

Points Forts

RECULE - 4 JAN. 1995

0026

de la Polynésie Française



PRINCIPES ET EFFETS DE LA TVA, UNE CONTRIBUTION À LA RÉFLEXION

par Jean-Marc ANNONIER et Paul BESSON (*)

La mise en place de la Taxe sur la Valeur Ajoutée (TVA) en Polynésie française aura des effets importants sur l'économie et les finances publiques du Territoire. Des changements de comportement de la part des ménages et des entreprises apparaîtront certainement. Une réforme fiscale aussi ambitieuse nécessite une longue période d'études préalables et une concertation la plus large possible. Le Ministère des Finances et des Réformes Administratives a ainsi initié un groupe de travail comprenant notamment le Ministère de l'Economie et des Transports, le Service des Affaires Economiques, le Service du Développement de l'Industrie et des Métiers, la Direction Régionale des Douanes, le Service des Contributions Directes et l'I.T.STAT. Les professionnels seront ou ont déjà été consultés par les membres de ce groupe. Afin que ce vaste débat soit le plus constructif et productif possible, l'I.T.STAT. a réalisé cet article de vulgarisation sur les mécanismes et les effets possibles de la TVA. Sa valeur est essentiellement pédagogique, son objectif est de donner aux acteurs socio-économiques du Territoire un premier support de réflexion. Les raisons de la réforme fiscale et ses principes de fonctionnement y sont présentés ainsi que les mesures d'accompagnement possibles. D'autres travaux de simulation pourront être publiés par la suite. Agréable lecture.

Na roto i te haamauraa o te tute āpi TVA i Porinetia farāni nei, e tupu mai te mau taurāa rarahi i te pae no te faaravāraa faufaa e te faufaa iho o te Fenua. la maitai hau atu ā te mau taurāa parau i niā i taua tumu parau, i tuatāpapa-ē-hia mai na, ua faaineine mai te pū Taiōraa Rau (I.T.STAT.), i teie parau no te faaōhiera i te huru o te tereraa o teie tute, e te mau aveave e tupu mai. la riro teie āpi parau ei parau faaara āau, no te mea ua hinaarohia ia faufaa te mau taata atoā e haa nei i roto i te taieie e, i te pae no te faaravāraa faufaa i te tahi parau turuira manaō mātama. E vauvahia atu te mau tumu o te haamaitāraa i te tute, te mau faatureraa o to na tereraa, e te mau faanahora e au ia āpitihiā mai. E pia-atoā-hia atu te mau faahōraa a muri nei.
A taiō maitai ra.

MOTIVATIONS DE LA MISE EN PLACE DE LA TVA EN POLYNÉSIE FRANÇAISE

Dans le protocole d'accord du Pacte de Progrès du 14 mai 1992, il est précisé que "Le Territoire procédera à une réforme visant à la modernisation de la fiscalité et permettant d'assurer une

plus grande justice sociale et une meilleure efficacité économique". C'est sur cette base que le projet d'instauration de la TVA a été initié¹.

Modernisation du système fiscal actuel

Le système fiscal polynésien repose principalement sur les droits et taxes à l'importation. Ils contribuaient en 1993 pour plus de la moitié aux recettes du Territoire. Parmi elles, le Droit Fiscal d'Entrée (DFE) est la première ressource fiscale, il a représenté en 1993 près de 18 milliards de francs CFP soit plus de 35% des recettes du

Territoire. La Taxe Nouvelle pour la Protection Sociale (TNPS) vient en second avec près de 15% des recettes en 1993. Suivent ensuite l'impôt sur le bénéfice des sociétés et la taxe sur les hydrocarbures.

En Métropole, le système fiscal est très différent. Dans le budget 1994, 39% des recettes proviennent de la TVA, 18% sont issues de l'impôt sur le revenu, 8% de l'impôt sur les bénéfices et 9% de la taxe sur les produits pétroliers.

Du fait du décalage important avec les systèmes d'imposition les plus modernes qui comportent

SOMMAIRE

N° 46 - Décembre 1994

ISSN en cours

Motivations de la mise en place de la TVA

Présentation technique de la TVA

Les problèmes posés

Les effets économiques

Différentes mesures compensatoires possibles

Directeur de la publication Daniel HUART
Impression Imprimerie Officielle
Dépôt légal Décembre 1994

Décomposition des recettes fiscales du Territoire	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Droit fiscal d'entrée	35,7%	33,9%	36,0%	34,1%	35,9%	33,7%	35,3%
Taxe de protection sociale	14,6%	15,8%	15,9%	14,7%	15,5%	14,6%	14,9%
Impôt sur le bénéfice des sociétés	11,0%	9,7%	8,2%	11,2%	9,7%	10,4%	11,9%
Taxe de consommation sur hydrocarbures	7,6%	7,5%	7,5%	7,0%	6,3%	6,5%	6,6%
Droits de douane	5,2%	5,2%	5,2%	5,1%	5,8%	5,8%	5,8%
Impôt sur les transactions	3,4%	3,7%	3,9%	3,9%	3,8%	4,0%	4,2%
Taxe de consommation intérieure sur les tabacs	3,5%	4,2%	4,0%	3,9%	3,8%	3,8%	3,6%
Patentes	2,0%	2,3%	2,3%	2,3%	2,3%	2,5%	2,5%
Droits d'enregistrement	2,7%	2,6%	1,9%	2,6%	2,3%	3,2%	2,2%
Impôt foncier sur propriétés bâties	0,9%	1,1%	1,2%	1,4%	1,5%	1,9%	2,0%
Droits de consommation autres produits	1,6%	1,8%	1,7%	1,6%	1,7%	1,5%	1,6%
Impôt sur le revenu des capitaux immobiliers	0,7%	0,8%	0,8%	0,8%	0,7%	1,1%	1,5%
Autres taxes	10,9%	11,4%	11,3%	11,5%	10,8%	11,2%	7,8%
Total des recettes fiscales du territoire	48 687	44 908	45 641	47 668	51 167	48 764	51 581
Unités: million de FCFP. %	Sources: comptes administratifs du Territoire - I.T.STAT.						

¹ La délibération n° 93-63/AT du 11 juin 1993 pose le principe de l'instauration de la TVA en remplacement du Droit Fiscal d'Entrée (JOPF du 24 juin 1993).

