



Les ressources publiques en Polynésie française : la transition des années 1990

Les années 1990 ont été une période de transition économique pour la Polynésie française, notamment au niveau des finances publiques. L'Etat a compensé la baisse de ses dépenses militaires (-6% en moyenne par année depuis 1989) inhérente à la fermeture du Centre d'expérimentation du Pacifique par une hausse des dépenses civiles (+7 %). Celle-ci s'explique non seulement par une progression « normale » des moyens nécessaires pour assurer ses missions, mais également par la mise en place de dispositifs spécifiques, comme le FREPF puis la DGDE destinés à compenser le manque à gagner fiscal et économique de la Polynésie française.

Dans le même temps, la Collectivité, pour sa part, a augmenté ses propres ressources à un rythme supérieur à celui de la croissance économique. Ainsi, le taux de prélèvements obligatoires (impôts plus cotisations sociales) est passé de 26 % du PIB en 1995 à 38 % en 2003, et s'est rapproché rapidement du taux métropolitain mesuré à 43% en 2003. L'addition de ces ressources budgétaires et non budgétaires locales et des versements de l'Etat porte l'ensemble des ressources publiques disponibles en Polynésie française à 356 milliards de F CFP en 2003, soit 71 % du PIB (49% en Métropole). Toutefois, rapporté au nombre d'habitants, ce montant reste inférieur au ratio métropolitain : 1,4 million de F CFP par habitant contre 1,5 million de F CFP par tête en France métropolitaine.

Le secteur des administrations publiques (APU) comprend trois sous-secteurs :

- L'administration publique centrale (APUC) qui comprend l'Etat et les organismes divers d'administration centrale (ODAC) qui regroupent pour l'essentiel des établissements publics ayant une compétence fonctionnelle au niveau national (l'AFD, l'ORSTOM ou encore 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 (crèches communales et associatives, 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)

L'importance des finances publiques en Polynésie française

La valeur ajoutée générée par le secteur des APU (avec ses trois composantes confondues) s'élève à 121 milliards (chiffre de 2003), soit 24 % du Produit intérieur brut (PIB). A l'instar des économies des DOM et celles des COM du Pacifique, la présence des administrations publiques dans l'économie est plus forte qu'elle ne l'est dans l'ensemble des départements français (16 % du PIB), pourtant déjà réputés comme étant fortement administrés.

TABLEAU 1. LES RESSOURCES DES APU EN POLYNESIE FRANÇAISE, COMPARAISON AVEC LES DEPARTEMENTS FRANÇAIS

En millions de F CFP	2003	
	Polynésie	France
Ressources publiques hors C.S.*	283 284	59 055 224
Cotisations sociales	72 432	34 527 420
TOTAL	355 716	93 582 643
% du PIB	71%	49%
Par habitant en F CFP	1 438 400	1 511 055
<i>Pour information</i>		
PIB en millions de F CFP	499 912	190 309 155
Population	247 300	61 932 000

* C.S. : cotisations sociales

Source : CPS, DAE, Service des finances et de la comptabilité, ISPF

Les ressources publiques totales, qui ont un périmètre de

calcul plus large que la valeur ajoutée¹ des APU, se sont élevées à 356 milliards de F CFP en Polynésie en 2003.

Si en pourcentage du PIB, ce montant paraît particulièrement élevé (71 %), et notamment bien plus élevé que le niveau relatif déjà important des départements français (49 %), l'importance des ressources publiques rapportée au nombre d'habitants n'apparaît pas démesurée. Au contraire, le niveau polynésien (1 438 400 F CFP par habitant en 2003) est inférieur au niveau métropolitain (1 511 055 F CFP par habitant pour la même année).

Du fait d'une structure démographique différente et de l'absence de RMI en Polynésie française, le financement de la couverture sociale par habitant est presque deux fois inférieur en Polynésie. Dès lors, l'importance relative des ressources publiques hors cotisations sociales donne des résultats différents. La Polynésie française maintient non seulement un niveau relatif élevé en points de PIB (56 % contre 31 % en France en 2003), mais elle dépasse également une norme française par habitant déjà élevée parmi les pays de l'OCDE : les ressources publiques hors cotisations sociales par habitant s'élèvent à 1 145 509 F CFP (953 549 F CFP en France) en 2003.

¹ Si la valeur ajoutée du secteur des APU correspond à la production de services publics moins les consommations intermédiaires, solde souvent très proche des salaires des fonctionnaires, les ressources publiques correspondent à l'ensemble des moyens nécessaires pour faire fonctionner les services publics (salaires des fonctionnaires, matériel) pour payer le service de la dette publique et pour financer de nouvelles infrastructures ou d'entretenir les anciennes.

