du pays du 12 avril 2006 qu'a été mis fin au système de la libre négociation entre les exploitants et les investisseurs fiscaux de la part rétrocédée au projet. Par ce texte, la part rétrocédée au projet par les investisseurs fiscaux a, d'abord, été fixée à 60 % de l'avantage procuré. La loi du pays du 1^{er} avril 2009 a modulé cette obligation de rétrocession en imposant un taux d'au moins 70 % lorsque l'apport en capital se limite à l'avantage financé, et un taux de 60 % lorsqu'il correspond à l'intégralité du financement apporté.

En contrepartie, cette dernière loi du pays a renforcé les obligations d'information de l'investisseur exploitant.

⁸⁵ Article L 914-4.

⁸⁶ Article L 916-21 : le financement doit intervenir au plus tard douze mois avant la date d'achèvement du programme d'investissement.

⁸⁷ Le cas le plus fréquent.

Il est ainsi tenu de fournir un compte rendu d'exécution, qui atteste de la conformité du programme à l'arrêté d'agrément. Il doit satisfaire à une reddition des comptes qui arrête le coût final du programme. Ces documents sont adressés dans les 12 mois après l'achèvement du programme. De même, un nouvel article du code des impôts (LP 917-2) oblige l'investisseur exploitant à fournir en janvier N+2 après l'achèvement, tout document justifiant les emplois liés à l'exploitation des investissements agréés.

Malgré ces améliorations, les obligations des investisseurs mériteraient d'être encore précisées afin de diminuer les aubaines fiscales auxquelles ont conduit les dispositifs défiscalisants. Grâce à ces améliorations, les allers et retours des investisseurs fiscaux, parfois relevés dans plusieurs programmes, sont théoriquement prohibés depuis 2006. De la même manière, depuis 2009, le suivi des projets défiscalisés a été facilité et les possibilités de contrôles étendues.

Toutefois, la défiscalisation locale reste toujours une excellente opportunité fiscale pour les investisseurs locaux.

Jusqu'à présent, les opportunités fiscales offertes aux sociétés qui investissent dans ce cadre, leur ont permis de minimiser à l'extrême leur impôt sur les sociétés (IS). Depuis la création du dispositif, l'optimisation fiscale a particulièrement bien fonctionné, grâce notamment à la possibilité pour les groupes de sociétés d'apporter des capitaux en compte courant d'associés, par l'intermédiaire d'une société du groupe, à des projets portés par une autre société du même groupe.

Cette pratique d'optimisation fiscale, au demeurant peu complexe, a permis à plusieurs groupes et sociétés locales de faire de substantielles économies d'impôt qui, pour certains, ont pu représenter plus de la moitié de l'impôt dû.

3.3.1.2. - Les méthodes doivent être renouvelées pour assurer l'efficacité de la dépense fiscale

Deux points de méthode méritent à l'expérience de ces quinze ans de mise en œuvre de la défiscalisation locale, d'être révisés.

Il s'agit en premier lieu du ciblage sectoriel qui, après 2004, s'est estompé au profit d'une action étendue aux plus grands secteurs de l'économie polynésienne, quelles qu'en soient les caractéristiques. Initialement concentré sur le tourisme et l'hôtellerie, et sur la construction immobilière, le dispositif fiscal s'est progressivement étendu à d'autres secteurs sans que cette extension se soit appuyée sur des études économiques préalables probantes.

En 2004, par la délibération du 12 février 2004, les secteurs éligibles ont ainsi été étendus, entre autres, aux projets de résidences pour personnes âgées, aux cliniques, à l'industrie agroalimentaire et à la construction de navires de pêche.

Cette extension a conduit à des soutiens fiscaux pour lesquels les effets d'aubaine ont été maximaux, comme par exemple pour la construction d'hypermarchés ou de galeries marchande par le secteur de la grande distribution.

Il y aurait lieu de substituer à la démarche d'extension continue des secteurs éligibles qui a prévalu, notamment à partir de 2004, une action plus ciblée et plus sélective.

La sélection des secteurs doit, en effet être affinée pour que la mesure fiscale ait des chances d'être efficace sur le plan du développement économique et social. Dans cette optique, depuis 2009, la détermination des secteurs éligibles a été partiellement renouvelée. La construction hôtelière, eu égard aux résultats, a été moins encouragée. L'aide fiscale aux secteurs des énergies renouvelables et du logement social et au secteur primaire a été réévaluée. Cette modulation s'est aussi accompagnée d'un encouragement fiscal aux investissements hors secteur des Iles-du-Vent et des îles-Sous-le-Vent, témoignant d'une approche plus soucieuse de l'aménagement du territoire. La sectorisation actuelle accorde une majoration supplémentaire de 20 points pour les investissements dans les secteurs prioritaires.

Cette approche matricielle par zones de développement prioritaire⁸⁸, qui valorise l'aide en fonction de la priorité accordée au secteur et à la zone géographique, a voulu renforcer le lien entre la mesure fiscale et le développement économique.

La nouvelle méthodologie, couplant développement économique et aménagement du territoire, est encore trop récente pour être appréciée dans ses résultats. La Chambre a relevé qu'une nouvelle fois cette orientation a été décidée sans que des études probantes en aient démontré la réelle pertinence. Elle mérite toutefois d'être poursuivie car elle peut permettre une meilleure adéquation des projets aux besoins de l'économie polynésienne, si les autorités prennent garde de ne pas étendre à l'excès les zones prioritaires de développement éligibles à la mesure fiscale.