(*) Jean-Marc ANNONIER et Paul BESSON sont chargés d'études à l'I.T.STAT.



Institut Territorial de la Statistique

B.P. 395 Papeete - Tahiti - Immeuble Donald, 2ème étage - Angle de la rue Jeanne d'Arc et du boulevard Pomare

Tél. : 43 71 96 - Fax : 42 72 52



La TVA dans les économies insulaires

Pays	Date d'instauration	Taux de TVA (%)	PNB (milliards de \$)	PNB/hab (\$)
Irlande	1972	2,2 / 3,3 / 12,5 / 21	43	12 290
Haïti	1982	10	3	440
République dominicaine	1983	6	6	950
Nouvelle-Zélande	1986	12,5	42	12 300
Taïwan	1986	5 / 15 / 25	178	8 670
Philippines	1988	10	42	670
Groenland	1990	14 / 24	1	16 400
Trinidad	1990	15	5	3 600

Sources: FMI - ITSTAT.

souvent une TVA et un impôt direct sur les salaires, il a paru nécessaire de rénover le système fiscal polynésien. En effet, aucune fiscalité indirecte ne s'appliquait aux produits des services et de la production locale. C'est dans ce cadre que la question de la TVA sera examinée afin de substituer cet impôt plus moderne au droit fiscal d'entrée, le DFE.

Si l'appareil fiscal est vétuste, ce n'est pas la raison principale qui pousse à sa réforme. En effet, ce système très fortement déséquilibré ne semble pas le plus efficace tant pour des raisons économiques que pour des motifs de politique fiscale.

Les motivations en terme d'efficacité économique et de finances publiques

La fiscalité joue un rôle essentiel dans tous les mécanismes économiques. Par son action, elle contribue à la détermination des coûts de production et des prix à la consommation. Représentant aussi la source des revenus du Territoire, elle assure les moyens dont il dispose pour mener à bien sa politique. C'est pourquoi l'étude de la réforme fiscale doit être menée sous ces deux aspects: le premier concerne l'efficacité du prélèvement et les effets qu'il engendre sur l'économie, l'autre porte sur le volume des prélèvements et son contrôle par l'administration territoriale.

Aspects économiques: efficacité du prélèvement

Vers une économie plus ouverte, favorable à l'investissement et aux exportations

Du fait de son système de déduction, la TVA offre des possibilités nouvelles pour diminuer le coût de l'investissement et celui des exportations. Le détail de ces mécanismes sera expliqué lors de l'étude spécifique des mécanismes de la TVA. Toutefois il est important de mesurer leurs effets sur l'activité économique.

Aujourd'hui, lorsqu'une entreprise investit ou exporte, elle ne peut demander une exonération du DFE portant sur ses consommations intermé-

diaires que si son chiffre d'affaires dépasse 50 millions de F.CFP. Avec le nouveau système, il sera possible de détaxer complètement les investissements et les consommations intermédiaires des montants de TVA auxquels ils sont soumis. Ainsi la substitution de la TVA au DFE devrait profiter à l'investissement. Grâce à l'investissement réalisé, les produits locaux seront dans une meilleure situation. Afin de renforcer cet effet, la TVA ne s'appliquera pas aux exportations. Cela placera les entreprises exportatrices dans une situation plus propice au développement de leur activité.

Enfin la suppression du DFE, gage de bonne foi dans la volonté de participer plus activement aux échanges internationaux, devrait placer le territoire dans une situation plus favorable lorsqu'il souhaite négocier avec d'autres, des contrats d'exportation.

Moins de distorsions introduites

La substitution du DFE par la TVA devrait permettre une allocation plus efficace des ressources. En effet, elle permettra que deux produits de même nature soient assujettis à des taux plus proches, et ce quelle que soit leur origine, locale ou importée. Ainsi le choix d'un consommateur ou d'un producteur se fera en fonction des caractéristiques relatives des biens considérés, que doivent refléter les prix de marché. L'influence des taux auxquels ces différents produits sont soumis sera donc moindre. Cela rendra les choix des agents plus efficaces car moins arbitraires, la logique des taux de DFE ne suivant pas nécessairement la logique économique.

Ainsi la TVA créera moins de distorsions dans les choix des agents. C'est pour conserver cet avantage qu'il est généralement choisi d'adopter au plus trois taux de TVA afin de limiter les modifications engendrées sur la structure des prix. La solution la plus efficace, qui serait celle d'un taux unique, ne peut être retenue. En effet, pour des raisons de justice sociale il a été choisi de taxer différemment les biens selon leur nécessité. Ainsi les produits de première nécessité seront soumis à un taux nul contrairement aux produits de luxe qui seront concernés par un taux majoré.

Une nouvelle politique à mettre en œuvre pour l'industrie locale

Dans le cadre du DFE, il faut souligner que les distorsions introduites dans le choix des agents sont parfois volontaires. En effet, pour des raisons de politique économique, il peut être choisi de favoriser un secteur particulier. Pour ce dernier le DFE a un rôle de protection contre les importations. Ce rôle ne peut être rempli par la TVA car sa nature va à l'encontre d'une différenciation des produits selon leur origine, locale ou importée. Aussi, la suppression du DFE se traduira par une baisse des prix importés d'autant plus sensible que la protection dont ils bénéficiaient était importante. C'est pourquoi, malgré les avantages offerts par le nouveau système, il faudra probablement, si l'on souhaite préserver certains types d'activité sur le territoire, adopter des mesures compensatoires.

Ce sera ainsi l'occasion de bâtir une nouvelle politique en faveur de l'industrie locale, afin d'accompagner la transition fiscale. Un système adapté aux besoins spécifiques des productions locales, clairement délimité et contrôlé s'avère nécessaire afin d'adopter une politique de soutien de l'industrie locale soucieuse de l'intérêt du plus grand nombre.

Aspects fiscaux: recettes et niveau des prélèvements

Pour le Territoire, les recettes de la TVA doivent se substituer à celles du DFE. Cependant, une fois les difficultés de mise en place résolues, ce nouveau type d'imposition offre d'autres avantages en matière de politique fiscale. En plus d'une plus grande souplesse dans les prélèvements, l'instauration de la TVA fournira au Territoire un nouvel instrument pour mieux appréhender et réguler le fonctionnement de l'économie locale.