L'origine des ressources publiques : une part des dépenses civiles de l'Etat en augmentation et une croissance des recettes fiscales supérieure à celle de la croissance économique

Hors cotisations sociales, les ressources publiques s'élevèrent à 282 milliards de F CFP en moyenne sur la période 2003-2005, soit 56 % du produit intérieur brut. Leur croissance aura été en moyenne de 4 % sur la période 1989-2005, soit à un rythme comparable à celui du PIB.

Le poste le plus important est celui des ressources apportées par l'Etat (148 milliards en moyenne triennale) hors impact de la « défiscalisation métropolitaine » : 52 % des ressources publiques totales. Si cette part a diminué en une quinzaine d'années puisqu'elle représentait 63 % des ressources publiques totales au début des années 1990, c'est en raison de la diminution des dépenses militaires. Les dépenses civiles, quant à elles, ont plutôt évolué sur une pente ascendante (+7 % en moyenne annuelle, cf. tableau 3). Leur part dans les ressources totales est passée de 30 % à 43 % entre 1989 et 2005 (ou de 45 % à 48 % si l'on exclut les dépenses militaires de l'analyse).

Les recettes fiscales de la Collectivité ont bénéficié d'une croissance soutenue (et supérieure à la croissance économique) de l'ordre de 5 % en moyenne sur ces 15 dernières années. Elles représentent 99 milliards de F CFP en moyenne sur la période 2003-2005, soit 35 % des ressources publiques totales (28 % il y a une quinzaine d'années).

Une telle progression de la fiscalité n'est pas neutre sur la croissance économique et sur la redistribution. Peut être serait-il alors intéressant d'analyser l'efficacité du système fiscal et douanier polynésien, c'est-à-dire de mesurer ses effets sur l'activité économique (types d'impôt, assiettes, efficacité de la protection commerciale, niveau des taux d'imposition sur les entreprises,...) et sa portée en matière de redistribution ou d'équité sociale (progressivité des impôts, exonérations, niveau des taux de TVA,...).

Le troisième poste par ordre d'importance est constitué par les recettes non affectées au budget territorial : il s'agit du produit de la CST versé directement à la CPS, des taxes et redevances prélevées par le service des douanes au profit d'établissements publics (GIE Tahiti Tourisme, GIE Perles de Tahiti, ...). Ces recettes représentent en moyenne 15 milliards de F CFP et constituent 5 % de l'ensemble des ressources publiques disponibles en Polynésie française. La part de ces recettes est passée de 1 % à 5 % en une quinzaine d'années.

Viennent enfin les autres recettes budgétaires (recettes non fiscales) et les nouveaux emprunts, ces deux sources représentant toutes deux 4 % de l'ensemble des ressources publiques annuelles disponibles.

EVOLUTION COMPAREE DES RECETTES FISCALES ET DES VERSEMENTS DE L'ETAT RAPPORTEES AU PIB

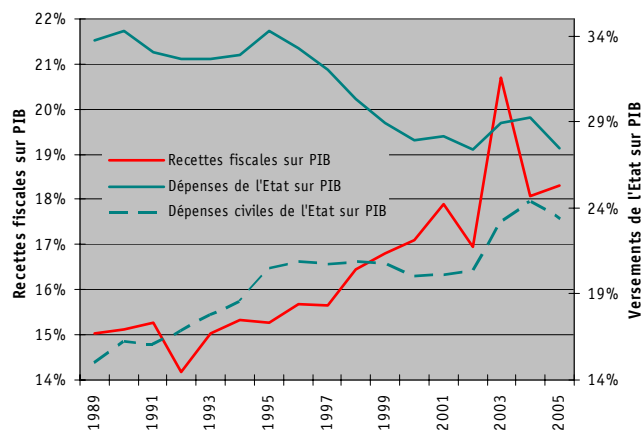


TABLEAU 2.- ORIGINE DES RESSOURCES PUBLIQUES EN POLYNESIE FRANÇAISE (HORS COTISATIONS SOCIALES)

En millions de F CFP	Moyenne annuelle		Croissance annuelle	Part		Evolution des parts
	1989-1991	2003-2005		1989-1991	2003-2005	
Ressources publiques	169 512	282 183	4%	100%	100%	-
dont Etat	107 137	147 981	2%	63%	52%	-11%
dont recettes fiscales	48 158	98 552	5%	28%	35%	7%
dont autres recettes budgétaires*	3 657	10 062	7%	2%	4%	1%
dont emprunts	9 219	10 097	1%	5%	4%	-2%
dont recettes non budgétaires	1 340	15 492	19%	1%	5%	5%