En définitive, le dispositif fiscal a maintenant besoin de s'appuyer sur un cadrage macroéconomique qui, jusqu'à présent, a été très insuffisant. Au contraire, il a été imprudemment considéré que l'abaissement du coût du capital suffisait à garantir une retombée positive dans l'économie.

La prise en compte du constat que les effets de la défiscalisation diffèrent selon les secteurs économiques dans lesquels ils interviennent, souligne le besoin d'un cadre macroéconomique général. Or, cet aspect n'a jamais été suffisamment intégré à la gestion de cette politique fiscale.

La gestion de ce dispositif a besoin d'être éclairée par des études économiques et un suivi précis des projets défiscalisés. Si les outils pour améliorer l'information chiffrée sur les projets viennent d'être mis en place courant 2010, rien émanant de la collectivité de la Polynésie française n'est prévu à court terme au chapitre des études économiques d'envergure qui sont pourtant nécessaires à l'évaluation de cet ensemble de mesures.

3.3.2. - Une redéfinition de la politique fiscale paraît indispensable

3.3.2.1. - Le dispositif conserve encore trop de souplesses pour être complètement maîtrisable pour les finances publiques.

La loi du pays du 1^{er} avril 2009 a profondément révisé le dispositif d'incitation fiscale. Le dispositif actuel a vocation à s'appliquer aux agréments délivrés au plus tard en 2017.

⁸⁸ Article L.931-1 du code des impôts.

Le régime des investissements indirects est créé en substitution des anciennes dénominations. Les crédits d'impôt sont accordés à toute entreprise ou particulier qui participe au financement d'un programme qui se réalise dans un secteur éligible pour un montant variant de 60 à 70 % de l'avantage fiscal total. Le taux de crédit d'impôt pour le secteur de l'hôtellerie est ramené à 40 %. L'intérêt de cette opération d'investissement pour l'investisseur est de pouvoir bénéficier de 30 à 40 % de l'avantage fiscal.

Sous la dénomination de régime des investissements indirects, une nouvelle aide à l'exploitation remplace l'AFE. C'est une aide puissante puisqu'il s'agit de 70 % du crédit d'impôt au titre du régime des investissements indirects. Cette exonération fiscale est à valoir sur l'IS ou l'IT accordée à toute entreprise qui investit dans son propre programme d'investissement réalisé dans un secteur éligible, dont sont exclus le secteur de la santé, le logement et l'immobilier.

Un régime des investissements dans les fonds communs de placements⁸⁹ à risques dans les banques et établissements financiers de la Polynésie française est créé. Ce nouveau dispositif de défiscalisation des placements réalisés sur ces fonds (de 5 MF CFP à 200 MF CFP) oblige les souscripteurs à détenir les fonds 5 ans contre un crédit d'impôt de 40 % du placement effectif.

3.3.2.1.1. - L'agrément dérogatoire

La loi du pays de 2009 a aussi introduit un régime d'agrément dérogatoire⁹⁰ qui consiste à exonérer d'avis préalable, les programmes d'investissement d'un montant inférieur à 100 MF CFP, quel que soit le secteur concerné.

La décision relève du seul président après avis de la commission de contrôle budgétaire et financier⁹¹ de l'Assemblée de la Polynésie française. Un arrêté n°608 CM du 13 mai 2009 a organisé cette procédure « simplifiée ». Le ministre des finances transmet un projet de décision au président après avis de la commission de contrôle budgétaire et financier.

Cette commission, créée par la loi organique de 2007, est donc désormais la seule instance consultative à émettre un avis sur les dossiers de défiscalisation de moins de 100 MF CFP. Or, la commission a pris le soin de préciser comment elle concevait son rôle : « *Le contrôle de la commission de contrôle budgétaire et financier (CCBF) doit donc être entendu dans son sens restreint c'est-à-dire celui d'un examen, d'une vérification ou encore d'une surveillance mais nullement celui d'une maîtrise* ».

Compte tenu du faible nombre de dossiers examinés chaque année dans le cadre de cette procédure simplifiée (8 dossiers sur 34 en 2010), il est permis de s'interroger sur l'intérêt qu'il y avait de se priver de l'avis technique de la commission consultative des agréments fiscaux pour ces dossiers. Bien que la mesure soit trop récente pour que l'on puisse observer ses effets, la chambre invite la collectivité à la plus grande vigilance pour éviter toute dérive.

⁸⁹ Il n'a jusqu'à présent guère eu de succès.

⁹⁰ Article LP 913-3 du code des impôts.

⁹¹ Article LO 157-2 de la loi organique du statut de la Polynésie française.

3.3.2.1.2. - Le droit applicable

La refonte du dispositif s'est accompagnée également d'une amélioration de la détermination du droit applicable pour traiter la demande. Un nouvel article du code des impôts (L.911-2) indique désormais que le projet d'investissement est régi par la législation en vigueur au moment du fait générateur qui correspond à la date du dépôt de la demande d'agrément à la commission (secrétariat). Les conditions de recevabilité du dépôt ont été précisées. Ce dépôt n'est recevable dans les dispositions actuelles qu'associé à une demande de permis de construire ou à une demande administrative spéciale au projet.

Toutefois cette amélioration doit être relativisée car elle est contrebalancée par une tolérance : il est admis qu'à défaut de ces documents, une simple facture pro forma où la nature et le coût du projet sont mentionnés, suffit pour que la demande soit enregistrée.

