Chambre territoriale
des comptes
Polynésie française

GREFFE

Papeete, le 16 MAI 2025

Le président

à

Monsieur Moetai Brotherson
Président de la Polynésie française
BP 2551 – 98713 PAPEETE

n° 2025-141
Par porteur avec accusé de réception

REÇU LE 19 MAI 2025
SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DU GOUVERNEMENT
BUREAU DU COURRIER
B.P. 2551 - 98713 PAPEETE - TAHITI
Polynésie Française
à 13h38

Objet : notification des observations définitives relatives au contrôle des comptes et de la gestion de la collectivité de la Polynésie française au titre de la taxe de développement local.
Pièce jointe : un rapport d'observations définitives.

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives de la juridiction sur la gestion de la collectivité de la Polynésie française au titre de la taxe de développement local concernant les exercices 2018 et suivants ainsi que la réponse que vous y avez apportée.

Je vous rappelle que ce document revêt un caractère confidentiel qu'il vous appartient de protéger. Il conviendra de le transmettre au Président de l'Assemblée de la Polynésie française en vue de son inscription à l'ordre du jour de la plus proche réunion de cette assemblée délibérante, au cours de laquelle il donnera lieu à débat.

Conformément à l'article R.272-111 du code des juridictions financières, le rapport d'observations définitives peut être rendu public par la chambre territoriale des comptes dès la tenue de la première réunion de l'assemblée délibérante suivant sa réception par la collectivité et, au plus tard, dans un délai de deux mois suivant celle-ci.

Enfin je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 272-112 du code précité, le rapport d'observations sont transmis au haut-commissaire de la République ainsi qu'au directeur local des finances publiques de la Polynésie française.

Jean-Luc Le Mercier
Conseiller référendaire
à la Cour des Comptes

BP 331 - 98713 PAPEETE - TAHITI (rue Edouard Ahnne – immeuble Uupa) ☎: (689) 40 50 97 10 - 🖷 (689) 40 50 97 19 - Email : polynesiefrancaise@crtc.ccomptes.fr

Chambre territoriale des comptes
Polynésie française

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

LA TAXE DE DÉVELOPPEMENT LOCAL DE LA POLYNÉSIE FRANÇAISE

Exercices 2018 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés, a été délibéré par la chambre le 19 mars 2024.

Chambre territoriale
des comptes
Polynésie française

TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIÈRES **3**

SYNTHÈSE **5**

PARAU PU'ŌHURA'A **7**

RECOMMANDATIONS **8**

PROCEDURE **9**

INTRODUCTION **10**

1 UNE TAXE PROTECTIONNISTE DONT LE PERIMETRE EVOLUE FREQUEMMENT 12

1.1 Les fondements de la taxe de développement local 12

1.1.1 Des handicaps intrinsèques à l'économie locale, marquée par l'insularité 12

1.1.2 Une croissance dépendante de l'extérieur 15

1.1.3 Les objectifs attendus de la taxe 16

1.2 Une mise en œuvre qui repose sur une veille constante 18

1.2.1 Le pilotage du dispositif 18

1.2.2 Les marchandises initialement ciblées 19

1.2.3 Les mises à jour effectuées 20

2 DES EFFETS NON CERNES, UN RENDEMENT FAIBLE 24

2.1 Des apports économiques et sociaux non documentés 24

2.1.1 Des incidences qui n'ont pas été mesurées 24

2.1.2 Une balance commerciale qui se dégrade 28

2.2 Une recette *in fine* peu significative 30

2.2.1 Un produit qui progresse faiblement 30

2.2.1.1 Les éléments constitutifs de la recette 30

2.2.1.2 Le montant de la recette annuelle 30

2.2.2 Une part restreinte dans les produits du Pays 32

3 UNE EFFICACITE A DAVANTAGE RECHERCHER 36

3.1 Des contrôles en partie non engagés 36

3.1.1 Les contrôles réalisés par la direction régionale des douanes 36

3.1.2 L'absence de contrôle de la commission consultative 37

3.1.2.1 Les engagements attendus des bénéficiaires 37

3.1.2.2 Le contrôle des engagements pris par les bénéficiaires 38

3.2 En l'absence d'études, un dispositif fiscal à conserver 40

3.3 Des paramètres fondamentaux à redéfinir 41
3.3.1 Fixer une durée maximale d'application 41
3.3.2 Cibler plus précisément les marchandises concernées 42
3.3.3 Réviser le nombre et la valeur des taux applicables 43
3.3.4 Renforcer les engagements attendus des bénéficiaires 45

ANNEXES 47

Annexe n° 1. Liste des personnes contactées 48
Annexe n° 2. Tableau récapitulatif des recommandations proposées et de leur mise en œuvre au cours de la procédure du contrôle des comptes et de gestion du présent rapport 49
Annexe n° 3. Familles de produits concernées par la taxe de développement local en 2018 et 2023 50
Annexe n° 4. Réponse de M. Moetai Brotherson, Président de la Polynésie française 54

SYNTHÈSE

Suite à une proposition émise sur la plateforme de participation citoyenne des juridictions financières, la Chambre territoriale des comptes de Polynésie française a inscrit à son programme 2024, une enquête sur la taxe de développement local et a procédé à sa mise en œuvre en application de l'article LO. 272-12 du code des juridictions financières[1]. L'enquête porte sur l'année 2018 jusqu'à la période la plus récente.

La Polynésie française a mis en place depuis le 1er janvier 1998, la « *taxe de développement local* », principalement destinée à protéger les productions locales de la concurrence de produits identiques importés. L'objet du présent rapport est d'analyser la pertinence et l'efficience de la taxe de développement local depuis 2018.

Le traitement des demandes formulées par les entreprises locales pour bénéficier de la protection mise en place par cette taxe et des demandes adressées par les importateurs pour, au contraire, alléger ou supprimer la contrainte financière créée par cette taxe, est confiée à une commission spécialisée. La Chambre invite le Pays à rééquilibrer la composition de cette commission en garantissant une présence plus importante des représentants des consommateurs et de l'administration du Pays.

La liste des marchandises concernées par la taxe de développement local a été régulièrement actualisée afin de préserver sa pertinence. Cette liste, a, par ailleurs, été adaptée à la nomenclature douanière internationale pour faciliter l'identification des marchandises à leur entrée sur le territoire. La Chambre encourage le Pays à poursuivre la veille qu'il exerce sur la pertinence des positions douanières soumises à la taxe de développement local.

La recette créée par la taxe de développement local pour le budget du Pays s'établissait à 2,18 Md F CFP en 2023, en progression de 14 % par rapport à 2018. Cependant, entre 2018 et 2024, l'ensemble des produits du budget du Pays a progressé de 35 % pour s'élever à près de 200 Md F CFP en 2023. La part de la taxe de développement local dans les recettes du Pays n'est donc pas significative et sa progression est plus faible que celle de l'ensemble des produits du Pays. En outre, sur les 151 positions douanières soumises à cette taxe, seule une dizaine engendrait plus de 45 % du montant de la recette annuelle. De surcroît, en 2024, la taxe reposait sur neuf taux différents, mais les taux de 20 %, 37 % et 82 % concentraient plus de 85 % de l'ensemble des positions douanières concernées. Cette situation doit conduire le Pays, s'il souhaite conserver cet outil, à redéfinir le nombre et la valeur des taux. L'application d'un taux à une position douanière devrait servir à éliminer l'écart de compétitivité entre la production locale et l'importation. Selon la Chambre, le taux devrait également être fonction de la situation socio-économique du secteur concerné. Rien n'indique que c'est systématiquement le cas.

À l'exception des contrôles efficaces réalisés par la direction régionale des douanes, entre 2018 et 2024, le Pays n'a procédé à aucun contrôle des engagements pris par les entreprises qui ont obtenu la protection apportée par la taxe de développement local, alors qu'une partie d'entre elles en bénéficie depuis la mise en place des procédures de contrôles en 2006. Il en est de même pour les engagements pris par les importateurs qui ont obtenu un allègement ou une suppression de cette taxe.

---

[1] 1° de l'article LO. 272-12 du code des juridictions financières : « *La chambre territoriale des comptes examine la gestion de la Polynésie française et de ses établissements publics.* ».

De surcroit, le Pays n'a jamais conduit aucune étude macroéconomique lui permettant de connaitre précisément les conséquences, positives ou négatives, de la taxe de développement local sur les principaux agrégats de l'économie (croissance, inflation, marché du travail, compétitivité des entreprises et pouvoir d'achat des ménages). Les effets d'aubaine et les rentes de situations éventuellement tirées de la taxe, ne sont pas non plus documentés. Cette méconnaissance des effets de la taxe de développement local sur la situation économique et sociale de la Polynésie française, ne permet pas de mesurer les incidences qui résulteraient de sa suppression. Dans ces conditions, un *statut quo* sous la forme d'un maintien de la taxe de développement représente l'option la moins hasardeuse. Pour autant, des aménagements paramétriques pourraient être mis en œuvre pour renforcer l'efficacité de ce dispositif.

La juridiction formule alors six recommandations adressées au Pays et destinées à améliorer l'efficacité de la taxe de développement local :

- produire, en 2025, une analyse des effets de la taxe de développement local sur la situation économique et sociale de la Polynésie française ;

- adopter, dès 2025, un programme 2025-2028 de contrôle des engagements pris par les producteurs ayant obtenu une décision favorable de mise en place, de suppression ou de modification de la taxe de développement local ;

- fixer, en 2026, une durée maximale d'application de la taxe de développement local ;

- limiter, dès 2026, l'application de la taxe de développement local aux seules importations qui entrent en concurrence avec l'activité des entreprises locales en phase de croissance ou en situation de fragilité économique ou bien avec de nouvelles marchandises produites localement ;

- réduire, à partir de 2025, le nombre de taux fixés pour la taxe de développement local ;

- redéfinir, dès 2025, les engagements attendus des entreprises locales dont l'activité bénéficie de la protection mise en place par la taxe de développement local.

Seule cette version fait foi.

PARAU PU'ŌHURA'A

I muri a'e i te hō'ē fa'aaura'a i rave hia i ni'a i te tahua huira'atira o te mau ture i te pae fa'anava'ira'a faufa'a, ua rave te Pū auturuturu no Porinetia Farani i te hō'ē titorotorora'a i te matahiti 2024 no ni'a i te tute no te ha'amaita'ira'a o te fenua (TDL), tei ha'amata hia i te matahiti 1998 no te paruru i te hamanira'a o te fenua i mua i te mau faataera'a mai.

E fa'a'apī - tamau - hia te tapura o te mau tao'a e ha'apa'o hia ra e e fa'atano hia i ni'a i te mau ture a te mau nuna'a ato'a. Te fa'a'ito'ito nei te Pū e ia tamau i teie ha'a.

I te matahiti 2023, ua na'ea hia te moni apī i noa'a mai e te TDL i te 2,18 miria farane (+14% mai te matahiti 2018 mai ā), te hō'ē mara'ara'a iti a'e ia fa'a'au hia i te tapura ha'amau'ara'a ta'ato'a o te Fenua (+35%). 'E'ere teie tute i te mea faufa'a roa, e ua niu hia te reira i ni'a i te hō'ē tatini tao'a tute oti'a e 45% o te moni e noa'a mai, e e toru faito (20%, 37%, 82%) e tapo'i ra hau atu i te 85% o te mau tao'a e ha'apa'o hia ra. No te ha'amaita'i, e ti'a i te Fenua ia hi'opo'a fa'ahou i te numera e te faufa'a o teie mau numera.

Ua fa'ata'a hia te hō'ē tomite ta'a'e i te mau anira'a a te mau taiete o te fenua nei o te hina'aro ra e fana'o i teie parurura'a e te feia hapono tauiha'a e hina'aro ra e fa'aiti mai i teie tute i te pae moni. Te a'o ra te Pū e ia ha'apu'ai te Fenua i te vaira'a mai o te mau ti'a ho'o e te mau ti'a fa'atere i roto i teie tomite. Te fa'a'ito'ito ato'a ra oia e ia ha'amau te Fa'aterera'a i te hō'ē area taime no te fa'a'ohipara'a i te tute no te mau tao'a tute oti'a tata'itahi. Ta'a'e noatu i te mau hi'opo'ara'a oti'a i rave hia, aita te Fenua i rave i te hō'ē noa a'e hi'opo'ara'a no te mau titaura'a i rave hia e te feia aufau tute mai te matahiti 2006 mai ā. E ti'a ia i te Fenua ia horo'a i te hō'ē porotarama no te hi'opo'a i te mau fa'a'aura'a i rave hia e te feia fana'o.

Aita te Fenua i rave i te hō'ē hi'opo'ara'a papu i te pae fa'anava'ira'a faufa'a no ni'a i te mau fa'ahope'araa mau o te TDL i ni'a i te fa'anava'ira'a faufa'a no i'o nei. E tape'a teie erera'a i te hi'opo'ara'a i te mau fa'ahope'ara'a o te fa'a'orera'a i te tute ia faito hia, e e iti mai ia te atataraa o te 'atu'atura'a i teie mahana, e e nehenehe te reira e fa'atano hia.

E ono a'o tā te pū e horo'a mai

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1. Produire, en 2025, une analyse des effets de la taxe de développement local sur la situation économique et sociale de la Polynésie française.

Recommandation n° 2. Adopter, dès 2025, un programme 2025-2028 de contrôle des engagements pris par les producteurs ayant obtenu une décision favorable de mise en place, de suppression ou de modification de la taxe de développement local.

Recommandation n° 3. Fixer, en 2026, une durée maximale d'application de la taxe de développement local.

Recommandation n° 4. Limiter, dès 2026, l'application de la taxe de développement local aux seules importations qui entrent en concurrence avec l'activité des entreprises soit en phase de croissance soit en situation de fragilité économique ou bien avec de nouvelles marchandises produites localement.

Recommandation n° 5. Réduire, à partir de 2025, le nombre de taux fixés pour la taxe de développement local.

Recommandation n° 6. Redéfinir, dès 2025, les engagements attendus des entreprises locales dont l'activité bénéficie de la protection mise en place par la taxe de développement local.

PROCEDURE

Tenant compte d'une proposition émise sur la plateforme de participation citoyenne des juridictions financières, la Chambre territoriale des comptes de Polynésie française a inscrit à son programme 2024, une enquête sur la taxe de développement local. Elle a procédé à sa mise en œuvre en application des articles LO. 272-12 et L.O. 272-40 et suivants du code des juridictions financières. Celle-ci porte sur l'année 2018 jusqu'à la période la plus récente.

L'ordonnateur en fonctions M. Moetai Brotherson, Président de la Polynésie française depuis le 12 mai 2023 et son prédécesseur, M. Édouard Fritch, Président de la Polynésie française du 12 septembre 2014 au 18 mai 2018 et du 18 mai 2018 au 12 mai 2023, ont été informés de l'ouverture du contrôle par courrier du Président de la Chambre en date du 8 novembre 2024. Ils en ont accusé réception les 8 et 12 novembre 2024.

L'entretien du début de contrôle s'est tenu le 19 novembre 2024 avec M. Brotherson. Un entretien de début de contrôle s'est également tenu le 19 novembre 2024 avec M. Fritch.

L'enquête qui s'est déroulée entre le 19 novembre 2024 et le 23 décembre 2024 a nécessité des échanges avec plusieurs acteurs, dont la liste figure en annexe n° 1.

Les échanges préalables aux observations provisoires, au cours desquels un temps d'échange a été consacré aux projets de recommandations afin de vérifier leur robustesse et leur pertinence et, le cas échéant, adapter leur horizon temporel de mise en œuvre, se sont tenus le 23 décembre 2024 avec M. Brotherson et le même jour avec M. Fritch.

Lors de sa séance du 23 janvier 2025, la Chambre a délibéré les observations provisoires qui ont été adressées au Président de la Polynésie française le 29 janvier 2025. Le rapport d'observations provisoires a également été adressé à son prédécesseur ainsi qu'à un tiers mis en cause (Direction régionale des douanes) le 28 janvier 2025.

Le Président du Pays et son prédécesseur en ont respectivement accusé réception le 29 janvier 2025 et le 31 janvier 2025.

Le tiers mis en cause (Direction régionale des douanes) en a accusé réception le 28 janvier 2025.

La réponse du Président de la Polynésie française a été réceptionnée le 28 février 2025.

Dans sa réponse réceptionnée par le Chambre le 3 mars 2025, le directeur de la direction régionale des Douanes indique n'avoir aucune observation sur l'extrait dont il a été destinataire.

Dans sa réponse réceptionnée par le Chambre le 6 mars 2025, M. Fritch, ancien Président de la Polynésie française, indique n'avoir aucune observation à formuler sur le rapport d'observations provisoires.

Après avoir pris connaissance des réponses, la juridiction a arrêté, lors de son délibéré du 19 mars 2025, les observations définitives suivantes. Transmises à l'ordonnateur en exercice et à son prédécesseur, seul le Président du Pays en fonctions a usé de son droit de réponse dans le délai d'un mois imparti à l'article L. 272-66 du code des juridictions financières.

INTRODUCTION

La question de la souveraineté fiscale est emblématique du cadre de l'autonomie accordé par l'État à la Polynésie française[2].

