

Les ressources publiques en Polynésie française à l'épreuve de la crise économique (2007-2015)

É
C
L
A
I
R
A
G
E

La Polynésie française a traversé ces dix dernières années une crise, à la fois économique et institutionnelle, ponctuée notamment par la succession d'une dizaine de gouvernements entre 2004 et 2013. Cette situation s'est aggravée à partir de 2008 sous les effets directs et indirects de la détérioration de la situation économique internationale et s'est traduite par une forte poussée du taux de chômage, qui a doublé entre 2007 et 2012, de 11,7 % à 21,8 %, et par une baisse sans précédent des investissements publics et privés.

Les finances publiques, considérablement affectées par les effets collatéraux de ces événements, ont été touchées plus particulièrement par la baisse importante des recettes fiscales ainsi que par la difficile et lente réduction des charges de fonctionnement. Cette situation a d'ailleurs conduit l'agence de notation Standard & Poor's à dégrader, avec perspectives négatives, la note du Pays en catégorie spéculative (BB-) en avril 2010. Pendant cette période, les dépenses de l'État ont été maintenues à leur niveau et ont joué un rôle d'amortisseur.

La résolution des problèmes institutionnels, l'assainissement des comptes publics et enfin le retour de la croissance économique à partir de 2013 ont contribué à restaurer la confiance des agents économiques ainsi que des prêteurs internationaux et bancaires, dans un contexte de taux bas. La notation de la Polynésie française a été relevée et le gouvernement polynésien a retrouvé peu à peu des marges de manœuvre pour financer ses politiques publiques.

LE SECTEUR DES APU ET DE SES RESSOURCES

Suivant la définition de l'INSEE, le secteur des administrations publiques (APU) est « l'ensemble des unités institutionnelles dont la fonction principale est de produire des services non marchands (éducation, santé, administration, action sociale) ou d'effectuer des opérations de redistribution du revenu et des richesses nationales. Il tire la majeure partie de ses ressources de contributions obligatoires. »

Les APU comprennent trois sous-secteurs : l'administration publique centrale (APUC), qui comprend l'État et les organismes divers d'administration centrale (ODAC), essentiellement des établissements publics ayant une compétence fonctionnelle au niveau national (AFD, Météo France...), les administrations publiques locales (APUL), c'est-à-dire la Collectivité territoriale de Polynésie française, les communes, ainsi que les organismes divers d'administration locale (Chambre de commerce, d'industrie, des services et des Métiers, des associations culturelles, les lycées et collèges), les administrations de sécurité sociale, qui regroupent la Caisse de prévoyance sociale (CPS) et les organismes dépendant des assurances sociales (principalement les hôpitaux à financement public).

POIDS DES FINANCES PUBLIQUES EN POLYNÉSIE FRANÇAISE

Une contribution importante à l'économie polynésienne

Selon les estimations des comptes économiques rapides, la consommation finale des APU atteint 178 milliards de F CFP en 2015, soit 31 % du PIB. Ce niveau demeure plus élevé qu'en France métropolitaine, 24 % depuis 2009 (22 % en 2007).

Dans son panorama, l'OCDE observe que, dans l'ensemble de ses pays membres, « la part des recettes des administrations dans le PIB a retrouvé son niveau antérieur à la crise : elle ressortait en moyenne à 37,3 % du PIB en 2007, a fléchi à 35,8 % en 2009, puis est remontée à 38,1 % en 2015 ».

Ressources publiques en 2015

(en milliards de F CFP)	Polynésie française	France
Ressources publiques hors CS	315	76 026
Cotisations sociales (CS)	107	63 031
TOTAL	422	139 058
Par habitant (millions de F CFP)	1,55	2,08
En % du PIB	74%	53%
PIB	569	261 843
Population au 31/12	272 800	66 725 826

Sources : CPS, INSEE, ISPF, Vice-présidence

Beaucoup plus élevée en Polynésie française, elle a en outre augmenté sur la période de référence, de 68 % à 74 % entre 2007 et 2015. En France, elle a été stable jusqu'en 2009 (49,6 %) avant de croître en continu pour atteindre 53,4 % en 2015.