En outre, l'agrément fiscal est un agrément discrétionnaire⁹² qui n'a pas à être motivé. La décision ne peut, en principe, être attaquée en recours pour excès de pouvoir. C'est une différence importante avec la défiscalisation nationale qui est une décision fiscale pour laquelle le refus d'octroi doit être motivé.

La chambre considère que la nature discrétionnaire de la décision prive le dispositif d'un levier par lequel la collectivité de la Polynésie française conférerait une meilleure transparence à ses décisions en matière d'agrément.

3.3.1.2.3. - La double défiscalisation n'est pas encadrée

La double défiscalisation n'est pas suffisamment encadrée et ciblée. Actuellement, aucune condition spéciale n'a été définie pour les opérations en double défiscalisation.

La puissance du soutien public que procurent ces mécanismes nécessiterait plus de précautions. En matière de construction hôtelière, les taux de crédit d'impôt ont pu en théorie atteindre 90 % de la base défiscalisable : 30 % dans le cadre national, et 60 % dans le cadre de la défiscalisation locale. Plus communément, ils ont entraîné des défiscalisations avec des taux de 70 %.

Dans ces conditions, les intérêts purement fiscaux des investisseurs locaux ont pu largement prospérer, sans inciter au développement de projets économiques viables et pérennes.

Il conviendrait donc de mieux encadrer ces mécanismes, dans le cadre d'accords fiscaux passés avec le gouvernement français.

⁹² Article LP 913-5 du code des impôts.

3.3.2.2. - La comparaison avec d'autres moyens d'intervention publique plus efficaces doit être systématiquement opérée

Autant le bilan de quinze ans de défiscalisation, que les difficultés budgétaires actuelles de la collectivité de la Polynésie française, plaident pour le recadrage de la défiscalisation locale et pour que soient envisagés d'autres moyens d'intervention publique, plus sélectifs et mieux contrôlables.

3.3.2.2.1. - L'étroitesse des marges de manœuvre de la collectivité plaide pour un recadrage de la mesure fiscale

Dans la gestion de la défiscalisation, la question du coût budgétaire a longtemps été trop négligée. Or, il est maintenant avéré que la perte des recettes fiscales de 5 à 12 milliards de F CFP par an engendrée par la défiscalisation n'a jamais été récupérée par un retour fiscal équivalent.

Au contraire, tout démontre, même en l'absence de suivi précis, que ce retour fiscal n'a non seulement pas eu lieu mais que la dépense fiscale a généré des coûts associés importants (AFE).

La collectivité de la Polynésie française est actuellement confrontée à une situation budgétaire très dégradée qui requiert la mise en œuvre de profondes réformes structurelles et fiscales.

Dans ce contexte, le recadrage de la défiscalisation sur les secteurs où son efficacité économique et sociale peut être démontrée doit désormais être la démarche au terme de laquelle la dépense fiscale doit être décidée.

Il s'agit donc pour la collectivité de recadrer la politique de défiscalisation, sans a priori, en mesurant bien le risque budgétaire et financier qui est pris lorsque le soutien fiscal aboutit à mettre sur le marché des outils non rentables qui ne peuvent ensuite se dispenser du soutien public. Plusieurs exemples de ce type d'intervention sont encore d'actualité dans l'économie polynésienne. A titre d'illustration, les soutiens fiscaux à la SEM TNR ont placé la collectivité de la Polynésie française dans l'obligation de prolonger son intervention à travers la SAS AVAI'A pour un coût qui a dépassé un milliard de F CFP⁹³.

3.3.2.2.2. - Le recours à d'autres moyens alternatifs doit être étudié

Dans le rapport de la mission d'assistance, le moratoire proposé pour la défiscalisation locale est destiné, non pas à supprimer la mesure fiscale, mais à promouvoir une approche recentrée et plus efficace de la défiscalisation locale, qui permettra de réduire le montant des crédits d'impôt à environ 2 milliards de F CFP.

⁹³ Rapport de la CTC du 31 août 2007 (SEM TNR).

Depuis quinze ans le destin des projets défiscalisés montre que l'efficacité de la dépense fiscale est loin d'être absolue. Les difficultés de l'industrie hôtelière, développée sans référence pertinente avec le marché touristique potentiel, ou la constitution d'une flotte aérienne internationale sans rapport avec la clientèle potentielle, ont montré combien la défiscalisation peut perturber le calcul de l'entrepreneur, et générer à terme de lourdes charges publiques.

Dans ces conditions, il serait justifié d'étudier d'autres moyens d'intervention publique dans certains secteurs stratégiques du développement de la Polynésie française. Cette orientation serait particulièrement pertinente pour les secteurs dans lesquels les projets restent peu nombreux, comme par exemple dans le secteur du logement social. Dans ces secteurs, l'utilisation d'un système de subventionnement classique de l'investissement serait plus adaptée à une collectivité aux moyens fiscaux nécessairement limités.

Le subventionnement autoriserait en outre un contrôle plus aisé des fonds publics versés

Bien que l'évolution du système de défiscalisation depuis 2006 ait permis de mettre en place un dispositif moins imprécis, le système reste peu contrôlé.