L'autonomie fiscale de la Polynésie française résulte de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française qui distingue les compétences d'attribution de l'État et les compétences de principes attribuées au Pays. L'article 13 du statut de 2004 prévoit à cet effet que « *les autorités de la Polynésie française sont compétentes dans toutes les matières qui ne sont pas dévolues à l'État par l'article 14 et celles qui ne sont pas dévolues aux communes en vertu des lois et règlements applicables en Polynésie française* ». La fiscalité fait partie des « *matières qui ne sont pas dévolues à l'État* ». Le principe est ancien, puisque la loi du 13 avril 1900 portant fixation du budget général des dépenses et des recettes de l'exercice 1900, autorisait déjà la Polynésie française à percevoir des recettes propres pour financer les dépenses nécessaires à son administration.

Aujourd'hui la Polynésie française est donc libre de déterminer l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures qui alimentent son budget. Les impôts et taxes du Pays présentent, par conséquent, des différences marquées avec ceux qui s'appliquent en France hexagonale et dans les autres territoires ultramarins. Les principales dissemblances relèvent, pour ce qui concerne les contributions directes, de l'absence d'impôt sur le revenu des personnes physiques et de l'existence, en contrepartie de la contribution de solidarité territoriale et, pour ce qui concerne les contributions indirectes, des droits de douane qui s'appliquent aux importations.

L'efficience d'une politique protectionniste se mesure par la réponse qu'elle fournit aux besoins de développement économique du territoire, en particulier au marché de l'emploi, au pouvoir d'achat des ménages et à la compétitivité des entreprises. L'efficacité de la fiscalité se mesure notamment par les produits qu'elle apporte au budget de la Polynésie française.

Pour sa part, parmi ses dispositifs protectionnistes, la Polynésie française a mis en place depuis le 1er janvier 1998[3], la *« taxe de développement local* », destinée à protéger les productions locales de la concurrence de produits identiques importés. Cette taxe s'applique ainsi à une liste de marchandises importées pour lesquelles il existe une production locale. Elle est donc destinée à augmenter le prix des produits importés, concurrents de produits fabriqués localement dès leur introduction sur le marché intérieur de la Polynésie française.

Après 27 années de mise en œuvre, l'objet du présent rapport est d'analyser la pertinence et l'efficience de la taxe de développement local sur la période allant de 2018 à aujourd'hui. En conséquence, la juridiction formule six recommandations adressées au Pays et destinées à modifier le dispositif existant pour en améliorer l'efficacité.

---

[2] L'autonomie fiscale de la Polynésie française a fait l'objet d'un contrôle de la Cour des comptes en 2013. *Cour des comptes, L'autonomie fiscale en outre-mer*, rapport public thématique, 2013, p.17.

[3] Délibération n° 97-194 APF du 24 octobre 1997 portant modification du tarif des douanes et instauration d'une taxe de développement local à l'importation à compter du 1er janvier 1998.

Justifiée dans ses fondements, le périmètre de la taxe de développement local a fait l'objet d'actualisations successives (1). Pour autant, les effets de cette taxe sur l'économie polynésienne ne sont pas connus et son rendement sur le budget du Pays est peu significatif (2). Ce dispositif fiscal mérite dès lors de faire l'objet d'une réforme afin d'améliorer les bénéfices que la Polynésie française peut en retirer (3).

1 UNE TAXE PROTECTIONNISTE DONT LE PERIMETRE EVOLUE FREQUEMMENT

1.1 Les fondements de la taxe de développement local

1.1.1 Des handicaps intrinsèques à l'économie locale, marquée par l'insularité

L'organisation des nations unies (ONU) identifie 38 petits États insulaires en développement (PEID) situés dans les régions caraïbes pacifique, et atlantique, océan indien et mer de Chine méridionale. La Polynésie française est associée aux commissions régionales de réunion de ces États[4]. Cette identification résulte des caractéristiques géographiques ainsi que de la faible diversification des activités économiques et de la dépendance extérieure de ces territoires. L'ONU souligne à leur propos que « *l'isolement géographique est, pour beaucoup de petits États insulaires en développement, l'un de ces problèmes. Un grand nombre d'entre eux assument, de ce fait, des coûts d'importation et d'exportation de marchandises élevés et souffrent de l'irrégularité du trafic international. Il leur faut toutefois s'approvisionner dans une large mesure sur les marchés extérieurs parce qu'ils n'ont que des ressources limitées* »[5].

En effet, l'éloignement géographique des économies insulaires du Pacifique ainsi que la taille modeste de leur marché intérieur, constituent des handicaps pour leur développement économique. Dans une communication de 2006[6], l'Union européenne a qualifié de « *tyrannie de la distance* », la contrainte géographique qui pèse sur les petits États insulaires du Pacifique. L'Union européenne précise que cette contrainte se traduit notamment par la faible fréquence et le coût élevé des transports[7]. Cette analyse est transposable à la Polynésie française, bien que cette collectivité ne soit pas un État insulaire.

Précisément, les coûts d'approche qui participent à la formation des prix des produits importés, comprennent notamment le chargement des marchandises à l'intérieur d'un conteneur, les carburants, les assurances, le chargement et l'embarquement, le transport international puis, après déchargement, le transport local au port d'origine et à destination. L'acheminement des marchandises importées vers la Polynésie française implique donc la participation d'intermédiaires spécialisés dans le fret (transitaires, transporteurs, entreprises de

---

[4] Site internet des nations unies, département des affaires économiques et sociales.

[5] Site internet des nations unies, Bureau de la Haute Représentante pour les pays les moins avancés, les pays en développement sans littoral et les petits États insulaires en développement.

[6] Commission européenne, *communication relative aux relations de l'UE avec les îles du Pacifique – stratégie pour un partenariat renforcé*, 29 mai 2006

[7] En ce sens, les « *Pays et Territoires d'outre-mer (PTOM)* » de l'Union Européenne, lui sont « *associés* » au nom des relations particulières qu'ils entretiennent avec un Etat membre. Les PTOM français sont la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française, Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Barthélemy, les Terres australes et antarctiques française et Wallis-et-Futuna. Les relations UE-PTOM sont définies par la quatrième partie du traité fondateur de l'UE (Rome, 1957) et par la décision d'association outre-mer du 5 octobre 2021, applicable à partir du 1er janvier 2021. Le but de cette association est de constituer "*un partenariat visant à favoriser le développement durable des PTOM ainsi qu'à promouvoir les valeurs et les normes de l'Union dans le reste du monde*".

manutention...) dont la rémunération participe à la formation des prix des produits importés vendus sur place.

De surcroît, lorsque l'ensemble de ces coûts concerne des biens de consommation intermédiaire, ils peuvent également participer à la formation du prix du produit final.

La « *tyrannie de la distance* » identifiée par la commission européenne a également des incidences sur les délais d'approvisionnement et la constitution de stocks de marchandises. Afin d'éviter des ruptures dans la chaine d'approvisionnement, les entreprises sont en effet conduites à stocker davantage qu'en France hexagonale. Le surstockage qui en résulte concerne notamment l'industrie agroalimentaire, le commerce et l'économie de la santé. Le caractère périssable de certains produits complique encore cette problématique qui pèse sur la formation des prix. Enfin, les contraintes techniques et climatiques participent également à la hausse des coûts de gestion des stocks (nécessité de préserver la chaine du froid pour des stockages de longue durée, par exemple).

La Polynésie française, ainsi soumise à des contraintes similaires à celles des petits États insulaires du Pacifique identifiés par l'ONU, doit trouver, en réponse, des spécialités qui favorisent la création de richesse en fonction d'avantages comparatifs dont elle dispose sur le marché mondial. À la recherche de telles spécificités, d'autres territoires insulaires ont mis en place une fiscalité attrayante pour les investisseurs, ou une spécialisation manufacturière sur des niches. C'est ainsi que les petites économies insulaires peuvent être en mesure de tirer profit de l'exploitation d'une ressource naturelle. C'est notamment le cas en Polynésie française avec la perle, la vanille et le coprah, ou en Nouvelle-Calédonie avec le nickel.

Afin d'objectiver la situation de la Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie française, l'institut d'émission d'outre-mer a établi en 2020 une synthèse des recherches réalisées depuis le début des années 2000 sur les économies insulaires[8]. Celle-ci permet de classer ces États en fonction du modèle économique sur lequel ils reposent.

Dans ces travaux, la Polynésie française est identifiée comme une économie dont le développement bénéficie de l'apport d'aides externes (subventions, aides publiques, produits tirés de la fiscalité nationale) qui se justifient par son éloignement des marchés mondiaux les plus dynamiques.

Plusieurs autres études[9] documentent en effet que la croissance des petites économies insulaires est liée aux recettes tirées de leurs exportations et des autres ressources en provenance de l'extérieur (publiques ou privées), tels que des transferts publics, des emprunts ou des produits tirés des investissements réalisées par des sources étrangères sur leur territoire.

Ces économies sont alors confrontées à la nécessité d'attirer des devises de l'extérieur et dans le même temps, de se spécialiser pour réaliser des exportations. Dans ces conditions, les devises étrangères qui résultent des exportations servent à financer les importations. L'équilibre est alors à trouver entre la captation des revenus tirés des exportations et les gains de productivité à réaliser en interne.

---

[8] Institut d'émission d'outre-mer, études thématiques, numéro 303, juillet 2020.

[9] Notamment, Agence française de développement, *Eloignement, insularité et compétitivité dans les outre-mer*, novembre 2007 et Bernard Poirine, *La théorie de la base économique résidentielle « élargie » appliquée à deux économies régionales divergentes : la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française*, mondes en développement n° 172 2015/4, pages 109 à 130.

Contraintes et modélisations du développement des petites économies insulaires

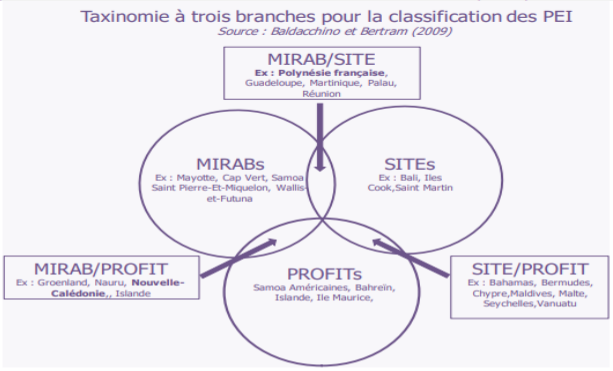
Les économistes ont identifié un certain nombre de contraintes spécifiques au développement des petites économies insulaires[2] :

- la **distance** avec les économies des marchés mondiaux induit des couts de transports et une lourdeur logistique qui participent à la cherté de la vie et freinent la compétitivité.
- **l'exiguïté** du marché local n'offre aux industries locales qu'une demande intérieure limitée, souvent insuffisante pour permettre des économies d'échelle, ce qui impacte la compétitivité de la production locale, et rend également moins naturelle la concurrence. La production limitée de biens et services rend l'économie dépendante des importations (alimentaire, intrants pour l'industrie). L'insertion sur le marché mondial est difficile pour l'export, hormis dans le cas d'une spécialisation de l'économie (avantage comparatif).
- les **particularités géographiques** (topographie, climat) limitent les choix possibles de développement (agroalimentaire, touristique).

3 modèles ont été identifiés:

Modèle MIRAB[3] : Économies dont le développement se base sur l'apport d'aides extérieures (avantages en termes de taxation, d'aides publiques ou de subventions d'investissement, transferts de fonds des émigrés), justifié par leur éloignement (cas des régions ultramarines).

Modèle SITE[4] : Économies dont le développement se base sur le tourisme, comme alternative à l'aide extérieure (exemple : île de Guam, lors de l'obtention de son autonomie vis-à-vis des USA).



Modèle PROFIT[5] : Économies dont le développement se base sur une gestion volontariste et indépendante des ressources, de la finance, des infrastructures de transports et, à l'échelle mondiale, de la diplomatie. Elles tirent leur développement d'une fiscalité attrayante, d'une spécialisation manufacturière sur des niches ou encore de l'exploitation d'une ressource naturelle.

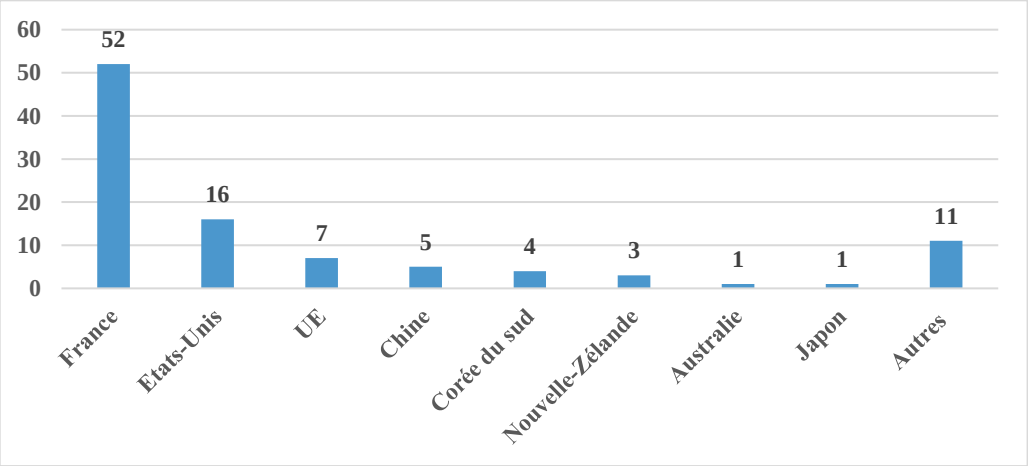
Selon cette classification, la Polynésie française se rapprocherait des modèles MIRAB et SITE, et la Nouvelle-Calédonie de MIRAB et PROFIT (Wallis-et-Futuna : MIRAB).

[1] Aussi dit « syndrome hollandais », selon lequel une forte dotation en ressources naturelles peut influencer négativement la croissance de long terme du fait d'effets d'éviction des secteurs moins attractifs qui sont donc délaissés.
[2] Voir DIMOU, M et F.RIVIERE (2015), « Modèles et stratégies de développement des petites économies insulaires », Papiers de Recherche AFD, No. 2015-08, Avril.
[3] "**M**igrant, **R**emittances, **A**id, **B**ureaucracy" (Bertram, 1985).
[4] "**S**mall **I**sland **T**ourist **E**conomy" (Mc Elroy, 2006).
[5] "**P**eople, **R**esources, **O**verseas management, **F**inance and **T**ransport" (Baldacchino, 2010).

Source : Institut d'émission d'outre-mer, études thématiques, numéro 303, juillet 2020.

En 2022, selon l'institut d'émission d'outre-mer, la France hexagonale représentait 52 % des transactions courantes[10] de la Polynésie française, devant les États-Unis (16 %) et l'Union européenne, hors France (7 %)[11].

Graphique n° 1 : Répartition géographique des flux de transactions courantes (en %)



Source : Chambre territoriale des comptes, d'après les données de l'institut d'émission d'outre-mer.

[10] C'est à dire, la valorisation comptable des échanges de biens et services entre le Pays et l'extérieur.
[11] Institut d'émission d'outre-mer, *Rapport annuel sur la balance des paiements*, édition 2022.

En 2022, la France hexagonale était ainsi le partenaire commercial le plus important de la Polynésie française. Celle-ci représentait alors 20 % des importations (50,6 Md F CFP) et fournissait un tiers des achats alimentaires réalisés sur le territoire (dont 70 % des boissons) ainsi que 40 % des matériels électriques et électroniques. La Chine représentait 14,5 % des importations de la Polynésie française (36,2 Md F CFP), essentiellement à partir du textile, de l'électronique et de biens d'équipements.

En dépit de l'éloignement, l'essentiel des échanges commerciaux se réalise donc avec la France hexagonale, alors même que d'autres marchés dynamiques sont plus proches, notamment sur le continent américain et en Asie.

1.1.2 Une croissance dépendante de l'extérieur

Selon les études citées, plus une économie est de taille réduite, plus elle doit se spécialiser pour réaliser des économies d'échelle et maximiser ses revenus. En ce sens, les recettes que la Polynésie française peut tirer de ses exportations se limitent à un faible nombre de produits. En contrepartie de cette concentration, le Pays est confronté à la nécessité d'importer tout ce qu'il ne produit pas. En tout état de cause, selon l'agence française de développement (AFD), pour ce qui concerne la Polynésie française, « *l'échelle de production ne serait pas suffisante pour être compétitive face aux importations* »[12].

Pour les revenus tirés de ses exportations, la Polynésie française est notamment dépendante du cours de la perle, qui représentait 53 % de ces recettes en 2022 et dans une moindre mesure des cours du poisson (21 % des recettes d'exportations en 2022). Dans un contexte où la surproduction de perles et la baisse de leur qualité ont entrainé une chute du prix du gramme à l'export - ce montant a été divisé par près de quatre entre 2000 (1 710 F CFP) et 2019 (472 F CFP) - cette prédominance de la perle est significative sur la balance commerciale de la Polynésie française. De plus, 97,7 % des perles vendues à l'export sont non transformées, afin de répondre à la demande des négociants et de leurs clients. Cette situation renforce la dépendance du secteur vers les acheteurs[13]. Pour autant, en l'absence de concurrence à l'importation, la perle n'est pas concernée par la taxe de développement local.

Pour ce qui concerne la capacité à réaliser des gains de productivité sur les productions internes, l'agence française de développement ajoute que la taille des marchés intérieurs des petites économies insulaires implique souvent « *une sous-utilisation (quotidienne ou hebdomadaire) de capacités de production, donc des coûts unitaires élevés (...), seuls quelques secteurs où l'échelle optimale de production est relativement modeste peuvent échapper à ce problème, notamment l'agroalimentaire, la transformation du plastique, la petite construction navale, l'imprimerie, la menuiserie bois et aluminium et l'hôtellerie* ».