Un système plus souple

La TVA permet d'élargir considérablement l'assiette des prélèvements obligatoires (142 milliards de F.CFP contre 91 pour le DFE). Grâce à cette réforme, la presque totalité de l'ensemble des activités sera soumise à des impôts indirects. Le prélèvement s'opérera donc sur une base plus large, nécessairement moins sensible aux variations de l'activité économique que l'ensemble des importations qui constituait l'assiette du DFE. Les recettes seront donc à la fois plus stables et moins saisonnières.

Certains des taux de DFE, déjà très élevés, ne laissent que peu de marge de manœuvre au gouvernement du Territoire. Grâce à son assiette, la TVA offre une large panoplie de possibilités pour agir sur le montant de ses prélèvements futurs. Cette souplesse est importante pour le

futur système fiscal. Ce dernier devrait pouvoir faire face aux besoins que pourrait rencontrer le Territoire à moyen terme.

Une meilleure connaissance de l'économie

D'autre part, l'instauration de la TVA rendra nécessaire une comptabilité plus précise dans l'ensemble des secteurs de l'économie. Cela devrait contribuer à une meilleure gestion des activités. Au niveau central, la connaissance des règlements et des demandes de remboursement de TVA devrait apporter des informations plus précises sur le fonctionnement de l'économie locale. Les informations ainsi collectées permettront d'établir un diagnostic objectif de l'économie polynésienne. Cela va dans l'intérêt de tous car ainsi l'aide publique pourra être répartie de la manière la plus juste et la plus efficace possible.

Par ailleurs la modulation des taux de TVA peut être, de par l'importance de ses répercussions, un nouvel instrument de politique économique afin de réguler au mieux les variations de l'activité.

PRÉSENTATION TECHNIQUE DE LA TVA

Principe fiscal

"Sont obligatoirement imposables à la Taxe sur la Valeur Ajoutée (TVA) les opérations relevant d'une activité économique, réalisées à titre onéreux, par un assujetti agissant en tant que tel."

Au delà de l'aspect juridique et fiscal de la TVA, il paraît nécessaire de présenter cette taxe de manière plus abordable et de souligner certaines conséquences pratiques de sa mise en place pour les entreprises de Polynésie.

Il faut noter qu'il ne saurait être question d'appréhender ici tous les aspects de la TVA, mais plutôt les grands traits de son fonctionnement et ses particularités.

Principe général de fonctionnement

La TVA est un impôt frappant la valeur des transactions de biens et de services. Elle a un caractère universel, c'est-à-dire qu'elle concerne a priori l'ensemble des opérations, sauf stipulation contraire.

La principale caractéristique de la TVA est son fonctionnement en cascade: elle frappe les opérations à tous les stades de la production ou de la commercialisation, un même bien pourra donc être imposé plusieurs fois (production, grossiste, détaillant).

Exemples d'application de la TVA

Entreprise industrielle		Entreprise commerciale			
Sans TVA	Avec TVA	Sans TVA	Avec TVA		
Achats de matières prem.	1 000	1 000	Achats de marchandises	5 000	5 000
TVA payée (10%)	0	100	TVA payée (10%)	0	500
Coût d'achat	1 000	1 100	Coût d'achat	5 000	5 500
TVA à déduire	0	100	TVA à déduire	0	500
Ventes de produits finis		Ventes de marchandises			
Ventes de produits finis	2 000	2 000	Ventes de marchandises	7 500	7 500
TVA facturée (15%)	0	300	TVA collectée (10%)	0	750
Total TTC	2 000	2 300	Total TTC	7 500	8 250
TVA collectée	0	300	TVA collectée	0	750
Valeur ajoutée		Marge commerciale			
Valeur ajoutée	1 000	1 000	Marge commerciale	2 500	2 500
TVA à verser	0	200	TVA à verser	0	250

En contrepartie, la TVA est déductible pour les opérateurs intermédiaires: l'opérateur qui aura payé de la TVA sur un achat pourra la déduire de la TVA qu'il aura lui-même collectée par le biais de ses propres opérations de vente.

Ainsi, pour une période donnée (généralement un mois), la TVA fonctionne sur le principe suivant:

$$\text{TVA à verser} = \text{TVA collectée} - \text{TVA à déduire}$$

Comptablement, la TVA est donc neutre pour l'entreprise, qui retranche à celle facturée en aval, la TVA payée en amont sur ses achats de matières premières, de marchandises et ses investissements, elle ne génère ni perte ni bénéfice supplémentaire. C'est la raison pour laquelle les opérations de TVA sont retracées dans des comptes de tiers et en aucun cas dans des comptes de produits ou de charges.

Cela se traduit normalement par un fonctionnement hors TVA de l'entreprise: le taux de valeur ajoutée et le taux de marge sont calculés sur les valeurs HT des matières premières et des marchandises. La TVA n'intervient qu'à la facturation et ne devrait pas jouer comptablement sur la politique de prix de l'entreprise.

Economiquement, par contre, la TVA n'est évidemment pas neutre, puisqu'elle entraîne un surcoût pour le consommateur final (ménages et administrations) qui, lui, ne peut pas la déduire. Cet effet prix peut donc conduire l'entreprise à réduire sa marge pour maintenir un prix TTC "raisonnable".

Aspects pratiques

L'assujettissement

"L'assujetti est une personne qui effectue de manière indépendante des opérations imposables, à titre habituel ou occasionnel, quel que soit son statut juridique."

Conséquences directes:

- les salariés ne sont pas assujettis (non indépendants)
- une opération occasionnelle, même hors de l'objet social de l'entreprise, est imposable
- la TVA concerne aussi bien les sociétés et les entrepreneurs individuels, que les particuliers s'ils réalisent des opérations imposables. Par exemple, les importations directes des particuliers de matériels neufs seront imposées à la TVA lors du passage en douane.

La territorialité

Règle générale: "Ne sont soumises à la TVA que les opérations faites sur le territoire de la Polynésie française".

La territorialité de la TVA est en fait beaucoup plus complexe, notamment en ce qui concerne les prestations de services qui peuvent parfois déroger à la règle générale en adoptant le critère du "lieu d'utilisation du service": si ce lieu est la Polynésie, alors l'opération devrait être imposable, même si la prestation a été réalisée à l'étranger.