La recherche de la moralisation du dispositif passe maintenant par un renforcement des contrôles. Le contrôle fiscal, avec ses moyens limités, a déjà décelé plusieurs cas d'utilisation abusive de la défiscalisation locale à des fins de pure optimisation fiscale. L'un d'eux concerne une présomption d'utilisation irrégulière des crédits d'impôt obtenu pour un programme au financement d'un autre programme. Dans cette optique, les opérations en double défiscalisation doivent être mieux contrôlées. Une convention fiscale avec la France a été signée le 9 décembre 2009 par les autorités polynésiennes afin de permettre des contrôles fiscaux nationaux sur les réalisations défiscalisées en loi GIRARDIN⁹⁴.

Malgré ces avancées appréciables, la question du maintien de la politique de défiscalisation locale, dans ses conditions actuelles, est posée, notamment celle de son association avec les avantages fiscaux de la loi GIRARDIN.

En définitive, dans ce type d'intervention fiscale, la méthode et l'encadrement juridique conditionnent l'efficacité et l'efficience de la dépense fiscale. L'équilibre entre l'intérêt économique et social du projet et l'attractivité des avantages fiscaux pour les investisseurs locaux n'a pas encore été trouvé de manière totalement satisfaisante.

⁹⁴ La collectivité était certes liée à la France par une convention fiscale, mais uniquement en ce qui concerne certains revenus de capitaux mobiliers (RCM), ce qui était totalement inopérant en matière de défiscalisation.

Conclusion générale et recommandations

La Polynésie française doit se résoudre à rééquilibrer ses finances publiques pour retrouver toutes ses capacités d'intervention et d'investissement.

La reproduction des solutions palliatives du passé (augmentation des taxes et des impôts existants) n'est plus à la hauteur des enjeux. L'assainissement pluriannuel dans lequel est engagée la collectivité doit être l'occasion, non seulement de conforter les équilibres fondamentaux menacés en optant pour une modernisation fiscale significative, mais aussi de rendre la dépense publique plus efficace pour le développement du pays grâce à la réalisation d'équipements structurants qui lui font encore défaut. Pour cela, la collectivité doit encore réaliser des économies sur le fonctionnement de l'administration afin de restaurer sa capacité d'autofinancement, retrouver la confiance des prêteurs, et favoriser les conditions qui permettront l'émergence d'un partenariat renoué avec l'Etat.

Compte tenu des observations faites dans le cadre de ce rapport, la chambre recommande :

1) de mettre en œuvre les propositions du rapport de la mission d'assistance, déjà formulées par la chambre dans le cadre de nombreux rapports communiqués entre 2006 et 2011 sur la Polynésie française et ses organismes périphériques (établissements publics, SEM...), visant notamment à :

- améliorer la sincérité des comptes ;
- développer une approche de consolidation des comptes avec les organismes périphériques ;
- poursuivre la politique de maîtrise des dépenses de fonctionnement afin d'améliorer le niveau de l'épargne ;
- relancer une politique d'investissements structurants ;

2) d'adopter les décisions stratégiques permettant de fixer le périmètre de l'administration et des organismes périphériques de la collectivité ; pour ces derniers, mettre en place des conventions d'objectifs et de moyens afin d'en contrôler les performances ;

3) d'éviter le recours aux emprunts structurés, à caractère spéculatif, qui font courir un risque élevé de pertes exponentielles à terme, et dont la collectivité ne peut maîtriser tous les paramètres nécessaires à leur gestion ;

4) de créer des outils de suivi et d'évaluation des politiques publiques dont l'expertise serait confiée à un comité mis en place à cet effet, et dont les analyses seraient présentées devant l'Assemblée de la Polynésie française ;

5) d'engager une réforme en profondeur du système fiscal ayant pour objectifs :

- d'améliorer son efficacité, notamment par un rééquilibrage entre fiscalité directe et indirecte ;
- de rechercher une plus grande équité, en étudiant la possibilité de développer des impôts progressifs sur les revenus (sur le modèle d'une CST renouée) et le patrimoine et en rationalisant les champs d'exonération et de dégrèvement de l'impôt ;

- de renforcer les moyens qualitatifs et quantitatifs des services fiscaux afin de parvenir à une meilleure connaissance des bases fiscales et d'améliorer le recouvrement et le contrôle ;
- d'assurer la stabilité et la répartition équitable des moyens de financement des communes, par la voie fiscale ou par celle de dotations réaménagées ;

6) de procéder, en ce qui concerne les dispositifs de défiscalisation :

- à la définition d'une stratégie d'aide cohérente par filières et secteurs géographiques ; les apports de la loi du pays du 1^{er} avril 2009 méritent à cet égard d'être complétés, en particulier par une sélection plus fine des secteurs éligibles, et au besoin, par le retrait de certains d'entre eux lorsque l'objectif du développement économique n'a pas été atteint ;
- à l'amélioration de la procédure d'agrément, en prévoyant notamment la motivation des décisions et la possibilité de recours des contribuables concernés ;
- au contrôle physique de la conformité des réalisations, au suivi et à l'évaluation périodique du dispositif, en termes de bénéfices pour le développement économique du Pays, afin d'en rendre compte annuellement devant l'Assemblée de la Polynésie française ;
- à la révision des paramètres des mécanismes défiscalisants, pour en réduire le coût, notamment dans le cas de double défiscalisation.