L'ouverture aux marchés extérieurs est donc inévitable pour les petites économies insulaires, telle que la Polynésie française, dans un contexte où elles ne disposent pas de la capacité de produire efficacement à grande échelle.

---

[12] Agence française développement, étude précitée, novembre 2007.

[13] Institut d'émission d'outre-mer, *La perliculture en Polynésie française*, études thématiques numéro 309, 2020.

C'est pourquoi, entre 2020 et 2022, la Polynésie française ne présentait un solde positif entre les exportations et les importations que pour le secteur agricole. Celui-ci était négatif pour les secteurs agroalimentaires, des biens de consommation, des biens intermédiaires, des biens d'équipements ainsi qu'en matière d'énergie et pour les automobiles.

Tableau n° 1 : Données douanières par principaux produits pour la Polynésie française

En M F CFP	Exportations			Importations			Soldes		
	2020	**2021**	**2022**	**2020**	**2021**	**2022**	**2020**	**2021**	**2022**
Secteur agricole	3,3	6,7	8,7	3,2	3,3	4,2	0,2	3,4	4,5
Industrie agroalimentaire	1,6	2	2,1	41,4	42,1	56,1	- 39,8	- 40,1	- 54
Biens de consommation	0,7	0,6	0,9	27,8	32,1	35,8	- 27,2	- 31,6	- 34,9
Automobile	0	0,1	0,1	14,7	17,4	19,1	- 14,6	- 17,3	- 19
Biens d'équipement	1,4	2,4	2,7	33,9	39,2	40,4	- 32,5	- 36,8	- 37,7
Biens intermédiaires	0,4	0,4	0,4	39,5	45,4	57,1	- 39,2	-4 5	- 56,7
Energie	0	0	0	16,6	20,5	37,1	- 16,6	- 20,5	- 37,1

Source : Chambre territoriale des comptes, d'après les données de l'institut d'émission d'outre-mer

En 2022, selon les données de l'institut d'émission d'outre-mer, les États-Unis, Hong-Kong, le Japon et la France hexagonale représentaient 92 % des exportations polynésiennes. Cette dernière était alors le pays d'exportation de près de la totalité de l'huile de coprah et de 77 % de la vanille. Les Etats-Unis absorbaient 82 % des produits de la pêche de la Polynésie française et Hong Kong et le Japon respectivement 56 % et 35 % des perles.

1.1.3 Les objectifs attendus de la taxe

Afin de mieux maîtriser ses équilibres économiques, la Polynésie française a choisi de se protéger de la concurrence internationale par des dispositifs protectionnistes. L'objectif du protectionnisme mis en place est de favoriser les secteurs économiques productifs locaux, notamment leur émergence, à travers des droits de douane, des taxes à l'importation ou des restrictions d'importations sur certains produits.

Ces dispositifs répondent au double objectif de défendre les producteurs locaux et le marché local de l'emploi en contraignant l'accès au marché intérieur pour les producteurs externes et en créant des recettes fiscales qui permettent d'alléger la pression fiscale. Les recettes tirées de cette fiscalité alimentent les produits du budget de la Polynésie française ainsi que les recettes de certains établissements et organismes publics, via des taxes spécifiques, à l'instar de la taxe de péage sur les marchandises, perçue par le Port autonome de Papeete.

Parmi ces dispositifs protectionnistes, le Pays a mis en place la taxe de développement local par délibération n° 97-194 du 24 octobre 1997 portant modification du tarif des douanes.

La création de cette taxe était destinée à protéger les entreprises polynésiennes des effets induits par l'introduction au 1er janvier 1998, de la taxe sur la valeur ajoutée en Polynésie française et de la suppression de deux taxes douanières[14].

Concrètement les marchandises importées par une personne physique ou morale qui entrent en concurrence directe avec des marchandises déjà produites, fabriquées ou transformées, sur le territoire de la Polynésie française sont soumises à une taxation dont le taux varie en fonction des arbitrages fixés par le Pays.

L'application de la taxe de développement local devait ainsi permettre de réduire l'avantage dont bénéficient les producteurs extérieurs de marchandises déjà produites localement par rapport aux producteurs locaux. Les entreprises extérieures au territoire disposent en effet d'un accès à un marché plus vaste que celui de la Polynésie française et sont alors en capacité de réaliser des économies d'échelles. Ces économies potentielles sur les coûts de production augmentent leur propension à fixer des prix inférieurs à ceux des producteurs polynésiens.

La taxe de développement local avait alors pour objet de corriger ou réduire significativement cet écart de prix, au bénéfice des producteurs locaux et de protéger, *in fine*, l'emploi local[15] en réajustant les prix des importations concurrentes à la hausse.

Dans ce contexte, la taxe de développement local n'était, selon le rapport de présentation du texte à l'Assemblée de la Polynésie française, initialement « *pas conçue pour augmenter la barrière douanière mais bien pour compenser l'avantage obtenu par les circuits d'importation du fait de l'application de la taxe sur la valeur ajoutée* »[16].

En l'état, la taxe de développement local s'applique, à compter du 1er janvier 1998, sur « *la valeur en douane »*[17] d'une liste de biens importés, *« soit lors de la mise à la consommation directe, soit lors de la mise à la consommation à la suite du placement des biens sous un régime suspensif de droits et taxes de douane* »[18]. La taxe est donc acquittée dès la mise à la consommation des marchandises concernées, c'est-à-dire dès leur introduction sur le marché économique intérieur.

---

[14] Le droit fiscal d'entrée et la taxe nouvelle de protection sociale.

[15] Selon les termes du compte rendu de la séance de l'Assemblée de la Polynésie française du 29 avril 1998, p. 402.

[16] Assemblée de la Polynésie française, *rapport relatif à un projet de délibération portant modification du tarif des douanes et instauration d'une taxe de développement local à l'importation*, 21 octobre 1997.

[17] Article 4 de la délibération n° 97-194 du 24 octobre 1997.

[18] Article 3 de la délibération n° 97-194 du 24 octobre 1997. Le régime suspensif des droits de douane concerne majoritairement des biens stockés temporairement sur le territoire dans l'attente de les réexporter hors du territoire ou de les verser sur le marché intérieur.

1.2 Une mise en œuvre qui repose sur une veille constante

1.2.1 Le pilotage du dispositif

La délibération 2006-46 APF du 31 juillet 2006[19] a mis en place une « *commission consultative de la taxe de développement local* » chargée d'examiner et d'émettre un avis sur toute demande, projet ou proposition de modifications du champ d'application ou de taux de la taxe de développement local.

La délibération du 31 juillet 2006 prévoit que cette commission est présidée par le « *ministre en charge de l'industrie* » et composée comme suit :

- le ministre en charge des finances ou son représentant ;
- le ministre en charge de l'industrie ou son représentant ;
- deux représentants de l'assemblée de la Polynésie française ou leurs suppléants ;
- un représentant de la Fédération générale du commerce (FGC) ;
- un représentant du Syndicat des industriels de la Polynésie française (SIPOF) ;
- un représentant du Conseil des entreprises de la Polynésie française (CEPF) ;
- un représentant de la Confédération générale des petites et moyennes entreprises (CGPME) ;
- une personnalité connue pour son engagement en faveur de la défense des consommateurs, proposée par le conseil des ministres.

Participent, en outre, à la commission pour avis technique uniquement, un représentant de la chambre syndicale des transitaires en douane, un représentant de la direction régionale des douanes, un représentant du service des affaires économiques (SAE) et un représentant du service du développement, de l'industrie et des métiers (SDIM).

Par arrêté n° 1266 CM du 8 novembre 2006, le président de l'association « *Te Tia Ara* » a été nommé en qualité de membre de ladite commission. Par ailleurs, le conseil des entreprises de la Polynésie française a été remplacée par le MEDEF (Mouvement des entreprises de France).

Il en résulte que plusieurs membres titulaires (soit quatre sur neuf) de cette commission sont principalement des représentants des entreprises concernées directement (en tant que producteurs locaux ou importateurs, voire les deux) par la taxe de développement local. La représentation des consommateurs est limitée à une personne. La Chambre invite le Pays à retravailler la composition de cette commission afin de rééquilibrer sa composition en garantissant une présence plus importante des représentants des consommateurs et de l'administration du Pays.

L'article 8 de la délibération du 31 juillet 2006 prévoit que les demandes d'instauration, de modification ou de suppression de la taxe de développement local formulées par les entreprises locales ou les importateurs sont adressées au secrétariat de la commission

[19] Délibération n° 2006-46 APF du 31 juillet 2006 portant création de la commission consultative de la taxe de développement local et fixant ses modalités de saisine et de fonctionnement.

consultative sur le fondement d'un formulaire à retirer à son secrétariat. Dans les faits, ce sont les services placés sous l'autorité du ministère chargé de l'économie qui exercent cette fonction.

L'arrêté n° 1228 CM du 27 octobre 2006 pris en application de la délibération n 2006-46 APF du 31 juillet 2006, a établi le modèle de formulaire que doivent compléter les demandeurs. Selon celui-ci, les requêtes doivent être accompagnées des bilans et comptes de résultats des deux derniers exercices, des déclarations sociales et d'un dossier technique destiné à éclairer la commission consultative de la taxe de développement local. La commission consultative se prononce après une instruction technique du dossier conduite par les services placés sous l'autorité du ministère chargé des finances et de l'industrie.

Les avis de la commission consultative sont communiqués au gouvernement et transmis à l'assemblée de la Polynésie française par celui-ci. Ces avis peuvent être accompagnés de recommandations en matière « *notamment de qualité, de structure de prix et d'emplois* », selon les termes de l'article 11 de la délibération du 31 juillet 2006. La décision de modifier la taxe de développement local revient à l'assemblée de la Polynésie française.

Entre 2018 et 2024, seules deux demandes ont fait l'objet d'une transmission au secrétariat de la commission. La commission consultative a alors été réunie en 2018 et 2019. La Chambre a obtenu le compte rendu de la première réunion et la synthèse des réunions de travail qui ont précédé la seconde réunion.

1.2.2 Les marchandises initialement ciblées

La liste de marchandises – dites positions douanières - concernées par la taxe de développement est fixée en annexe de la délibération du 24 octobre 1997. Cette liste a été arrêtée sur le fondement de la nomenclature douanière applicable en Polynésie française.

Cette liste de positions douanières se composait essentiellement des familles suivantes :

- produits alimentaires (préparations à base de viandes porcine et de poulet, conserves de viande porcine, légumes préparés, fromage frais, miel naturel, café moulu, confitures, chocolats fourrés, desserts lactés et crèmes dessert...) et des boissons (eaux, sirops…) ;
- produits d'hygiène (eaux de toilette, shampoings, savons de toilette, y compris à usage médical, papier hygiénique, mouchoirs, serviettes…) ;
- vannerie, quincaillerie, menuiserie (tubes et tuyaux, gouttières, cadres en bois, fenêtres en bois, portes en bois, panneaux pour parquets…) et papeterie (calendriers, carnets de chèque, brochures, catalogues, ouvrages publicitaires, imprimés et formulaires…) ;
- bijouterie, du textile (robes de coton ou synthétiques, jupes de coton ou synthétique, chemises, linge de lit, chaussures avec dessus en lanières...) et des chaussures ;
- mobilier (de cuisine ou de bureau en bois…) ;
- bateaux (de pêche, pour le transport de personnes…) ;
- et quelques articles divers (réservoirs, cuves, planches de surf…).

Les secteurs économiques absents de cette liste étaient considérés par la Polynésie française comme pouvant être confrontés à la concurrence internationale sans mesure protectionniste spécifique.

1.2.3 Les mises à jour effectuées

Au cours de la dernière décennie, la liste des marchandises soumises à la taxe de développement local a été modifiée une fois en 2013 et 2018, deux fois en 2019, une fois en 2020 et une dernière fois en 2022.

Les évolutions de la liste de produits soumis à la taxe de développement local ont été opérées sur le fondement de motifs variés qui étaient principalement liés à la mise en cohérence de la liste avec les réalités de la production locale et à la prise en compte des modifications apportées à la nomenclature de classification des marchandises par le service de la douane.

⇨ *Les évolutions adoptées en 2013*

Concernant les modifications apportées en 2013, le rapport de l'Assemblée de la Polynésie française du 22 février 2013, relatif au projet de loi du Pays portant modification du code des douanes et dispositions relatives à la taxe de développement local relevait que « *la situation économique du Pays et l'étroitesse du marché ont contraint certaines entreprises locales bénéficiaires d'une protection fiscale à arrêter leur production devenue moins rentable. Dans d'autres cas, certains segments de marché confrontés à une concurrence extérieure forte n'ont pas réussi à se développer, même avec une taxe de développement local* ». Tenant compte de ces éléments, et sur le fondement de la proposition du Pays formulée, après avis de la commission consultative, la révision de la liste adoptée par l'Assemblée de la Polynésie française, a consisté à exonérer de la taxe de développement local les produits suivants :

- tongs à brides en plastique et en caoutchouc, « *savates* » ;
- cordes en polyéthylène ;
- aliments pour animaux ;
- certains types de planches de surf.

La sortie de la liste de ces produits était liée à des circonstances particulières qui ne justifiaient plus le maintien de la taxe de développement local sur ces références. A titre illustratif, lorsque les savates ont été soumises à cette fiscalité dans les années 1990, la Polynésie française comptait douze producteurs locaux contre un producteur unique en 2013. Les fabricants locaux ont en effet été confrontés à une compétitivité de plus en plus forte des produits importés majoritairement d'Asie au début des années 2000. Les écarts de coûts de la main d'œuvre ainsi que la diversité de qualité et de choix proposés par les distributeurs asiatiques ont progressivement pesé comme une contrainte supplémentaire sur les producteurs locaux. Les rapporteurs du projet de loi du Pays relevaient alors que la taxe de développement local *« s'est avérée inefficace pour stimuler, voire soutenir ce segment d'activité et qu'elle pénalise le consommateur final au regard du faible nombre d'emplois locaux protégés.* »[20].

Concernant les cordes en polyéthylène, le seul producteur local qui subsistait a arrêté sa production dans ce domaine et s'est diversifié sur d'autres secteurs d'activités, sans conséquence sur son nombre de salariés. L'identification de ces cordes dans la liste des produits soumis à la taxe de développement local n'était donc plus justifiée en 2013.

[20] Assemblée de la Polynésie française, *rapport du 22 février 2013, relatif au projet de loi du Pays portant modification du code des douanes et dispositions relatives à la taxe de développement local*. P. 26

Par ailleurs, la suppression de la liste de certains aliments pour animaux a été justifiée par le fait que les éleveurs d'animaux consommateurs de ces aliments, réunis en coopérative, se sont approvisionnés sur le marché extérieur alors même que les deux producteurs locaux devaient être protégés de ce risque par la taxe de développement local. Dans ce contexte, l'un des deux producteurs locaux de nourriture pour animaux a réduit ses effectifs de 28 à 20 salariés.

Enfin, le marché local ne proposait pas certains types de planches de surf, en matériaux souples, destinées aux débutants de la discipline et qui impliquent une technicité particulière de fabrication. Leur exonération a donc été décidée.

Ces modifications ont ainsi été adoptées par la loi du Pays n° 2013-8 du 20 mars 2013 portant modification du code des douanes et dispositions relatives à la taxe de développement local et au droit intérieur de consommation.

⇨ *Les évolutions apportées en 2018*

En 2018, la loi du Pays n° 2018-39 du 11 décembre 2018 a procédé à une mise à jour de la liste des produits soumis à la taxe pour l'adapter à la nomenclature douanière internationale qui avait été modifiée en 2017. Concrètement, certaines dénominations de produits sont supprimées et remplacées par de nouvelles dénominations (27 suppressions et dix ajouts).

En outre, vingt positions douanières, qui n'étaient plus produites localement, ont été retirées de la liste applicable à la taxe[21]. Ces suppressions ont notamment porté sur des nappes et serviettes de table, ainsi que sur les carnets en papier.

⇨ *Les évolutions apportées en 2019*

La loi du Pays n° 2019-10 du 10 avril 2019 portant diverses mesures fiscales à l'importation a de nouveau identifié les nappes et serviettes de table ainsi que les liasses et carnets en papier comme des produits bénéficiant d'une production locale et devant être soumis à la taxe de développement local. Deux positions douanières ont ainsi été ajoutées.

Une seconde modification est intervenue en 2019 à travers la loi du Pays n° 2019-35 du 13 décembre 2019 qui a conduit à exonérer de de cette taxe, sur demande des entreprises concernées et après avis de la commission consultative, les tubes et tuyaux en plastique destinés à l'agriculture, les dalles et pavés en béton, certains dispositifs médicaux remboursés par la caisse de prévoyance sociale, ainsi que les lingettes humides nettoyantes et les mouchoirs en étui. Ce sont ainsi quatre positions douanières qui ont ainsi été supprimées.

⇨ *Les évolutions apportées en 2020*

La loi du Pays n° 2020-41 du 18 décembre 2020[22] portant diverses mesures fiscales à l'importation a supprimé de la liste les médicaments et produits dont la prescription ouvre doit à un remboursement par la caisse de prévoyance sociale.