L'exonération et l'option

Certaines activités devraient être exonérées de TVA, notamment:

- les professions médicales (médecins, hôpitaux, analyses)
- les activités d'enseignement
- les banques et les assurances
- les agriculteurs, pêcheurs et perliculteurs
- les locations de logements et de locaux professionnels
- les exportations

L'exonération d'un opérateur signifie qu'il ne facture pas de TVA sur sa production ou sa prestation, mais aussi qu'il ne peut pas récupérer la TVA payée sur ses consommations et ses investissements. Si cette somme est importante, l'opérateur peut avoir intérêt à être assujetti, cette option lui sera offerte: pour certaines activités et sous conditions, il facturera la TVA sur ses ventes et pourra alors déduire celle payée en amont.

Exemple de cas favorable pour l'option

Taux de marge = 100%	Exonéré	Assujéti
Achats HT	5 000	5 000
TVA sur achats (10%)	500	500
Coût d'achat réel [1]	5 500	5 000
Ventes HT [2] = [1]*(1+100%)	11 000	10 000
TVA sur ventes (15%)	0	1 500
Prix de vente réel	11 000	11 500
Marge [3] = [2]-[1]	5 500	5 000
Équipements	4 000	4 000
TVA sur équipements (20%)	800	800
Prix réel des équipements [4]	4 800	4 000
Bénéfice brut [3]-[4]	700	1 000
TVA à déduire	0	1 300
TVA collectée	0	1 500
TVA à verser	0	200

Le cas des exportations est particulier: les entrepreneurs exportateurs seront tout de même autorisés à récupérer la TVA, ce qui correspond en pratique à un taux zéro de TVA à l'exportation.

Aspect temporel

La période normale de fonctionnement de la TVA est mensuelle (régime réel). Tous les mois, les entreprises devront faire une déclaration détaillant la TVA collectée et celle à déduire.

Il existait en Métropole jusqu'en juin 1993 un décalage d'un mois entre la TVA à déduire (mois n-1) et celle collectée (mois n), qui obligeait les entreprises à avoir un mois de TVA récupérable en trésorerie. Cette règle a été supprimée en Métropole et n'est appliquée nulle part ailleurs.

Les petites entreprises (selon le chiffre d'affaires) bénéficieront sous conditions d'un système de déclaration annuelle de TVA avec déclarations trimestrielles provisionnelles (régime simplifié).

Concernant l'exigibilité de la TVA, il faut souligner qu'elle prend naissance lors du transfert de propriété pour les ventes de biens, et lors du paiement pour les services. Ce qui veut dire, dans le cas d'une vente de marchandises avec un crédit client à 90 jours par exemple, que le fournisseur devra tout de même acquitter en fin de mois la taxe correspondant à cette opération, alors même qu'il n'a pas encore encaissé la facture. L'acquéreur, s'il est assujéti, pourra récupérer la TVA avant d'avoir réglé le paiement au fournisseur.

La déductibilité

La TVA déductible concerne les éléments suivants:

- Achats de matières premières et fournitures
- Achats de marchandises destinées à être revendues en l'état
- Investissements (bâtiments, matériels)

Concernant les investissements, on peut noter que:

- la TVA déductible peut être récupérée à la fin du mois de l'acquisition
- lorsque l'immobilisation vient à être cédée ou à disparaître avant cinq ans, l'assujéti est redevable d'une fraction de la TVA antérieurement déduite.

Le crédit de TVA

Si, à un mois donné, la TVA à déduire vient à excéder celle collectée, l'entreprise bénéficie d'un crédit de TVA qui sera apuré par les déclarations suivantes. Si, au bout d'un certain temps (3 mois par exemple), ce crédit subsiste, l'entreprise devrait pouvoir, sous certaines conditions, se le faire rembourser.

Les taux de TVA

Les taux devraient être au nombre de trois: taux réduit, taux normal et taux majoré.

Les produits et services soumis au taux réduit ou au taux majoré feront l'objet de listes précises, par contre, le taux normal s'appliquera par défaut à tous les autres produits et services, renforçant ainsi le caractère universel de la TVA.

Un quatrième taux devrait aussi exister: il s'agit du taux zéro qui ne s'appliquerait qu'à certaines activités précises (importations de produits de première nécessité). Le taux zéro a la particularité de ne générer aucune TVA à la vente et de permettre à l'opérateur de récupérer celle payée sur ses consommations et ses équipements, d'où l'apparition automatique d'un crédit de TVA remboursable.

Aspects administratifs

La comptabilité

L'entrepreneur devra, s'il n'est pas dans l'obligation de tenir une comptabilité complète en application des dispositions en vigueur (notamment le code commerce), avoir un livre retraçant toutes ses opérations, achats et ventes, qu'elles soient soumises à la TVA ou non.

Cette possibilité, ouverte aux petites entreprises individuelles, n'est pas réaliste dès que l'activité devient importante; seule une comptabilité complète permettra de gérer correctement les flux de TVA.

La facturation

Pour toute opération entre assujétis, une facture mentionnant le total hors taxes, le taux d'imposition et la taxe correspondante devra être établie en double exemplaire.

LES PROBLEMES POSÉS PAR CETTE MISE EN PLACE

Les stocks

Au moment de la mise en place de la TVA, subsisteront des stocks ayant supporté l'intégralité du DFE au moment de leur importation. Cette situation risque d'être fort gênante puisque ces biens auront une valeur sensiblement supérieure à celle des biens importés après la mise en place de la TVA et la baisse du DFE.

Il s'agit d'un problème complexe. Une des solutions possibles consisterait à garder l'historique du DFE payé sur les marchandises, pendant un certain temps avant la mise en place de la TVA, puis de le rendre récupérable sur la TVA collectée les mois suivants. Mais il faudrait pour connaître ce DFE que l'entreprise détentrice du stock l'ait importé directement, ce qui n'est pas toujours le cas.

En tout état de cause, il faudra trouver le moyen d'estimer le DFE inclus dans le stock de l'entreprise le jour de la mise en place de la TVA, pour éviter la double imposition par le DFE et la TVA.

La trésorerie

Le problème du besoin de trésorerie engendré par la TVA est souvent évoqué, mais il faut bien noter que, comparativement à la situation antérieure, la TVA demandera moins de fonds immobilisés. En effet, d'une part, la TVA frappant les importations sera sensiblement moins forte que le DFE, et d'autre part, cette TVA sera déductible le mois même de l'acquisition, alors qu'avec le DFE, l'importateur ne rentrerait dans ses frais que lors de la vente de son stock.