ANNEXE 1 : Situation financière de la Polynésie française : 2004 – 2010

RUBRIQUES (MFCFP)	2 004	2 005	% Evol.	2006	% Evol.	2007	% Evol.	2008	% Evol.	2009	% Evol.	2010	% Evol.
PRODUITS REELS DE FONCTIONNEMENT	104 093	116 549	12,0%	117 417	0,7%	117 866	0,4%	116 492	-1,2%	111 816	-4,0%	118 137	5,7%
<i>dt IMPOTS DIRECTS</i>	22 024	23 561	7,0%	25 145	6,7%	24 866	-1,1%	26 948	8,4%	24 642	-8,6%	26 318	6,8%
<i>dt IMPOTS INDIRECTS</i>	71 257	75 607	6,1%	76 965	1,8%	78 996	2,6%	77 970	-1,3%	69 129	-11,3%	65 830	-4,8%
DEPENSES REELLES DE FONCTIONNEMENT	92 729	95 247	2,7%	98 231	3,1%	105 882	7,8%	110 126	4,0%	104 670	-5,0%	106 651	1,9%
DEPENSES REELLES HORS REMBT INTERETS	90 637	93 451	3,1%	96 343	3,1%	103 377	7,3%	107 621	4,1%	102 553	-4,7%	104 108	1,5%
<i>dt PERSONNEL</i>	26 221	27 380	4,4%	30 418	11,1%	31 125	2,3%	31 134	0,0%	32 310	3,8%	32 010	-0,9%
<i>dt subventions et participations, courantes ou exceptionnelles[1]</i>	43 254	51 492	19,0%	52 132	1,2%	54 652	4,8%	57 925	6,0%	52 979	-8,5%	50 062	-5,5%
EXCEDENT BRUT DE FONCTIONNEMENT	13 456	23 098	71,7%	21 074	-8,8%	14 489	-31,2%	8 871	-38,8%	9 263	4,4%	14 029	51,5%
<i>dt DOTATIONS.AMORT.</i>	-	-		-		-		-		-		1 957	
ANNUITE DE DETTE	10 342	9 707	-6,1%	9 643	-0,7%	9 316	-3,4%	9 774	4,9%	9 612	-1,7%	10 156	5,7%
<i>dt INTERETS</i>	2 092	1 796	-14,1%	1 888	5,1%	2 505	32,7%	2 505	0,0%	2 117	-15,5%	2 543	20,1%
<i>dt CAPITAL</i>	8 250	7 911	-4,1%	7 755	-2,0%	6 811	-12,2%	7 269	6,7%	7 495	3,1%	7 613	1,6%
AUTOFINANCEMENT BRUT (Epargne brute)	11 364	21 302	87,5%	19 187	-9,9%	11 984	-37,5%	6 366	-46,9%	7 146	12,3%	11 487	60,7%
AUTOFINANCEMENT NET (Epargne brute - K des emprunts)	3 114	13 391	330,0%	11 433	-14,6%	5 173	-54,8%	-904		-350		3 874	
RECETTES REELLES INVEST.	29 273	18 478	-36,9%	23 511	27,2%	25 247	7,4%	26 529	5,1%	29 598	11,6%	26 303	-11,1%
INVESTISSEMENTS REELS.	32 325	31 993	-1,0%	25 794	-19,4%	31 799	23,3%	30 605	-3,8%	30 977	1,2%	28 688	-7,4%
BESOIN FINANCEMENT INVEST.	-3 052	-13 515		-2 283		-6 552		-4 076		-1 379		-2 385	
Capacité nette de financement de l'investissement	62	-124		9 150		-1 379		-4 980		-1 729		1 489	
PRELEVEMENT POUR DEPENSES D'INVEST. (jusqu'en 2006)	16 131	14 349		17 745		-		-		-		-	
AFFECTATION RESULTAT 1068 (à c/ de 2007)	-	-		-		18783		15 066		9 072		9295	
EMPRUNTS ENCAISSES	11 438	7 200		10 000		11 153		11 767		17 387		13 544	
RESSOURCES EMPRUNT NETTES	3 188	-711		2 246		4 342		4 498		9 892		5 931	
ENCOURS DETTE (hors CAVC)	60 205	59 495		61 741		66 083		70 580		80 472		86 402	
NOMBRE HABITANTS	245 405	245 405		245 405		259 706		259 706		259 706		259 706	

[1] En M51, comptes 64 et 65. En M52, comprend les comptes 65, à l'exception des comptes 653 (indemnités, vacations, frais mission), 654 (pertes sur créances irrécouvrables) et 658 (charges diverses de gestion courante) ; comprend également le compte 674 et le compte 678, selon les années.

	2 004	2 005		2006		2007		2008		2009		2010	
encours DETTE / REC.REEL.FONCT.	58%	51%		53%		56%		61%		72%		73%	
encours DETTE / AUTOFINANC.BRUT	5,30	2,79		3,22		5,51		11,09		11,26		7,52	