---

[21] Article LP.12 4°, loi du Pays n° 2018-39 du 11 décembre 2018 et assemblée de la Polynésie française, rapport du 27 novembre 2019, *sur le projet de loi du Pays portant diverses mesures fiscales à l'importation pour l'année 2020*. P. 3

[22] Article LP.3, loi du Pays n° 2020-41 du 18 décembre 2020 portant diverses mesures fiscales.

⇨ *Les évolutions apportées en 2022*

De la même manière qu'en 2018, la loi du Pays n° 2022-41 du 22 novembre 2022[23] a adapté la désignation et la codification de la liste des produits soumis à la taxe de développement local annexée à la délibération n°197-94 du 24 octobre 1997, à celui de la convention internationale sur le système harmonisé de désignation et de codification des marchandises entré en vigueur au 1er janvier 2022[24]. Ce sont ainsi dix positions tarifaires qui ont été supprimées et 17 autres qui ont été ajoutées.

Cette mise à jour permet à la Polynésie française de disposer, depuis le 1er janvier 2023, d'une classification des marchandises conforme au classement uniforme des marchandises, dénommée *SH8* adopté à l'échelle internationale.

L'intérêt de cette mise à jour était également de permettre un ciblage plus fin des produits à l'importation, dès leur arrivée sur le territoire, qui viennent en concurrence des marchandises déjà produites localement et de ne pas taxer ceux qui n'entrent pas dans cette cible (notamment les dosettes de café, certains tubes et tuyaux en matière plastique et certains lambris en PVC non produits localement). L'application de cette nouvelle nomenclature est donc réalisée également dans l'intérêt du consommateur en ne taxant que les positions tarifaires réellement concernées.

En 2024, la liste des marchandises soumises à la taxe de développement local représentait 151 positions douanières de cette nomenclature.

La nomenclature du commerce extérieur

Le système harmonisé (SH) est une nomenclature de marchandises qui sert à l'élaboration des tarifs douaniers et à la diffusion des statistiques des échanges internationaux. Il est géré et mis à jour par l'organisation mondiale des douanes et permet d'identifier et de codifier les marchandises dans le cadre des échanges commerciaux internationaux.

Le système de classification « *SH* » doit permettre aux douaniers de classer les marchandises ; beaucoup de positions du système harmonisé sont définies en fonction de l'origine naturelle ou du matériau de fabrication. Certains produits sont également classés selon leur branche d'activité ou leur principal usage.

Le SH compte environ 5 849 rubriques codifiées sur six positions numériques. En Polynésie française, il se décline avec deux chiffres au-delà des six premiers du code international et totalise environ 6 600 positions. L'ensemble forme un système gigogne à emboîtement direct : SH2 – SH4 – SH6 – SH8, pour définir respectivement deux, quatre, six et huit positions.

Source : Chambre territoriale des comptes, d'après les informations de l'institut de la statistique de la Polynésie française

La liste des positions douanières soumises à la taxe de développement local a donc fait l'objet de mises à jour fréquentes entre 2018 et 2024. La Chambre encourage le Pays, dans l'hypothèse d'un maintien de cette taxe, à poursuivre cette démarche afin de s'assurer qu'aucune marchandise ne soit indument concernée par cette taxe.

[23] Loi du Pays n° 2022-41 du 22 novembre 2022 portant modification de la loi du Pays n° 2008-8 du 25 août 2008 modifiée relative à la nomenclature combinée communément appelée nomenclature du "tarif des douanes" et de divers textes réglementaires instituant des droits et taxes à l'importation.

[24] Organisation mondiale des douanes, https://www.wcoomd.org/fr/topics/nomenclature/instrument-and-tools/hs-nomenclature-2022-edition.aspx.

CONCLUSION INTERMEDIAIRE

Le relatif isolement géographique de la Polynésie française, la faible diversification de son économie et sa dépendance aux importations fragilisent l'économie locale du Pays. La contrainte économique qui pèse sur elle l'a conduit à engager des actions visant à protéger les entreprises qui réalisent leur activité sur son territoire. Celle-ci est à le fois contraint d'importer tout ce qu'elle ne produit pas, d'exporter autant qu'elle le peut – notamment pour les produits desquels elle tire un avantage comparatif tels que la perle ou la vanille – et de protéger sa production intérieure par des dispositifs protectionnistes.

Parmi ces dispositifs protectionnistes, la Polynésie française a mis en place la taxe de développement local par délibération 97-194 du 24 octobre 1997 portant modification du tarif des douanes. Son objectif est d'augmenter, par cette taxe, le prix des produits importés lorsqu'ils entrent en concurrence directe avec une marchandise identique faisant l'objet d'une production sur le territoire de la Polynésie française.

Le pilotage du dispositif fiscal ainsi mis en place a été confié à une commission spécialisée composée de représentants de l'administration, des consommateurs et des entreprises. Celle-ci mériterait d'être redéfinie pour garantir une présence accrue des représentants des consommateurs et de l'administration du Pays.

La liste des marchandises importées soumises à la taxe de développement local a connu plusieurs évolutions principalement liées à la mise en place ou à l'arrêt d'une production locale. Cette liste a, par ailleurs, été progressivement adaptée à la nomenclature douanière internationale. La Chambre encourage le Pays, dans l'hypothèse d'un maintien de cette taxe, à poursuivre la veille qu'il exerce sur la pertinence des positions douanières soumises à la taxe de développement local.

---

2 DES EFFETS NON CERNES, UN RENDEMENT FAIBLE

2.1 Des apports économiques et sociaux non documentés

2.1.1 Des incidences qui n'ont pas été mesurées

Les économies insulaires, telles que celle de la Polynésie française se caractérisent *a priori* par une vulnérabilité liée à leur exposition à des « *chocs exogènes environnementaux et économiques (interdépendance des marchés). Ces aléas (...) économiques (volatilité des cours mondiaux, instabilité du commerce international) accroissent la fragilité de ces espaces dont (...) la dynamique d'insertion dans la division internationale du travail s'est longtemps établie sur la base d'une spécialisation productive* »[25].

De plus, le marché intérieur de la Polynésie française apparaît comme faiblement concurrentiel et sa petite taille limite les alternatives offertes aux consommateurs[26]. Selon les études précitées, une telle structure économique est de nature à favoriser la mise en place de positions dominantes de la part de groupements d'entreprises qui deviennent rapidement les acteurs clés d'un secteur. Cette situation est de nature à défavoriser la compétitivité[27].

Selon le rapport de présentation de l'Assemblée de la Polynésie française du 21 octobre 1997 relatif à l'instauration de la taxe de développement local, celle-ci devait en effet constituer un vecteur de progression de la richesse du territoire par la dynamisation de l'industrie locale ainsi qu'un facteur de protection l'emploi en raison du soutien qu'elle apporte aux producteurs locaux. Ce rapport précisait en particulier, qu'en 1996 « *l'industrie locale participe à hauteur de 10,4 % à la valeur ajoutée brute du Territoire et si l'on considère l'ensemble des petites et moyennes entreprises et les petites entreprises artisanales, le secteur emploie environ 5 000 personnes.* ».

La taxe de développement local avait donc pour objectif de favoriser le dynamisme des entreprises locales et de les accompagner pour faire face aux importations de produits similaires. Cette taxe a dès lors des incidences indirectes sur les équilibres économiques du territoire tels que la croissance économique, les prix, le marché de l'emploi, les créations d'entreprises et la consommation des ménages.

Pour autant, le Pays n'a jamais conduit d'étude macroéconomique destinée à documenter précisément les incidences de la taxe de développement local sur la situation économique des entreprises et des secteurs concernés par la taxe.

Dans sa réponse aux observations provisoires, le Président de la Polynésie française précise toutefois qu'une étude relative aux avantages économiques tirés de la taxe de

---

[25] Valérie Angeon et Jean françois Hoarau, *Les petites économies insulaires : un monde à part entière,* région et développement n°42, 2015

[26] Agence française de développement, *Interventionnisme et handicaps de compétitivité : analyse du cas polynésien*, mars 2012

[27] Florent Venayre, *Interventionnisme public et développement économique des collectivités d'outre-mer françaises du Pacifique sud, revue juridique, politique et économique de la Nouvelle-Calédonie*, volume 22, 2013

développement locale a été conduite en 2008, soit plus de dix années après son instauration. La Chambre relève cependant que cette étude n'avait pas pour finalité de mesurer les effets directs et indirects de cette taxe sur l'économie de la Polynésie française.

De surcroît, le Pays n'a pas conduit non plus d'étude visant à documenter les effets de la taxe de développement local sur l'économie de la Polynésie française. Cette lacune du Pays ne lui permet pas de mesurer les effets de cette taxe sur l'économie du territoire et est de nature à minimiser ses capacités des choix en la matière (suppression, continuation, amélioration...).

Au mois de novembre 2023, le ministère chargé des finances a décidé de donner une suite favorable à la demande formulée lors des journées de prospectives économiques du mois de juin 2023 par les acteurs économiques. Ces derniers souhaitaient une évaluation des dispositifs de régulation des importations en Polynésie française.

L'objet de l'évaluation alors envisagée par le Pays consistait à analyser des dispositifs réglementaires de régulation des importations (taxe de développement local, interdictions, quotas, licences, sécurité des consommateurs et biosécurité) en Polynésie française et à évaluer leurs effets socioéconomiques sur le pouvoir d'achat et la protection des productions locales.

Ce projet d'étude a fait l'objet d'une note de présentation au ministère en date du 09 avril 2024. Il était alors envisagé de consulter l'ensemble des acteurs économiques concernés par la taxe de développement local, au premier rang desquels figurent les producteurs locaux et les importateurs. L'étude devait permettre :

- d'identifier les bénéficiaires des mesures de protection, les volumes de production locale, les chiffres d'affaires ainsi que les retombées économiques (emploi, prix, pouvoir d'achat) et les bénéfices/coûts de ces dispositifs pour le Pays ;
- de proposer des évolutions règlementaires en vue de faire évoluer les dispositifs de protection, dont la taxe de développement local.

À la fin de l'année 2024, cette étude n'avait cependant toujours pas été engagée. En lieu et place de cette étude, le Pays a confié à un cabinet de consultants, une mission relative à « *une révision de la taxe de développement local* »[28]. Celle-ci a pour objet de dresser un état complet des biens fabriqués, produits ou assemblés localement afin de définir précisément la liste des biens importés concurrents. Elle a également pour objet de déterminer les critères permettant de fixer les taux de la taxe de développement local pour chaque catégorie de biens identifiée et de résorber *in fine* les écarts de compétitivité, lorsqu'ils sont avérés. Le travail attendu doit être contredit avec les producteurs concernés. Au 23 janvier 2025, date de la fin d'instruction, les résultats de cette étude n'étaient pas connus.

Il existe ainsi un écart important entre la première mission évaluative envisagée par le Pays qui aurait pu permettre de mesurer tout ou partie des effets de la taxe de développement local sur l'économie de la Polynésie française et celle confiée au prestataire actuel qui porte sur le périmètre d'application et les paramètres de fixation de la taxe de développement local.

La Chambre observe que ces deux études sont complémentaires et que la seconde n'altère pas l'intérêt de la première.

L'étude envisagée en premier lieu est par nature d'une complexité importante et nécessitera d'être fondée sur un cahier des charges précis et documenté. En effet, par

[28] Ministère de l'économie et des finances, Lettre de mission du 29 mai 2024 au cabinet « *Poly-Valence* ».

comparaison, les études relatives aux incidences des mesures protectionnistes mises en place dans les départements d'outre-mer, montrent que la mesure de leurs effets sont difficiles à mesurer. C'est notamment le cas de l'octroi de mer.

L'octroi de mer, une taxe protectionniste aux effets peu mesurables

Dans un rapport public de mars 2024[29], la Cour des comptes a réalisé l'évaluation de l'octroi de mer. Cette taxe s'applique en Martinique, Mayotte, Guadeloupe, Guyane et à La Réunion. Son objectif historique– abonder les budgets des communes, puis des régions (octroi de mer régional), par la taxation des biens importés (y compris de France hexagonale) – s'est doublé plus récemment d'un objectif économique. En sus de l'octroi de mer historique visant les importations (octroi de mer « *externe* »), un octroi de mer « *interne* » taxant les productions locales au-delà d'un certain seuil de chiffre d'affaires a ainsi été progressivement introduit entre 2004 et 2021. Les collectivités de niveau régional disposent de la possibilité de décider de l'octroi de mer applicable aux biens importés par rapport aux mêmes biens produits localement, en vue de compenser les surcoûts de la production locale.

Collecté par les services des douanes, l'octroi de mer représente en moyenne 32 % des produits de gestion des communes, des départements et régions d'outre-mer, avec des écarts importants entre elles.

Les effets économiques de l'octroi de mer apparaissent selon la Cour des comptes, *« soit comme non décelables, soit, sur plusieurs aspects, comme mitigés, voire négatifs en termes d'efficience et de cohérence, en particulier sur le niveau des prix à la consommation. L'effet de levier de l'octroi de mer sur le développement et le renforcement de la compétitivité des territoires d'outre-mer paraît quant à lui incertain* ».

Plus largement, la production d'une étude évaluative relative aux effets de la taxe de développement local sur l'environnement économique et social de la Polynésie française devra particulièrement porter sur :

- le marché de l'emploi et notamment le taux d'emploi (part des individus en emploi dans la population en âge de travailler) et le taux d'activité (part de la population active dans la population en âge de travailler), dans les secteurs protégés par la taxe par comparaison avec les autres secteurs[30] ;
- les créations et radiations d'entreprises dans les secteurs concernés par la taxe, par comparaison avec ces mêmes indicateurs dans les autres secteurs[31] ;
- le pouvoir d'achat des consommateurs et l'évolution des prix par la mesure de l'écart entre l'évolution de l'indice des prix des biens soumis à la taxe de développement local et

[29] Cour des comptes, *L'octroi de mer, une taxe à la croisée des chemins, rapport d'évaluation de politique publique*, mars 2024.

[30] À ce jour, le taux d'emploi (nombre de personnes en emploi / nombre de personnes de 15 à 64 ans) est disponible à l'échelon du territoire de la Polynésie française, pour les années 2018 à 2023. Il est mesuré par l'enquête annuelle portant sur l'emploi. En outre, le nombre d'emplois total est disponible par secteur d'activité (en nomenclature d'activité française en 21 postes). Il est mesuré tous les cinq ans par le recensement de population. La lecture de ces données en lien avec les entreprises dont la production est concernée ou non par la taxe de développement local n'est donc pas disponible.

[31] À ce jour, le nombre de créations, radiations, réactivations est disponible par secteur d'activité (en nomenclature d'activité française en 21 postes). Cette méthode ne permet donc pas de distinguer les entreprises dont la production est concernée par la taxe de développement des autres entreprises puisque la nomenclature douanière repose sur une centaine de position.

l'évolution des prix des autres secteurs – la taxe peut par ricochet, engendrer une hausse des prix des produits concernés, ce phénomène est accentué par la présence d'autres taxes douanières[32].

Interrogé sur ces sujets, l'institut de la statistique de la Polynésie française indique ne pas disposer de données suffisamment fiables et complètes pour estimer les incidences de la taxe de développement local. Pour réaliser ces mesures, cet institut estime qu'il serait nécessaire de disposer des comptabilités détaillées des entreprises produisant les produits concernés par la taxe de développement local, ainsi que des données de comptabilité détaillées des entreprises non concernées, puis à partir de l'étude de deux groupes de caractéristiques similaires, en comparer les résultats économiques. Cette méthode permettrait de mesurer le surplus de valeur ajoutée créé par les entreprises concernées par la taxe.

Pour être significative, l'étude de ces paramètres devrait être réalisée en lien avec les acteurs économiques concernés et porter sur un temps long (cinq à dix ans), de manière à lisser les effets des crises économiques et de la crise sanitaire.

Il conviendra d'opérer *in fine* une distinction entre la croissance du produit intérieur brut qui résulte de la croissance de la demande intérieure, de celle qui résulte des exportations ou de celle qui provient de la substitution des importations par des produits locaux[33].

Les effets du protectionnisme sur la croissance des économies forment une problématique qui fait débat chez les économistes, y compris pour ceux qui concernent les petites économies insulaires[34]. Il serait, en ce sens, utile de prendre également la mesure des effets pervers instaurés par la taxe de développement local, notamment pour les producteurs locaux en situation de monopole. Dans une étude publiée en 2012 par l'agence française de développement[35], il est relevé que « *les entreprises ultramarines, en raison de leurs marchés protégés, sont enclines à défendre leurs positions par des stratégies non productives. On observe ainsi de fortes incitations aux recherches de rentes plutôt qu'à l'innovation concurrentielle.* ».

La Chambre recommande donc au Pays de produire en 2025, soit 27 ans après l'adoption du texte, une analyse des incidences de la taxe de développement local sur la situation économique et sociale de la Polynésie française (croissance du produit intérieur brut, emploi, la dynamique de création d'entreprise, prix, pouvoir d'achat, potentiels effets d'aubaines et rentes de situation...). Cette analyse lui permettra de disposer d'une évaluation précise des incidences de la taxe de développement local sur l'économie et de guider les évolutions à apporter à ce dispositif. C'est un préalable à une décision publique éclairée.

Recommandation n° 1. Produire, en 2025, une analyse des effets de la taxe de développement local sur la situation économique et sociale de la Polynésie française.