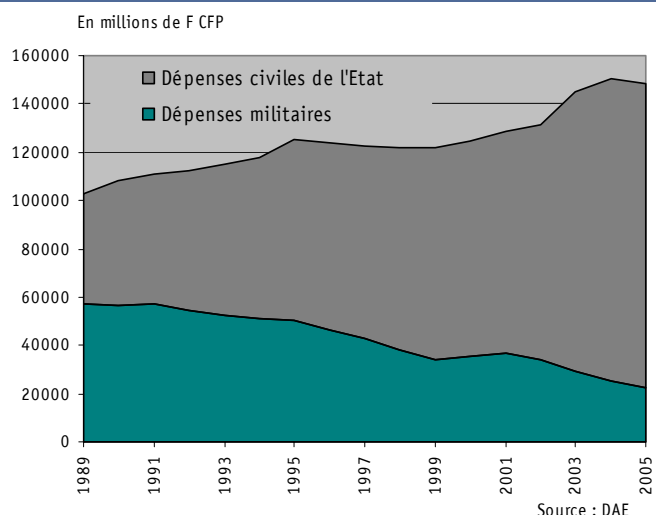
* hors dotation de l'Etat, comprises dans la ligne "Etat"

Source : DAE, Service des finances et de la comptabilité

La composition des versements publics de l'Etat

Si les dépenses de l'Etat ont globalement diminué en points de PIB, c'est en raison d'une tendance longue, entamée depuis le début des années 1990, de réduction des dépenses militaires. Celles-ci sont en effet passées de 57 milliards en 1989 à 22 milliards de F CFP en 2005. Mais cette diminution a été compensée par l'augmentation régulière des dépenses civiles de l'Etat de l'ordre de 7 % en moyenne chaque année, soit à un rythme supérieur à celui du PIB (4 % en moyenne). Les dépenses civiles représentent à présent 83 % des dépenses totales de l'Etat.

Les dépenses civiles de l'Etat sont composées pour 58 % de rémunérations des fonctionnaires, de pensions et de retraites pour une valeur globale de 71 milliards (moyenne sur la période 2003-2005). 7 % des dépenses civiles de l'Etat, soit 8,4 milliards de F CFP sont consacrés au financement des établissements publics nationaux (RFO, météo France, IEOM, AFD, ...).

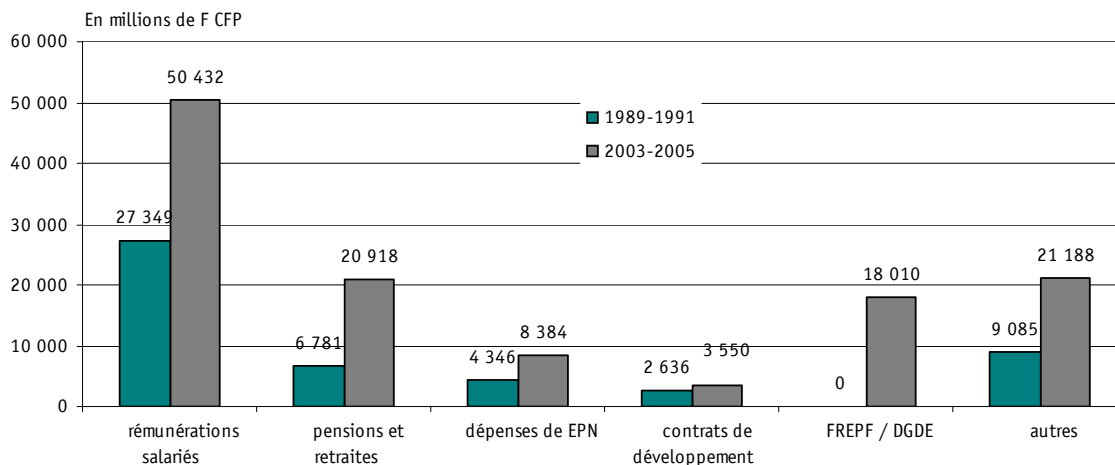


Source : DAE

TABLEAU 3.- EVOLUTION DES DEPENSES CIVILES ET DES DEPENSES MILITAIRES DE L'ÉTAT

	Moyenne annuelle		Croissance moyenne	Part	
	1989-1991	2003-2005		1989-1991	2003-2005
Dépenses civiles de l'Etat	50 197	122 482	7%	47%	83%
Dépenses militaires	56 940	25 499	-6%	53%	17%
Dépenses totales de l'Etat	107 137	147 981	2%	100%	100%

Source : DAE

EVOLUTION DES COMPOSANTES DES DEPENSES CIVILES DE L'ÉTAT (SOURCE : DAE)


En moyenne sur les trois dernières années, les dépenses de l'Etat dans le cadre du contrat de développement ont représenté 3,6 milliards et les versements au titre de la Dotation globale de développement économique (DGDE) se sont élevés en moyenne à 19 milliards. Enfin, 16 % (soit 19 milliards) sont des dépenses en matériel et des dépenses d'investissements directs.