ANNEXE 2 : Produits de la fiscalité directe 2004-2010

		2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
731	Impôts et taxes sur le revenu (hors défisc.)	18 482 757 671	16 508 693 459	19 894 291 485	19 905 756 002	22 337 957 909	19 916 182 415	20 391 810 693
73111	Impôt sur le bénéfice des sociétés	8 620 868 230	7 700 301 457	9 130 963 684	9 483 205 620	10 765 320 386	9 523 380 471	10 435 662 831
73112	Crédit d'impôt de défiscalisation locale IS (E/O)	10 250 252 021	8 542 503 763	7 235 059 107	7 443 189 525	7 194 683 644	7 513 447 326	4 907 041 670
73113	Contribution supplémentaire à l'IS	3 830 224 136	3 564 520 776	4 334 422 538	3 882 344 297	4 943 284 936	3 905 021 710	3 374 809 949
73114	Impôt sur les transactions	3 140 647 156	2 859 343 004	3 239 592 862	3 299 295 791	3 438 136 273	3 533 130 391	3 460 186 209
73115	Crédit d'impôt de défiscalisation locale IT (E/O)	984 770 441	1 029 956 979	841 406 348	770 492 248	885 093 392	956 073 455	486 197 718
73116	Impôt sur le revenu des capitaux mobiliers	1 415 017 850	1 117 991 140	1 755 841 023	1 790 159 000	1 680 488 234	1 567 197 644	1 702 590 562
73117	Taxe sur le produit net bancaire	445 975 240	491 568 000	501 126 280	527 886 760	524 803 880	516 709 260	516 401 560
73121	Taxe sur les activités d'assurance	313 268 834	301 227 914	307 826 177	285 382 740	324 678 117	316 622 243	308 449 269
73122	Taxe s/les excédents de provisions techniques		10 555 480	46 965 820	11 369 656	82 529 667	27 974 261	48 282 361
73123	Impôt forfaitaire sur les sociétés civiles de participation				16 284 667	18 908 999	20 473 966	28 603 997
73124	Impôt sur les plus-values immobilières	44 905 257	46 884 548	39 372 304	51 684 145	43 967 591	32 189 469	22 393 432
73125	Taxe d'urbanisme commercial			119 422 003	162 667 390	449 490	-	-
73126	Retenue à la source des non-résidents	425 886 968	416 301 140	418 758 794	395 475 936	515 390 336	473 483 000	494 430 523
7606	Taxe additionnelle à l'IS	245 964 000			-	-	-	-
732	Droits int. de consommation s/ les véhicules	1 904 390 820	1 905 470 350	2 060 475 350	2 306 210 945	2 227 357 450	1 728 561 200	1 604 191 670
7321	Taxe de mise en circulation	1 904 390 820	1 905 470 350	1 868 125 350	2 031 575 945	1 969 562 450	1 534 531 200	1 422 496 670
7322	Taxe environnement pour le recyclage des véhicules			192 350 000	274 635 000	257 795 000	194 030 000	181 695 000
733	Impôt foncier	967 032 379	1 727 454 618	1 712 951 701	1 573 650 308	1 532 670 516	1 663 242 066	1 802 570 372
731	Impôt foncier sur les propriétés bâties	967 032 379	1 727 454 618	1 712 951 701	1 573 650 308	1 532 670 516	1 663 242 066	1 802 570 372
734	Taxes intérieures sur les bateaux de croisières	52 023 500	68 925 500	380 485 972	242 278 502	152 835 276	115 310 863	479 134 844
7342	Taxe sur les activités de croisière	52 023 500	68 925 500	380 485 972	242 278 502	152 835 276	115 310 863	107 275 467
7341	Redevance de Promotion Touristique			-	-	-	-	371 859 377
738	Autres impôts et taxes directs	617 407 316	3 349 973 085	1 096 972 473	837 538 376	697 266 177	1 218 588 862	2 040 630 029
7381	Taxes sur les licences de débits de boissons	39 375 320	39 348 825	39 301 775	37 995 658	40 180 925	40 840 279	39 947 400
7383	Taxe d'apprentissage	157 620 382	158 826 643	164 592 721	176 235 931	182 119 550	181 715 684	184 615 870
7387	Amendes et pénalités - Contributions	418 107 656	3 151 733 561	893 077 977	623 306 787	474 965 702	996 032 899	1 816 066 759
762	Patentes	2 303 958	64 056	-	-	-	-	-
	Produits de la fiscalité directe (hors défisc.)	22 023 611 686	23 560 517 012	25 145 176 981	24 865 434 133	26 948 087 328	24 641 885 406	26 318 337 608
	Fiscalité directe par habitant	88 626	93 680	98 108	95 710	103 368	94 522	98 571