---

[32] À ce jour, l'évolution des prix des produits est disponible pour les produits faisant partie du champ de la consommation des ménages uniquement. En effet, l'inflation est mesurée par l'évolution des prix à la consommation. Ainsi, les biens d'équipement (bateaux, avions, machines...) et biens intermédiaires importés par les entreprises ne sont pas dans le champ de la mesure de l'inflation.

[33] Bernard Poirine, région et développement n°42, 2015.

[34] Valérie Angeon, Jean-François Horarau, *Les petites économies insulaires : un monde à part entière, régions et développement*, 42, 2015.

[35] Agence française de développement, *Interventionnisme économique et handicaps de compétitivité : le cas polynésien*, document de travail n°121, mars 2012.

2.1.2 Une balance commerciale qui se dégrade

La balance commerciale mesure la différence entre la valeur des exportations et des importations de biens[36]. Son solde est excédentaire lorsque la valeur des exportations est supérieure à celle des importations. À l'inverse, la balance commerciale est considérée comme déficitaire. Le terme de balance commerciale est limité aux seuls échanges de biens, à l'exclusion des services.

La taxe de développement local devait pourtant être un facteur de maîtrise des importations des biens pour lesquels il existe une production locale et de développement des exportations pour ces mêmes marchandises.

Le rapport de présentation de l'Assemblée de la Polynésie française du 21 octobre 1997 relatif à l'instauration de la taxe de développement local mentionne notamment que « *l'industrie de transformation* » contribuait « *pour une part importante au cycle économique de la Polynésie française. Ces activités valorisent des produits du cru (...) et laissent espérer de bonnes perspectives à l'exportation : objets artisanaux, produits à base de monoï, conserverie de poissons... Si l'on excepte les perles, en 1996 les produits transformés localement ont constitué 44 % de nos exportations* ». Il était ensuite précisé que la valeur des marchandises concernées par la taxe de développement local représentait « *entre 5 % et 6 %* » du total des importations de l'année 1996.

Entre 2018 et 2022, le solde négatif de la balance commerciale s'est accentué de près de 11 % pour s'élever à 237,9 Md F CFP. Le déficit de la balance commerciale de la Polynésie française représentait en 2018, plus de 17 fois le montant des exportations et plus de 20 fois ce montant en 2022. Ainsi, le montant des exportations qui s'élevait à 11, 67 Md F CP en 2022, était en diminution de 5 % par rapport à 2018, soit une baisse de 672 MF CFP. *A contrario*, le montant des importations s'élevait à 249,63 Md F CFP en 2022, en progression de 10 % par rapport à 2018 (226,86 Md F CFP).

Dans le détail, en 2019, la baisse des recettes tirées des exportations de produits locaux par rapport à 2018 était essentiellement causée par la diminution de la vente des perles (34,19 %) sur un an, soit - 2,6 Md F CFP), qui a atteint son niveau plus bas depuis deux décennies, dans un contexte de crise structurelle du secteur en Polynésie française. Dans une moindre mesure, l'huile de coprah (- 16,27 %), le noni (- 10,19 %) et le monoï (-5,42 %) ont accusé également un recul des exportations. En revanche, les exportations de poissons (+20,54 %) et de vanille (+18,77 %) progressaient pour la troisième année consécutive, même si sur ce produit la base initiale était faible.

En 2022, la hausse de 25 % des recettes d'exportations par rapport à 2021 (soit 2,33 Md F CFP) qui s'élevaient alors à 11,67 Md F CFP, résultait notamment du

[36] La balance des paiements est un document comptable qui recense tous les flux d'échanges monétaires, financiers et réels d'un pays (entreprises, banques, administrations publiques) avec l'extérieur. Elle est composée en deux sous balances qui comptabilisent l'ensemble des transactions économiques avec l'extérieur : la balance commerciale et la balance des invisibles qui recense l'ensemble des échanges de biens immatériels avec l'extérieur (échanges de services, tourisme, assurances, transfert de fonds, revenus du travail et financiers, les dons publics et privés). En Polynésie française, la balance des paiements est calculée par l'institut d'émission d'outre-mer et donne lieu à un rapport annuel. Elle était déficitaire de 8 Md F CFP en 2021 et de 36 Md F CFP en 2022.

dynamisme de la perle (+27 %) et de la vente de poissons (+36 %) en raison d'une demande plus forte des Etats-Unis, premier client de la pêche polynésienne.

En contrepartie, cette même année, l'institut d'émission d'outre-mer révélait que[37], « *la consommation des ménages et la vigueur de l'investissement des entreprises dopent les importations* » dont le montant atteignait 249,63 Md F CFP, soit une hausse de 49,57 Md F CFP par rapport à 2021 (+24,78 %). Entre 2018 et 2022[38], la valeur des importations réalisées par les entreprises a diminué de 16 % pour atteindre 97,5 Md F CFP alors que celle relative aux ménages a progressé de 30 % pour s'élever à 115,17 Md F CFP, soit près de 46 % du montant des importations[39]. Le montant des importations de produits énergétiques a progressé de 71 % et représentait en 2022, 15 % du total des importations alors que cette part ne s'établissait qu'à 9,5 % en 2018. Cette hausse résulte essentiellement du prix des carburants : le prix moyen du baril s'établissait à 7 140 F CFP en 2021 et à 11 428 F CFP un an plus tard (soit une hausse de 60 %). Ces tendances n'ont que peu évoluées au cours de ces deux dernières années.

Tableau n° 2 : Solde de la balance commerciale

M F CFP		2018	2019	2020	2021	2022	Écart	Variation
Exportations	**Produits perliers**	7 655	5 038	2 474	4 921	6 240	- 1 415	**- 18 %**
	Poisson	1 509	1 819	853	1 780	2 414	905	**60 %**
	Noni	677	608	465	467	301	- 376	**- 55 %**
	Huile de coprah	584	489	457	639	833	250	**43 %**
	Vanille	666	791	380	555	676	11	**2 %**
	Nacre	210	240	183	176	261	51	**24 %**
	Monoï	369	349	266	267	279	- 90	**- 24 %**
	Bière	20	22	6	7	8	- 12	**- 60 %**
	Autres	655	675	553	523	658	3	**0 %**
	Total des exportations	**12 344**	**10 029**	**5 638**	**9 335**	**11 672**	**- 672**	**- 5 %**
Importations	**Entreprises**	**116 577**	**108 128**	**73 432**	**84 609**	**97 507**	**- 19 070**	**- 16 %**
	Biens d'équipement	*77 065*	*67 362*	*33 888*	*39 199*	*40 404*	*- 36 661*	*- 48 %*
	Biens intermédiaires	*39 512*	*40 766*	*39 544*	*45 410*	*57 103*	*17 591*	*45 %*
	Ménages	**88 618**	**93 980**	**87 053**	**94 919**	**115 169**	**26 551**	**30 %**
	Produits agricoles	*3 576*	*3 843*	*3 165*	*3 286*	*4 125*	*549*	*15 %*
	Produits des industries agricoles et alimentaires	*40 324*	*42 084*	*41 398*	*42 136*	*56 184*	*15 861*	*39 %*
	Biens de consommation non alimentaires	*28 433*	*30 056*	*27 811*	*32 140*	*35 732*	*7 299*	*26 %*
	Industrie automobile	*16 285*	*17 997*	*14 678*	*17 356*	*19 127*	*2 842*	*17 %*
	Produits énergétiques	**21 666**	**22 111**	**16 619**	**20 530**	**36 958**	**15 291**	**71 %**
	Total des importations	**226 861**	**224 219**	**177 104**	**200 058**	**249 633**	**22 772**	**10 %**

[37] Institut d'émission d'outre-mer, *la balance des paiements de la Polynésie française*, rapport annuel 2022.

[38] Selon les données disponibles au cours de l'instruction conduite au mois de janvier 2025.

[39] Selon le rapport 2022 de l'institut d'émission d'outre-mer, « *En 2022, [la France hexagonale] fournit un tiers des achats alimentaires (70 % des importations de boissons et plus de la moitié des produits laitiers importés) et 40 % des besoins en composants électriques et électroniques de la Polynésie française*. »

M F CFP		2018	2019	2020	2021	2022	Écart	Variation
	Solde déficitaire	- 214 517	- 214 189	- 171 466	- 190 724	- 237 961	- 23 444	11 %
	Ratio : solde/exportations	17,37	21,35	30,41	20,43	20,38	3,01	17 %

Source : Chambre territoriale des comptes, d'après les données de l'institut de la statistique (2018 à 2024)[40]

2.2 Une recette *in fine* peu significative

2.2.1 Un produit qui progresse faiblement

2.2.1.1 Les éléments constitutifs de la recette

La recette de la taxe est obtenue en appliquant un taux sur la valeur en douane de la marchandise importée, sur le fondement de sa classification dans la nomenclature douanière.

De manière transitoire, la délibération du 24 octobre 1997 a déterminé un taux unique de 1 % pour chacune d'entre elles. La délibération n° 98-196 du 27 novembre 1998 relative au budget du Pays pour l'année 1999 a porté ce taux à 2 % à compter du 1er janvier 1999.

La délibération n° 99 -230 du 16 décembre 1999 relative au budget du Pays pour l'année 2000, a fixé, pour la première fois, des taux différenciés à 2 %, 4 %, 8 %, 10 % ,14 %, 18 % et 27 %. Par la suite, la délibération n°2001-208 APF du 11 décembre 2001 approuvant le budget général du territoire pour l'exercice 2002 a aménagé une nouvelle fois les taux : à compter du 1er janvier 2002, ils étaient fixés à 2 %, 9 %, 20 %, 27 %, 37 %, 51 %, 60 % et 82 %.

Ces taux ont ensuite été modifiés en 2019 par la loi de pays du 13 décembre 2019 portant diverses mesures fiscales à l'importation pour l'année 2020 qui organisait :

- la suppression du taux de 2 %, l' insertion du taux de 25 % entre les taux 20 et 27 % ;
- et l' insertion du taux de 50 % entre 37 et 51 %.

Ce sont ainsi neuf taux qui sont aujourd'hui prévus pour taxer les positions douanières (marchandises importées) avec la taxe de développement local : 9 %, 20 %, 25 %, 27 %, 37 %, 50 %, 51 %, 60 %, 82 %.

2.2.1.2 Le montant de la recette annuelle

En application de l'article 4 de la délibération modifiée n° 97-194 du 24 octobre 1997 modifiée, « *l'assiette*[41] *de la taxe de développement local est constituée de la valeur en douane*

[40] Institut de la statistique de la Polynésie française, *Bilan commerce extérieur en 2022*, Points Etudes et Bilans n° 1409, mars 2024.

[41] L'assiette fait référence à la valeur ou au montant total des revenus, bien, actifs, transactions ou de l'activité économique soumis à l'impôt. Elle représente la base sur laquelle les recettes fiscales sont générées.

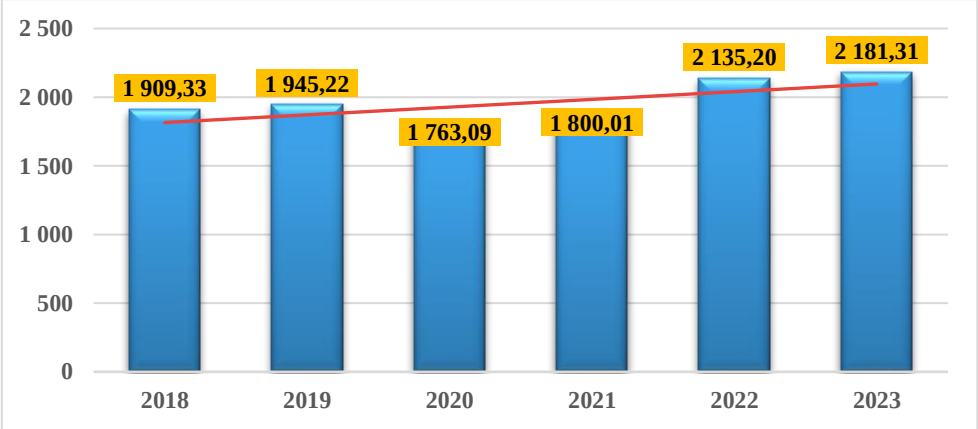
du bien importé ». Dans ces conditions, la taxe s'applique sur la valeur CAF (coût, assurance et fret)[42] augmentée des droits de douanes pour les produits hors union européenne.

La délibération modifiée du 24 octobre 1997, prévoit également que le produit tiré de la taxe de développement local est affecté au budget du Pays. La taxe de développement local a engendré une recette de 2,18 Md F CFP en 2023. Ce montant était en progression de 14,24 % (+ 272 M F CFP) par rapport à la recette réalisée en 2018.

Par comparaison, au cours de la même période les produits du Pays ont progressé dans leur intégralité, de 35 % (52 Md F CFP) pour s'élever à près de 200 Md F CFP en 2023. La hausse de la recette liée à la taxe de développement local est dès lors moins importante que celle des recettes globales du budget du Pays.

La recette des années 2020 et 2021 était en baisse en raison du ralentissement économique inhérent à la crise sanitaire. Selon les données de l'institut d'émission d'outre-mer[43], l'économie polynésienne a en effet enregistré une contraction de 7,6 % de son produit intérieur brut en 2020 – cette contraction atteignait alors 7,9 % dans l'hexagone.

Graphique n° 2 : Montant de la taxe de développement local (en M F CFP)



Source : Chambre territoriale des comptes, d'après les comptes administratifs du Pays

La dispersion de la recette tirée de la taxe de développement local permet d'observer qu'entre 2021 et 2023, sur les 151 positions douanières soumises à la taxe de développement local, une dizaine d'entre elles a engendré un montant proche de la moitié de la recette annuelle produite par la taxe. Cette part s'élevait ainsi à 44,8 % en 2018 et à 44,4 % en 2023.

La recette cumulée entre 2021 et 2023 par ces dix premières positions a représenté 45,3 % (2,77 Md F CFP) du montant total de la recette tirée de la taxe de développement local sur cette même période, soit 6,12 Md F CFP.

[42] Selon, la définition de l'institut national des études et des statiques économiques, « *le prix CAF est le prix d'un bien à la frontière du pays importateur ou prix d'un service fourni à un résident avant acquittement de tous les impôts et droits sur les importations et paiement de toutes les marges commerciales et de transport dans le pays.* » .

[43] Institut d'émission d'outre-mer, rapports annuels relatifs à l'économie de la Polynésie française, éditions 2021, 2022 et 2023.

Dans le détail, la position douanière 2202.10.00 (*Eaux, y compris les eaux minérales et les eaux gazéifiées, additionnées de sucre*), soumise à un taux de 60 %, a représenté, en cumul un montant de 803,15 M F CFP de recettes. Ce chiffre représentait près de 30 % de la recette engendrée par les dix premières positions entre 2021 et 2023 et dont le montant cumulé s'établissait à 2,77 Md F CFP. Par comparaison, la position 2203.00.00 (*bière de malt*), soumise à un taux de 82 %, n'a représenté que 316,86 M F CFP, soit 11,44 % de ce montant.

Tableau n° 3 : Dix premières positions douanières (en classement par recette produite en M F CFP)

Code douane	Désignation simplifiée	Taux	2021	2022	2023	Cumul	Part
2202.10.00	Eaux, y compris minérales et gazéifiées, sucrées ou aromatisées	60 %	231,86	279,08	292,21	803,15	29,00 %
2203.00.00	Bières de malt	82 %	95,27	101,96	119,63	316,86	11,44 %
1905.90.40	Produits de la boulangerie, de la pâtisserie ou de la biscuiterie	37 %	65,91	105,91	106,69	278,52	10,06 %
3209.10.00	Peintures et vernis	20 %	79,77	89,77	80,92	250,45	9,04 %
1901.20.10	Préparations alimentaires de farines, semoules, amidons, fécules	20 %	61,02	79,24	88,92	229,19	8,28 %
2202.99.10	Autres boissons non alcooliques, sauf jus de fruits/légumes*	20 %	67,00	73,49	63,66	204,14	7,37 %
2105.00.10	Glaces de consommation, même contenant du cacao	51 %	64,81	68,92	66,43	200,16	7,23 %
3305.10.90	Préparations capillaires. / Shampoings / Autres	37 %	54,31	66,64	59,49	180,45	6,52 %
1602.50.11	Autres préparations et conserves de viande /De l'espèce bovine	27 %	42,75	79,69	35,37	157,80	5,70 %
2202.99.90	Autres boissons non alcooliques, autres que les eaux ou autres**	27 %	43,61	49,60	55,40	148,62	5,37 %
		Total	**806,31**	**994,30**	**968,72**	**2 769,33**	**100 %**
Part des dix premières positions dans la recette totale			44,79 %	46,57 %	44,42 %	45,28 %	

Source : Chambre territoriale des comptes, d'après les données de la direction régionale des douanes
*Notes de lecture : * Exemple : boissons végétales à la noix de coco / ** Exemple : café latté*

2.2.2 Une part restreinte dans les produits du Pays

Les produits du budget de la Polynésie française s'établissaient à 146,78 Md F CFP en 2018 et à 198,78 Md F CFP, en 2023. Dans cet ensemble, les recettes de la taxe de développement local ne représentaient, chaque année, que 1 % des produits du Pays.

La fiscalité indirecte, dont la taxe de développement local est une composante, représentait 60 % des produits du Pays en 2018 (87,62 Md F FP) et 59 % en 2023 (117,03 Md F CFP)[44]. Dans cet ensemble, la part de la taxe de développement local s'établissait à 2,17 % en 2018 et 1,86 % en 2023.