Exonérations actuelles et TVA: deux logiques différentes

Beaucoup d'entreprises locales bénéficient actuellement d'exonérations de DFE sur leurs investissements et leurs consommations intermédiaires importées, au titre du code local des investissements ou du code des matières premières. Ces exonérations concernent notamment les industries agro-alimentaires et l'industrie touristique qui peuvent ainsi fonctionner en grande partie hors taxes.

Sachant que la TVA est appelée à remplacer le DFE, comment intégrer cette nouvelle taxe dans le schéma actuel des exonérations ?

Il faut tout d'abord souligner la nature fondamentalement différente de ces deux taxes:

- le DFE est une taxe à l'importation, payable une fois pour toutes.

- la TVA est un impôt en cascade, frappant aussi bien les importations que la production locale, déductible pour les consommations intermédiaires et les investissements des entreprises, qui fonctionnent ainsi hors taxes.

Partant du principe que la TVA est déductible, tout le système d'exonération actuel doit être fondamentalement repensé car il n'y a aucune raison d'exonérer les entrepreneurs d'une taxe qui sera récupérée par la suite.

Le seul élément jouant en faveur du report des exonérations de DFE sur la TVA est l'avance de TVA que devront faire les entrepreneurs à l'importation, alors qu'ils sont actuellement exonérés de DFE dès l'entrée des biens.

La phase transitoire

La phase de mise en place de la TVA devrait durer quatre ans au cours desquels les taux de TVA augmenteraient graduellement, en même temps que le DFE disparaîtrait progressivement.

Cette démarche pose deux problèmes importants.

Il faudra refaire chaque année le calcul du DFE inclus dans les stocks constitués avant le changement de taux de DFE et de TVA (cf. plus haut).

Dans l'optique des finances publiques, cette période expose les recettes de TVA à des risques de variations importantes. En effet, pour un produit importé donné, d'une année sur l'autre, on diminuera son taux de DFE et on relèvera son taux de TVA pour tenter d'obtenir le même rendement. Toutefois, s'il est possible de calculer le taux théorique de TVA pour atteindre ce résultat, il faudra choisir le taux réel parmi les trois nouveaux taux qui s'appliquent à l'ensemble des biens et services. Le taux réel risque d'être parfois très éloigné du taux théorique.

Ainsi, l'application de taux prédéterminés et non pas calculés, conjuguée à l'incertitude pesant sur les variations de l'assiette, risque d'avoir des effets imprévisibles sur le rendement total (DFE+TVA), donc sur le budget du Territoire.

LES EFFETS ÉCONOMIQUES POSSIBLES

La formation des prix: impact de la TVA seule

Les expériences des autres pays montrent que la TVA n'engendre pas forcément de tensions sur les prix à condition que sa mise en application

s'effectue lors d'une période de faible inflation. L'impact sur les prix dépend fortement des comportements des acteurs économiques. Des effets divers sur la formation des marges sont possibles en fonction de l'état de la concurrence et de la demande.

L'entrepreneur a différents choix possibles:

Il peut maintenir sa marge initiale

Dans ce cas, le prix TTC du bien augmente proportionnellement à la TVA appliquée, le comportement de l'entrepreneur est neutre, il estime que la demande pour son produit demeurera stable malgré le supplément de prix.

Il peut diminuer sa marge

L'entrepreneur cherchera à minimiser l'impact de la TVA sur son prix de vente final, voire à égaliser son prix initial. Ce comportement risque d'apparaître seulement dans les activités où la concurrence est forte et les marges élevées.

Il peut augmenter sa marge

Il s'agit d'un cas assez extrême: l'entrepreneur est confronté à une demande très sensible au prix de son produit, à tel point que la réduction de sa marge (si elle est possible) ne pourra pas lui procurer un effet prix suffisant pour maintenir sa recette totale. Il pourra, dans ce cas, adopter la démarche inverse, c'est-à-dire augmenter sa marge dans le prix de vente hors taxes, afin d'anticiper la baisse de la demande. Cela signifie concrètement que le prix hors taxes du bien augmentera, donc que son prix TTC croîtra plus que par le seul fait de la TVA. Ce comportement ne pourra apparaître que sur les marchés faiblement concurrentiels.

Prise en compte de la baisse du DFE

La baisse du DFE est destinée à compenser l'instauration de la TVA, cette compensation atteindra des degrés divers selon les secteurs.

Formation des prix dans le système actuel	
Commerce	Production
Prix de vente	Prix de vente
Marge commerciale	Valeur ajoutée
	Autres taxes et frais
Autres taxes et frais	
DFE	DFE
Prix CAF des marchandises	Prix CAF des consommations intermédiaires

Le commerce de biens importés

Les biens de consommation importés sont concernés au premier plan par le projet de TVA. L'effet sur les prix des marchandises importées

ne pourra pas être nul, le nombre de taux de TVA et leur niveau étant différents de ceux du DFE.

En termes de comportement, l'impact de la baisse du DFE sur le prix final du bien dépendra essentiellement du comportement de marge de l'importateur, il pourra:

- soit maintenir sa marge initiale et répercuter la diminution du DFE sur le prix hors taxes (situation concurrentielle)

- soit profiter de la baisse du prix de revient pour reconstituer sa marge, ce qui peut conduire à une augmentation du prix TTC (situation monopolistique ou d'entente)

La production locale de biens

L'impact de la baisse du DFE chez les producteurs locaux sera variable en fonction des détaxes qui peuvent leur être actuellement accordées:

- si l'entreprise bénéficie d'exonérations de DFE sur ses matières premières et ses investissements, elle fonctionne déjà quasiment hors taxes. Elle ne pourra pas répercuter la baisse du DFE sur ses prix, qui augmenteront donc forcément (à marge constante) par l'application de la TVA.

- dans le cas contraire, et à condition que l'entreprise soit en situation concurrentielle, on pourra s'attendre à une baisse du prix hors taxes de la production de l'entreprise, compensant ainsi, au moins partiellement, l'impact de la TVA.

Les services

L'effet de la TVA sur les prix des services dépend du type de service concerné:

- Les services consommant beaucoup de biens intermédiaires importés (restauration, transports, réparations, ...) risquent de voir le prix de leurs intrants diminuer, rendant ainsi possible une hausse limitée du prix final de ces services.