Rapportées à la population, les recettes publiques évoluent marginalement sur la période ; elles s'établissent à 1,6 million de F CFP par habitant en 2015, très en dessous des 2,1 millions de F CFP de la métropole. Si l'on exclut les cotisations sociales, l'écart est bien moindre : 1,2 million de F CFP en Polynésie française contre 1,3 en France en 2015.

Des ressources publiques confortées par l'apport de l'État

L'apport le plus important aux ressources publiques de la Polynésie française provient des dépenses de l'État, 43 % du total en 2015. Celles-ci se renforcent depuis 2007, +0,9 % en moyenne annuelle, jouant ainsi un rôle de stabilisateur automatique tout au long de la récession en Polynésie française.

Viennent en deuxième position les recettes fiscales prélevées localement, 29 % du total en 2015 contre 33 % en 2007. Affectées par la récession, elles diminuent de 18 milliards de F CFP entre 2007 et 2012.

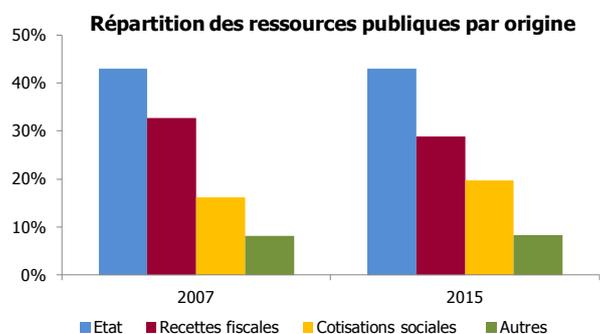
Les cotisations sociales passent de 16 % du total des ressources publiques en 2007 à 20 % en 2015, malgré la diminution de nombre de cotisants, parallèlement à la montée du chômage. Cette évolution s'explique par les revalorisations successives destinées à parer aux déséquilibres croissants de la Protection sociale généralisée (PSG) ; les cotisations ont ainsi augmenté de 19 milliards de F CFP entre 2007 et 2015.

La part de l'État dans les ressources publiques est stable sur la période, tandis que celle des recettes fiscales se réduit au profit des cotisations sociales. En France métropolitaine, la répartition est inchangée (54 % de recettes fiscales et 35 % de cotisations sociales).

Origine des ressources publiques en Polynésie française

(en milliards de F CFP)	2007	2012	2015	Variation moyenne annuelle	Part du total	
					2007	2015
Dépenses de l'Etat	170	174	182	0,9%	43%	43%
Recettes fiscales	129	111	122	-0,6%	33%	29%
Cotisations sociales*	64	72	83	3,4%	16%	20%
Emprunts	12	6	8	-5,2%	3%	2%
Autres recettes	20	22	27	4,0%	5%	6%
Total	394	384	422	0,9%		

*hors prélèvements sociaux Sources : AFD, CPS, Douanes, HC, ISPF, Vice-présidence



Sources : HC, Vice-présidence, CPS

MAINTIEN DES VERSEMENTS PUBLICS DE L'ÉTAT

Les dépenses de l'État en Polynésie française atteignent 182 milliards de F CFP en 2015. Composées pour les deux tiers de frais de personnel, elles répondent à trois objectifs principaux : l'exercice de ses propres compétences (79 milliards de F CFP en 2015), l'appui au Pays (91 milliards de F CFP) et aux communes (12 milliards de F CFP).

Elles enregistrent une hausse moyenne annuelle de 0,9 % sur la période 2007-15 (170 milliards de F CFP en 2007), caractérisée par une consolidation des dépenses civiles face à la diminution des dépenses militaires.

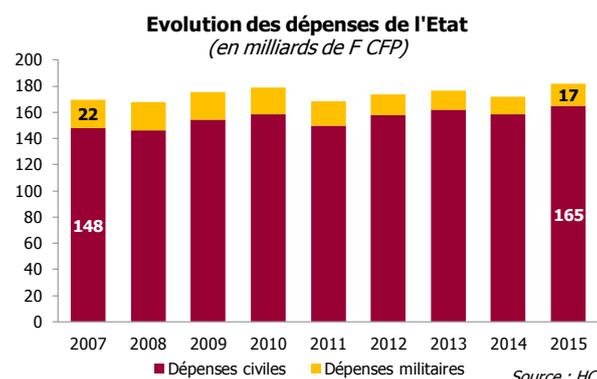
Recul des dépenses militaires

Pour mémoire, les dépenses militaires avoisinaient encore 60 milliards de F CFP au début des années 1990 pour se réduire progressivement à 22 milliards de F CFP en 2007, puis 17 milliards de F CFP en 2015.