[44] Par comparaison, la fiscalité directe apportait une recette de 33,94 Md F CFP en 2018 et 41,6 Md F CFP en 2023, soir respectivement 23 % et 21 % des recettes du budget du Pays.

Par comparaison, la taxe sur la valeur ajoutée intérieure représentait 30 % des recettes fiscales indirectes en 2018 (26,1 Md F CFP) et 28 % en 2023 (32,39 Md F CFP). Par ailleurs, la taxe sur la valeur ajoutée appliquée aux importations en représentait 24 % en 2018 (21,3 Md F CFP) et 23 % en 2023 (27,03 Md F CFP). Dans son ensemble, la taxe sur la valeur ajoutée représentait 54 % de la fiscalité indirecte en 2018 et 51 % en 2023.

Entre 2018 et 2023, les recettes induites par la fiscalité indirecte ont, dans leur ensemble, progressé plus rapidement (+33,56 %) que celles de la taxe de développement local (+14,24%). De surcroît, la recette fiscale apportée par la taxe de développement local représentait à peine 2 % des impositions et taxes indirects du Pays.

Tableau n° 4 : Recettes de fiscalité indirecte dans le budget du Pays

En M F CFP	**2018**		**2019**		**2020**		**2021**		**2022**		**2023**	
Impôts et taxes indirects	**87 625**	***100 %***	**104 922**	***100 %***	**94 522**	***100 %***	**94 808**	***100 %***	**105 407**	***100 %***	**117 031**	**100 %**
TVA régime intérieur	*26 121*	*30 %*	*28 417*	*27 %*	*25 448*	*27 %*	*27 217*	*29 %*	*27 865*	*26 %*	*32 393*	*28 %*
TVA à l'importation	*21 305*	*24 %*	*22 000*	*21 %*	*20 674*	*22 %*	*23 212*	*24 %*	*26 479*	*25 %*	*27 031*	*23 %*
Droits de douane	*6 897*	*8 %*	*7 534*	*7 %*	*7 000*	*7 %*	*7 957*	*8 %*	*8 878*	*8 %*	*9 009*	*8 %*
Droits d'enregistrement	*3 707*	*4 %*	*4 730*	*5 %*	*4 263*	*5 %*	*5 454*	*6 %*	*5 175*	*5 %*	*5 696*	*5 %*
Taxe de développement local	***1 909***	***2 %***	***1 945***	***2 %***	***1 763***	***2 %***	***1 800***	***2 %***	***2 135***	***2 %***	*2 181*	*2 %*
*Exonérations à l'importation**	*10 990*	*13 %*	*20 186*	*19 %*	*20 024*	*21 %*	*12 000*	*13 %*	*16 406*	*16 %*	*21 000*	*18 %*

Source : Chambre territoriale des comptes, d'après les comptes administratifs du Pays
*Note : * recette pour ordre, une contrepartie du même montant étant inscrite en dépenses*[45]

Le budget de la Polynésie française bénéfice d'une vingtaine de taxes fondées sur les importations qui contribuent aux recettes fiscales de son budget[46]. Ces recettes tirées des importations proviennent, pour l'essentiel, de taxes comptabilisées en fiscalité indirecte mais également de certaines, identifiées en fiscalité directe (notamment la taxe de mise en circulation).

Ces recettes représentaient en moyenne, entre 2018 et 2023, 42 % des recettes fiscales du budget de la Polynésie française avec un montant total respectif de 42, 97 Md F CFP et 51,90 Md F CFP. La part que représentait la taxe de développement local dans les recettes fiscales fondées sur les importations s'établissait en moyenne à 4,2 %.

De surcroît, bénéficiant de la progression des recettes de la taxe sur la valeur ajoutée sur les importations et de celle des droits de douane entre 2018 et 2023 (27 % et 30,6 %), les recettes

[45] En 2023, les exonérations de droits et taxes à l'importation (E/O) inscrites en recettes, ont été exécutées à hauteur de 21 Md F CFP. Ce montant correspondait principalement à un reliquat de 7,92 Md F CFP d'exonérations douanières au titre de l'exercice 2022 et à 13,01 Md F CFP de crédits d'exonérations douanières sur l'exercice 2023. En contrepartie, ces mêmes exonérations de droits et taxes à l'importation (E/O) représentaient la principale dépense (63 %) de la mission 990 (mission fiscale du budget du Pays), soit 21 Md F CFP.

[46] Le service de la douane de l'Etat prélève, par ailleurs, d'autres redevances sur les importations qui bénéficient à des établissements publics ou des structures du territoire tels que la caisse de prévoyance sociale, le port autonome ou le concessionnaire de l'aéroport international. Pour des raisons de périmètre du contrôle, ces éléments, qui n'entrent pas directement dans le budget du Pays, ne sont pas pris en compte dans le présent rapport.

fiscales d'importation ont augmenté, dans leur totalité, de près de 21 % alors que la recette de la taxe de développement local n'a progressé que de 14 % au cours de la même période.

Tableau n° 5 : Recettes fiscales d'importation

En M F CFP	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Variation
Recettes fiscales sur importations	**42 973**	**46 425**	**41 042**	**45 629**	**50 838**	**51 904**	**20,8 %**
TVA à l'importation	*21 305*	*22 000*	*20 674*	*23 212*	*26 479*	*27 031*	*26,9 %*
Taxe de consommation sur les hydrocarbures	*3 854*	*3 615*	*3 585*	*3 806*	*3 968*	*4 005*	*3,9 %*
Taxe intérieure sur les produits pétroliers	*187*	*189*	*169*	*189*	*240*	*240*	*28,4 %*
Taxe exceptionnelle sur certains carburants	*1 109*	*1 029*	*1 017*	*1 085*	*1 118*	*1 100*	*- 0,8 %*
Taxe spécifique sur consommation boissons viniques	*222*	*190*	*169*	*184*	*173*	*162*	*- 27,1 %*
Taxe de développement pour le sport et la jeunesse	*463*	*471*	*421*	*467*	*453*	*444*	*- 4,1 %*
Droit spécifique spécial de consommation sur la bière	*185*	*188*	*168*	*187*	*181*	*177*	*- 4,2 %*
Taxe spécifique grands travaux et routes	*752*	*740*	*582*	*652*	*680*	*687*	*- 8,7 %*
Droits de douanes	*6 897*	*7 534*	*7 000*	*7 957*	*8 878*	*9 009*	*30,6 %*
Taxe pour l'environnement, l'agriculture et la pêche	*2 781*	*2 950*	*2 744*	*3 074*	*3 319*	*3 608*	*29,7 %*
Taxe de statistique	*190*	*188*	*185*	*196*	*182*	*172*	*- 9,6 %*
Taxe de développement local	***1 909***	***1 945***	***1 763***	***1 800***	***2 135***	***2 181***	***14,2 %***
Taxe spéciale spécifique de consommation	*1 346*	*1 239*	*1 231*	*1 288*	*1 339*	*1 290*	*- 4,2 %*
Taxe de consommation sur tabacs et alcools importés	*337*	*162*	*85*	*94*	*106*	*116*	*- 65,5 %*
Amendes et confiscations - Douanes	*56*	*2 568*	*16*	*183*	*266*	*335*	*> 100 %*
Taxe de mise en circulation	*1 381*	*1 415*	*1 233*	*1 254*	*1 320*	*1 347*	*- 2,4 %*
Part de la taxe de développement local	**4,4 %**	**4,2 %**	**4, 3 %**	**3, 9 %**	**4,2 %**	**4,2 %**	

Source : Chambre territoriale des comptes, d'après les comptes administratifs du Pays
Note de lecture : ce tableau regroupe toutes les taxes classées au compte 712 « droits à l'importation », dans la nomenclature et comptable de la Polynésie française

CONCLUSION INTERMEDIAIRE

Plus de 27 ans après l'instauration de la taxe de développement local, le Pays ne dispose d'aucune évaluation précise des conséquences, positives ou négatives, de la taxe de développement local sur les principaux agrégats de l'économie locale que sont la croissance, l'inflation, le marché du travail, la compétitivité des entreprises et le pourvoir d'achat des ménages.

En l'état, les potentiels effets d'aubaine et les rentes de situation tirées de la taxe, ne sont pas non plus documentés et ne sont pas à exclure.

La juridiction recommande donc au Pays de conduire en 2025, une analyse des effets de la taxe de développement local sur la situation économique et sociale de la Polynésie française.

La recette produite, pour le budget du Pays, par la taxe de développement local s'établissait à 2,18 Md F CFP en 2023, en progression de 14 % par rapport à 2018. Dans le même temps, l'ensemble des produits du budget du Pays a progressé de 35 % pour s'élever à près de 200 Md F CFP en 2023. La part de cette recette fiscale dans les recettes du Pays n'est donc

pas significative et sa progression est plus faible que celle de la somme des produits du budget du Pays. En outre, sur les 151 positions douanières soumises à cette taxe, seule une dizaine engendre plus de 45 % de la recette annuelle

3 UNE EFFICACITE A DAVANTAGE RECHERCHER

3.1 Des contrôles en partie non engagés

3.1.1 Les contrôles réalisés par la direction régionale des douanes

La direction régionale des douanes est un service de l'État qui exerce des missions relevant de l'État et de la Polynésie française dans le cadre d'une convention de mise à disposition du service à la Polynésie française depuis 1985[47].

Le rôle de la direction régionale des douanes de Polynésie française

La direction régionale des douanes exerce un rôle important pour le budget du Pays par l'intermédiaire de la mission fiscale et de la mission économique qu'elle exerce au titre de la convention de 1985.

Mission fiscale

- liquider les droits et taxes à l'entrée et à la sortie du territoire ; la douane liquide environ en moyenne 35 % des recettes budgétaires de la Polynésie française ;

- étudier et concevoir avec les ministères concernés les projets de délibération et autres textes réglementaires que le service des douanes est chargé d'appliquer ;

- exercer une mission de surveillance et de contrôle pour rechercher et poursuivre les opérations frauduleuses.

Mission économique

- appliquer la réglementation du commerce extérieur ;

- proposer des procédures douanières adaptées aux besoins des opérateurs du commerce extérieur ;

- assurer les fonctions de conseil aux entreprises afin de faciliter, simplifier et sécuriser les opérations de commerce international.

Pour ce qui concerne la taxe de développement local, les contrôles opérés par les services douaniers depuis 2018 ont permis de réaliser 247 contentieux et de redresser 147,77 M F CFP de recettes de taxe de développement local. Ces contentieux portaient notamment sur des fausses déclarations d'espèce (afin d'échapper à la taxation) et à des fausses déclarations de valeur (afin de minorer la taxation).

Depuis le 1er août 2024, une nouvelle application de gestion relative à la prise en charge des marchandises arrivant par la voie maritime au port de Papeete a été installée. Celle-ci permet de connaître en temps réel la situation des marchandises débarquées sur le port. Elle permet, en outre, au service des douanes, de disposer d'une maîtrise des flux approfondie afin d'exercer plus efficacement à la fois sa mission de contrôle douanier et celle de protection du territoire. Cette application permet, en effet, de garantir une meilleure traçabilité avant-dédouanement.

[47] *Convention 85-001 du 10 janvier 1985 relative à la mise à disposition du territoire de la Polynésie française du service des douanes*

En outre, pour ce qui concerne le dédouanement, la Douane a revu ses critères de sélection afin de mieux cibler les opérations. Ainsi, le système informatique permet désormais d'opérer une sélection en amont des opérations à contrôler tout en allégeant l'examen manuel des déclarations afin de reporter le potentiel de contrôle sur les flux sensibles ou les opérations à risque.

À cet effet, la douane vise deux objectifs :

- lutter contre la fraude douanière qui relève des missions assurées pour le Pays, en recherchant les glissements tarifaires, risques bien identifiés permettant aux opérateurs de déclarer la marchandise sous une position tarifaire non soumise à la taxe, et ainsi se soustraire de sa liquidation. Ces contrôles permettent aussi de révéler d'éventuelles fausses déclarations sur la valeur comme celles décrites ci-dessus ;
- lutter contre les trafics illicites ou les prohibitions (stupéfiants, armes, contrefaçons, produits dangereux ou interdits), mission qui relève du domaine régalien.

Le travail de sélectivité réalisé par la direction régionale des douanes est donc opéré en amont, au moyen de profils de risque qui permettent d'affiner les ciblages pour améliorer l'efficacité des contrôles.

3.1.2 L'absence de contrôle de la commission consultative

3.1.2.1 Les engagements attendus des bénéficiaires

Les importateurs pour lesquels la demande de suppression de taxe a été obtenue, s'engagent, dans la demande qu'ils adressent à la commission consultative, à répercuter la baisse ainsi obtenue sur le prix de vente du produit en « *souscrivant, notamment, un engagement de modération du prix* ».

Par ailleurs, la protection d'une marchandise produite par une entreprise installée en Polynésie française est accordée sur le fondement d'un ou plusieurs critères définis à l'article 9 de la délibération du 31 juillet 2006 :

« - *l'appréciation de la concurrence du produit importé par rapport au produit local, notamment en termes de volumes d'importation et de prix ;*
- *la balance des emplois industriels locaux et des emplois des sociétés importatrices, hors coûts de distribution ;*
- *la qualité des produits fabriqués localement. Un des critères essentiels d'appréciation de cette qualité est la conformité des produits et des structures à des normes internationales ;*
- *le niveau des investissements effectués par la société demandant le bénéfice de cette protection. La commission pourra à cette occasion demander au demandeur toute information qu'elle jugera utile pour apprécier ce critère (compte d'exploitation, "business plan", etc.) ;*
- *la pertinence économique de l'investissement ;*
- *le respect des normes de protections sanitaires et environnementales ;*
- *la structure du prix du produit dont la protection est demandée ;*
- *le bénéfice pour l'entreprise en terme de formation professionnelle ;*

- *la valeur ajoutée par l'entreprise locale ;*
- *la possibilité technique pour les administrations de la Polynésie de mettre en place cette taxe et d'en vérifier sa bonne application.* »

Chacun de ces critères fait l'objet d'une mention dans le formulaire de demande adressé à la commission consultative. Le demandeur est alors appelé à communiquer des informations relatives à la définition précise de la marchandise - afin de pouvoir identifier les marchandises importées qui entrent en concurrence avec celle-ci -, à la décomposition du prix de la marchandise, au chiffre d'affaire prévisionnel et au marché concerné. Sur ces éléments, le formulaire de demande apparaît suffisamment précis.

Cependant, pour ce qui concerne les engagements pris par le demandeur en contrepartie de la protection apportée par la taxe de développement local, le formulaire manque de précision et n'encadre pas suffisamment les informations que doit fournir le demandeur sur le nombre d'emplois créés, les investissements prévus et les effets sur les prix et la qualité des produits.

Photo n° 1 : Extrait du formulaire de demande d'instauration, de modification ou de suppression de la taxe de développement local

D. ENGAGEMENT DU DEMANDEUR

Je, soussigné(e) (Prénom, NOM) :……
Agissant en qualité de……
déclare sur l'honneur que les informations mentionnées dans le présent dossier sont exactes et sincères.
Dans l'éventualité où ma demande est accordée, je prends les engagements suivants :
En termes d'emplois (nombre, durée) :
……
……
En termes d'investissements (montant, périodes) :
……
……
En termes de prix (une certaine précision est requise) :
……
……
En termes de qualité :
……
……
Pour les 3 prochaines années, je m'engage à fournir au service du développement de l'industrie et des métiers les justificatifs des éléments mentionnés ci-dessus (bilans et comptes de résultat, déclarations de salaires, pièces comptables, copie de dossiers de déclaration en douane, état des importations de marchandises, etc.) au plus tard le 30 avril de l'exercice suivant celui auxquels ils se rapportent.

Fait à……le……/……./……. ……..
(signature du représentant et cachet de l'entreprise)

Source : extrait de l'arrêté n°1228 CM du 27 octobre 2006.

3.1.2.2 Le contrôle des engagements pris par les bénéficiaires

L'article 13 de la délibération du 31 juillet 2006, prévoit que la commission doit s'assurer des engagements pris par les producteurs locaux qui « *demandent le bénéfice d'une protection* » et par les « *importateurs qui demandent la suppression d'une taxe de développement local* ».

La commission consultative de la taxe de développement local exerce donc une double mission de contrôle sur :

- les engagements pris par les entreprises locales dont la production bénéficie de la taxe, dont le principe et le contenu ont été fixés par la délibération du 31 juillet 2006 ;
- les engagements pris par les importateurs qui ont sollicité une suppression de la taxe sur les produits qu'ils importent.

Précisément, l'article 13 prévoit que la commission consultative s'assure « *du respect des engagements pris par le demandeur tous les deux ans ou sur saisine particulière d'un membre de la commission* ».

Pour réaliser ces contrôles, la délibération du 31 juillet 2006 prévoit que la commission peut faire appel aux services administratifs de la Polynésie française. Ensuite, en fonction des conclusions tirées des opérations de contrôle, la commission consultative pourra « *proposer toute mesure de modification de la taxe de développement local visant à rétablir la situation antérieure* ».

En réalité, aucun contrôle n'a été réalisé par les services du Pays sur la base de la rubrique D « engagements du demandeur » du formulaire, alors que des engagements ont été pris par des producteurs locaux depuis 2006. De surcroît, aucune sanction n'a été prononcée.