ANNEXE 3 : Produits de la fiscalité indirecte 2004 -2010

Impôts indirects		2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
711	Taxe sur la valeur ajoutée	38 939 997 958	41 154 701 090	41 824 746 781	43 339 701 567	43 562 943 552	39 470 745 863	38 289 976 979
7111	Taxe sur la valeur ajoutée à l'importation	19 192 204 520	20 770 796 551	20 356 591 317	21 161 534 819	22 113 379 162	18 201 339 798	18 048 184 359
7112	Taxe sur la valeur ajoutée régime intérieur	19 747 793 438	20 383 904 539	21 468 155 464	22 178 166 748	21 449 564 390	21 269 406 065	20 241 792 620
712	Droits à l'importation	24 308 756 927	26 818 626 995	26 971 889 850	26 805 738 688	26 314 036 098	22 472 611 913	20 985 299 098
71211	Taxe de consommation sur les hydrocarbures	3 511 247 715	3 657 096 673	3 482 763 770	3 521 124 798	3 501 343 469	3 513 176 659	3 531 191 215
71212	Taxe intérieure produits pétroliers	1 328 466 794	1 849 001 681	1 885 236 220	234 978 911	187 682 408	149 301 797	166 081 927
71213	Taxe spécifique except/ certains carburants	1 026 121 285	1 063 304 830	1 023 609 831	1 065 562 104	1 055 164 148	1 039 708 977	1 041 619 844
71221	Taxe supplémentaire de solidarité ad valorem	0	0	0	23 002 198	23 437 472	24 028 116	25 468 047
71222	Droit de consommation sur les autres produits	1 340 342 456	1 608 008 925	1 190 117 510	1 329 843 051	1 428 350 925	795 090 798	0
71223	Taxe spécifique sur consommation boissons viniques	0	0	0	292 004 476	0	0	128 698 782
71224	Taxe de consommation s/autres boissons alcoolisées	0	0	0	53 985 976	0	0	25 154 466
71225	Taxe pour le développement du sport et de la jeun.	0	0	0	0	0	0	172 779 813
71226	Droit spécifique spécial sur la bière	0	0	0	0	0	0	69 112 510
71231	Taxe supplémentaire de solidarité spécifique	82 110 292	70 295 754	65 953 998	45 558 788	46 287 716	43 749 176	41 435 784
71232	Droits de consommation tabac	3 077 768 672	3 311 159 380	3 182 446 034	3 320 556 346	3 273 305 258	2 018 775 290	0
71241	Taxe de consommation pour la prévention	0	0	193 579 752	70 631 852	0	0	215 946 799
71251	Taxe spécifique grands travaux et routes	0	0	798 680 954	1 154 180 681	1 138 880 073	836 775 147	1 144 703 059
71261	Droits de douane	4 696 161 339	5 556 525 650	5 585 890 650	5 666 987 440	5 772 019 548	4 934 759 706	5 060 404 358
71262	Taxe pour l'environnement, l'agriculture et la pêche	2 572 144 529	2 742 451 415	2 656 533 573	2 715 912 088	2 843 281 983	2 421 113 679	2 484 584 529
71263	Taxe de statistique	203 549 790	208 615 004	200 938 153	206 395 847	205 950 221	181 877 442	76 042 800
71271	Taxe forfaitaire postale	48 706 990	58 260 591	59 605 961	29 556 020	25 728 102	23 406 156	35 241 564
71272	Taxe forfaitaire voyageurs	11 885 249	11 499 939	19 629 359	67 015 470	66 319 064	58 896 327	58 390 860
71273	Taxe forfaitaire/marchandises vendues aux enchères	1 050 981	0	0	11 847 214	187 139	0	0
71281	Taxe de développement local	1 980 592 109	2 187 026 712	2 037 921 202	1 941 863 515	1 970 731 880	1 623 332 451	1 659 986 257
71282	Versement forfaitaire CEA-CEP	4 425 589 145	4 495 380 441	4 588 982 883	4 646 868 603	4 775 366 692	4 808 620 192	4 857 474 097
71284	Taxe de consommation s/ tabacs & alcools importés	0	0	0	407 863 310	0	0	190 982 387
75010	Taxe sur l'audiovisuel	3 019 581	0	0	0	0	0	0
713	Droits intérieurs de consommation	2 880 090 283	2 875 104 196	3 644 232 042	3 921 891 182	3 973 789 128	3 445 556 745	2 661 532 825
71311	Produits du cru	512 588 045	525 964 886	554 488 061	541 203 620	608 150 979	529 964 419	0
71321	Taxe sur la production de boissons alcoolisées et produits sucrés	0	0	702 258 953	1 130 481 117	1 130 256 802	797 591 322	351 416 376
71322	Taxe sur la production de boissons alcoolisées	0	0	0	0	0	0	16 800 100
71381	Taxe sur les conventions d'assurance	1 033 100 948	1 070 319 785	1 115 772 931	1 176 413 257	1 172 876 798	1 152 416 735	1 204 963 038
71382	Taxe sur la publicité	287 261 490	195 813 378	165 117 731	185 145 268	155 299 074	154 371 636	140 941 039
71384	Taxe sur les jeux	1 047 133 320	1 083 006 147	1 106 594 366	888 647 920	907 205 475	811 212 633	779 909 962
71385	Taxe sur l'énergie électrique	0	0	0	0	0	0	167 502 310
7512	Droit spécifique spécial sur la bière	6 480	0	0	0	0	0	0
714	Droits à l'exportation	1 113 876 954	1 153 306 401	1 004 293 398	942 404 912	370 257 802	33 032 600	484 652 270
7141	Droit spécifique sur les perles exportées	1 113 876 954	1 153 306 401	1 004 293 398	942 404 912	370 257 802	33 032 600	484 652 270
715	Droit de timbres et d'enregistrement-	3 747 346 396	3 388 326 472	3 345 281 795	3 904 160 974	3 542 093 967	3 535 715 557	3 222 926 413
7151	Droits d'enregistrement	3 053 679 143	2 801 192 768	2 850 495 712	3 355 084 036	3 007 575 407	3 001 463 664	2 797 148 208
7152	Droits de timbre et visa	617 976 150	492 134 800	383 021 300	463 201 400	463 796 800	460 023 850	358 002 950
7153	Taxe hypothécaire	75 691 103	94 998 904	111 764 783	85 875 538	70 721 760	74 228 043	67 775 255
718	Autres Impôts et taxes-indirects	266 641 310	216 685 014	175 159 757	82 618 869	207 679 053	171 637 288	186 034 831
7181	Amendes et confiscations - Douanes	140 020 753	115 266 150	65 164 000	35 667 833	61 523 399	25 790 410	28 989 898
7182	Amendes et pénalités - DAF	21 066 823	28 668 529	24 820 589	32 843 898	23 628 555	27 270 204	26 452 248
7184	Divers régulation de droits et taxes supprimés	0	0	0	7 449 850	302 894	0	0
772	Produits sur exercices antérieurs	105 553 734	72 750 335	85 175 168	6 657 288	122 224 205	118 576 674	130 592 685
Produits de la fiscalité		71 256 709 828	75 606 750 168	76 965 603 623	78 996 516 192	77 970 799 600	69 129 299 966	65 830 422 416
Fiscalité indirecte par habitant (Nbre au 01.01.N)		286 747	300 623	302 419	306 426	298 968	261 868	246 067