Ce mouvement s'inscrit dans le cadre de la politique nationale de restructuration des armées annoncée en juillet 2008 et engagée à partir de 2011 en Polynésie française. La base aérienne et le régiment d'infanterie de marine de Polynésie-Pacifique (RIMaP-P) sont dissous en juillet 2012. Ainsi, entre 2007 et 2015, les effectifs des forces militaires en Polynésie française sont passés de 2 500 en 2007 à 2 000 en 2015, pour se concentrer sur les forces de souveraineté, la gendarmerie nationale et le régiment du service militaire adapté.

Progression des dépenses civiles

Les dépenses civiles de l'État s'élèvent à 165 milliards de F CFP en 2015 (148 milliards de F CFP en 2007), dont 91 pour la participation de l'État à l'exercice des compétences du Pays.



Source : HC

Celle-ci est majoritairement absorbée par l'éducation nationale (61 milliards de F CFP), suivie de la dotation globale d'autonomie¹ (DGA, 10 milliards de F CFP), des concours contractualisés du Troisième instrument financier (5,4 milliards de F CFP) et du Contrat de projets 2008-2014 (1,2 milliard de F CFP).

Les dépenses civiles liées à l'exercice des compétences de l'État en Polynésie française (51 milliards de F CFP en 2015) sont dominées par les pensions civiles et militaires (28 milliards de F CFP). Enfin, l'appui aux communes s'élève à 12 milliards de F CFP en 2015, principalement représenté par la Dotation globale de fonctionnement (DGF, 8,5 milliards de F CFP).

LES RETRAITES VERSÉES PAR L'ÉTAT ET LA RÉFORME DE L'ITR

Le régime de l'indemnité temporaire de retraite (ITR), né du décret n° 52-1050 du 10 septembre 1952 afin de compenser le coût de la vie dans six collectivités d'outre-mer (Polynésie française, Nouvelle-Calédonie, Wallis-et-Futuna, Mayotte, La Réunion, Saint-Pierre-et-Miquelon), a instauré des suspensions, allant jusqu'à 75 % dans le Pacifique. Le succès du dispositif y a entraîné un triplement du nombre d'ITR versées entre 1989 et 2005 (de 2 200 à 6 100 en Polynésie française). Le montant global des pensions de retraite servies aux anciens fonctionnaires de l'État en Polynésie française est ainsi passé de 10 milliards de F CFP en 1995 à 14 milliards de F CFP en 2000, jusqu'à un maximum de 29 milliards de F CFP en 2009.

Le régime de l'ITR a été réformé par la loi n° 2008-1443 du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008. Depuis le 1^{er} janvier 2009, son application est assortie d'un plafond et, pour les nouveaux bénéficiaires, de conditions de services ou de liens avec les collectivités concernées, avec un montant décroissant dans le temps. La fin du dispositif est prévue pour 2028.

SENSIBILITÉ DES RESSOURCES PROPRES DU PAYS À LA CONJONCTURE

Les ressources propres de la Polynésie française comprennent à titre principal les recettes fiscales, les emprunts et les cotisations sociales destinées au financement de la PSG.

Dans un climat économique complexe, les recettes fiscales se sont dégradées jusqu'en 2014, l'endettement du Pays s'est alourdi, alors que les cotisations sociales étaient ajustées à la hausse pour répondre aux dépenses croissantes de la PSG.

Des ressources du budget général dominées par la fiscalité

La fiscalité est la première source de financement du budget général de la Polynésie française, contribuant à hauteur de 80 % des recettes de fonctionnement en 2015. Au cours du temps, sa répartition ne change guère, reposant à plus de 70 % sur la consommation et à 12 % sur les entreprises.

Les trois quarts proviennent des impôts indirects, principalement la TVA et les droits à l'importation. La fiscalité directe est plutôt axée sur les entreprises (impôt sur les bénéfices, impôt sur les transactions), l'imposition sur le revenu des personnes physiques n'existant pas en tant que telle, hormis pour le financement de la protection sociale via la contribution de solidarité territoriale (voir infra).