- Par contre, les services à forte valeur ajoutée, qui font essentiellement appel à la technicité du prestataire (études, conseil, assistance) sans consommations intermédiaires importantes, verront probablement leur prix TTC augmenter de manière sensible.

La protection de la production locale

Un certain nombre de productions locales sont actuellement protégées par un fort taux de DFE (qui peut aller jusqu'à 100 %) sur les produits importés concurrents. La disparition du DFE risque ainsi de provoquer une baisse sensible de la compétitivité des entreprises locales. La TVA, qui s'appliquera aux produits indépendamment de leur origine, ne pourra pas jouer le rôle de protection qu'aura eu le DFE.

Une partie du secteur productif risque donc d'être menacée et devra faire l'objet de nouvelles mesures d'aides, présentées dans la dernière partie de cet article.

PANORAMA DES DIFFÉRENTES MESURES COMPENSATOIRES POSSIBLES EN FAVEUR DE L'INDUSTRIE LOCALE SUITE À LA SUPPRESSION DU DFE

Pour certaines activités protégées par un fort taux de DFE, le besoin de mesures accompagnatrices devrait se faire sentir. Sans quoi il est probable que les baisses de prix des produits importés mettent à rude épreuve les producteurs locaux. Toutefois l'adoption d'une quelconque mesure de protection doit se faire avec prudence en raison des effets complexes et ambigus qu'elle induit sur l'ensemble de l'économie.

Aussi, avant de décrire les différents systèmes possibles à mettre en œuvre pour pallier la protection offerte par les DFE, il convient d'analyser synthétiquement les conséquences des mesures de protection. Il sera alors possible de juger de la pertinence des différentes mesures envisagées, une fois défini le cadre qui convient à leur analyse.

Principe général des aides sectorielles: coûts et bénéfices

Justification théorique

Alors que le protectionnisme était pratiqué dans beaucoup d'économies et particulièrement dans les zones en développement, la théorie classique préconisait le libre-échange pour permettre une meilleure allocation des ressources. Cependant la théorie économique a depuis évolué en prenant en compte les imperfections du marché et l'existence d'externalités qui peuvent justifier l'existence d'une protection.

Pratiquement il est possible de donner plusieurs exemples de ces différents cas. L'aide ou la protection accordée à une entreprise susceptible de créer de nombreux emplois peut profiter à l'ensemble de l'économie par les salaires ainsi distribués, il s'agit là d'effets externes. Si ces retombées sont importantes, il se peut qu'en dépit des coûts de financement de l'aide, la mesure soit profitable à l'économie dans son ensemble.

De même, la protection d'une industrie naissante peut s'avérer judicieuse. L'aide apportée au début de la vie de l'entreprise peut lui permettre d'acquérir une taille suffisante pour atteindre le seuil de rentabilité. Cela fût notamment le cas au Japon de l'électronique qui, avant d'être prospère, était l'objet de nombreuses protections.

Principe d'équité

Avant d'étudier la question de l'efficacité économique d'une mesure d'aide quelconque (aide directe ou protection), il faut aussi soulever la question de la justice sociale d'une telle mesure. Comme pour toute intervention publique, lorsque le Territoire décide de donner un avantage à quelques uns, d'autres en supportent nécessairement le coût. C'est pourquoi le bénéfice de ces aides devrait être contrôlé. Cela permettra des mesures mieux ciblées, et ainsi d'accorder plus à ceux dont la situation le réclame.

Transferts mis en œuvre: coûts et bénéfices

Il faut procéder avec prudence lors de l'étude de la mise en place d'une politique d'aide au développement d'un secteur. Souvent la tentation de trop protéger nuit à la croissance de l'ensemble de l'économie. Cela vient du fait que les coûts des protections ne sont que rarement apparents.

Lorsqu'une protection quelconque est mise en place, il est nécessaire de mesurer son prix. Il faut avoir conscience que toute mesure d'aide a un coût. Contrairement aux apparences et à l'emploi trompeur du mot "protection", il n'est pas possible dans les économies modernes de se protéger sans frais. Les coûts des différentes mesures seront analysés par la suite.

Pour examiner le bilan d'une mesure de protection, la démarche suivie doit toujours être la même: il s'agit de comparer les coûts supportés par les ménages aux bénéfices attendus en terme de masse salariale redistribuée. C'est de cet arbitrage que devrait résulter la décision d'adopter ou de rejeter une quelconque mesure d'aide en direction d'un secteur particulier. Ce schéma permet d'analyser dans un même cadre l'ensemble des politiques d'aides et de protections susceptibles de favoriser l'industrie locale.

Application au choix d'une politique d'aide à la production locale

Pour favoriser le développement de l'industrie, deux types de mesures sont envisageables. Il s'agit soit de rendre moins coûteuses les productions locales, soit de faire en sorte que le niveau des prix sur le marché soit assez élevé pour que la compétitivité des produits du territoire soit assurée.

Assurer le niveau des prix sur le marché

Dans ce chapitre figure la plupart des mesures protectionnistes habituellement pratiquées. Ainsi les barrières douanières et les quotas n'ont pas d'autre but que celui du soutien des prix du marché par la mise en place d'obstacles à l'importation. Ce type de mesure présente le défaut de

changer artificiellement le niveau des prix, ce qui engendre de nombreuses distorsions.

Les barrières douanières

Des coûts mal perçus

Lors de l'adoption d'une barrière douanière, le Territoire décide, pour un type de bien donné, de taxer l'ensemble des importations, afin que les produits locaux demeurent compétitifs. Il en résulte plusieurs effets: un surcoût pour les consommateurs (car les productions importées conservent en partie leurs marges), l'entrée de nouvelles recettes pour le Territoire et la possibilité ainsi acquise pour l'entrepreneur d'écouler sa production.

Ce système est donc analogue à l'assujettissement des consommateurs à un nouvel impôt dont les recettes sont partagées entre le Territoire et les producteurs concernés. Les barrières douanières relèvent donc de la même logique que les subventions. Toutefois leurs effets en terme de coûts supportés par les ménages sont difficilement mesurables en pratique. D'autant que les distorsions engendrées par la déformation de la structure des prix sont source de nombreuses inefficacités qui ont, elles aussi, un coût diffus supporté par l'ensemble de l'économie.