Cette carence ne permet donc pas au Pays de s'assurer que ces engagements sont respectés.

La Chambre recommande au Pays de mettre en place, en lien avec la commission consultative, un premier programme de contrôle triennal dès l'année 2025. Ce programme devra permettre de vérifier que les engagements pris par les producteurs sont tenus. Ce programme devra donner lieu à un rapport annuel adressé par la commission consultative au Pays. Ce rapport fera notamment état du nombre et de la nature des sanctions qui auront été prononcées.

Recommandation n° 2. Adopter, dès 2025, un programme 2025-2028 de contrôle des engagements pris par les producteurs ayant obtenu une décision favorable de mise en place, de suppression ou de modification de la taxe de développement local.

3.2 En l'absence d'études, un dispositif fiscal à conserver

Après 27 années de mise en œuvre, la question de la suppression de la taxe de développement local mérite d'être posée.

La suppression de tout ou partie de la taxe, suppose de compenser, dans le budget du Pays, la recette qui y est attachée et dont le montant s'établissait en 2018, 2019, 2022 et 2023[48] en moyenne, à 2 Md F CFP.

Cette compensation appellerait l'apport de recettes d'un même montant pour le budget principal du Pays. Dans cette hypothèse, il appartient au Pays de trouver les réponses à cette situation. Celles-ci pourraient prendre plusieurs formes :

- une hausse de tout ou partie des autres taxes à l'importation ;
- une hausse de la taxe sur la valeur ajoutée à l'importation, dont le montant a cependant déjà progressé de 26,9 % entre 2018 et 2023.

Dans l'ensemble, cette évolution pourrait engendrer un surenchérissement des produits importés en Polynésie française pour ceux d'entre eux qui ne sont actuellement pas concernés par la taxe de développement local.

De surcroit, les hausses de taxes qui résulteraient de la suppression de la taxe de développement local pourraient nuire à la compétitivité des entreprises locales, en raison de la hausse des prix des consommations intermédiaires et réduire leur capacité à exporter. Ces estimations mériteraient cependant d'être approfondies par le Pays.

L'absence d'évaluation des effets de la taxe de développement local constitue, paradoxalement, à ce jour, un frein à sa suppression. Le Pays ne dispose pas de données précises et fiables sur le niveau de vulnérabilité du marché intérieur, ni sur sa capacité à résister de manière autonome à des chocs exogènes. C'est pourtant sur le fondement de ces indicateurs que la question du maintien de la taxe peut être interrogée.

En outre, la hausse d'une ou plusieurs autres taxes supposerait une acceptabilité sociale, tant pour les entreprises que pour les ménages. Cette démarche nécessiterait donc *a minima* une communication auprès des professionnels et du grand public.

La Chambre invite donc le Pays à ne s'engager dans un processus de suppression pure et simple de la taxe de développement local qu'après en avoir mesuré toutes les conséquences sur les entreprises, les ménages, le marché de l'emploi, les importations et exportations.

En l'absence de données disponibles, le choix d'une évolution de la taxe de développement local pour améliorer son efficience et sa performance devrait donc être privilégié par le Pays en lieu et place de sa suppression pure et simple.

[48] Les années 2020 et 2021 sont exclues du calcul en raison du ralentissement économique conjoncturel lié à la crise sanitaire au cours de cette période.

3.3 Des paramètres fondamentaux à redéfinir

3.3.1 Fixer une durée maximale d'application

Plusieurs études, dont certaines spécifiques à la Polynésie française[49], établissent un lien entre l'existence de barrières tarifaires sur le long terme et une hausse inévitable et continue des prix. Ces travaux révèlent ainsi que « *la substitution d'importations ne peut avoir d'effet positif sur la croissance réelle du produit intérieur brut qu'au prix d'une protection douanière croissante. Autrement dit, une protection douanière élevée mais constante ne stimule pas durablement la croissance réelle* ». Cela signifie que la taxe de développement local ne peut avoir qu'une vocation temporaire, sauf à faire croître ses taux de manière continue.

Une progression des taux de la taxe de développement local n'est envisageable, qu'à la condition d'accepter une inflation permanente, puisque la taxe se répercute, au moins en partie, sur les prix de vente des produits importés. Une telle dynamique serait donc contreproductive pour l'économie de la Polynésie française. Les publications précitées mettent ainsi en cause les effets du protectionnisme, en particulier lorsqu'il dure dans le temps. Le protectionnisme est alors victime d'une dérive qualifiée « *d'effet boomerang* » sur le marché intérieur et entache plusieurs facteurs tels que la compétitivité des entreprises locales, l'inflation, le coût du travail et la dynamique des exportations[50].

De surcroît, l'incapacité structurelle des petites économies insulaires à augmenter les économies d'échelle sur une longue période (cf. 1.1), a pour conséquence de maintenir leur dépendance aux importations. Dans cette situation, une hausse continue des taux de la taxe de développement local serait donc également contreproductive pour garantir la pérennité des importations, pourtant nécessaires à l'approvisionnement du marché intérieur[51].

A contrario de ces avertissements, essentiellement théoriques et non estimés par le Pays pour ce qui concerne les produits soumis à la taxe de développement local, le texte fondateur de cette taxe ne lui confère pas un caractère temporaire. Pour autant, dans une entrevue accordée au journal « *Les nouvelles* », le 24 octobre 2011, le ministre des finances en fonction au moment de l'instauration de ce dispositif, déclarait « *le but de cette taxe était d'accompagner les entreprises locales dans les premiers temps de la mise en place de la taxe sur la valeur ajoutée afin d'éviter qu'elles ne soient confrontées soudainement à la concurrence très forte de l'extérieur du fait du démantèlement des barrières douanières qu'impliquaient la réforme. Mais la taxe de développement local n'était pas destinée à durer, elle était simplement destinée à protéger temporairement les productions locales le temps que soient réalisées les gains de*

[49] Par exemple, Marion Aubourg., Jean-David Naudet., Valérie Reboud, *Économies d'outre-mer : une croissance sous serre*, AFD, 2007 et Bernard Poirine et Jean-François Gay, *Le coût du protectionnisme dans une petite économie insulaire : le cas extrême de la Polynésie française*, Région et développement n°42,2015, notamment pour le paragraphe 109.

[50] Agence française de développement, *Interventionnisme public et handicap de compétitivité : analyse du cas polynésien*, document de travail n°121, mars 2012.

[51] Ceci est d'autant plus fort lorsque ces importations constituent des consommations intermédiaires.

productivité nécessaires à leur pérennité. Donc les taux de la taxe devaient diminuer progressivement, voire être supprimés »[52].

Malgré cette déclaration, ni le texte de 1997 portant création la taxe de développement local, ni ses différentes modifications intervenues depuis lors, n'ont prévu de lui fixer une durée d'application. Les variations intervenues depuis 2018 sur les paramètres de la taxe, concernaient essentiellement la liste des produits concernés. Ces changements étaient fondés sur les évolutions du marché intérieur (disparition d'une entreprise ou arrêt de la production locale d'un produit), mais en aucun cas sur la durée d'application de la taxe.

Il en résulte que le Pays gagnerait à revenir sur le principe du caractère permanent de la taxe de développement local. La fin de la protection que constitue, pour les producteurs locaux, la taxe de développement local, doit prioritairement concerner les marchandises protégées depuis plusieurs années (cinq ans et plus) et par extension, les secteurs économiques, qui bénéficient des taux les plus élevés. Un tel dispositif n'aurait notamment pas de sens s'il tendait à surprotéger la production d'une entreprise locale qui domine son marché depuis plusieurs années, voire plusieurs décennies.

Si le Pays fait le choix de maintenir la taxe de développement local, la Chambre lui recommande de fixer en 2026 une durée maximale d'application afin que la protection qu'elle apporte n'entraîne pas d'effets contreproductifs sur l'économie locale. Cette durée serait fixée à chaque fois que la taxe est accordée au bénéfice d'une ou plusieurs entreprises locales.

Recommandation n° 3. Fixer, en 2026, une durée maximale d'application de la taxe de développement local.

3.3.2 Cibler plus précisément les marchandises concernées

L'un des objectifs de la taxe de développement local était d'accompagner les entreprises en phase de démarrage ou en situation financière fragile en les protégeant de la concurrence à l'importation. La taxe est également utile pour protéger les nouvelles productions des entreprises locales, lorsqu'un produit concurrent est importé.

Cependant, le bienfondé de cet objectif perd toute sa pertinence lorsque la taxe protège depuis des décennies des entreprises dont le chiffre d'affaires est en progression depuis plusieurs exercices et qui sont désormais bien implantées sur le territoire.

Le sujet du maintien de la taxe de développement local pour les entreprises solidement établies sur le territoire mérite donc d'être posé. Dans ce cas en effet, la taxe de développement local peut potentiellement créer une rente de situation injustifiée. Ce risque a déjà été documenté en 2010 par une mission conjointe des inspections des finances, de l'administration et des affaires sociales[53].

[52] Cette source provient de la publication déjà citée de Florent Venayre, *Interventionnisme public et développement économique des collectivités d'outre-mer françaises du pacifique sud*, revue juridique politique et économique de Nouvelle-Calédonie, volume 22, pages 42-52, 2013

[53] IGF, IGA, IGAS, *Rapport final de la mission d'assistance à la Polynésie française*, septembre 2010.

En plus de recommander au Pays de fixer une durée maximale d'application de la taxe, la juridiction considère qu'il convient de supprimer l'effet d'aubaine tiré du protectionnisme mis en place par ce dispositif pour les entreprises dont la santé financière ne le justifie plus. La taxe de développement local ne devrait avoir vocation à ne s'appliquer qu'aux produits importés qui entrent en concurrence directe avec les entreprises locales ou les productions les plus récentes, c'est à dire en phase de croissance, ou avec les plus fragiles.

C'est pourquoi, la Chambre recommande au Pays de limiter l'application de la taxe de développement local aux produits importés qui entrent en concurrence directe avec les marchandises produites par les seules entreprises locales en phase de croissance ou en situation de fragilité économique ou bien avec des marchandises nouvellement produites en Polynésie française. Dans ce cadre, le Pays devra fixer des critères permettant de caractériser les entreprises en phase de croissance (par exemple, une existence inférieure à cinq années) ou en situation de fragilité économique (par exemple, un chiffre d'affaires en diminution sur trois exercices continus, ou bien les entreprises qui présentent une insuffisance d'autofinancement).

En tout état de cause, cet encadrement de la taxe de développement local ne devra reposer que sur des critères objectifs afin de conserver son caractère protecteur pour les entreprises qui en ont le plus besoin.

Recommandation n° 4. Limiter, dès 2026, l'application de la taxe de développement local aux seules importations qui entrent en concurrence avec l'activité des entreprises soit en phase de croissance soit en situation de fragilité économique ou bien avec de nouvelles marchandises produites localement.

3.3.3 Réviser le nombre et la valeur des taux applicables

En 2018, le Pays avait engagé des travaux pour réformer la taxe de développement local. Ces travaux n'ont cependant pas été achevés. L'un des objectifs qui accompagnait ce mouvement était de réduire le nombre de taux et d'abaisser les taux restants à des niveaux qui permettent à la concurrence d'accéder au marché intérieur. Cet objectif a été ensuite porté par l'autorité polynésienne de la concurrence dans son avis de 2019[54].

En 2024, la répartition des taux de la taxe permettait d'observer que sur les 151 positions douanières, 41 % (soit 62 d'entre elles) étaient concernées par le taux de 37 %, près de 26 % (soit 39 positions) par le taux de 20 % et près de 20 % (soit 30 positions), par le taux de 82 %. Aucune position douanière n'était concernée par le taux de 50 % pourtant récemment créé.

En théorie, l'instauration d'un taux sur un produit importé devrait se faire en comparant le prix sortie usine du produit local et le prix rendu entrepôt du produit importé (prix, coûts, assurance et fret compris + frais d'approche (transit, débarquement et transport jusqu'à l'entrepôt)) afin de combler l'écart de compétitivité du produit local.

[54] Autorité polynésienne de la concurrence, *Avis n° 2019-A-02 du 19 septembre 2019 relatif aux mécanismes d'importation et de distribution en Polynésie française*, page 98. Proposition n°11 « *Mettre en place des contreparties à toute mesure de protection, temporaire ou non, sur la base de critères contrôlables liés à la performance, l'innovation, la création ou le maintien de filière, la sauvegarde ou la création d'emplois ou l'incorporation d'inputs locaux dans le processus productif.* ».

Pour autant, les critères qui ont été utilisés pour définir et fixer les taux pour chacune des positions douanières ne sont pas clairement documentés. Cette situation justifie l'étude actuellement lancée par le Pays sur ce sujet (cf. 2.1.1).

Selon la Chambre, l'application d'un taux devrait également résulter de la situation socio-économique du secteur concerné, mais rien n'indique que cela soit systématiquement le cas.

Tableau n° 6 : Dispersion des positions tarifaires par taux de taxation

Taux	Nombre de positions tarifaires	Part du taux
9 %	7	4,64 %
20 %	39	25,83 %
25 %	2	1,32 %
27 %	8	5,30%
37 %	62	41,06 %
51 %	2	1,32 %
50 %	0	0 %
60 %	1	0,66%
82 %	30	19,87 %
Total	**151**	**100 %**

Source : Chambre territoriale des comptes, d'après les données de la direction régionale des douanes

L'abaissement du nombre de taux à quatre ou trois positions, permettrait de taxer les importations concernées selon une classification simplifiée qui offrirait, par exemple, un taux préférentiel ou réduit (entre 10 % et 15 %), un taux normal (entre 20 % et 30 %), un taux majoré (entre 30 % et 50 %) et un taux exceptionnel au-delà (60 %). Une telle classification serait plus lisible et permettrait de gagner en efficacité en supprimant les positions les plus basses des taux actuels et en réinterrogeant les trente positions douanières aujourd'hui concernées par le taux de 82 %.

Pour définir précisément le nombre de taux à appliquer et leur valeur, le Pays devra finaliser les études qu'il conduit actuellement en ce sens. La Chambre invite le Pays à attribuer les taux en fonction de la situation socio-économique du secteur économique concerné par chacune des positions douanières.

C'est pourquoi, la Chambre recommande au Pays de réduire, à partir de 2025 le nombre de taux applicables à la taxe de développement local et de réviser leur échelle de valeur. Cette simplification rendra la taxe plus lisible et devra être l'occasion de fixer les taux en fonction de la situation socio-économique du secteur concerné. La réduction du nombre de taux applicables devrait, en outre, faciliter les opérations de contrôle qui auront été prévues par le programme pluriannuel que la Chambre recommande, par ailleurs, au Pays d'adopter.

Recommandation n° 5. Réduire, à partir de 2025, le nombre de taux fixés pour la taxe de développement local.

Dans un second temps, entre 2026 et 2027, le Pays pourra procéder à l'évaluation des effets tirés de la révision des taux. Si cette évaluation le justifie, une deuxième révision paramétrique pourra être engagée afin d'améliorer encore l'efficience de cette taxe.

3.3.4 Renforcer les engagements attendus des bénéficiaires

Les engagements pris par les producteurs locaux dont les marchandises sont protégées des importations concurrentes par la taxe de développement local gagneraient à être spécifiques en fonction des secteurs économiques auxquels ils s'appliquent.

Ainsi, lorsque la taxe de développement local protège des produits, qui, lorsqu'ils sont consommés à fréquence régulière ou abusivement, peuvent nuire à la santé, la mise en place d'une contribution des entreprises concernées au financement du fonds de prévention du Pays pourrait constituer une réponse utile pour la prévention des maladies chroniques non transmissibles (diabète, obésité, cancer...). Cette contribution pourrait varier en fonction du chiffre d'affaires de l'entreprise.

Dans une autre logique, l'atteinte d'objectifs en matière de sauvegarde ou de création d'emplois, d'innovation, ou de mécénat pourrait constituer un engagement équitable pour l'économie polynésienne. Dans son avis de 2019[55], l'autorité polynésienne de la concurrence, a émis une « *proposition* » similaire. Cependant, à ce jour, celle-ci n'a pas été mise en œuvre par le Pays.

Enfin, lorsque l'activité protégée par la taxe de développement local perturbe l'environnement, les frais résultants des mesures de prévention, de réduction de la pollution et de lutte contre celle-ci sont supportés par le pollueur. Bien que ce principe, dit du *« pollueur-payeur* », soit prévu par le code de l'environnement de la Polynésie française, la mention de cet engagement dans le formulaire de demande pourrait y être ajouté.

En ce sens, la Chambre recommande au Pays de redéfinir les contreparties à la taxe de développement local pour les entreprises dont les marchandises bénéficient de cette protection douanière. Les engagements pris pourraient être formalisées par contrat sur le fondement de critères négociés, réalistes et mesurables dans le temps.

Recommandation n° 6. Redéfinir, dès 2025, les engagements attendus des entreprises locales dont l'activité bénéficie de la protection mise en place par la taxe de développement local.

[55] Autorité polynésienne de la concurrence, *Avis n° 2019-A-02 du 19 septembre 2019 relatif aux mécanismes d'importation et de distribution en Polynésie française*, page 98. Proposition n°11 « *Mettre en place des contreparties à toute mesure de protection, temporaire ou non, sur la base de critères contrôlables liés à la performance, l'innovation, la création ou le maintien de filière, la sauvegarde ou la création d'emplois ou l'incorporation d'inputs locaux dans le processus productif.* ».