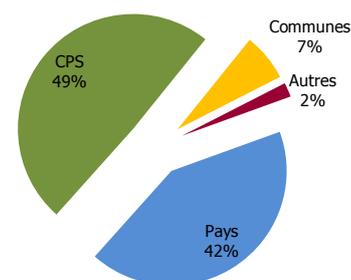
Très sensibles aux aléas de la conjoncture, les recettes indirectes se contractent de 4,6 % en moyenne annuelle entre 2007 et 2013, mais se redressent ensuite, à la faveur d'une hausse des taux de TVA de 3 points (août 2013) et de la reprise économique (+4,7 %). Les recettes directes baissent sur l'ensemble de la période (-2,2 % en moyenne annuelle), sauf en 2010 (efforts de recouvrement, avec notamment d'importants redressements fiscaux prononcés). Elles ne remontent qu'en 2015 (+3,1 %), l'exercice 2014 étant impacté par la réduction de 5 points de l'impôt sur les sociétés (-2 milliards de F CFP).

Le recours à l'emprunt, en hausse depuis la décennie, s'intensifie au tournant de l'année 2009, concurremment aux problèmes de trésorerie rencontrés par la Polynésie française. En effet, le taux d'endettement du Pays s'alourdit, de 12 % du PIB en 2007 à 17 % dès 2010 ; fin 2014, l'encours de la dette du Pays plafonne à 94 milliards de F CFP. Il baisse toutefois à partir de 2015 (92 milliards de F CFP), avec une annuité stable, autour de 13,5 milliards de F CFP, et une durée résiduelle moyenne de 10 ans et 3 mois.

Des ressources communales encore tributaires des transferts de l'État et du Pays

Bien que l'ordonnance n° 2007-1434 du 5 octobre 2007, qui a étendu à la Polynésie française une partie des dispositions du Code général des collectivités territoriales (CGTC), ait conféré aux communes polynésiennes une large autonomie de gestion, elles demeurent très dépendantes des transferts de l'État et du gouvernement local.

Ressources publiques hors Etat par APU en 2015



Sources : Vice-présidence, AFD CPS

¹ L'État a compensé la baisse des transferts publics liée à l'arrêt des essais nucléaires, tout d'abord avec le Fonds pour la reconversion économique de la Polynésie française (FREPF), remplacé en 2002 par la Dotation globale de développement économique (DGDE), puis, à partir de 2011, par un ensemble de trois instruments financiers inscrits dans la loi de finances (LOLF). Il s'agit de la Dotation globale d'autonomie, de la Dotation territoriale d'investissement pour les communes, versée via le Fonds intercommunal de péréquation (FIP), et du Troisième instrument financier, dispositif contractualisé portant sur les investissements prioritaires du Pays.

En 2015, la Dotation globale de fonctionnement (DGF) et le Fonds intercommunal de péréquation (FIP) représentent près des deux tiers de leurs produits de fonctionnement (33,9 milliards de F CFP).

Par conséquent, leur taux d'autonomie de gestion, 37 % en 2015, est plus faible qu'en Nouvelle-Calédonie (40 %) et en France métropolitaine surtout (81 %), où les communes ont une fiscalité beaucoup plus développée. En matière d'investissement, les recettes des communes polynésiennes proviennent essentiellement de subventions (55 %) et de la Dotation non affectée à l'investissement (DNAI) du FIP (24 %). Le recours à l'emprunt, bien qu'en progression, reste minoritaire (14 % en 2015) et représente un encours de 4,5 milliards de F CFP en 2015.

Lors du 28^e congrès des maires de Polynésie française, début août 2017, les représentants municipaux ont plaidé pour un élargissement de leurs moyens, via la fiscalité communale. Le gouvernement doit bientôt dévoiler ses projets en ce domaine.