Le fait que les coûts des barrières douanières sont difficiles à quantifier n'est pas étranger à leur succès. Souvent les partisans de l'instauration de nouvelles protections ne doutent pas de leur légitimité, persuadés que l'intérêt général de l'économie passe d'abord par l'intérêt de leur entreprise.

Cependant, il s'avère dans la pratique très difficile de protéger un secteur sans défavoriser un autre. Ainsi l'exonération du DFE sur les consommations intermédiaires pour les entreprises locales ne peut avoir lieu que si ces dernières ont un chiffre d'affaires supérieur à 50 millions de francs CFP; pour les autres, le DFE, à défaut de les aider, leur fait supporter un coût supplémentaire. De même, pour un ménage, un fort droit d'entrée sur une consommation finale induit nécessairement un effet d'éviction sur ses autres dépenses, celui-ci devant faire face à une contrainte de budget. De façon plus générale, le poids du DFE sur les prix pèse à la hausse sur les salaires locaux, ce qui nuit donc à l'exportation.

Ainsi se propagent les conséquences des barrières douanières. Certes elles font obstacle aux importations; mais loin de disparaître alors, ces obstacles, présents lors de chaque transaction, entravent subrepticement la force de la demande en restreignant le pouvoir d'achat de l'ensemble des agents.

Une gestion aisée, des recettes assurées

En revanche, si cette solution présente des

inconvenients, sa mise en œuvre est simple et sa gestion peu coûteuse. Une fois la protection adoptée, l'administration des douanes se charge du contrôle et du prélèvement des recettes. Ainsi le Territoire perçoit les recettes de cette taxe et les producteurs locaux sont protégés. La simplicité de gestion, ainsi que la difficile estimation des inefficacités engendrées, font des barrières douanières l'une des mesures les plus pratiquées.

En résumé...

Après avoir passé en revue les avantages et les inconvenients des barrières douanières, elles apparaissent comme un moyen de protection aux effets plus ambigus que ne le laisse envisager leur facile mise en œuvre. C'est pourquoi, s'il était tout de même choisi d'avoir recours à cette technique, il faudrait veiller à limiter le nombre de produits concernés. Dans le cas contraire, il n'y aurait pas de réelle suppression du DFE, et l'on retrouverait vite la situation précédente et ses limites avec en plus le poids de la TVA.

Les contingentements ou quotas

Des effets proches des barrières douanières

Lorsqu'il est décidé de limiter par un quota le volume des biens importés, le prix de marché sera celui de la production locale. En effet, le bien importé ne pourra accaparer tout le marché du fait de son contingentement, il en résultera que les marchandises locales auront un débouché assuré, l'ensemble des marchandises va donc se vendre au prix de marché des biens produits localement. Cela résulte du comportement du détaillant qui aura tendance à maximiser sa marge. Ainsi l'adoption d'un contingentement permettra que les prix de marché soient au niveau des prix locaux, ce qui permettra aux producteurs de vendre leur production. Les inconvenients de ces mesures seront donc semblables à ceux causés par les barrières douanières.

Cependant la différence importante avec les barrières douanières vient du fait que cette fois, si les consommateurs paient le coût de la mesure, le Territoire ne bénéficie pas des recettes ainsi prélevées. Dans ce cas les gains de ces mesures sont partagés entre les producteurs qui de ce fait peuvent écouler leurs produits et les importateurs de produits contingentés. Ces derniers bénéficient, par l'intermédiaire de leur licence d'importation, d'une rente de situation.

Une gestion complexe

Economiquement la répartition de ces rentes pose de nombreux problèmes. Pour éviter de procéder de manière arbitraire, ce qui n'est pas souhaitable en raison des nombreuses interrogations que l'attribution des licences pourraient susciter, il est possible de procéder de manière plus rationnelle.

Une solution serait par exemple d'attribuer les

licences d'importation par appel d'offre. Pour chaque type de licence, son attribution reviendrait à celui qui en proposerait le plus fort prix. Alors le Territoire profiterait de ressources nouvelles et compte tenu de leur coût d'acquisition, les bénéficiaires des licences accordées aux importateurs tendraient à être nuls. Cela vient du fait suivant: tant que le coût de la licence est inférieur aux recettes qu'elle procure, tous les importateurs ont intérêt à augmenter leur offre.

Enfin la détermination du volume des marchandises importées est difficile. Le réajustement des volumes durant l'année peut donner lieu à des comportements stratégiques de la part des producteurs locaux. Du fait de ce système mal établi, ces derniers seraient tentés de manipuler leur production afin d'augmenter leur bénéfice.

En résumé...

Sur le plan économique, les quotas sont relativement proches des barrières douanières. Cependant, leur gestion soulève de nombreux problèmes.

Le seul avantage de cette technique est qu'elle permet de geler, de fait, le volume des importations. C'est pourquoi elle pourrait être utilisée pour une durée limitée afin de garantir aux producteurs locaux de ne pas voir leur situation trop se détériorer durant la période de la réforme. En effet, en raison des différents comportements possibles des distributeurs, il n'est pas possible de prévoir précisément comment les prix vont évoluer. Cette méthode permet donc mieux qu'une autre d'encadrer la transition.

Favoriser la diminution des prix des produits locaux

L'ensemble des politiques étudiées dans ce chapitre présente l'avantage de ne pas générer de distorsions aussi importantes que celles causées par les autres types de mesures. Ainsi, une aide contribuant à la baisse des prix locaux n'exercera pas de pression à la hausse des prix du marché. C'est pourquoi, dans un but d'efficacité économique, ces mesures sont toujours préférables aux précédentes. Cependant il convient d'analyser les problèmes de gestion et de financement qu'elles occasionnent.

L'aide directe

Efficacité de l'aide apportée

Quelle que soit la forme qu'elles prennent, déduction d'impôt ou transfert de liquidités, ces mesures ont l'avantage de pouvoir rapidement apporter une aide là où elle est la plus utile: à la production. Contrairement à toute forme de barrière douanière, il sera possible de contrôler la répartition de l'aide au sein d'un secteur. Ainsi les entreprises se trouvant en situation précaire,

du fait de la réforme fiscale, pourraient être aidées tout particulièrement afin de leur permettre de franchir un passage difficile sans devoir réduire leurs effectifs. Il faudra bien évidemment s'assurer de la réalité du besoin de l'aide accordée, ce point sera examiné par la suite.