ANNEXE 4 : Evolution des résultats cumulés de 2004 à 2010 (budget principal)

<i>en milliers de F CFP</i>		2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
A	Résultat FONCT clôture N-1	11 769 229 775	9 226 922 743	16 181 184 905	17 624 126 878	29 608 471 558	17 191 267 801	15 264 760 458
B	Résultat de l'exercice	- 4 766 667 785	6 954 262 162	1 442 941 973	11 984 344 680	6 365 701 634	7 145 848 049	11 448 791 524
C	Compte 12	2 224 360 753						
D	Partie affectée à l'investissement					- 18 782 905 391	- 9 072 355 392	- 9 294 677 565
RCF = A+B+C	Résultat cumulé de FONCT.	9 226 922 743	16 181 184 905	17 624 126 878	29 608 471 558	17 191 267 801	15 264 760 458	17 418 874 417
E	Résultat INVEST clôture N-1	- 1 564 603 594	1 298 034 449	- 5 778 879 043	1 927 263 591	- 11 435 730 021	- 3 998 985 471	- 3 800 798 485
F	Résultat INVEST de l'exercice	2 862 638 043	- 7 076 913 492	7 706 142 634	- 13 362 993 612	7 436 744 550	198 186 986	- 707 000 288
RCI = E+F	Résultat cumulé INVEST	1 298 034 449	- 5 778 879 043	1 927 263 591	- 11 435 730 021	- 3 998 985 471	- 3 800 798 485	- 4 507 798 773
RCG = RCF+RCI	Résultat cumulé global à la clôture	10 524 957 192	10 402 305 862	19 551 390 469	18 172 741 537	13 192 282 330	11 463 961 973	12 911 075 644

ANNEXE 5 : Dépenses réelles d'investissement hors remboursement de la dette (prévisions budgétaires et réalisations)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Dépenses réelles d'investissement (hors remboursement de la dette) inscrites au budget de la collectivité	78 335 250 715	72 171 872 066	68 211 886 981	71 758 745 466	66 400 241 322	67 080 345 927	57 075 560 233
Dépenses réelles d'investissement (hors remboursement de la dette) exécutées	31 482 181 236	31 992 587 758	25 793 926 503	31 798 707 536	30 605 494 538	30 977 123 280	28 688 042 719
taux d'exécution budgétaire	40,19%	44,33%	37,81%	44,31%	46,09%	46,18%	50,26%

ANNEXE 6 : Répartition de l'encours de la dette de la collectivité de Polynésie française, par bailleurs de fonds

BAILLEURS DE FONDS	En cours au 31 décembre 2010
Groupe DEXIA	35 470 903 463
AGENCE FRANCAISE DEVELOPPEMENT	21 562 088 322
<i>AFD (1^{er} guichet - bonifiés)</i>	<i>4 978 375 612</i>
<i>AFD (2^{ème} guichet - 7%)</i>	<i>312 852 371</i>
<i>AFD (Guichet unique)</i>	<i>16 270 860 339</i>
Groupe CNCEP + Banque de Tahiti (BDT)	13 202 875 103
BANQUE DE FINANCEMENT ET TRESORERIE - PCTM	6 913 548 132
BANQUE DE POLYNESIE	5 151 354 184
MARCHE OBLIGATAIRE	2 386 634 845
CREDIT LYONNAIS	815 990 457
BEI - FONDS EUROPEEN DE DEVELOPPEMENT	553 290 083
CAISSE DEPOTS ET CONSIGNATIONS	357 031 104
TOTAL GENERAL	90 765 033 913

ANNEXE 7 : Tableau récapitulatif du montant des crédits d'impôt imputés de 1996 à 2010

Tableau récapitulatif du montant des crédits d'impôt imputés de 1996 à 2010.		
ANNEE du FINANCEMENT	Somme LEVEE de FINANCEMENTS	Somme ENVELOPPE
1996	4 520 904 518	2 356 332 057
1997	12 506 707 855	5 637 237 132
1998	11 244 750 689	5 410 119 341
1999	11 777 340 377	4 993 029 169
2000	12 391 997 832	5 307 445 887
2001	18 080 886 744	9 400 543 040
2002	23 810 837 900	12 219 002 372
2003	27 124 630 482	13 368 569 464
2004	16 696 105 774	8 823 202 933
2005	18 540 888 474	9 742 381 345
2006	13 267 231 950	7 203 451 554
2007	13 987 560 115	7 021 788 976
2008	14 416 920 208	7 631 601 993
2009	9 011 940 225	4 634 738 500
2010	8 455 937 307	4 354 225 044
TOTAL	215 834 640 450	108 103 668 807
<p><i>Cet état a été établi le 24/06/2011, soit postérieurement à l'émission des rôles principaux d'IS et d'IT. Ces données sont susceptibles d'évoluer encore, mais de manière assez marginale, pour tenir compte par exemple des imputations s'exerçant sur des sociétés ayant un exercice ne correspondant pas à l'année civile.</i></p>		