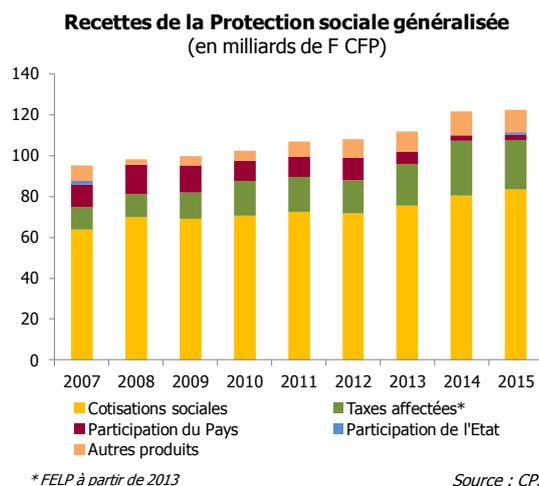
Des ressources de la PSG en hausse constante face à l'alourdissement des dépenses

Entre 2007 et 2015, les dépenses de la PSG ont crû de 4,7 % en moyenne annuelle, sous l'effet de causes structurelles (vieillesse de la population, prévalence des maladies liées aux modes de consommation, entrée plus tardive des jeunes sur le marché du travail, etc.) et conjoncturelles (hausse du chômage). Dans le même temps, le nombre de cotisants s'est réduit, le Régime de solidarité (RSPF) ayant accueilli 20 000 nouveaux adhérents (72 000 en 2015 contre 52 000 en 2007).

Face aux besoins croissants de la PSG, les cotisations sociales, qui procurent les deux tiers du financement de la PSG et les neuf dixièmes de ses ressources propres, ont progressé de 3,4 % en moyenne annuelle, grâce aux revalorisations successives de leurs taux. Sur l'ensemble de la période (2007-2015), la part patronale représente 71 % du total et la part salariale 29 % pour le régime général des salariés (RGS)¹.

Le financement de la PSG est complété par le Pays, au moyen de subventions et de taxes affectées, versées depuis 2013 par le biais du Fonds d'entraide et la lutte contre la précarité (FELP). La principale est la contribution de solidarité territoriale (CST), prélevée sur les revenus des particuliers (salaires, rémunérations des prestataires de services, des professions libérales et des commerçants, pensions...). En 2015, elle a rapporté 12,7 milliards de F CFP.

L'État participe également au financement du RSPF depuis l'origine, sauf entre 2008 et 2014, la convention avec le Pays n'ayant pas été renouvelée avant 2015. Cette dernière prévoit un apport annuel de 1,4 milliard de F CFP annuel entre 2015 et 2017.



LÉGÈRE PROGRESSION DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES

Entre 2007 et 2015, les prélèvements obligatoires, qui englobent les impôts et les cotisations sociales, s'accroissent de 0,8 % en moyenne annuelle, rythme supérieur à la croissance économique (-0,2 % pour le PIB courant). Ils représentent 36 % du PIB, taux plus élevé qu'en Australie (28 % en 2014), en Nouvelle-Zélande (33 % en 2015) et en Nouvelle-Calédonie (33 % en 2014), mais inférieur à celui de la France métropolitaine (44,7 % en 2015).

Evolution des prélèvements obligatoires

(en milliards de F CFP)	Polynésie française		France
	2007	2015	2015
Impôts	118	98	53 329
Cotisations sociales	75	107	63 031
Total	193	206	116 360
Par habitant (millions de F CFP)	0,74	0,75	1,74
En % du PIB	33,4%	36,2%	44,7%

Sources : INSEE, Ministère des Finances, AFD

Par habitant, les prélèvements obligatoires ont augmenté de 1,5 % sur la période de référence pour atteindre 754 000 F CFP en 2015, montant deux fois moins important qu'en France métropolitaine (1,74 million de F CFP). La pression fiscale s'est stabilisée à 22 % du PIB tandis que le taux de cotisations et prélèvements sociaux s'est renforcé (19 % en 2015 contre 13 % en 2007).

Eu égard à l'apport des transferts de l'État, les prélèvements obligatoires ne couvrent en 2015 que 50 % des recettes publiques et 64 % en Nouvelle-Calédonie (en 2014) contre 90 % en France métropolitaine.

Toutes les publications de l'IEOM sont accessibles et téléchargeables gratuitement sur le site www.ieom.fr

Directeur de la publication : Marie-Anne POUSSIN-DELMAS – Responsable de la rédaction : Claude PERIOU

Éditeur et imprimeur : IEOM

Achévé d'imprimer : novembre 2017 – Dépôt légal : novembre 2017 – ISSN 1968-6277

¹ Répartition estimée à partir des données de la CPS sur les charges patronales et salariales sur les salaires jusqu'à 255 000 F CFP, montant qui correspond au plafond de la retraite A.