Il apparaît que ce sont les retraites et pensions qui ont crû le plus vite sur la période 1989-2005, aux alentours de 8% par an en moyenne. Elles ont été multipliées par 3,5 entre 1989 (6,5 milliards de F CFP) et 2005 (22,4 milliards de F CFP).

Les ressources de la Polynésie française

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

Ces recettes et emprunts s'élevaient à 151 milliards en 2005 (153 milliards en moyenne sur la période 2003-2005). Elles sont composées en majorité de recettes fiscales (64%), de subventions, participations et dotations reçues de l'Etat (14 %), d'emprunts (7 %), de recettes non fiscales (5 %) et de recettes non budgétaires (10 %).

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

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

En millions de F CFP	Moyenne annuelle		Croissance moyenne	Part		Evolution des parts
	1989-1991	2003-2005		1989-1991	2003-2005	
Ressources de la Collectivité, dont	65849	153340	6%	100%	100%	-
recettes fiscales	48158	98552	5%	73%	64%	-9%
subventions, participations et dotations reçues	4333	21517	12%	7%	14%	7%
autres recettes*	2800	7682	7%	4%	5%	1%
emprunts	9219	10097	1%	14%	7%	-7%
recettes non budgétaires	1340	15492	19%	2%	10%	8%

* recettes de fonctionnement et d'investissement

Source : DAE

Les prélèvements obligatoires en Polynésie française

Le taux de prélèvements obligatoires correspond à l'ensemble des impôts payés par les contribuables auxquels s'ajoutent les cotisations sociales, le tout rapporté au produit intérieur brut. Ce taux s'élève à 38 % (chiffre de 2003) en Polynésie. Il est inférieur à celui de la France qui se situait à 43 % la même année.

Rapporté à la population cette fois, on peut en déduire que chaque habitant contribue en moyenne à hauteur de 764 544 F CFP en Polynésie française. Dans les départements français, cette somme est 1,7 fois supérieure, soit 1 316 520 F CFP par habitant.

Si en termes de taux de prélèvements obligatoires, la Polynésie française se situe en deçà de la moyenne nationale, elle occupe malgré tout un rang supérieur à la moyenne des pays de l'OCDE (37 %), et ce tout en bénéficiant par ailleurs des versements publics additionnels de l'Etat français.

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

La comparaison internationale des taux de prélèvements obligatoires est toutefois rendue difficile en raison du caractère plus ou moins public du système de protection sociale

TABLEAU 4.- LES TAUX DE PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES EN POLYNESIE FRANÇAISE ET COMPARAISON AVEC LES DEPARTEMENTS FRANÇAIS ET AVEC DES ETATS ETRANGERS

En millions de F CFP	Polynésie française		France
	1995	2003	2003
Impôts	58 554	116 640	50 763 817
Cotisations sociales	37 959	72 432	30 770 911
Total	96 514	189 072	81 534 728
% du PIB	26%	38%	43%
Par habitant en F CFP	447 237	764 544	1 316 520
<i>Pour information</i>			
PIB en millions de F CFP	364 417	499 912	190 309 155
Population	215 800	247 300	61 932 000

Source: ISPF, INSEE

Recettes fiscales* sur PIB en 2003	
Suède	51%
Danemark	48%
Italie	44%
France	43%
Moyenne 15 Europe	41%
Pays Bas	39%
Polynésie	38%
Portugal	37%
Moyenne OCDE	37%
Grèce	36%
Allemagne	36%
Grande Bretagne	36%
Espagne	35%
Nouvelle-Zélande	35%
Canada	34%
Australie	32%
Etats-Unis	26%
Japon	25%

* impôts et cotisations sociales

Source : EUROSTAT, INSEE, European Roudtable VI

Le thème des finances publiques, traité succinctement dans cette note, sera repris et développé dans le cadre d'une publication CEROM (Comptes Economiques Rapides sur l'Outre-Mer) consacrée à une analyse économique rétrospective sur ces 10 dernières années. CEROM associe en Polynésie Française l'ISPF (Institut statistique de la Polynésie Française), le Service du Plan et de la Prévision économique (Ministère de l'économie et des finances de la Polynésie Française), l'AFD (Agence française de développement) et l'IEOM (Institut d'émission d'outre-mer).