CONCLUSION INTERMEDIAIRE

Le Pays ne peut évaluer les conséquences qui résulteraient d'une suppression de la taxe de développement local. Son maintien représente donc l'option la moins hasardeuse. Pour autant, des aménagements paramétriques relatifs aux entreprises et aux marchandises qu'elle doit cibler, à sa durée d'application, à la définition des engagements pris par les bénéficiaires et au nombre et à la valeur des taux sur lesquels repose la taxe, devraient être mis en œuvre pour renforcer l'efficacité de ce dispositif.

De surcroît, entre 2018 et 2024, les contrôles réalisés par la direction régionale des douanes ont permis de redresser, en cas de manquement, la taxation des marchandises dès leur entrée sur le territoire. A l'inverse, au cours de la même période, le Pays, à travers la commission consultative spécifique à la taxe de développement local, n'a engagé aucun contrôle des engagements pris par les producteurs locaux ou par les importateurs qui ont obtenu une suppression de cette taxe, notamment pour ceux qui en bénéficient depuis plusieurs années. Cette carence mérite d'être rapidement corrigée.

La Chambre adresse alors cinq recommandations au Pays.

Adopter, dès 2025, un programme de contrôle des engagements pris par les bénéficiaires de la taxe de développement local pour la période 2025 à 2028.

Déterminer une durée maximale d'application de la taxe afin d'éviter que celle-ci ne puisse provoquer des rentes de situation ou des effets d'aubaine lorsque des entreprises locales en bénéficient sur plusieurs décennies, comme c'est le cas actuellement.

De plus, la Chambre recommande que cette taxe ne soit destinée qu'aux entreprises locales en phase de croissance ou bien à celles qui sont en situation de fragilité économique, sur le fondement de critères objectivement mesurables. De même, les marchandises nouvellement produites sur le territoire pourraient également entrer dans le champ de la taxe.

Par ailleurs, l'actuelle dispersion de la taxe sur neuf taux différents nuit à sa lecture. La Chambre recommande alors de réduire le nombre de taux applicables à trois ou quatre positions différentes. La définition du nombre de taux et de leur valeur devra faire l'objet d'une étude préalable conduite par le Pays.

Enfin, la Chambre recommande au Pays de repréciser les engagements que doivent prendre les entreprises locales qui bénéficient de la protection mise en place par la taxe de développement local.

ANNEXES

Annexe n° 1. Liste des personnes contactées 48
Annexe n° 2. Tableau récapitulatif des recommandations proposées et de leur mise en œuvre au cours de la procédure du contrôle des comptes et de gestion du présent rapport 49
Annexe n° 3. Familles de produits concernées par la taxe de développement local en 2018 et 2023 50
Annexe n° 4. Réponse de M. Moetai Brotherson, Président de la Polynésie française 54

Annexe n° 1. Liste des personnes contactées

M. Moetai Brotherson	Président du Pays
M. Edouard Fritch	Ancien président du Pays
M Yvonnick Rafin	Ancien ministre de l'économie et des finances
M. Warren Dexter	Ministre de l'économie, du budget et des finances, en charge des énergies.
M. Serge Puccetti	Directeur régional des douanes de Polynésie française
M. Frédéric Debray	Rédacteur à la direction régionale des douanes
Mme Sabine Bazile	Directrice générale des affaires économiques
M Reiarii Shui	Économiste à la direction générale des affaires économiques
Mme Solange Calissi	Directrice des services fiscaux
Mme Nadine Jourdan	Directrice de l'institut des statistiques de Polynésie française

Annexe n° 2.Tableau récapitulatif des recommandations proposées et de leur mise en œuvre au cours de la procédure du contrôle des comptes et de gestion du présent rapport

Intitulé	Nature (1)	Domaine (2)	Impact financier (3)	Degré d'importance (4)	Degré de mise en œuvre (5)	Délai de réalisation
Adopter, dès 2025, un programme 2025-2028 de contrôle des engagements pris par les personnes morales ayant obtenu une décision favorable de mise en place, de suppression ou de modification de la taxe de développement local.	P	Relation avec les tiers		Très important	NMO	2025
Produire, en 2025, une analyse des effets de la taxe de développement local sur la situation économique et sociale de la Polynésie française.	P	Situation financière		Majeur	NMO	2025
Fixer, en 2026, une durée maximale d'application de la taxe de développement local.	P	Situation financière		Majeur	NMO	2026
Limiter, dès 2026, l'application de la taxe de développement local aux seules importations qui entrent en concurrence avec l'activité des entreprises locales en phase de croissance ou en situation de fragilité économique ou bien avec de nouvelles marchandises produites localement.	P	Situation financière		Majeur	NMO	2026
Réduire, à partir de 2025, le nombre de taux fixés pour la taxe de développement local.	P	Situation financière		Très important	NMO	2025
Redéfinir, dès 2025, les engagements attendus des entreprises locales dont l'activité bénéficie de la protection mise en place par la taxe de développement local.	P	Relations avec les tiers		Majeur	NMO	2025

(1) Nature : Régularité, Performance

(2) Domaines : Achats, Comptabilité, Gouvernance et organisation interne, Situation financière, GRH, Situation patrimoniale, Relation avec des tiers.

(3) Oui (montant estimé le cas échéant), non.

(4) Majeur – Très important – Important.

(5) Mise en œuvre en complète (MOC) - Mise en œuvre partielle (MOP) - Non mise en œuvre (NMO) - Refus de mise en œuvre (RMO) - Devenue sans objet (DSO).

Annexe n° 3. Familles de produits concernées par la taxe de développement local en 2018 et 2023

Note de lecture : les familles non concernées sont grisées

Produit (nomenclature douanière SH2)	2018	2023
01 Animaux vivants		
02 Viandes et abats comestibles		
03 Poissons et crustacés, mollusques et autres invertébrés aquatiques		
04 Lait et produits de laiterie ; oeufs d'oiseaux ; miel naturel ; produits comestibles d'origine animale		
05 Autres produits d'origine animale		
06 Plantes vivantes et produits de la floriculture		
07 Légumes, plantes, racines et tubercules alimentaires		
08 Fruits comestibles, écorces d'agrumes ou de melons		
09 Café, thé, maté et épices		
10 Céréales		
11 Produits de la minoterie; malt; amidons et fécules; insulines; gluten de froment		
12 Graines et fruits oléagineux ; graines, semences et fruits divers; plantes industrielles ou médicinales; pailles et fourrages		
13 Gommes, résines et autres sucs et extraits végétaux		
14 Matières à tresser et autres produits d'origine végétale		
15 Graisses et huiles animales ou végétales ; produits de leurs dissociations ; graisses alimentaires élaborées ; cires d'origine animale ou végétale		
16 Préparations de viandes, de poissons, de crustacés et de mollusques ou d'autres invertébrés aquatiques		
17 Sucres et sucreries		
18 Cacao et ses préparations		
19 Préparations à base de céréales, de farines, de fécules ou de lait ; pâtisseries		
20 Préparation de légumes, de fruits ou d'autres parties de plantes		
21 Préparations alimentaires diverses		
22 Boissons, liquides alcooliques et vinaigres		
23 Résidus et déchets des industries alimentaires; aliments préparés pour animaux		
24 Tabacs et succédanés de tabac fabriqués		
25 Sel, soufre, terres et pierres, plâtres, chaux et ciment		
26 Minerais, scories et cendres		
27 Combustibles minéraux, huiles minérales et produits de leur distillation; matières bitumineuses; cires minérales		
28 Produits chimiques inorganiques; composés inorganiques ou organiques de métaux précieux, d'éléments radioactifs, de métaux des terres rares et d'isotopes		
29 Produits chimiques organiques		

30 Produits pharmaceutiques		
31 Engrais		
32 Extraits tannants ou tinctoriaux et leurs dérives; pigments et autres matières colorantes; peintures et vernis; mastics; encres		
33 Huiles essentielles et résinoïdes, produits de parfumerie ou de toilette préparés et préparations cosmétiques		
34 Savons; agents de surface organiques; préparations pour lessives; cires; bougies; produits d'entretien; pâtes à modeler; cires pour l'art dentaire		
35 Matières abluminoïdes; produits à base d'amidons ou de fécules modifiés; colles; enzymes		
36 Poudres, explosifs; articles de pyrotechnie; allumettes; alliages pyrophoriques; matières inflammables		
37 Produits photographiques ou cinématographiques		
38 Produits divers des industries chimiques		
39 Matières plastiques et ouvrages en ces matières		
40 Caoutchouc et ouvrages en caoutchouc		
41 Peaux (autres que les pelleteries) et cuirs		
42 Ouvrages en cuir; articles de bourrellerie ou de sellerie; articles de voyage, sacs à main et contenants similaires; ouvrages en boyaux		
43 Pelleteries et fourrures; pelleteries factices		
44 Bois, charbon de bois et ouvrages en bois		
45 Liège et ouvrages en liège		
46 Ouvrages de sparterie ou de vannerie		
47 Pâtes de bois ou d'autres matières cellulosiques; déchets et rébus de papier ou de carton		
48 Papiers et cartons; ouvrages en pâte de cellulose, en papier et en carton		
49 Produits de l'édition, de la presse ou des autres industries graphiques; textes manuscrits ou dactylographiés et plans		
50 Soies		
51 Laines, poils fins ou grossiers; fils et tissus de crin		
52 Coton		
53 Autres fibres textiles végétales; fils de papier et tissus de fils de papier		
54 Filaments synthétiques ou artificiels; lames et formes similaires en matières textiles synthétiques ou artificielles		
55 Fibres synthétiques ou artificielles discontinues		
56 Ouates, feutres et non-tissés; fils spéciaux; ficelles, cordes et cordages; articles de corderie		
57 Tapis et autres revêtements de sol en matières textiles		
58 Tissus spéciaux; surfaces textiles touffetées; dentelles; tapisseries; passementeries; broderies		
59 Tissus imprégnés, enduits, recouverts ou stratifiés; articles techniques en matières textiles		
60 Etoffes de bonneterie		

61 Vêtements et accessoires du vêtement, en bonneterie		
62 Vêtements et accessoires du vêtement, autres qu'en bonneterie		
63 Autres articles textiles confectionnés ; assortiments; friperies et chiffons		
64 Chaussures, guêtres et articles analogues; parties de ces objets		
65 Coiffures et parties de coiffures		
66 Parapluies, ombrelles, parasols, cannes, cannes-sièges, fouets, cravaches et leurs parties		
67 Plumes et duvet apprêtés et articles en plumes ou en duvet; fleurs artificielles; ouvrages en cheveux		
68 Ouvrages en pierres, plâtre, ciment, amiante, mica et matières analogues		
69 Produits céramiques		
70 Verre et ouvrages en verre		
71 Perles fines ou de culture, pierres gemmes ou similaires, métaux précieux, plaqués ou doublés; bijouterie de fantaisie; monnaies		
72 Fonte, fer et acier		
73 Ouvrages en fonte, fer ou acier		
74 Cuivre et ouvrages en cuivre		
75 Nickel et ouvrages en nickel		
76 Aluminium et ouvrages en aluminium		
78 Plomb et ouvrages en plomb		
79 Zinc et ouvrages en zinc		
80 Etain et ouvrages en étain		
81 Autres métaux communs; cermets; ouvrages en ces matières		
82 Outils et outillage, articles de coutellerie et couverts de table, en métaux communs; parties de ces articles, en métaux communs		
83 Ouvrages divers en métaux communs		
84 Réacteurs nucléaires, chaudières, machines, appareils et engins mécaniques; parties de ces machines ou appareils		
85 Machines, appareils et matériels électriques et leurs parties; appareils d'enregistrement ou de reproduction du son ou des images; parties et accessoires		
86 Véhicules et matériel pour voies ferrées ou similaires et leurs parties; appareils mécaniques de signalisation pour voies de communications		
87 Voitures automobiles, tracteurs, cycles et autres véhicules terrestres; leurs parties et accessoires		
88 Navigation aérienne ou spatiale		
89 Navigation maritime ou fluviale		
90 Instruments et appareils d'optique, de photographie ou cinématographie, de mesure, de contrôle ou de précision; médico-chirurgicaux; parties et accessoires		
91 Horlogerie		
92 Instruments de musique; parties et accessoires de ces instruments		
93 Armes, munitions et leurs parties et accessoires		
94 Meubles; appareils d'éclairage; enseignes lumineuses; plaques indicatrices; luminaires et articles similaires; constructions préfabriquées		

95 Jouets, jeux, articles pour divertissement et pour sports; leurs parties et accessoires		
96 Ouvrages divers		
97 Objets d'art, de collection ou d'antiquité		
99 Divers		
Nombre de familles de produits concernés	**33**	**28**

Annexe n° 4. Réponse de M. Moetai Brotherson, Président de la Polynésie française

POLYNÉSIE FRANÇAISE

CHAMBRE TERRITORIALE DES COMPTES DE POLYNÉSIE FRANÇAISE
9 MAI 2025
2025-104
COURRIER ARRIVÉE

N° 2993 /PR

Papeete, le 09 MAI 2025

à

Monsieur le Président de la Chambre territoriale des comptes

Objet : Réponse aux observations provisoires relatives au contrôle des comptes et de la gestion de la collectivité de la Polynésie française au titre de la taxe de développement local (TDL).

Réf. : Votre courrier n° 2025/074 du 7 avril 2025.

Monsieur le Président,

Par courrier du 7 avril 2025, vous m'avez transmis le rapport d'observations provisoires faisant suite au contrôle des comptes et de la gestion de la collectivité de la Polynésie française au titre de la taxe de développement local à compter de l'exercice 2018 jusqu'à la période la plus récente.

Dans le cadre de la procédure prévue à l'article L 272-63 code des juridictions financières (CJF), vous trouverez ci-après réponse écrite aux observations formulées par la Chambre territoriale des comptes (CTC).

1. S'agissant des observations formulées, je vous fais part de mes observations suivantes

- *Page 22, sur l'observation au terme de laquelle la chambre encourage le Pays, dans l'hypothèse d'un maintien de cette taxe, à poursuivre la démarche de mise à jour fréquentes des positions douanières soumises à TDL, engagée depuis 2018*

Le Pays souhaite maintenir la TDL dans la mesure où celle-ci constitue l'un des leviers de soutien à la production locale.

Toutefois, il lui est apparu nécessaire d'établir un cadre rénové de cette taxe, adapté à la prise en compte des contraintes structurelles et conjoncturelles auxquelles fait face le tissu industriel local: disparition de certaines entreprises, concentration et intégration d'activités (importation, commerce de gros et de détail, notamment), modification substantielle des circuits d'importation avec accroissement des importations en provenance des pays d'Asie du Sud-Est.

Le gouvernement a donc d'ores et déjà entamé des travaux de rénovation de la TDL, lesquels vont aboutir en premier lieu à réviser la liste des positions douanières soumises à cette taxe, avec pour objectif premier de supprimer les positions soumises à TDL dans les cas où aucune production locale équivalente ne subsiste à ce jour.

Le projet de révision du cadre de la taxe a été présenté en commission consultative de la TDL par le ministre de l'économie et des finances, lundi 5 mai 2025.

- *Sur la mise en place de contrôles accrus via la commission consultative de la TDL pages 36 à 39 et sur le renforcement des engagements attendus des bénéficiaires page 46*

Le cadre rénové de la TDL qui sera présenté, via un projet de loi du Pays (LP), à l'Assemblée de la Polynésie française lors de la session administrative d'avril à juillet 2025 prévoit l'introduction d'une procédure transparente d'instauration ou de maintien de la taxe par position douanière sur la base de critères objectivés (nécessité d'accroître l'offre locale, d'assurer une meilleure couverture géographique des besoins locaux, de créer ou de maintenir l'emploi local, d'innover et/ou de moderniser l'outil productif) avec obligation pour les entreprises bénéficiaires de la protection de se soumettre à des engagements tenant à l'amélioration de la qualité et de la diversité des produits, au renforcement de l'investissement, à la recherche de compétitivité sur le marché polynésien ainsi qu'à la poursuite d'une politique tarifaire baissière.

Ce cadre rénové admet un volet de suivi et de contrôle accru de manière à ce que le Pays puisse s'assurer de l'intérêt du maintien de la taxe, eu égard à l'évolution du marché et au respect des engagements par les entreprises bénéficiaires.

Pour ce faire, il est prévu de maintenir un organe consultatif similaire à la commission consultative actuelle.

- *Sur la révision du nombre et de la valeur des taux applicables*

Le projet de LP proposera une réduction du nombre et du niveau des taux applicables avec suppression du taux de 9 % et application des taux de 20, 35, 50 et 65 % en lieu et place des taux actuels. Un taux de 80% spécifiquement dédié aux filières particulières telles que l'artisanat local est également proposé.

2. <u>S'agissant des recommandations formulées en page 8 :</u>

Dans l'ordre de priorité des travaux à réaliser et au regard de la chronologie annoncée, il me paraît pertinent de présenter les recommandations n°5 et 6 avant les recommandations n° 3 et 4.

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

Moetai BROTHERSON

GOUVERNEMENT DE LA POLYNÉSIE FRANÇAISE
LE PRÉSIDENT

2 / 2

Chambre territoriale des comptes de la Polynésie française
Rue Édouard Ahnne – Immeuble Uupa –
Troisième étage
BP 331 - 98713 Papeete
Email : polynesiefrancaise@crtc.ccomptes.fr
www.ccomptes.fr