Des coûts moindres et plus lisibles supportés par l'ensemble de l'économie

Comme il a été remarqué, le fait de ne pas rendre plus élevé l'ensemble des prix du marché engendre moins de distorsions sur l'ensemble de l'économie.

Avec cette politique, les transferts apparaissent clairement. Le Territoire choisit de prélever une partie de ses recettes pour l'octroyer à une société qu'il juge opportun d'aider. Les retombées en termes d'emplois préservés ou créés sont alors les bénéficiaires de cette subvention. Les coûts s'élèvent alors exactement au montant de l'aide, ils sont prélevés sur l'ensemble de l'économie par l'intermédiaire des impôts.

Une gestion des aides plus active

Contrairement aux mesures de protection, les mesures d'aides offrent la possibilité de choisir les entreprises bénéficiaires. Ainsi dans un même secteur, les entreprises les plus en difficulté pourront recevoir une aide mieux orientée.

Cette politique nouvelle nécessite que le Territoire obtienne des éléments précis sur la situation exacte de toute entreprise souhaitant faire appel à l'aide publique. Ce contrôle pourrait être reconduit chaque année afin d'examiner si la situation des entreprises concernées justifie l'intervention publique.

Tout système d'aide repose sur sa politique d'attribution. Il peut se révéler très fortement incitatif, ou, au contraire freiner le dynamisme, suivant la manière dont il est géré.

Un financement à mettre en place

Le principal inconvénient des mesures d'aides directes provient de leur financement. Pour cela il est nécessaire de s'appuyer sur des ressources stables peu sensibles aux variations de la situation de trésorerie du Territoire. Plusieurs possibilités sont envisageables. Une partie des recettes de la TVA pourrait être affectée à un fonds de développement de l'activité locale. Une autre manière de procéder serait d'accorder des réductions d'impôt sur les bénéficiaires ou d'impôt sur les transactions dans des proportions définies strictement. Une solution mixte serait de financer un fonds d'aide par des barrières douanières.

En résumé...

Economiquement, les aides directes sont des mesures étudiées, celles qui engendrent le moins

de distorsions. De plus elles offrent au Territoire la possibilité de concentrer son aide sur les producteurs qui en éprouvent le plus vif besoin. Ainsi le Territoire pourra participer de manière plus efficace et plus active au développement local. Par la mise en place de contrats d'aide, il pourra à la fois favoriser et mieux connaître les entreprises qui feront l'objet d'une aide publique.

Il faut pour cela qu'un système de financement de bonne qualité soit mis en place, basé soit sur des ressources affectées, soit sur des exonérations.

Conclusion

Avant de clore le panorama des différentes mesures compensatoires pour le développement de la production locale, il faut rappeler les critères objectifs sur lesquels doit être basée l'attribution de toute aide. En priorité, les activités représentant le plus d'effectifs doivent être concernées dans la mesure de leur rentabilité.

Enfin il faut être conscient que l'intervention publique ne saurait contrecarrer à terme les mécanismes de marché. Aussi il faut adopter une attitude pragmatique et ne favoriser que les productions pour lesquelles il n'existe pas un décalage croissant, s'aggravant inexorablement, entre les structures de productions locales et étrangères. Faute de quoi l'action publique serait vouée à l'échec.

Les inconvénients et les avantages des différentes mesures ont été passés en revue. Il apparaît que selon les critères retenus, la meilleure politique de soutien peut prendre des formes différentes. A la facilité de gestion des barrières douanières s'oppose l'efficacité économique des aides directes.

Afin de rendre plus apparentes les politiques de soutien de l'industrie locale et leurs conséquences, l'aide directe semble préférable. Les autres mesures sont pratiquées de longue date sur le territoire et malgré les inefficacités qu'elles

engendrent, force est de constater que leur gestion est aisée. Cependant, leurs coûts ne sont pas apparents et la logique d'isolement sur laquelle elles reposent, ne va pas dans le sens de l'ouverture proposée par la réforme fiscale.

Après consultation des services spécialisés, une réforme complète de la politique en faveur de l'industrie locale paraît quelque peu ambitieuse, même si elle n'en demeure pas moins souhaitable. C'est pourquoi, dans une étape intermédiaire, la création d'une taxe de protection résiduelle, strictement limitée, alimentant un fonds d'aide au développement pourrait constituer un compromis raisonnable.

Quelle que soit la forme de politique retenue, elle doit être l'occasion de développer un nouveau partenariat entre le Territoire et les entreprises locales. Ce partenariat basé sur la transparence, devra permettre que soient prises des mesures équitables, favorables à l'intérêt de tous: producteurs et consommateurs.

●●● MESSAGE AUX ENTREPRISES ●●●

Afin de préparer une vaste étude du système productif polynésien, dans le cadre des travaux pré-alables à la mise en place de la TVA, l'I.T.STAT. envisage de mener une Enquête Annuelle d'Entreprise auprès des entrepreneurs du territoire.

Cette enquête, qui débutera au cours du premier trimestre de l'année 1995, portera essentiellement sur certains aspects comptables des sociétés (détermination de la valeur ajoutée, des investissements, ...), ainsi que sur des éléments de structure (moyens de production, effectifs, ...).

Les résultats de cette enquête nous permettront, d'une part, de construire une "maquette" descriptive du fonctionnement de l'économie locale et, d'autre part, de publier des études sectorielles qui donneront aux chefs d'entreprise la possibilité de se positionner dans leur domaine d'activité.

Par ailleurs, une meilleure connaissance du système productif polynésien et des circuits de commercialisation sera d'un intérêt majeur pour la détermination des taux de TVA et la répartition des produits par taux.

L'Enquête Annuelle d'Entreprise sera faite au moyen d'interviews par des enquêteurs formés à cette tâche qui seront à même d'aider les chefs d'entreprise à remplir le questionnaire.

Nous tenons à rappeler que les agents de l'I.T.STAT. sont astreints au secret professionnel (arrêté n° 770/CM du 13/08/85) et que les données individuelles demeureront confidentielles et ne seront donc en aucun cas transmises à l'extérieur de l'Institut (loi 51-711 du 7 juillet 1951 sur le secret en matière de statistique).

Ainsi, nous demandons aux chefs d'entreprise de réserver un accueil favorable aux enquêteurs qui prendront contact avec eux, afin de garantir le succès de ce projet dans l'intérêt de tous.

Merci d'avance.